



Universidad de Quintana Roo

División de Ciencia Sociales y Económico Administrativas

Presupuesto Federal para Seguridad Pública en el Estado de Quintana Roo y sus impactos en la reducción de la inseguridad, 2005-2010.

Tesis para obtener el título en
Maestría en Economía del Sector Público

Presenta.

Lic. José Ángel Alberto Ruz Sulú

Director de Tesis.

Dr. Frederick H. Wallace

Chetumal, Quintana Roo. 2011



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales
y Económico Administrativas

Trabajo de Tesis elaborado bajo la supervisión del Comité de
Asesoría y aprobado como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRÍA EN ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

COMITÉ :

Director:

Dr. Frederick H. Wallace

Supervisor:

Dra. René Lozano Cortés

Supervisor:

Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos

Chetumal, Quintana Roo, México, Julio de 2011

Dedicatoria

La presente investigación es dedicada a.

Lucia, mi esposa, en agradecimiento a todo el apoyo brindado a través de mis estudios y con la promesa de seguir siempre adelante. Por enseñarme que el verdadero amor se compone de tristezas y alegrías, estímulos que posibilitaron la realización de esta meta.

Alberto y Gabriela, mis tesoros, los hijos que han sido y serán siempre el motivo que ha de impulsar a lograr mi formación profesional y personal. Porque me han permitido comprender cada día lo difícil y divertido de ser padre.

A la familia Ruz Sulú, en agradecimiento por el apoyo recibido durante mis estudios profesionales. Mi esfuerzo es inspirado en ellos para terminar mi carrera profesional.

A nuestro Señor Dios por su presencia espiritual.

Con amor y cariño

José Ángel Alberto Ruz Sulú

Agradecimientos

Agradezco de manera especial al Dr. Frederick H. Wallace por el apoyo otorgado y guía para la realización de esta tesis, asimismo a los asesores el Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos y la Dra. René Lozano Cortés por su participación en la preparación de esta investigación.

Este trabajo fue financiado bajo la Convocatoria 2011 del Programa de Jóvenes Investigadores (PROJI) de la Universidad de Quintana Roo bajo el proyecto PROJI-2011-03. Presupuesto Federal para Seguridad Pública en el Estado de Quintana Roo y sus impactos en la reducción de la inseguridad, 2005-2010.

Gracias

Índice

Lista de Tablas

Lista de Gráficos

Introducción

Capítulo 1

Presupuesto Público Federal

1.1 El federalismo y la descentralización de las funciones.	12
La Federación	12
Teoría del federalismo fiscal	12
Antecedentes del Federalismo Fiscal en México.	14
Breve descripción de la evolución del federalismo tributario.	14
La descentralización de las funciones	15
Problemas en la descentralización de las funciones	17
Provisión de Bienes y Servicios Públicos.	17
1.2 El presupuesto público federal.	21
Importancia de la Equidad vertical.	25
Aportaciones Federales.	28
Las Transferencias de tipo Condicional e Incondicional.	30
El financiamiento público para las Entidades Federativas y Municipios.	31
La distribución de las aportaciones federales.	32
1.3 "Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipales".	35
Criterios en la distribución del Ramo 33 destinado a los Estados y Municipios.	36
Resumen	38

Capítulo 2

Instrumentos políticos para la gestión de la seguridad pública

2.1 La seguridad pública.	42
2.2 Funciones de la Seguridad Pública.	45
2.3 Escenario de la seguridad pública.	46
Situación de los cuerpos policiales.	48
2.4 Estructura normativa de la seguridad pública.	50
Sector seguridad pública.	52
La Coordinación de las autoridades.	52
Marco jurídico de seguridad pública en el Estado.	53
Marco jurídico de seguridad pública en los municipios del Estado.	55
2.5 Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.	55
2.6 Participación de Las fuerzas armadas en materia seguridad pública.	58
2.7 Recursos destinados a la seguridad pública.	60
Recursos para seguridad pública.	60
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).	61
Recursos para seguridad pública 2005-2008.	61
2.8 Recursos para la seguridad pública en el estado de Q. Roo.	63
Fondo de Seguridad Pública en el estado de Q. Roo.	63
Recursos para la seguridad pública estatal en el año 2010.	64
Clasificación de programas en los Ejes estratégicos.	65
Resumen	68

Capítulo 3

La inseguridad e incidencia delictiva en Quintana Roo

3.1 La Seguridad Ciudadana.	72
La violencia.	73
Delitos.	74
Delitos graves.	75
La seguridad regional.	75
3.2. La Inseguridad en Quintana Roo: Realidad y Percepción.	79

Inseguridad Objetiva	79
Inseguridad Subjetiva.	82
3.3 La Incidencia delictiva.	85
Comparativo del delito de Fraude, Homicidio y Robo de las Tabla 10 y 12.	89
Resumen	91
Capítulo 4.	
Impacto del presupuesto en Seguridad Pública y su efecto en la delincuencia.	80
4.1 Comportamiento del Presupuesto Público Federal en seguridad pública	93
4.2 Impacto de los índices delictivos	95
Conclusión	99
Bibliografía	104

Lista de Tablas

Tabla 1- Cuadro 2.5 Asignación de funciones de gasto en México.	20
Tabla 2- Recaudación fiscal bruta de ingresos federales por Estado año 2007.	22
Tabla 3- Actividades contenidas en el gasto de acuerdo a su funcionalidad correspondiente al Ejecutivo Federal.	29
Tabla 4- Criterios de distribución de transferencias.	33
Tabla 5- Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 2005-2010.	37
Tabla 6- Distribución de Agencias y Agentes de Ministerio Público del Fuero Común en Quintana Roo 2005-2010.	48
Tabla 7- Presupuesto público federal en materia de seguridad y defensa nacional.	62
Tabla 8- Recursos para la seguridad pública en el Estado de Quintana Roo 2010.	65
Tabla 9- División regional de los municipios de Quintana Roo y población.	78
Tabla 10- Delitos registrados ante los Juzgados Penales del T.S.J. Del Estado de Quintana Roo, Periodos del 2005-2010.	85
Tabla 11- Delitos registrados ante los Juzgados Penales del T.S.J. Por municipios del Estado de Quintana Roo.	86
Tabla 12- Delitos registrados ante los ministerios públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo.	87
Tabla 13- Delitos registrados ante los ministerios públicos de la PGJE en Quintana Roo por Regiones y Municipios.	88
Tabla 14- Delitos por cada 100,000 mil habitantes en los Municipios de Quintana Roo.	89
Tabla 15- Presupuesto público federal 2007-2010.	94

Lista de Graficas

Grafico 1.- Incidencia Penal ante Juzgados del T.S.J. de Q. Roo, 2005-2010	79
Grafico 2.- Averiguaciones Previas del Fuero Común en Q. Roo 2005-2010	80
Grafico 3.- Averiguaciones Previas del Fuero Común y Consignación de Presuntos Responsables en los Juzgados Penales 2005-2009	81
Gráfico 4.- Percepción de inseguridad en Quintana Roo: percepción en 2008	83
Gráfico 5.- Percepción de inseguridad en Quintana Roo: percepción en 2009	83
Grafico 6.- Delitos del fuero común por cada 100,000 habitantes en Quintana Roo 2005-2010.	84
Grafico 7. Presupuesto federal y denuncias del fuero común en Quintana Roo	93
Grafico 8.- Delitos de Homicidio por zona en Quintana Roo 2010	96
Grafico 9.- Delitos de Robo por zona en Quintana Roo 2010	96
 Lista de Figuras.	
Figura 1- Ejemplo de desequilibrio vertical y su ajuste fiscal	26

Introducción.

El objetivo de la investigación es demostrar si existe una relación favorable entre el incremento del presupuesto federal a seguridad pública y la disminución del crimen en Quintana Roo.

Para ello en el primer capítulo revisamos la teoría básica que comprende el Presupuesto Público Federal. La evolución del federalismo fiscal y la descentralización de funciones para fortalecer una adecuada provisión de bienes y servicios públicos. Por lo tanto enfocaremos la visión hacia las aportaciones federales destinados a los estados, y así como a los municipios.

Para hablar de la importancia de ofrecer seguridad a la ciudadanía por parte de una institución, es necesario tocar el tema de los presupuestos de egresos de la federación, para apoyar los esfuerzos de las entidades y municipios en el combate a la delincuencia.

En el segundo capítulo revisamos las características de las finanzas públicas en materia de seguridad pública en el periodo del año 2005 a 2010.

En la actualidad uno de los obstáculos importantes para el combate a la delincuencia ha sido la falta de coordinación en la integración de proyectos de seguridad pública. De tal forma que se debe dirigir y organizar los recursos económicos, humanos y materiales a una misma estrategia. La finalidad es formarse de acuerdo a las líneas de estrategias integradas dentro del Plan Nacional de Seguridad Pública. Por lo cual, se le da la importancia en este capítulo a la estructura normativa de seguridad pública, así como a los recursos destinados a la seguridad pública.

En el tercer capítulo se hace una revisión de los índices delictivos en el Estado, por regiones e instancias oficiales como el Tribunal superior de justicia y la

Procuraduría General de Justicia del Estado. Veremos la principal preocupación de la población en materia de inseguridad. Iniciando con la seguridad ciudadana para disminuir la actuación de la delincuencia. Dentro de la observación de la delincuencia, se prestará atención en sus diferentes aspectos a la inseguridad objetiva y subjetiva. Así como del estudio delictivo en la entidad.

Finalmente en el capítulo cuarto se llevará a cabo un análisis empleando los conocimientos e información vistos con anterioridad, para lo cual se realizará la evaluación del impacto del presupuesto destinado a la seguridad pública y de los índices delictivos. Comprender la relación de causalidad que tienen los incrementos del gasto en seguridad pública sobre el efecto en la delincuencia.

CAPITULO

1

PRESUPUESTO PÚBLICO FEDERAL

1.1 El federalismo y la descentralización de las funciones.

La Federación.

Una federación es la conformación de entidades nacionales o territoriales con cierto grado de autonomía fiscal y político, al que se le denomina Estado Federal o República Federal, generalmente tiene un sistema político republicano. Las entidades que conforman la federación están compuestas por divisiones territoriales con gobiernos independientes, nombrados estados, regiones o provincias. Gozan de un mayor o menor grado de autonomía y facultades de gobierno o legislación relacionada con determinadas materias, distintas a la de la administración federal.

En lo que se refiere a la estructura administrativa de las federaciones, se tiene que tanto el gobierno federal como el estatal ejercen sus facultades sobre una misma jurisdicción o entidad, estableciendo atribuciones que solo podrá realizar el gobierno federal y otras reservadas al gobierno local. Dentro de las limitaciones que tienen los estados que forman esta alianza, no tienen participación en asuntos de política exterior y por tanto carecen de la consideración de independientes bajo el derecho internacional.

Teoría del federalismo fiscal.

¿Qué es el federalismo? La respuesta a esta interrogante se encuentra en la naturaleza del mismo federalismo la cual no tiene un modelo único a seguir. Este sistema político, en el que varios estados autónomos transfieren a una autoridad central una parte de sus funciones, acepta también que están de acuerdo en la creación de instituciones y procesos. Funciones que permiten lograr una unidad política apropiada y una creciente diversidad en el proceso al dar una solución a los problemas de la vida diaria, entendiendo a un autogobierno dentro de la democracia que lo justifique.

Por otro lado el estudio de los problemas de asignación de gastos, así como los sistemas de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno, es estudiado

por la teoría tradicional del federalismo fiscal. Se busca estudiar los elementos de coordinación de decretos fiscales, como son las transferencias que realiza el gobierno federal hacia los estados. Así mismo se incluyen los medios de control de los gobiernos locales para determinadas actividades fiscales delegadas. En la actualidad la visión tradicional del federalismo fiscal, se ha dedicado al estudio de la eficiencia en la estructura de gobierno, para lo cual anexa a la organización vertical el valor de la participación política (porto, 2004).

De acuerdo con Urzúa (2000) la estructura de gobierno descentralizada, es considerada adecuada para lograr el objetivo competitivo de la eficiencia en cada nivel de gobierno con el otorgamiento de una autonomía. Sin embargo se observa esta autonomía principalmente en los gobiernos locales, dentro de la asignación de las responsabilidades fiscales.

Por lo tanto la autonomía local se representa con el poder de la toma de decisión de los gobiernos locales en cuanto a gastos y su financiamiento. Es decir tal autonomía comprenderá el tipo de funciones que estará a cargo del gobierno y la manera de llevarlo a cabo. Lo que se busca en este sentido es la responsabilidad en la rendición de cuentas a la ciudadanía. La población puede influir en los bienes y servicios que se requieran en alguna determinada región, así como los impuestos que se pretendan aplicar. Entonces la finalidad de estas acciones es la asignación eficiente de los recursos y minimizar los costos para el gobierno local, por lo que al ser controlados se establece la base de la descentralización fiscal.

En lo que corresponde a la responsabilidad financiera, este surge cuando parte del financiamiento para el egreso proviene de transferencias del gobierno federal. Se tiene que informar que dicho fondo transferido se utilizó para los fines que fue autorizada y en las condiciones negociadas.

Antecedentes del Federalismo Fiscal en México.

En el caso particular del federalismo mexicano, se establece en el Artículo 40 de nuestra Constitución, que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Siguiendo con otros ejemplos encontrados, de los antecedentes del federalismo dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, observamos que se tiene que seguir ciertos lineamientos específicos. El poder público de los estados se dividirá en tres poderes para su ejercicio de funciones. Cada estado se organizará conforme a la constitución de cada uno de ellos en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Artículo 116.

Continuando con lo establecido en estos lineamientos el artículo 117, fracción 111, menciona que los Estados no pueden acuñar sus propias monedas ni emitir papel moneda, así como gravar al tránsito de las personas por su territorio. En el artículo 15 se menciona a un municipio con todas las libertades excepto la importante, el de la ley de ingreso municipal. Este se encuentra sujeto a las aprobaciones de las legislaciones estatales, marcando con ello la fragilidad del federalismo tributario.

Breve descripción de la evolución del federalismo tributario.

En 1924 es introducido el primer impuesto en México, que es aplicado sobre el ingreso de los individuos y de las empresas. El gobierno federal se apropió desde el inicio de las facultades exclusivas de su gravamen y de la distribución de las rentas obtenidas por él. Más adelante, en 1929, con la creación del Partido Nacional Revolucionario, se lleva a cabo el Programa de Acción del Partido. En ese momento se dio a conocer en la parte que trataba sobre la reforma fiscal, que: "La nación debe ser considerada como un solo organismo económico y por lo tanto los sistemas fiscales de la Federación, Estados y

Municipios deben armonizarse y subordinarse al mismo fin [...] El presupuesto debe ser considerado como la expresión económica del programa del Gobierno Federal".

Posteriormente en 1980 se introduce el IVA para reemplazar el impuesto sobre ingresos mercantiles, así como otros impuestos considerados no federales (Urzúa, 2000). Con estos cambios fiscales el gobierno federal modifica el sistema tributario hacia los estados y municipios, formando con ello el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El nuevo sistema es un mecanismo institucional para organizar todo el sistema fiscal, y con ello evitar la doble o incluso triple imposición de una única fuente de ingresos (Moreno, 2003). Fue necesario que fuera regulado con la nueva Ley de Coordinación Fiscal, en el que se destaca el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal que fortalecía sus finanzas.

La descentralización de las funciones.

La descentralización de las funciones implica hacer menos dependientes de la administración central ciertas funciones, servicios y atribuciones conferidas a los estados. De este modo se estableció que funciones debe cumplir cada nivel de gobierno.

Los bienes públicos tienen distinta jerarquía territorial, por lo tanto surge la estructura vertical del gasto público de esa desintegración de funciones. Es decir en lo que respecta al gasto, se refiere a cuánto debe gastar cada nivel de gobierno. Posteriormente se les asigna los recursos para financiarlos de acuerdo al nivel de gasto que se tenga. Se incluye la distribución de poderes tributarios, así como las compensaciones que realiza el gobierno federal hacia los estados, mediante transferencias intergubernamentales y estos a su vez a los gobiernos municipales.

De acuerdo con Porto (2004), dentro de la teoría del federalismo fiscal se contempla la descentralización de las funciones del gobierno federal, reconociendo la autonomía municipal y de las entidades federativas, con una competencia específica y limitada. La finalidad es que los diferentes niveles de gobierno pueden cumplir de manera eficiente sus funciones. Estas funciones se llevan a cabo mediante la responsabilidad o rendición de cuentas, en especial los gobiernos municipales. Los ayuntamientos atienden las necesidades más cercanas a las personas, al tener un mayor contacto con actividades de los servicios públicos proporcionados a la población.

Por lo tanto se genera una competencia fiscal que mejora la responsabilidad del gobierno hacia el ciudadano, ubicando en ese sentido las funciones que mejor se realizarían en cada nivel gubernamental (Gamkhar-Shah, 2007). Así, las funciones en el que tendría una mejor competencia el gobierno federal es de la estabilización y redistribución, y los gobiernos estatales, la de provisión deservicios.

Para el caso de la función de estabilización, es comúnmente asociada al gobierno federal por tratarse de la estabilización monetaria refiriéndose a la observación de la inflación. Así como al control de la concentración monetaria y fiscal, principalmente porque sería imposible que cada gobierno estatal emita su propio dinero. De acuerdo con Cabrera (2007), la política fiscal, no funciona en una autoridad estatal por carecer de capacidad para actuar sobre la economía del país, y de tener una limitada influencia a su propia jurisdicción para las políticas de gasto.

En el caso de la redistribución, se vuelve eficiente para el gobierno federal debido a la alta movilidad de los factores al interior del país. Es decir, si cada gobierno estatal estableciera una política de impuestos diferente al del gobierno federal o a la aplicada por un gobierno estatal vecino, la población tendera a

moverse hacia los estados donde maximicen sus beneficios por la política impositiva.

En lo que corresponde a provisión de bienes y servicios, la recomendación de la teoría del federalismo, es que esta función se ajusta más a las preferencias de los consumidores de cada localidad al proporcionarles una diversidad de servicios. Además provoca que cada gobierno estatal se esfuerce por proporcionar un servicio de calidad, dado que está en constante observación por la ciudadanía que son quienes votan por el gobierno en turno.

Problemas en la descentralización de las funciones.

Cuando las entidades se quedan con las responsabilidades de operación de los servicios públicos, se crea una imagen del avance en el fortalecimiento del federalismo y de los procesos de descentralización. Sin embargo la otra cara de la moneda, nos muestra que disminuye la seguridad de este tipo de medida tanto para mejorar la prestación de servicios públicos como para fortalecer el sistema federal.

Un claro ejemplo de esta responsabilidad y la distinción de ejecución, se observa en el caso particular de la educación, Merino (2002) menciona que el gobierno federal le trasfiere a los estados la responsabilidad de manejar el sistema educativo básico y todo lo que implica su funcionamiento, dejando a la educación básica descentralizada en 1992. Por su parte la federación se queda con las principales potestades normativas y de diseño de política educativa, además de ser la principal fuente de financiamiento para este servicio.

Provisión de Bienes y Servicios Públicos.

La asignación de gasto, se encuentra dentro de las funciones económicas principales del gobierno, en lo que respecta a la provisión de bienes y servicios públicos. Este es un objetivo dentro de la política del sector público que permite

estabilizar la distribución de la renta y la riqueza, con lo cual le brinda a la sociedad un estado equitativo.

Para el mejor entendimiento que son estos bienes y servicios públicos el Diccionario de Economía y Finanzas (DEF) nos dice que:

"son aquellos que no pueden ser disfrutados por un individuo sin que otros también tengan acceso a ellos. Al establecerse una fuerza policial o un servicio de alumbrado público, por ejemplo, no es posible suministrar el bien a quienes paguen por él y excluir de su disfrute a quienes así no lo hagan. El consumo que una persona haga de tales bienes no disminuye el consumo de las restantes personas."

"Cuando estas características se dan de un modo completo se habla de bienes *públicos puros*: en este caso no es posible excluir a nadie del consumo del bien. Cuando esto sucede sólo de un modo parcial, se habla entonces de bienes *mixtos*. Por ejemplo, la vacunación contra una enfermedad puede considerarse un bien mixto, pues ella incluye una utilidad privada -la propia protección- pero también una utilidad pública, la protección que se ofrece a los demás contra el contagio."

Por lo tanto la provisión de bienes y servicios públicos, se centra en los puntos básicos como son la asignación y la distribución. Se refiere a la función de asignación de bienes sociales que deben pagarse mediante el financiamiento presupuestario. Sin embargo puede haber ajustes en la distribución y las políticas tributarias, así como las transferencias. No obstante, Musgrave (1992) menciona que los bienes públicos están disponibles para todos, pero sus beneficios pueden estar limitados territorialmente. Como ejemplo se observa, que el beneficio por la defensa nacional es para todos los habitantes que integran la federación, mientras que el alumbrado en las calles de una ciudad, el beneficio es exclusivo de sus residentes.

En la asignación: El gobierno debe establecer la cantidad de bienes que se va a proveer de la forma más eficiente. Además la responsabilidad de asignar adecuadamente los recursos que garanticen un ofrecimiento suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para la sociedad.

En el caso de la distribución: es el uso eficiente de los recursos basados en modelos determinados de repartición y de demanda efectiva. Es decir, se refiere al impacto que tienen en la economía el ingreso y el gasto del gobierno. La distribución principal está en la política impositiva y la aplicación del gasto del gobierno a través de sus diversos programas.

Es así como el aumento de la competencia entre los estados y municipios para conseguir fondos federales, proviene de los distintos bienes y servicios que proporciona cada nivel de gobierno en una jurisdicción. De esta manera crea necesidades y responsabilidades en cada bando, basados en criterios que manifiestan cubrir en su proyecto presupuestal a ejercer. Por lo tanto cada nivel de gobierno, Estatal o Municipal, tendrá la responsabilidad de asignar de manera adecuada los recursos que garanticen los bienes y servicios públicos para incrementar el bienestar social de la población.

Un ejemplo de ello se manifiesta en la Tabla 1 elaborado por Cabrera (2007) que presenta una recomendación de la asignación de los distintos bienes y servicios públicos a gobiernos estatales y municipales que debiera proporcionarse en atención a criterios de eficiencia, como lo que también maneja Shah (2007) en su cuadro 1.1 ver página 19 (Cabrera,2007).

Tabla 1- Asignación de funciones de gasto en México

Funciones	Gobierno Federal	Gobierno Estatal	Gobierno Municipal
Administración Federal; Defensa Nacional; Telecomunicaciones y Correos; Asuntos Exteriores; y Comercio Exterior	Completamente		
Educación	Determina políticas nacionales y libros de texto de educación básica. Maneja educación superior de los institutos tecnológicos y la mitad de las escuelas técnicas. Supervisión de programas, resultados, construcción de escuelas.	Imparte educación básica; la mitad de las escuelas técnicas; y las escuelas de nivel medio superior y universidades estatales. Construcción y mantenimiento de escuelas.	Mínima participación (en mantenimiento de escuelas de educación básica).
Salud	Determina políticas y normas nacionales; maneja algunos hospitales y controla las principales decisiones de infraestructura	Proporciona servicios de salud primarios (principalmente atiende población rural y urbana en pobreza).	
Infraestructura y transporte	Autopista, vías ferroviarias, puertos y terminales aéreas.	Carreteras estatales y algunos aeropuertos	Transporte público local
Bibliotecas y parques	Reservas ecológicas; monumentos nacionales y parques nacionales (compartidos)	Bibliotecas públicas y parques nacionales (compartidos)	Parques locales
Seguridad pública	Policía federal y fronteriza	Policía estatal	Policía municipal y seguridad local
Agua y sanidad		Suministro de agua y alcantarillado (compartido)	Suministro de agua y alcantarillado (compartido), recolección de basura y cementerio.
Programas específicos descentralizados	Programas bajo control de las secretarías de Estado (ministros) y que se han descentralizado a las entidades federativas bajo convenios	Programas descentralizados en agricultura, ganadería, pesca, turismo, energía, medio ambiente y recursos naturales	

1.2 El Presupuesto Público Federal.

El presupuesto federal se conforma por recursos que se recaudan de la sociedad y representa cargas fiscales en grupos sociales. Sirve para financiar dentro del año fiscal, el proyecto de país que queremos a futuro y expresado en términos monetarios. Dichos recursos provienen del ingreso tributario, de venta de bienes y servicios, contribuciones procedentes principalmente de los Derechos por concesiones e Impuestos. La captación es aplicada bajo el marco jurídico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con Sobarzo (2004), la recaudación tributaria es empleada por el gobierno federal con representaciones en los estados. Por otra parte las contribuciones no tributarias, forman parte también de las fuentes de ingreso del gobierno federal.

En México las dos principales fuentes para cobrar impuestos tributarios (ver Tabla 2), se ejercen directamente sobre el nivel de ingreso de las personas el ISR y el IVA (Gamboa-Messmacher, 2003), se trata de impuestos directos e indirectos.

- El impuesto sobre la renta (ISR). Es un impuesto considerado directo, además de ser el más importante, lo pagan tanto las empresas como las personas por concepto de los ingresos a las riquezas.
- El impuesto al valor agregado (IVA). Impuesto de carácter indirecto que grava todo el valor que se le agrega a una mercancía en su proceso de producción y que se paga cada vez que adquirimos algún producto a excepción de los alimentos no procesados, las medicinas y la educación, es decir que se traslada la carga tributaria al consumidor final.

Tabla 2-Recaudación Fiscal Bruta de Ingresos Federales por Estado, año 2007 (miles de pesos)				
Estado	ISR	IMP. AL ACTIVO	IVA	IEPS
Aguascalientes	2,969,501	120,976	3,150,546	65,468
Coahuila	7,805,804	542,534	2,272,800	695,948
Morelos	3,047,796	67,589	1,535,958	46,835
Colima	871,336	14,650	15,674,512	8,242
Nayarit	1,267,914	36,303	577,427	31,198
Chiapas	2,298,711	33,622	835,168	61,705
Nuevo León	50,593,073	2,601,510	24,359,783	12,789,779
Chihuahua	10,334,977	417,342	5,713,698	85,950
Oaxaca	1,570,910	35,153	910,385	1,576,440
Distrito federal	348,313,077	9,652,516	208,351,059	-28,527,240
Puebla	5,985,262	759,437	1,589,376	41,459
Durango	1,139,874	52,379	164,478	-19,133
Querétaro	6,769,846	269,735	1,189,522	12,285
Guanajuato	7,980,770	365,141	2,622,055	130,606
Quintana Roo	4,255,753	463,353	1,888,011	58,083
Guerrero	1,322,700	52,376	1,124,844	94,109
San Luis Potosí	3,931,412	174,927	-1,275,180	85,895
Hidalgo	2,769,630	101,481	741,824	33,348
Sinaloa	5,827,424	181,674	2,076,589	205,376
Jalisco	21,555,099	1,111,526	12,470,101	3,715,983
Sonora	5,589,293	82,260	4,846,890	344,936
Edo. De México	31,438,343	1,272,223	16,059,203	1,023,897
Tabasco	2,370,180	57,235	1,438,263	37,731
Michoacán	4,094,611	290,688	4,392,685	172,183
Tamaulipas	7,654,465	226,367	67,949,616	413,816
Tlascala	679,137	56,180	144,460	-17,273
Veracruz	10,450,149	248,811	23,789,516	317,964
Yucatán	3,069,029	191,295	1,751,465	77,110
Zacatecas	1,468,417	20,794	1,384,054	1,822,575
Totales	458,918,663	14,597,032	288,239,327	-22,261,710

Fuente: Anuario Estadístico 2009 del Instituto Nacional de Estadística Geografía.

Es de señalar, que el impuesto se relaciona con el poder del estado para tomar el dinero de los ciudadanos y decidir sobre su mejor asignación en bienes de acuerdo a las preferencias sociales. Si bien es cierto que genera un peso en la economía macroeconómica, también es cierto que genera cierta expectación por los bajos resultados.

La efectividad es visible cuando el gobierno federal proporciona a través de la descentralización, la utilización de los recursos que incluye responsabilidades hacia los estados con el fin de comprometer la estabilidad de la economía. En el caso contrario, cuando se presenta los bajos resultados de distribución de los recursos, es perceptible a través de indicadores como la tasa de crecimiento económico, el empleo, la inflación o el grado de estabilidad.

También el presupuesto se expresa como elemento clave en la política económica, dado que las políticas de ingreso y de asignación del gasto público, son instrumentos fundamentales para disminuir la insuficiencia en el ahorro interno, además de absorber el costo de la deuda interna y externa. Tales instrumentos son aplicados en el gasto corriente y de inversión, en los que se encuentra la de reasignar recursos y esfuerzos hacia programas sociales como la educación, la mejora en los servicios de salud, la disminución de los grados de pobreza, y la provisión de la seguridad pública.

Por otra parte el gobierno federal también gasta en salarios del aparato burocrático de los distintos niveles de gobierno, jueces, legisladores, médicos, por mencionar algunos de ellos. De allí que la importancia del presupuesto reside en el gasto que el gobierno genera para proveer bienestar social a una población.

Aparte de la provisión de bienes públicos, el presupuesto tiene efectos en la economía nacional, los cuales pueden favorecer positivamente al desarrollo económico, pero en algunas ocasiones no lo son. Por ejemplo, tasas altas de

impuestos sobre la renta, pueden disminuir los incentivos a trabajar y producir. Asimismo fomentan las actividades diseñadas para evitar los pagos de impuestos.

Una mala elaboración del presupuesto, en el cual el gobierno presente indicios de caer en un déficit persistente, puede provocar una serie de eventos que afectarían de manera significativa al crecimiento económico, como la inflación por una parte y además castigar el poder adquisitivo. Es así como al presentar un equilibrio en la política de presupuesto se garantiza una estabilidad económica y se disminuye la desigualdad financiera y el malestar social (Herrarte, 2010).

Otro efecto secundario que tiene el presupuesto es que puede afectar de manera directa e indirectamente a la ciudadanía (Casar y Hernández, 1999). En su carácter personal el individuo también genera sus gastos, como la alimentación, la vivienda, la salud y la educación y para cubrirlos requiere de una entrada de dinero para mantenerse. En el caso del empleo, si hay inseguridad pública por falta de recursos, el inversionista podría cancelar las fuentes de trabajo, dejando sin ingresos al trabajador y en consecuencia habría también menos recaudación de impuestos para el estado y la federación.

El impacto ejemplificado anteriormente también puede pasar en la educación, o la salud, para estos casos el impacto negativo estaría de acuerdo a que existe una necesidad de la sociedad mayor y una asignación de recursos menor. Por lo tanto la calidad y cantidad con que se ofrecen estos servicios pueden variar de acuerdo a la región o lugar en donde nos encontremos y la cantidad de recursos asignados para tal proyecto, del que nos vemos afectados de manera cotidiana.

El propósito del presupuesto puede ser tan variado como las necesidades de la misma sociedad, por lo que Aarón Wildavsky sugiere que un presupuesto es

una serie de objetivos con etiquetas de precios adheridas. Por lo tanto la variedad de objetivos lleva a variedad de procesos presupuestarios, con la distinción de cuánto será el monto asignado para determinado proyecto de acuerdo las necesidades de la entidad donde se hará efectiva la propuesta.

El proceso presupuestario puede dividirse en cinco fases: ejecución de la ley de ingresos de acuerdo a distintos ámbitos, la preparación presupuestaria, por parte del poder ejecutivo, la revisión/aprobación por parte del poder legislativo, la ejecución del gasto y la auditoria o evaluación. Estos ciclos no son considerados de forma lineal debido a que se enciman unos con otros en los sistemas presupuestales anuales, pues, al mismo tiempo que se ejecuta el presupuesto anterior, se está preparando la siguiente, al igual que la cuenta pública para su revisión legislativa.

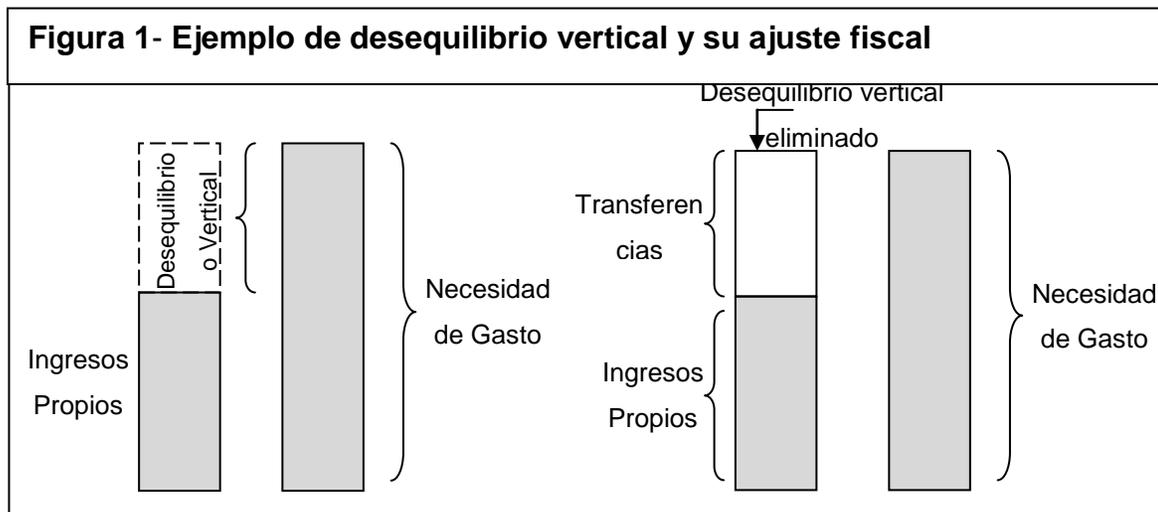
Por lo tanto, toda acción que se emplee para la elaboración de un presupuesto tiene que estar respaldada en proyectos de programas bien cimentados legalmente para su ejercicio, los cuales se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, documento que tiene la función de orientar y coordinar las acciones entre los distintos niveles de gobierno. Para el caso de las entidades, éstas cuentan con órganos especializados para la elaboración de los planes, programas y el presupuesto que de acuerdo a sus prioridades se requiere.

Importancia de la Equidad vertical.

La brecha fiscal vertical se especifica como la deficiencia de los ingresos derivados de un desajuste entre los medios de ingresos y las necesidades de gasto. Por lo general algunos gobiernos regionales tienen la capacidad de un ingreso inferior e insuficiente para solventar las necesidades de gasto, creando con ello un agujero vertical fiscal.

Es decir, en el caso de los ingresos, las bases tributarias que se confieren a los municipios suelen ser limitadas y de escaso rendimiento. Para el caso del

egreso, existe un extenso número de bienes y servicios públicos locales, que en principio son suministrados de forma más adecuada por los gobierno de las localidades que por el orden federal. Por lo que se recurre a las transferencias (ver Figura 1), para igualar las situaciones fiscales entre los gobiernos.



En cuanto a las responsabilidades de gasto, los estados no tienen la misma capacidad para cubrir sus necesidades y dar el mismo nivel de servicio a la comunidad. Originando que un gobierno local tenga que confiar en las medidas del gobierno federal. Debido a que cuando un gobierno local sin ingresos impositivos propios, induzca que no tenga instrumentos para compensar los efectos de un problema de equilibrio en su presupuesto. De lo anterior el gobierno central busca equilibrar esta brecha mediante las aportaciones.

De esta manera los gobiernos que no logran tener suficiente ingresos por su recaudación tributaria se ven beneficiados con las aportaciones. Si bien un gobierno lo ejerce de la manera más eficiente posible, no deja de ser insuficiente para enfrentar sus responsabilidades relativas al ejercicio de la administración, el gobierno local, la prestación de servicios públicos y la promoción del desarrollo local.

Por otra parte, en algunos casos cuando se tiene una densidad heterogénea de demanda en la prestación de un servicio público dentro de un territorio, entran las consideraciones distributivas para la asignación de los recursos (López-Salas, 2000), que son tres criterios para repartir recursos de un presupuesto reducido entre las zonas geográficas demandantes de un mismo servicio pero en distintas proporciones que conforman la región, estos criterios se refieren a la eficiencia, la equidad y el poder, éstos deberán satisfacer las necesidades de acuerdo al número de unidades de servicio en la zona que se requieran.

En lo que se refiere a la repartición eficiente de recursos, es la búsqueda de la maximización de la utilidad total de la región. Es decir que se tiene accesibilidad a un servicio en cada zona que conforma esta región a pesar de ser diferente en cada una de ellas. En el caso de la equidad, este criterio lo que examina es igualar el acceso a los servicios en cada zona beneficiando a los menos favorecidos en la asignación de recursos y no como en el criterio de la eficiencia.

Finalmente el criterio de poder en la asignación de los recursos del presupuesto para un servicio, se distingue cuando se da por la negociación realizada por las zonas de mayor peso de la población en relación con alguna otra de menor rango de la región, (López-Salas, 2000).

La equidad vertical se ocupa de una cuestión en la que hay muchas posibilidades de que surjan diferencias, a saber, cómo debe tratarse desigualmente a los desiguales (Fisher, Dornbusch y Schmalensee, 1989). Estas diferencias se deben normalmente por las estrategias de acción (las políticas) que les son atribuibles a los gobiernos. Para su posible solución se requiere de un presupuesto que rebase su nivel de ingreso en su labor frente a la gran diversidad de áreas de problemas. No así para aquellas entidades que gozan de buen nivel tributario y de menos acciones referente a un problema público. De acuerdo a la proposición sugiere que se debe tratar de modo

distinto a las entidades que presentan una mayor desigualdad en sus actividades de ingreso propio y de egreso, en el caso de los ingresos se debe a que las bases tributarias otorgadas suelen ser limitadas y de escasos rendimientos, la asignación de recursos busca maximizar la utilidad de la entidad menos favorecida con las políticas públicas, mediante la aplicación de transferencias intergubernamentales para cerrar el hueco vertical fiscal generado por la falta de recursos.

Aportaciones Federales.

Las aportaciones federales son transferencias de fondos realizadas a los estados, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El Gobierno Federal realiza las transferencias con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Las transferencias se utilizarán para el trabajo diario de la administración pública.

Dado la importancia de establecer la manera de cómo será distribuido los fondos de aportaciones, resulta factible identificar quién gasta en el gobierno federal y en qué se gastan los recursos públicos. Para tal efecto se utiliza los criterios de distribución de las clasificaciones de gasto público (Guerrero y Patrón, 2010). Se distingue de acuerdo al actual PEF, tres apartados en la que será distribuido los fondos de aportación (ver tabla 3), los cuales se asignaran por su clasificación funcional: con el 60% para el Desarrollo Social; 34% al desarrollo Económico, así como el 6% para la función de gobierno.

Tabla 3- Actividades contenidas en el gasto de acuerdo a su funcionalidad correspondiente al Ejecutivo Federal.
Desarrollo Social
<ul style="list-style-type: none"> • Educación salud • Seguridad social • Urbanización, vivienda y desarrollo regional • Agua potable y alcantarillado • Asistencia social
Desarrollo Económico
<ul style="list-style-type: none"> • Energía • Comunicación y transporte • Desarrollo agropecuario y forestal • Temas laborales • Temas empresariales • Servicios financieros • Turismo • Ciencia y tecnología • Temas agrarios • Desarrollo sustentable
Gobierno
<ul style="list-style-type: none"> • Soberanía • Relaciones exteriores • Hacienda • Gobernación • Orden, seguridad y justicia • Administración pública

Fuente: www.apartados.hacienda.gob.mx. Presupuesto Ciudadano 2010

Posteriormente con la clasificación y sus porcentajes se busca el diseño de las transferencias para que los recursos públicos sean lo más equitativo posible. ¿Por qué?, porque el diseño de las transferencias fiscales es fundamental para garantizar la eficiencia y la equidad de la provisión de servicios locales y la fortaleza fiscal de los gobiernos municipales (Boadway y Shah, 2007).

La importancia de las transferencias del gobierno federal, se debe a que, se depende mucho de ellas para la realización de los programas, proyectos y actividades donde se aplican los recursos públicos. Esquemas como la Gestión

Gubernamental, el Desarrollo Social y las Productivas, que se ejercen a lo largo de un periodo estimado. Las entidades complementan su presupuesto de gasto con este porcentaje de transferencias, que en su mayoría no logran cubrir con sus ingresos propios y de las participaciones.

Lo que se busca en este sentido, es traspasar las responsabilidades de gasto e ingresos a niveles de gobierno estatal y municipal. La razón esencial detrás de esta preferencia de asignación de responsabilidades, es que está basada en la amplia aceptación del principio de subsidiariedad. Además de agregársele el argumento tradicional de los estudios sobre finanzas públicas, que considera que los gobiernos locales están en situación ventajosa dado que pueden influir en algunos casos en el tamaño de las transferencias. Se busca el mejor beneficio de la función distributiva del presupuesto público, asimismo la coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno. La finalidad, ser más eficiente en su proceder ante la sociedad, el gobierno central asume las responsabilidades de aquellas cuestiones que, por diferentes razones, no puedan resolverse eficientemente en el ámbito local o más inmediato.

Las Transferencias de tipo Condicional e Incondicional.

Los gobiernos centrales complementan usualmente los ingresos de las unidades públicas a niveles más descentralizados con transferencias de fondos. Estas transferencias son de dos tipos básicos: condicionales e incondicionales (Shah y Boadway, 2007). En el caso de las primeras el gobierno federal define, en cierta medida los fines, en los que las entidades federativas deben utilizar los fondos, así como exige el logro de resultados en la prestación del servicio. En el segundo caso, no está definido el uso y resultado de los gastos de los fondos asignado a las entidades federativas, se les da autonomía e incrementa sus ingresos.

El financiamiento público para las Entidades Federativas y Municipios.

En México el financiamiento público que otorga el gobierno federal para ser transferidos a las entidades federativas y municipales, se encuentra establecida dentro del ramo general del PEF a partir de 1998 (Urzúa, 2000). Son llamados ramos generales, debido a que no hay un solo ejecutor directo identificado en el ejercicio del gasto correspondiente a las actividades que se realizan a través de estos ramos. Dichas transferencias se realizan a través de convenios de coordinación con los estados y municipios. Recursos que son utilizados para impulsar el desarrollo regional y cubrir las necesidades de la población, los cuales se clasifican en Gasto para su ejercicio libre (Ramo 28) y Gasto para actividades específicas (Ramos 25 y 33). Estos fondos se aplican a través de las dependencias del ejecutivo federal de cada estado, y se norma por la Ley de Coordinación Fiscal, en su Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales, Artículo 25.

Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley.

Las aportaciones federales establecidas en la actualidad han sufrido cambios con el objetivo de lograr la eficiencia. El gobierno federal comienza a clasificar su gasto programable en términos funcionales y rubros específicos en lugar de sectoriales, como se hacía en años anteriores a 1998. Los recursos son descentralizados y controlados por las legislaturas estatales dentro de un ciclo. Además se encuentran establecidas de acuerdo a las actividades creadas en cada fondo por la federación, orientándose hacia actividades específicas de educación, de salud, de infraestructura básica, de seguridad pública y programas de alimentación y asistencia social.

La distribución de las aportaciones federales.

Al tomar la decisión de establecer la forma de distribuir las aportaciones federales, estas deberán cumplir con ciertos criterios. Las razones permitirán construir la fórmula adecuada para la transferencia de cantidades diferenciadas a cada gobierno, según la necesidad y condición que presente.

De acuerdo con Peña (2008), se basan en cinco criterios (ver Tabla 4) para construir la fórmula adecuada para la distribución de los recursos a cada Entidad, y son: a) resarcitorios, b) distributivos, e) históricos, d) compensatorios y e) incentivos a avances programáticos.

Resarcitorios. Criterio que toma en cuenta el nivel de recaudación de una economía local para distribuir las transferencias, compensando de esta manera, a mayor aportación a las arcas de hacienda, recibirá mayor recurso.

Distributivos. Identifican a las poblaciones de mayor densidad o de mayor extensión territorial, estos criterios favorecen a las entidades o municipios con mayor extensión territorial.

Históricos. Criterio que toma en cuenta los datos de años anteriores para la asignación del presente, actualizando montos por inflación en algunos casos particulares.

Compensatorios. Formula con criterio de distribución que identifica el índice de marginación o pobreza y nivel de rezago, para realizar la asignación de las transferencias federales.

Incentivos a avances programáticos. Este criterio se basa en el grado de avance que presente en los programas establecidos, o en su caso de las metas que han alcanzado, para asignar mayores recursos, los principales beneficiados son los que tienen un buen desempeño en los programas.

En algunos casos al construir el esquema de asignación de transferencias, las fórmulas combinan los criterios para buscar la equidad en la asignación, por ejemplo se mezclan los recursos de un fondo con criterios de carácter distributivos con otra de carácter recaudatorio, o también se utilizan criterios con un sólo indicador, al que se le considera a la población en situación de pobreza que vive en regiones con densidad poblacional baja o dispersa, se utilizan los criterios de densidad poblacional con población en situación de pobreza.

Tabla 4-Criterios de distribución de transferencias.				
Resarcitorio	Distributivas	Históricos	Compensatorios	Incentivos a avances programáticos
Nivel de recaudación	Población	Montos	Indicadores o datos de pobreza	De acuerdo a metas y
Dinamismo económico	Densidad o extensión territorial	Proporciones distribuidas en años anteriores	Marginación o rezago	Objetivos específicos

Cuando los mecanismos de las aportaciones federales tienen que hacer uso de indicadores de pobreza, este se tiene que fundar en lo que se menciona en la ley. Por lo tanto, la Ley de Coordinación Fiscal, en su Art. 33, establece que "Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema" y en el Art. 34, se menciona la fórmula y procedimientos que representa el índice Global de Pobreza de un hogar, tal índice se conforma con las necesidades básicas, pero en algunos casos este recurso va directamente al municipio establecido dentro de los fondos destinados para ese rubro.

En el caso de la LCF, se destaca el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para lo cual se respalda mediante la utilización de información estadística reciente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con las variables de rezago social que conforman el índice Global de Pobreza de un hogar las cuales son:

- Ingreso per cápita del hogar;
- Nivel educativo promedio por hogar;
- Disponibilidad de espacio de la vivienda;
- Disponibilidad de drenaje; y
- Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Por otra parte, en los casos en que la información estadística del INEGI no permita la aplicación de las variables antes señalada, se utilizarán cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

1.3 "Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipales".

La conformación del ramo 33 proviene del ramo general, la cual comprende los recursos que son transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas y municipios. Dichos recursos serán para financiar competencias previamente descentralizadas como educación básica y salud. Del mismo modo, para llevar a cabo obras que se considera, los municipios pueden realizar con mayor eficiencia, que si se realizara de forma centralizada desde la federación.

Esta conformación se da a partir de una serie de reformas y acciones dentro del Programa Económico enviado por el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo a finales de 1997 y aprobado para el ejercicio fiscal en 1998. Lo que implicó una adición en el Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, convirtiéndose en la creación de la figura "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios". Considerando en su fase de aprobación, a tres fondos de aportación: el de Educación Básica, Servicios de Salud e Infraestructura Social Municipal (CEFP/036/2006).

Reestructuración de los fondos. Durante la deliberación de la cámara legislativa de 1997, se amplía la propuesta al integrar en dos fondos, la aportación de Infraestructura social, una destinada al municipio y otra destinada al ámbito estatal, al mismo tiempo se plantea ante el Pleno, dos fondos adicionales, las cuales fueron aprobadas para cubrir las necesidades municipales y del Distrito Federal, Una vez establecido el fondo del Ramo 33, éste estaba constituido originalmente por cinco fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)

- Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

A partir del ejercicio presupuestal de 1999, se le incorpora al Ramo 33 dos fondos más, el de Educación Tecnológica y de Adultos y el de Seguridad Pública, por lo que actualmente se encuentra conformado por siete Fondos:

- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en tres:
 - Fondo para la para Asistencia Social (DIF),
 - Fondo para Infraestructura Educativa Básica, y
 - Fondo para Infraestructura Educativa Superior,
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Criterios en la distribución del Ramo 33 destinado a los Estados y Municipios.

Para que la distribución del fondo de aportaciones del gobierno federal, sea de manera equitativa se llevan a cabo bajo distintas fórmulas de distribución para cada recurso asignado, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (art.27- FAEB), (art. 31-FASSA), (art.34-FAIS), (art.36, 37,38FORTAMUNDF), (art. 39,40-FAM), (art.42, 43-FAETA) y (art.44-FASP). Es decir que la LCF utiliza a través de diferentes criterios en la retribución de recursos tales como, el déficit en las entidades federativas, los índices de marginación, de mortalidad, criterios de pobreza, ingresos per-cápita, población, índices delictivos, avances de programas.

De acuerdo a la información del presupuesto de Egresos de la Federación por Fondos 2005-2010, se dio un incremento de \$129,551 millones de pesos corrientes entre el periodo del año 2005 al 2010. Con una tasa de crecimiento promedio anual de 7.67% para el Ramo 33, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5-Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios 2005-2010. (Millones de pesos corrientes)							
CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TCPA 2008-2010
TOTAL	289,756.9	292,071.9	332,298.0	369,569.0	396,262.3	419,308.0	7.67%

Fuente: elaboración propia con información del Anexo 1.C. Gasto Neto total del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005-2010. (DOF 28/12/2006, DOF 13/12/2007, DOF 28/11/2008, DOF 07/12/2009)

RESUMEN

1.1 El federalismo y la descentralización de las funciones.

La Federación.

Conformación de entidades nacionales con cierto grado de autonomía fiscal y político, denominado Estado o República Federal. Las entidades que lo conforman están compuestas por divisiones territoriales y gobiernos independientes.

Teoría del federalismo fiscal.

Estudio del sistema político, en el que estados autónomos transfieren a una autoridad central una parte de sus funciones. Funciones que permiten lograr una unidad política apropiada y una diversidad en los elementos de coordinación de decretos fiscales.

Antecedentes del Federalismo Fiscal en México.

El federalismo mexicano, se establece en el Artículo 40 de la Constitución, que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Breve descripción de la evolución del federalismo tributario.

En 1924 es introducido el primer impuesto en México, aplicado sobre el ingreso de los individuos y de las empresas. 1929 el Partido Nacional Revolucionario, formaliza el Programa de Acción del Partido. 1980 se introduce el IVA para reemplazar el impuesto sobre ingresos mercantiles. Con estos cambios fiscales el gobierno federal modifica el sistema tributario hacia los estados y municipios, formando con ello el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La descentralización de las funciones.

La descentralización de las funciones implica hacer menos dependientes de la administración central ciertas funciones, servicios y atribuciones conferidas a los estados. Los bienes públicos tienen distinta jerarquía territorial, por lo tanto surge la estructura vertical del gasto público de esa desintegración de funciones. Así mismo reconoce la autonomía municipal y estatal, con una competencia específica y limitada.

Problemas en la descentralización de las funciones.

Cuando las entidades se quedan con las responsabilidades de operación de los servicios públicos, implica la disminución de la seguridad de este tipo de medida tanto para mejorar la prestación de servicios públicos como para fortalecer el sistema federal.

Provisión de Bienes y Servicios Públicos.

La provisión de bienes y servicios públicos, se establece en la asignación de gasto dentro de las funciones del gobierno. Se refiere a la función de asignación de bienes sociales que deben pagarse mediante el financiamiento presupuestario.

1.2 El presupuesto público federal.

El presupuesto federal se conforma por recursos que se recaudan de la sociedad y representa cargas fiscales en grupos sociales. Dichos recursos provienen del ingreso tributario, de venta de bienes y servicios y otros. El presupuesto se expresa como el plan de acción en la política económica, con las políticas de ingreso y de asignación del gasto público.

El proceso presupuestario puede dividirse en cinco fases: ejecución de la ley de ingresos, la preparación presupuestaria, la revisión/aprobación, la ejecución del gasto y la auditoría o evaluación. Por lo tanto, toda acción que se emplee para la elaboración de un presupuesto tiene que estar respaldada en proyectos de programas bien cimentados legalmente para su ejercicio.

Aportaciones Federales.

Las aportaciones federales son transferencias de fondos realizadas a los estados, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El Gobierno Federal realiza las transferencias con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Las Transferencias de tipo Condicional e Incondicional.

El gobierno federal complementa los ingresos de las unidades públicas a niveles más descentralizados con transferencias de fondos. Estas transferencias son de dos tipos básicos: condicionales e incondicionales. En el primero, el gobierno etiqueta los fondos, en el segundo, no está definido el uso y resultado de los gastos de los fondos asignado a las entidades federativas, se les da autonomía e incrementa sus ingresos.

La distribución de las aportaciones federales.

La forma de distribuir las aportaciones federales, estará condicionado a cumplir con ciertos criterios. Las razones permitirán construir la fórmula para la transferencia adecuada de cantidades según la necesidad y condición que presente el beneficiario.

1.3 "Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipales".

La conformación del ramo 33 proviene del ramo general, la cual comprende los recursos que son transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas y municipios. La finalidad es llevar a cabo obras que se considera, los municipios pueden realizar con mayor eficiencia, que si se realizara de forma centralizada desde la federación.

CAPITULO

2

INSTRUMENTOS POLÍTICOS PARA LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

2.1 La seguridad pública.

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes están libres de todo peligro, daño o riesgo. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que unir parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.

En la evolución de las comunidades primitivas, la protección y defensa de sus intereses surgen de manera natural, se establecieron normas que tenían por objeto confiar la función de defensa de la comunidad en los individuos más fuertes para tales fines. A estos hombres designados a la seguridad, se les otorga la facultad de usar la fuerza como medio necesario para mantener el orden.

Posteriormente con el surgimiento del Estado moderno, se establecen los mecanismos concretos que buscan proporcionar seguridad al ciudadano ante posibles violaciones de sus derechos y libertades por parte de otros individuos.

La competencia del gobierno abarca la gestión político-administrativa con efectos hacia la comunidad. Mantiene el carácter general y objetivo de conducir y administrar las funciones de la dirección política del Estado. La conducción es de acuerdo a las leyes de la constitucionalidad mexicana y ejecutada mediante funcionarios y organismos que han de actuar con visión a solucionar las necesidades de la sociedad.

La Ley General define a la seguridad pública como aquel "que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos" (Art. 3º, DOF, 2004).

El Estado mexicano segmentó la provisión de la seguridad pública en tres fases, que actúan de manera interdependiente: a) la prevención del delito, b) la procuración y la administración de justicia y c) la readaptación social. Se busca combatir las causas que generan los delitos y conductas antisociales y cubrir la función de la seguridad establecida en el artículo 3° de la Ley General.

El estado en su afán de fomentar en la sociedad valores culturales y servicios, tendrá la encomienda del desarrollo de políticas públicas, programas y acciones que induzcan el respeto a la legalidad.

Parte de las actividades que realiza el gobierno encaminados a administrar los recursos públicos, son conocidas como políticas públicas. Las acciones realizadas buscan dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad en su conjunto. Entendiéndose como el uso de estrategias que pueden afectar o privilegiar a determinados sectores, individuos o grupos.

El conjunto vinculado de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad (económica, política, social o cultural), busca generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional (Lahera, 2004)

En este sentido, la búsqueda de mejora en la gestión de los procesos de la administración pública, el gobierno ha integrado la opinión de la comunidad en su quehacer diario. La finalidad de la participación ciudadana es conocer de cerca las demandas para una mejor calidad de vida, generando de este modo escenarios de corresponsabilidad en el bienestar comunitario.

Popularmente un bien público, es aquel que el Estado proporciona a los distintos niveles de gobierno, a través de entidades que forman parte del sector público y que además puede regular mediante leyes y decretos. En toda sociedad moderna la intervención estatal de cualquier tipo en la economía se

vuelve indispensable, a pesar que no todos los bienes que proporcionan los gobiernos sean bienes públicos.

En la teoría económica reciente (Karl-Ray, 1997) (Nicholson, 2001), el significado es distinto, un bien público tiene dos características: no excluyente y no rival.

Bien no excluyente. Esta propiedad de los bienes públicos significa, que un bien está disponible para todos y una vez que se produce nadie puede quedar excluido de sus beneficios. La exclusión de un beneficio se presente en los bienes privados. Caso contrario sucede con la defensa nacional de un país, que una vez establecido un sistema de defensa es imposible excluir del beneficio de protección a un habitante una vez iniciado el programa, independientemente si pagan o no (Nicholson, 2001).

Bien no rival. Otra propiedad de los bienes públicos, son los bienes no rivales, en el que los consumidores adicionales pueden utilizar o gozar de un beneficio sin que ello genere un gasto adicional o lo que se conoce en la microeconomía como un costo marginal cero. Por ejemplo, un automóvil que cruza por un puente en las horas de menos tráfico no va a generar un costo adicional en producción, ni reducir el consumo de nada puesto que el puente esta allí y el presupuesto para ese efecto ya fue ejercido (Nicholson, 2001).

En el caso particular de la provisión de la seguridad pública, suministrada por el Estado, satisface las dos propiedades de los bienes públicos, es decir, su consumo individual no rivaliza con el consumo de la sociedad en su conjunto, además que sus beneficios no son excluyentes.

2.2 Funciones de la Seguridad Pública.

La función de seguridad pública esta bajo la responsabilidad del Estado, de acuerdo al artículo 21 constitucional, párrafo VI. Determina la provisión de la seguridad pública a la sociedad y para los fines de la Ley General. Se establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otra parte la función de seguridad pública será llevada a cabo para su ejecución, por conducto de las autoridades de la policía preventiva y del Ministerio Público. En el caso de la gestión administrativa estará a cargo de los juzgados, de acuerdo a cada rama del poder judicial en particular para este caso de estudio la Rama Penal. Los encargados de la ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, estarán como responsables los Centros de Readaptación Social. Así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente a la seguridad pública.

En base a lo anterior González Fernández (2010) sustenta que los tres valores que protege el Estado Mexicano en su función de seguridad pública son los siguientes:

- La vida y la integridad de la persona: la vida es el valor principal de todo ser humano por lo que se debe una especial protección a su integridad física, proporcionando una adecuada protección jurídica y material por parte del Estado.
- Los derechos y las libertades de las personas. Establecidos en la constitución política de México, es reconociendo los derechos fundamentales de todo individuo que implica su protección frente al Estado, por la simple particularidad de ser humano que reclama ante el ordenamiento jurídico, en el que también se incluye las garantías individuales como los valores protegidos en un régimen de seguridad pública.

- El orden y la paz públicos. Para el sostenimiento del mismo Estado y la conservación, del Estado de derecho. (Peñalosa, 2002) es necesario mantener la paz y el orden público como objetivo primordial de la función de la seguridad pública.

2.3 Escenario de la seguridad pública.

Según González (2001) el trabajo de la seguridad pública, no es una actividad que se realiza dentro de una institución, departamento o jurisdicción. La seguridad pública es una función que por su naturaleza se traslada a la población misma, aquella donde ocurre la interrelación de la conducta del ser humano. Se vive con el pueblo y en las calles o lugares en donde la delincuencia demuestra su capacidad de acción y la superación de los cuerpos policíacos.

La sociedad desea una seguridad pública eficaz, a una justicia transparente, al que todos tengan acceso con sus demandas y sin distinción alguna. Para ello la sociedad se ha propuesto a participar de manera activa en programas de apoyo al gobierno con la finalidad de crear proyectos que vayan de acuerdo a la situación que se vive actualmente.

Lo que se busca con esta relación, entre otros objetivos, es un trabajo conjunto que permita disminuir los índices delictivos que se tiene en determinados sectores de la ciudad. En algunos casos las actividades delictivas son más fuertes que en otros, principalmente en las áreas marginadas donde la seguridad pública es rebasada por la delincuencia. La penetración de la delincuencia organizada en los cuerpos policíacos e instituciones de gobierno está creando un nuevo escenario de la seguridad pública.

A lo largo de décadas se han visto varios escenarios en los hechos y los sistemas políticos de la seguridad pública, donde el tema del combate a la delincuencia, muestra una cara distinta a la que se oferta en los discursos.

Según González (2001) se presentan diez escenarios en la seguridad pública, que analizan el tema por separado, pero que todos forman parte de uno solo, ya que aislados pierden sentido y fuerza.

1. El aumento en los índices de criminalidad y la existencia de servicios insuficientes e ineficientes.
2. La delincuencia ha crecido y se ha sofisticado.
3. La coordinación de los niveles de gobierno es fundamental.
4. Es necesario un sistema integral de justicia y seguridad pública
5. La participación de la comunidad resulta de capital importancia.
6. Es preciso establecer estrategias definidas y viables en las tareas de justicia y seguridad pública.
7. Sin objetivos definidos se desviaría el Sistema de Justicia y Seguridad pública.
8. Se han agudizado los males y errores de los aparatos de Justicia y de seguridad pública.
9. No todo el país presenta la misma problemática y habrá que adecuar las soluciones y enfoques a sus distintas regiones culturales y socioeconómicas.
10. El país carece de tecnología moderna, de estadística criminal confiable y de información criminológica para un trabajo racional y una toma de decisiones pertinente, en materia de Justicia y Seguridad Pública.

Situación de los cuerpos policiales.

Los elementos con los que cuenta actualmente la secretaría de seguridad Pública son de 1700 efectivos de las cuales 1066 son agentes operativos. Del personal operativo 640 están comisionados a labores ajenas.

La capacidad de respuesta de la procuraduría de justicia se encuentra en el número de agentes de los ministerios públicos distribuidos en el Estado, (ver Tabla 6). El bajo desempeño de esta institución que apenas duplico el número de personal en 5 años, justifica el nivel de procesos enviados a los juzgados penales del Tribunal Superior de justicia.

Tabla 6-Distribución de Agencias y Agentes de Ministerio Público del Fuero Común en Quintana Roo 2005-2010				
MUNICIPIO	2005		2010	
	No. de Agencias	No. de Agentes	No. de Agencias	No. de Agentes
Benito Juárez a/c/	5	32	15	77
Cozumel	1	5	2	12
Felipe Carrillo Puerto a/b/	4	5	6	8
Isla Mujeres	1	1	2	2
José María Morelos	1	1	1	2
Lázaro Cárdenas	1	1	3	3
Othón P. Blanco a/	10	34	16	61
Solidaridad a/c/	3	10	6	8
Tulum	0	0	1	2
TOTAL	26	89	52	175

a/ Dispone de una Unidad Móvil.

b/ Cuenta con Unidad Mixta de Atención al Narcomenudeo.

c/ Incluye mesa especializada en delitos sexuales.

NOTA: En el mes de Marzo del 2007 se inauguró la Agencia del Ministerio Público del Fuero Común Especializada para la Atención de la Mujer en la ciudad de Chetumal.

FUENTE: Elaboración propia con de la Procuraduría General de Justicia del Estado en el I y VI Informe de Gobierno.

Un número indeterminado de policías que han ingresado a las corporaciones policiacas, lo han hecho sin haber presentado el examen de control de confianza. Un requisito obligatorio que establecen las disposiciones federales con la finalidad de erradicar la corrupción en el interior de ellos. La reacción de diferentes sectores de la población, se puede palpar al instante, ya que no aprueban el hecho de que la seguridad esté en manos de policías corruptos.

Comprobándose una vez más lo que deriva de esta falla, cuando se incumple en los requisitos de ingreso a las corporaciones. Tal es el caso de la ejecución de cuatro elementos policiacos de seguridad pública municipal en manos de un elemento de la misma corporación en diciembre de 2010 en Cancún Quintana Roo (González, 2010).

Los escenarios recientes de la seguridad pública están demostrando que hay una falta de coordinación entre las dependencias policiacas, un escenario de lucha de poder político entre las autoridades (Ramírez, 2010).

La batalla que se libra actualmente contra la delincuencia organizada, ha manifestado la dificultad de hacer frente a la crisis de seguridad pública, generando un impacto palpable en la sociedad. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) reconoció que en la guerra contra el narcotráfico ha dejado 28 mil muertes hasta agosto de 2010 (Ramos, 2010). La información está sujeta a cambios frecuentes por el constante enfrentamiento de las bandas entre ellas mismas por las plazas más atractivas y en contra de los cuerpos policiales y militares que la combaten.

Estos acontecimientos generan consecuencias que son visibles en la disminución del nivel de vida y un aumento en efectos negativos en la sociedad. La estadística demuestra que además de las bajas de narcotraficantes y efectivos del estado, están también los civiles que no tienen nada que ver en el conflicto armado. Tales efectos traerá como resultado que el término de

seguridad de las personas cambie en el ámbito de la seguridad global, al demandar los servicios de empresas de seguridad privada.

2.4 Estructura normativa de la seguridad pública.

La participación de los tres órdenes de Gobierno, es de vital importancia en la disminución de la delincuencia. Deben ejecutar la parte que le corresponde, en el marco de sus atribuciones, como lo señala la constitución. Para lo cual deberán cumplir con los compromisos establecidos de acuerdo a los programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley General (DOF,2004) que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, refiere que "El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública".

La integración del Consejo Nacional como instancia superior de coordinación del Sistema Nacional, se encuentra establecido en el artículo 12 de la Ley General constituido de la siguiente manera:

- "El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;
- Los Gobernadores de los Estados;
- El Secretario de la Defensa Nacional;
- El Secretario de Marina;
- El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- El Procurador General de la República;
- El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública".

En el artículo 15 de esta Ley General, se establecen los asuntos que el Consejo Nacional conocerá y resolverá, que constan entre los de mayor importancia lo siguiente:

- La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública;
- La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;
- La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública provee recursos para el fortalecimiento de la capacidad financiera del estado en materia de seguridad, procuración e impartición de justicia. Los recursos serán destinados al equipamiento de las corporaciones policiacas tales como: infraestructura en seguridad pública (construcción y modificación del sistema penitenciario); el establecimiento del Sistema Nacional de Información "Plataforma México" (programa de suministro, actualización, intercambio y sistematización de la información sobre seguridad pública, (la información en Apoyo a la Procuración de Justicia, la cual comprende el Registro Nacional de Indiciados, Procesados y Sentenciados, el Registro de Mandamientos Judiciales, el Registro de Huellas Dactilares y de la Estadística de Seguridad Pública y la identidad del personal de seguridad pública, entre otros); la capacitación y profesionalización de la policía; así como para la prevención del delito y participación ciudadana (Convenio SP-QR, 2008).

Sector seguridad pública.

La seguridad de una nación se construye de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba dentro de la jerarquía vertical. La cooperación y la coordinación entre distintos órdenes de gobierno incluye la participación del jefe de Estado, jefes de gobierno, responsables de dependencias, jurisdicciones y todos los que participan en este proceso inician y finalizan el ciclo de acción.

La finalidad de estas acciones de cooperación, es vigilar y/o aplicar correctamente el procedimiento, que garantice la responsabilidad de sus programas en materia de seguridad pública.

Para tal efecto se tiene una estructura de operación y cooperación de funciones de los órganos del Poder Federal en Seguridad Pública (Alvarado, 2009) los cuales se presentan de la siguiente manera:

- Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública
- Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, Sistema Penitenciario y Seguridad Pública Municipal

La Coordinación de las autoridades.

El objeto de la coordinación de las autoridades competentes de la federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de seguridad pública, se funda en el Art. 9 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de acuerdo a lo principales puntos siguientes:

- Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Determinar las políticas de seguridad pública;
- Ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones;
- Desarrollar los alineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;

- Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública;

La coordinación de seguridad pública entre la federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios comprenderán las siguientes materias:

- Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;
- Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 50 de esta ley;
- Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.

Marco jurídico de seguridad pública en el Estado.

Las normas jurídicas que regulan las funciones de la seguridad pública están dispuestas en el Artículo 36, 66 Frac. I, II y VI, 71, 80, 83, 109 y 117. De la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 28 de Marzo de 2005. En la que se establece las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios, con la finalidad de constituir el Sistema Estatal de Seguridad Pública. Por otra parte, se incluyen también, el establecimiento del programa que contiene las acciones que deberán realizar los cuerpos policiacos en el corto, mediano y largo plazo.

Artículo 36.- El Sistema Estatal de Seguridad Pública, es una entidad jurídica que se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones coordinadas de conformidad a las facultades constitucionales y legales que tienen como propia las autoridades en materia de seguridad pública, y que convergen en una instancia permanente que instruye y da seguimiento a los acuerdos y a los convenios que adopten y celebren dichas autoridades, tendientes a cumplir con los objetivos y fines de la seguridad pública.

Artículo 66. Las autoridades competentes del Estado y los Municipios se coordinarán para:

I.- Integrar el Sistema Estatal de Seguridad Pública;

II.- Determinar las políticas de seguridad pública, así como para ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta Ley;

VI.- Tomar medidas realizar acciones y operativos conjuntos.

Artículo 71. En el Estado, se establecerán Consejos Municipales, encargados de la coordinación, planeación y supervisión del servicio de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de gobierno.

Artículo 80. El Programa Estatal de Seguridad Pública, es el instrumento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los cuerpos de seguridad pública en el corto, mediano y largo plazo, de conformidad con los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública. Dicho programa tendrá el carácter de prioritario y su disposición se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones legales y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.

Artículo 83. Los Ayuntamientos del Estado deberán conducir sus actividades en materia de seguridad pública, con sujeción a las orientaciones, lineamientos y políticas establecidas en sus planes municipales de desarrollo. En congruencia con éstos y con los Programas Nacionales y Estatal de Seguridad Pública, deberán de elaborar sus programas de seguridad pública.

Artículo 109. Corresponde a los Municipios, con el concurso del Estado cuando así sea necesario y a instancia del Municipio, la eficaz prestación en sus respectivas jurisdicciones del servicio de seguridad pública, sin perjuicio de la coordinación que en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública, se dé entre los tres niveles de gobierno.

Artículo 117. La Coordinación de los Cuerpos Policiales Preventivos, Estatales y Municipales, tienen por objeto establecer criterios uniformes en materia de seguridad pública, así como para lograr solidez en el mando de los mismos.

Marco jurídico de seguridad pública en los municipios del Estado.

En cada municipio que compone la geografía del Estado, está contemplado un marco jurídico de carácter municipal para la función de la seguridad pública. Se establecen los reglamentos dentro de cada rubro del bando de policía y buen gobierno de los municipios. En dichos reglamentos de Seguridad Pública se establecerán los compromisos que deberán gestionar los Ayuntamientos en la prestación de seguridad pública.

2.5 Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.

El gobierno federal en su búsqueda por restablecer el sentido de la función de la seguridad pública del Estado, se propuso establecer estrategias que evocan la protección y el servicio a la sociedad, a una justicia que todos vean y a la que todos tengan acceso con sus demandas; una justicia transparente, visible bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Para el logro de estos resultados se crean siete ejes que fortalecen estos principios y que contemplan políticas, metas y líneas de acción.

Eje 1. Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia.

Eje 2. Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

Eje 3. Desarrollo institucional.

Eje 4. Sistema penitenciario.

Eje 5. Combate a la Corrupción.

Eje 6. Tecnología.

Eje 7. Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.

Eje 1.- Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia. La gestión del Consejo Nacional de Seguridad Pública en función de sus

facultades, integra y armoniza entre los tres órdenes de gobierno las políticas y presupuesto destinado a la disminución de la delincuencia, para tal efecto se fundamenta con el Sistema Nacional de Seguridad Pública para la correcta aplicación de los programas en los siguientes rubros:

- Coordinación Operativa.
- Interconexión e inter-operatividad de sistemas de información.
- Evaluación y control de confianza y depuración de corporaciones policiales.
- Formación y profesionalización.
- Indicadores de medición.

Se busca eliminar la duplicidad de las funciones de las distintas corporaciones policiales. Atender los distintos tipos de delitos, así como la cobertura geográfica en el despliegue de policías. De esta forma se constituye una nueva forma de actuar de la policía, con la Integración de las diferentes corporaciones de policías federales como son:

- La Policía Federal Preventiva (PFP),
- La Agencia Federal de Investigación (AFI),
- Los agentes migratorios (INM) y
- La Central de Inspección Fiscal y Aduanera (CIFA).

Estas acciones es posible mediante una política pública de coordinación en un mando único, que además contempla la atención del sistema penitenciario en coordinación con las entidades estatales. La base de operación está definida en recuperar los espacios públicos de la inseguridad y su combate frontal.

2.- Prevención del delito y participación ciudadana. Este esquema de trabajo está enfocado a la prevención del delito. El tener puestos los cinco sentidos en los factores que originan los delitos, permite plantear y desarrollar instrumentos de vinculación de una mejor convivencia de la comunidad. Se planea crear actividades que fomenten la comunicación en los habitantes y se integren con el compromiso de la participación social y cultura de la denuncia. De la finalidad

es de anticiparse a los hechos delictivos al compartir ideas e inquietudes para el beneficio de la sociedad y protección de los derechos humanos.

La secretaría de seguridad pública, se relaciona mediante una estrategia con expertos y dependencias que manejan información relevante de programas y políticas de seguridad. Dichas instituciones tienen propuestas que se promueven entre los organismos sociales, para ello se crean los consejos ciudadanos de seguridad pública como enlace con estos organismos.

La estrategia está integrada por tres programas:

- Escuela segura, que busca recuperar la seguridad y la sana convivencia en el entorno escolar.
- Salud sólo sin drogas, para prevenir adicciones.
- Recuperación de espacios públicos, que promueve la rehabilitación de espacios para la convivencia social con libertad y seguridad.

Eje 3.- Desarrollo institucional. Los programas que se desarrollan para esta etapa es la profesionalización de los cuerpos policiacos. Los programas van desde nuevos modelos en la formación policial hasta la especialización de mandos policiales. En lo que respecta a la profesionalización se presenta el servicio profesional de carrera, que integra toda la normatividad que apruebe tener un mejor cuerpo policiaco; la capacitación mediante la escuela básica de policía para la división de fuerza de apoyo y proximidad social; la profesionalización a través de la escuela superior de investigación, que se toma en cuenta a partir de méritos académicos y desempeño laboral y que deseen estar en áreas específicas; la formación especializada de mandos de policía.

Eje 4.- Sistema penitenciario. Las estrategias planteadas en este eje, buscan recuperar los espacios para lo que fueron creados los centros penitenciarios. La readaptación del interno a la sociedad, se establece mediante estrategias para la disminución de la actividad delictiva intramuros, así como ampliaciones y

construcción de nuevos centros para el control de presuntos responsables y sentenciados, esto dentro de las políticas en los tres órdenes de gobierno.

Eje 5.- Combate a la Corrupción. El siguiente eje está diseñado para proporcionarle confianza a la sociedad. Se crea mediante el fortalecimiento al servicio profesional de carrera con los centros de control de confianza. El objetivo es la búsqueda del personal que cubre un perfil dentro de cada una de las etapas que tiene que pasar para su incorporación como elemento policiaco. También se maneja el escalafón para subir su nivel de responsabilidad, lo anterior con capacitación y otorgamiento de becas en algunos casos, la finalidad es prevenir la actuación del policía.

Eje 6.- Tecnología. Eje empleado para la innovación del uso de la información a nivel nacional de las dependencias policiales, conocido como plataforma México. A través de una red de telecomunicaciones interconectadas en puntos estratégicos, la investigación sirve para uniformar programas, información, reportes y archivos. La finalidad de esta plataforma es agilizar el uso de la base de datos federal de toda investigación, con temas de seguridad pública utilizando infraestructura y equipos modernos.

Eje 7.- Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil. Los indicadores de Medición, permiten ofrecer a la sociedad el acceso a la información y conocimiento que revelan la eficiencia de la autoridad, mediante bloques de datos para su fácil manejo y comprensión de la actuación policial.

2.6 Participación de Las fuerzas armadas en materia seguridad pública.

Las autoridades policiales tienen presencia en toda la república, con el objetivo de darles seguridad e integridad a sus habitantes. El problema que presenta es la poca confiabilidad en el ejercicio de sus funciones. Lo que conlleva al Estado buscar en el aparato militar la solución a este problema de inseguridad.

Las fuerzas armadas mexicanas constituyen una de las pocas instituciones del poder público que la sociedad considera confiable. Es así como dentro de las múltiples actividades y funciones que tienen las fuerzas armadas, están las acciones de carácter policial, parapolicial, la atención a situaciones de desastres naturales y socio-organizativos; (Moloeznik, 2007).

La seguridad pública tiene mecanismos que no se resuelven por estrategias creadas para la guerra, sino mediante estrategias convencionales de guerrilla urbana, una combinación de acción cívica con acción militar directa (Benítez, 1996). De acuerdo a lo anterior la acción militar creada para el combate con fines para la guerra no funciona igual para la seguridad pública que contrarreste el ataque de la delincuencia. La delincuencia organizada realiza sus actividades ilícitas cuando tiene participación interna en el gobierno. Lo que le permite moverse de un sector a otro y el ejército no está mejor preparado que los civiles para identificar esas participaciones dentro del sector público.

El aparato militar de México se orienta y desarrolla para enfrentar amenazas de afectación social. Su guerra, las actividades ilícitas de las grandes organizaciones delictivas. Esto se da a partir de la desintegración de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia. La ampliación de la misión del ejército se concentra en la destrucción de plantíos de marihuana y amapola en zonas de difícil acceso, y no en la intervención en la administración pública.

En años recientes se percibe una expansión de los roles militares, usurpando funciones de persecución de carácter penal. Principalmente se debe a la intromisión de la delincuencia en la administración pública, con la que puedan manipular sus actividades. De ahí que, durante 2007, 69% de los mexicanos reconozca tener una buena o muy buena opinión sobre sus fuerzas armadas (Tirado, 2007).

2.7 Recursos destinados a la seguridad pública.

Recursos para seguridad pública.

El financiamiento público federal para el sistema de Seguridad Pública, ha sido una de las herramientas, que el Estado Mexicano tiene para disminuir los índices delictivos. Para tal efecto la distribución de los recursos entre las entidades federativas, es realizada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. La coordinación viene dándose con el Sistema Nacional de Seguridad Pública de acuerdo al Artículo 21 párrafo quinto de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los instrumentos y criterios metodológicos para la sana distribución de los recursos están establecidos en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal. Los elementos considerados, son el número de habitantes, índice delictivos y de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados (AFEFM, 2005) y al fortalecimiento de los objetivos, y estrategias y líneas del Plan Nacional de Desarrollo (AFEFM, 2008).

A partir del año 2001 las funciones de seguridad pública, dejan de ser de la Secretaría de Gobernación para formar parte de la nueva Secretaría de Seguridad Pública. Como consecuencia el presupuesto representativo en materia de Seguridad Pública, se encuentra distribuido en dos módulos. El primero, ejercido por el Gobierno Federal y de manera autónoma por el receptor, determinado dentro de cuatro ramos administrativos del gasto programable: Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, Secretaría de Defensa Nacional y Secretaría de Marina. La segunda se relaciona con los recursos que el Gobierno Federal establece con las Aportaciones a las Entidades Federativas y Municipios, a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) perteneciente al Ramo 33.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

La ley de coordinación fiscal en su artículo 45 menciona que los Estados y el Distrito Federal reciben recursos del FASP, destinados a las tareas de seguridad pública exclusivamente a:

- Los recursos humanos de las distintas dependencias relacionadas con la seguridad pública;
- Equipamiento de las corporaciones policiales que incluye a peritos, ministerios públicos, policías preventivos, custodios penitenciarios;
- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática; y el servicio telefónico nacional de emergencia (066);
- Infraestructura para la procuración e impartición de justicia, la readaptación social y de menores infractores.

En cuanto a los montos que se le asignan a cada rubro, están establecidos en el artículo 44 de la LCF. Se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos Federal, y con base en los criterios, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, considera lo siguiente: Número de habitantes, índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento de indiciados y sentenciados, avance en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. (CEFP/036/2006).

Recursos para seguridad pública 2005-2008.

Con base en la información del Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal, la tabla 7 muestra la distribución de los recursos dedicados a seguridad pública en México durante el periodo del año 2005-2010 en millones de pesos corrientes. El presupuesto destinado a las secretarías federales de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública, más el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, fue de 488 mil 723 millones de pesos (mdp) para la seguridad pública en México durante el periodo total, esto nos muestra el

crecimiento que se dio en estos rubros que van de 52 mil a 110 mil millones de pesos entre el año 2005 y 2010.

Uno de los componentes de la Seguridad Pública para el combate a la inseguridad en los Estados y Municipios, es el gasto del FASP, que sufrió una ligera variación en la asignación del gasto para el año 2009 con respecto al año anterior, al incrementar 916 millones de pesos y mantenerlo hasta el año 2010.

El presupuesto para la Secretaria de la Defensa Nacional es donde se ha visto una asignación mayor de recursos, a pesar que la tasa de crecimiento promedio anual es del 10.65%, y para la Secretaria de Seguridad Pública es del 33.36%.

El gasto para la Secretaria de Seguridad Pública para su función se incrementó en un 180% en tres años al pasar de 7 mil millones de pesos a 19 mil millones de pesos del año 2005 al 2008. A partir del año 2009, en este mismo rubro se vio un importante aumento del 67% con respecto al año anterior, aproximadamente el doble de la tasa de crecimiento promedio anual (TCPA).

Tabla 7- Presupuesto público federal en materia de seguridad y defensa nacional. (en millones de pesos corrientes)								
RAMO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005-2010	TCPA 2005-2010
SEDENA	24,002	26,032	32,201	34,861	43,623	43,632	204,352	12.70
SEMAR	8,636	9,164	10,951	13,383	16,059	15,992	74,185	13.11
PGR	8,144	9,551	9,217	9,308	12,310	11,781	60,311	7.66
SSP	7,037	9,274	13,665	19,712	32,917	32,438	115,042	35.75
FASP	5,000	5,000	5,000	6,000	6,917	6,917	34,834	6.71
TOTAL	52,819	59,021	71,033	83,263	111,826	110,760	488,723	15.96

Fuente: elaboración propia con base en Presupuesto de Egresos de la Federación, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010

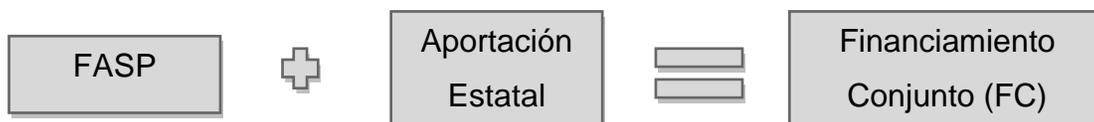
SEDENA, SEMAR, PGR, SSP: Anexo 1.C. Gasto Neto total del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007-2010. (DOF 28/12/2006, DOF 13/12/2007, DOF 28/11/2008, DOF 07/12/2009)

FASP: Anexo 12 DOF 28/12/2006, Anexo 13 DOF 13/12/2007, Anexo 14 DOF 28/11/2008, Anexo 14 DOF 07/12/2009

2.8 Recursos para la seguridad pública en el estado de Q. Roo.

En el año 1996 fue firmado el Convenio General de Colaboración en Materia de Seguridad Pública entre la federación, por conducto de la Secretaría de Gobernación, y las Entidades Federativas, para coordinar políticas, estrategias y acciones legales y administrativas necesarias para el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los recursos del financiamiento conjunto federal y estatal se integraban en un fideicomiso conocido como el Fondo de Seguridad Pública (FOSEG) para el periodo del año de 1998 a 2008. A partir del año 2009 dichos recursos se integran en una cuenta bancaria de la entidad federativa designada y deja de llamarse así.



Fondo de Seguridad Pública en el estado de Q. Roo.

Con este tratado el Gobierno de Quintana Roo, llevo a cabo un convenio de coordinación con el Gobierno Federal en 1998, el resultado de este convenio fue la creación del Fideicomiso Fondo de Seguridad Pública del Estado (FOSEG), siendo el Banco de Crédito Rural Peninsular quien formalizara y recibiera el depósito de las aportaciones de recursos del Gobierno Federal, así como la del Gobierno del Estado. La finalidad del FOSEG es la de financiar las acciones en materia de seguridad pública, en el que se ha establecido que la administración de los recursos del FASP y los recursos aportados por el Gobierno de Quintana Roo sean por conducto de este fideicomiso.

En septiembre de 2003, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, acordó el cambio de la institución financiera debido a la extinción legal del Sistema Banrural, por lo que se lleva a cabo la suscripción del convenio de sustitución

de administradora del Fideicomiso de Distribución de Fondos para la Seguridad Pública del Estado (FOSEG), por lo que el Gobierno del Estado y Nacional Financiera firman este convenio para que por su conducto le sean transferidos los recursos del desaparecido Banrural y con ello continuara administrando los recursos del Estado y del FASP para los proyectos de Seguridad Pública.

Recursos para la seguridad pública estatal en el año 2010.

El convenio realizado entre el Gobierno Federal y los Estados en materia de seguridad pública, permite la coordinación del FASP. En dicho documento se desglosa las políticas y acciones que deben emprenderse de acuerdo a lo que establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es decir que estarán sujetos a ejes que sustentan las estrategias y acciones a seguir para la prevención del delito. De dichos ejes se derivan los acuerdos, resoluciones, lineamientos y políticas del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Es así como para el año 2010, los ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el Estado de Quintana Roo establecido en el convenio ante la instancia federal, se encuentra conformado por siete ejes estratégicos de prevención del delito y combate a la delincuencia.

Las aportaciones que comprometen los rubros de los programas dentro de los ejes estratégicos se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación en lo que se refiere al Ramo 33. Por otra parte también se tiene los recursos que aporta el Gobierno Estatal de Quintana Roo para los mismos rubros de la Seguridad Pública dentro de estos mismos ejes estratégicos.

La Tabla 8 muestra la distribución de los recursos federal y estatal para el año 2010 dentro del Presupuesto de Egresos del Gobierno de Quintana Roo. Para la función de la seguridad pública con un total de 176 millones de pesos, de los cuales 140 millones de pesos es del fuero federal y 35 millones de pesos del

fue ESTATAL, lo que permite fortalecer los esfuerzos para la protección de las personas, las familias y sus bienes.

Tabla 8- Recursos para la seguridad pública en el Estado de Quintana Roo 2010. (en millones de pesos)			
EJE	Recurso Federal	Recurso Estatad	Aportación Total
Alineación de las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia	63.92	20.03	83.94
Prevención del delito y participación ciudadana	0.00	7.08	7.08
Desarrollo institucional	4.00	0.61	4.61
Sistema penitenciario	22.90	0.37	23.27
Combate a la corrupción	1.18	0.52	1.70
Plataforma México	44.82	5.70	50.52
Indicadores de medición	4.01	0.90	4.91
	140.83	35.21	176.04

Fuente: V Informe de Gobierno del Estado de Quintana Roo, Secretaria de Seguridad Pública del Estado

Clasificación de programas en los Ejes estratégicos.

De los Ejes estratégicos se derivan los objetivos, las líneas de acción, las metas programáticas y operativas. Se establecerán conjuntamente a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Gobierno del Estado de Quintana Roo de conformidad con los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Se incluirán en los anexos técnicos la propuesta de inversión por ejes, programas, proyectos y acciones, esta información permite distribuir los montos de los recursos del FC, así como definir indicadores de seguimiento y evaluación de los objetivos propuestos de cada uno de los ejes.

Por lo que hace al Eje de Alineación de las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia, se planteó 13 programas entre los que se encuentra:

- Equipamiento de Personal e Instalaciones para Centros de Readaptación Social
- Infraestructura para la Procuración de Justicia
- Infraestructura de Apoyo a Tribunales Superiores de Justicia para la Seguridad Pública en el Ámbito Penal

En el caso del Eje Prevención del Delito y Participación Ciudadana los dos programas planteados promueven su participación en las acciones de la seguridad pública son las siguientes:

- Atención a la Demanda Ciudadana
- Participación de la Comunidad

Por lo que hace al Eje Desarrollo Institucional, se tiene el planteamiento de programas como son las siguientes:

- Formación y Capacitación
- Formación Especializada

En el Eje del Sistema Penitenciario, se programo la Construcción, Mejoramiento o Ampliación de Centros de Readaptación Social, así como de Tutelares de Menores Infractores (Centros de Readaptación de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal).

En el eje del Combate a la Corrupción, se programo la Creación y Fortalecimiento del Centro de Control y Confianza mediante la Formación y Capacitación del Personal y asignación de Becas.

En el Eje de Plataforma México, los programas y proyectos planteados están destinados al mantenimiento de la infraestructura y equipo, así como el suministro, actualización, intercambio y sistematización de la información sobre seguridad pública, se encuentra contenida en:

- Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066

- Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089
- Registro Público Vehicular

En el eje de Indicadores de Medición, se plantean los programas para mantener actualizados los mecanismos operativos del sistema de seguimiento con indicadores, los cuales se presentan de la siguiente manera:

- Programas de Seguimiento y Evaluación
- Equipamiento y Otros Gastos Vinculados al Seguimiento
- Programa de Evaluación

RESUMEN

Instrumentos políticos para la gestión de la seguridad pública.

La seguridad pública.

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad y tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Para tal efecto el gobierno dividió la provisión de la seguridad pública en tres fases: a) la prevención del delito, b) la procuración y la administración de justicia y c) la readaptación social.

Funciones de la Seguridad Pública

La función de seguridad pública está bajo la responsabilidad del Estado y para su ejecución, estarán las autoridades de la policía preventiva y del Ministerio Público; la gestión administrativa estará a cargo de los juzgados; La ejecución de penas estará en los Centros de Readaptación Social.

Estructura normativa de la seguridad pública.

Se contempla la participación de los tres órdenes de Gobierno, para la disminución de la delincuencia, ejecutando la parte que le corresponde. Bajo la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que refiere la integración con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la ley.

La Coordinación de las autoridades.

La coordinación de las autoridades competentes de los 3 órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, se funda en el Art. 9 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de acuerdo a los principales puntos siguientes:

- Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Determinar las políticas de seguridad pública;
- Ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones;

- Desarrollar los alineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;

Marco jurídico de seguridad pública en el Estado.

Las normas jurídicas que regulan las funciones de la seguridad pública están dispuestas en el Artículo 36, 66 Frac. I, II y VI, 71, 80, 83, 109 y 117. De la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 28 de Marzo de 2005. En la que se establece las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios, con la finalidad de constituir el Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Marco jurídico de seguridad pública en los municipios del Estado.

En cada municipio que compone la geografía del Estado, está contemplado un marco jurídico de carácter municipal para la función de la seguridad pública.

Participación de las fuerzas armadas en materia seguridad pública.

Las fuerzas armadas mexicanas constituyen una de las pocas instituciones del poder público que la sociedad considera confiable. Es así como dentro de las múltiples actividades y funciones que tienen las fuerzas armadas, están las acciones de carácter policial, la atención a situaciones de desastres naturales.

Recursos para seguridad pública

El financiamiento público federal para el sistema de Seguridad Pública, se distribuye en 2 módulos: El primero, ejercido por el Gobierno Federal y de manera autónoma por el estado, determinado dentro de cuatro ramos administrativos del gasto programable: Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, Secretaría de Defensa Nacional y Secretaría de Marina. La segunda se relaciona con los recursos que el Gobierno Federal establece con las Aportaciones a las Entidades Federativas y

Municipios, a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Recursos para seguridad pública 2005-2008

El presupuesto destinado a las secretarías federales de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública, más el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, fue de 488 mil 723 millones de pesos.

Recursos para la seguridad pública en el estado de Q. Roo en el año 2010.

Los recursos federal y estatal para el año 2010 dentro del Presupuesto de Egresos del Gobierno de Quintana Roo alcanzo un total de 176 millones de pesos.

CAPITULO

3

LA INSEGURIDAD E INCIDENCIA DELICTIVA EN QUINTANA ROO

3.1 LA SEGURIDAD CIUDADANA.

En México como en América Latina, el tema de la seguridad ciudadana se incrementa notablemente día a día en la población. Lo que ha generado un obstáculo para el desarrollo humano y la disminución del nivel de calidad de vida. La comunidad como persona, ve con preocupación sus opciones reales de vida en una convivencia más ruda de su entorno. Las entidades ven también limitadas sus opciones de organización por este fenómeno, debido a que se sienten amenazados en la seguridad, principalmente los que están relacionados a los bienes públicos elementales.

Dentro del análisis de la delincuencia, se puede observar en sus diferentes aspectos de inseguridad (objetiva y subjetiva), que existen factores de carácter externo que abarcan la dimensión regional de México. Intereses de poder, corrupción, drogadicción y cualquier actividad antisocial que se traslada de un lugar a otro. Esta situación ha concedido un impacto traumático a la sociedad, puesto que los delitos van acompañados, por lo general de acciones violentas hacia personas indefensas.

Para la opinión pública, la seguridad ciudadana se vuelve una preocupación principal, dado que las personas lo ven como el nivel de calidad de vida que una sociedad moderna desea. Por lo que es posible analizar el problema de seguridad ciudadana desde el punto de vista legislativo, es decir, desde la base que regula la conducta social.

La revisión de las leyes vigentes, acceden a identificar los apartados que ya no proporcionan soporte a la evolución de las actividades ilícitas generadas por la conducta humana. Leyes que con el pasar del tiempo se vuelven obsoletas por la misma modernización de la actuación de la delincuencia, favoreciendo la trasgresión a la ciudadanía.

La sociedad debe conocer claramente cuáles son sus derechos y obligaciones hacia la misma sociedad. Conocer nuestros derechos como ciudadano permitirá prevenir y tener una defensa ante cualquier embate delictivo. Contrario a esto cuando no conocemos cuales son los límites de nuestros derechos y obligaciones, se tiende a romper ese equilibrio natural y social, facilitando la actuación del delincuente en todo orden.

Entonces para que un sistema social se desenvuelva en armonía y equilibrio entre libertad e igualdad, es necesario conocer principalmente las reglas de conducta que nos darán la libertad ante la sociedad. Por lo tanto la Seguridad Ciudadana es la condición social que admite y asegura la libertad del ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las personas, así como la percepción de tal situación al tener una seguridad al actuar.

La violencia.

La violencia tiene dos aspectos que se diferencian claramente además de estar interrelacionadas: la inseguridad que es la dimensión que se refiere concretamente a los actos de violencia objetiva o falta de seguridad; y la percepción de inseguridad que se refiere a la sensación de temor y que tiene que ver con el ambiente subjetivo de la hecho social del miedo generado por la violencia directa o indirecta.

La medición de la violencia con técnicas e instrumentos modernos en la informática, proporciona información de la cronología de la violencia. Esta medición ha permitido empezar a estudiar las lógicas recurrentes de algunos hechos delictivos respecto de ciertas variables que antes no habían sido consideradas. Con los llamados observatorios del delito, que son sistemas de vigilancia, que utilizan información georeferenciada. A partir del 2005 la Iniciativa de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para México (ONUDD) elabora el proyecto H32 mediante acuerdo con la Procuraduría General de la República.

La cronología de la violencia, examina la presencia de una cierta lógica e irregularidad del comportamiento de cada tipo delito con relación al tiempo. Los tipos de delitos se desarrollan en ciertas horas, en algunos días y en determinados momentos del año, los cuales se basan en los comportamientos culturales, económicos o sociales de una población. Por lo tanto se empieza a desarrollar el concepto que vincula el tiempo con el delito. Al evidenciar los usos sociales, económicos y culturales del tiempo sumado con el espacio, es posible considerar otras variables que ayudan a entender los delitos y sus lógicas.

Cuando aplicamos esta lógica podemos ver en el ejemplo siguiente la actuación de la delincuencia según el tiempo y espacio: el robo de vehículo en el espacio público y el robo de electrodomésticos en el espacio privado. Al ejemplo anterior se suma que el uso social de cada tipo de espacio está vinculado a la jornada de trabajo (economía) o a las actividades recreativas (cultura).

Por lo tanto se puede mencionar que en la cronología delictiva, juegan un papel importante la lógica de los tipos de espacios y delito, de las actividades que las usan o no, los cuales están relacionados entre sí.

Delitos.

Los delitos registrados de mayor incidencia y que contempla el código de procedimientos penales del estado de Quintana Roo:

- Amenazas
- Encubrimiento
- Abuso de confianza
- Allanamiento de Morada
- Abusos deshonestos
- Homicidio
- Despojo
- Portación, fabricación, importación y acopio de armas prohibidas (PFIAAP)
- Incumplimiento de las Obligaciones de Asistencia Familiar (IOAF)
- Violación
- Fraude
- Daños
- Lesiones
- Robo
- Otros

Delitos graves.

El Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Quintana Roo, menciona en su Sección Cuarta Art. 100 párrafo II a los que se consideran delitos graves según lo previsto en los siguientes artículos: 86 en relación al 14 respecto de la conducta dolosa, 87 en relación al sujeto del delito que actuó como provocador, 88, 89, 94, 100 fracción III y último párrafo en relación al 14 respecto de la conducta dolosa, 117, 118, 119, 124, 127, 128, 129 párrafo segundo, 142 fracción II en relación al 145 fracciones I, V, VI, VII y VIII, 148 Bis, 148 Ter, en sus Fracciones II y III, 149 Bis, 153 fracción XV, 156, 159 párrafo segundo, 171 párrafo primero, 172 Bis, 172 Ter, 189 bis, 191, 192 bis, 192 ter, 192 quáter, 194 quíntos, 202, 203, 204 y 268 fracciones I, II, III, IV y V.

La seguridad regional.

En el concepto básico de región tenemos que, es todo espacio o extensión de terreno más pequeño que el área total de interés. Está conformado por características geográficas, étnicas, lingüísticas y administrativas. También puede comprender partes de más de un país.

De acuerdo con Celis (1988) donde el hombre vive y produce se crea un espacio económico, a la que se incluye la instalación de infraestructura social un lapso de tiempo determinado. El ser humano hace públicas sus propósitos de interés general en la integración geoespacial de la comunidad, con actividades y características que los identifican hasta formar las regiones.

La seguridad regional es la condición de estabilidad en que una porción territorial de un país está seguro de ataques internas y externas. La necesidad de una gestión global de la seguridad nacional, exige replantear las prioridades y jerarquías de seguridad en los niveles regionales, a fin de erradicar los riesgos que surgen de la fragmentación en las decisiones de las políticas públicas para la seguridad nacional.

Integrar al territorio en sectores homogéneos, permitirá a la seguridad regional forma un bien público que satisfaga a zonas en particular en los municipios. Incluye a representantes públicos y privados que permitan construir una política pública continua y acorde a las necesidades de la región.

Entender el significado de la seguridad a nivel regional y desde el punto de vista de la planeación de la geografía (Bassols, 1976), se logra juzgar las realidades por las que pasa una localidad. Realidades que por las características que presente, pueden afectar a otro sitio o región de manera indirecta.

Los efectos de la información de actos violentos trascienden desde su área de generación hacia otras zonas. En el caso de la seguridad en los municipios, que conforman las regiones en el Estado, la información de actos delictivos trasciende sus fronteras a través de varios medios:

- Las actuaciones delictivas son escenarios que se conocen debido a la tecnología moderna en la era de la información.
- El manejo de los medios de comunicación permite que la información se mueva de manera instantánea desde el momento y lugar en que suceden las acciones violentas, hacia otras regiones dentro del país o el mismo estado.
- La influencia de las noticias que de manera cotidiana son proporcionadas a la opinión pública, a través de los medios electrónicos.
- Incremento de índices de intimidación, lo que sin duda disminuye la convivencia social de la población, que ve con temor lo que sucede a su alrededor.

La investigación a nivel regional permite descubrir un enfoque distinto al tradicional estudio de la seguridad nacional. La división por regiones incluye información de carácter particular que funciona de manera distinta para una

región de mayor actividad económica a otro de menor densidad. Es así como distintas regiones ofrecen diversos factores, que son analizados para que sean tomados en cuenta en los programas de gobierno, en las proyecciones de la seguridad regional y que se focalizan al territorio haciéndolos apropiados a las realidades locales.

El estado de Quintana Roo se divide en tres zonas o regiones de acuerdo con la enciclopedia de los Municipios de México, (ver Tabla 9), los cuales han sido determinados en base a las características geográficas, productivas, culturales y sociales. Las regiones en que se divide el Estado son: Zona Norte, Zona Centro o Maya y Zona Sur

La Región Norte, incluye los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Cozumel, Lázaro Cárdenas y la costa del municipio de Solidaridad, destacando las principales actividades económicas relacionadas con el turismo, el comercio y la pesca.

La Región Centro, conocido como la zona Maya del estado, cuenta con los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y el territorio interior del municipio de solidaridad hoy Tulum; la dispersión de la población en pequeñas comunidades en esta región, hace que los servicios básicos se encuentren en un rezago.

La Región Sur, formada únicamente por el municipio de Othón P. Blanco con la extensión más grande de superficie de todos los municipios que componen el estado.

La tasa neta de migración de Quintana Roo en el 2010, es del 8.7%, ocupando el segundo lugar y debajo de Baja California Sur que ocupa el primer sitio con 11.2%. La tasa de crecimiento medio anual de la población del periodo 2005-2010 es del 3.1%. El aumento de la población en los municipios principalmente

turísticos de la Zona Norte genera focos delictivos. Crea un urbanismo que genera grandes concentraciones ciudadanas, que terminan siendo campos propicios a la delincuencia.

Tabla 9- División regional de los municipios de Quintana Roo y población.			
Región	Municipios	Población	
		2005	2010
Norte	Benito Juárez	572973	661176
	Cozumel	73193	79535
	Isla Mujeres	13315	16203
	Lázaro Cárdenas	22434	25333
	Solidaridad	135512	159310
Centro	José María Morelos	32746	36179
	Felipe Carrillo Puerto	65373	75026
	Tulum (2009)	0	28263
Sur	Othón P. Blanco	219763	244553
Estatal		1135309	1325578

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Población y vivienda para el Estado de Quintana Roo 2005 y 2010.

3.2. La inseguridad en Quintana Roo: Realidad y Percepción.

La perspectiva del fenómeno delictivo es alarmante, ya que está en constante cambio. Representa para el gobierno un problema serio, que tendrá que diseñar acciones para contrarrestar el impacto y la extensión de la violencia.

En la Grafica 1 nos muestra los datos oficiales de las causas penales ante los Juzgados del Tribunal Superior de Justicia del Estado (TSJ), éste pasó del 2005 con 3,551 a 5,095 delitos al término del 2010 con una diferencia de 1,544 procesos conocidos ante un juez. Por lo tanto, los delitos que afectaron a la población del estado se manifestó con un aumento del 43.48% durante este periodo de 6 años. Cabe destacar que la tasa de crecimiento promedio anual es de 12.76%

Grafico 1.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Juzgados Penales del Tribunal Superior de Justicia del Estado, periodo 2005-2010

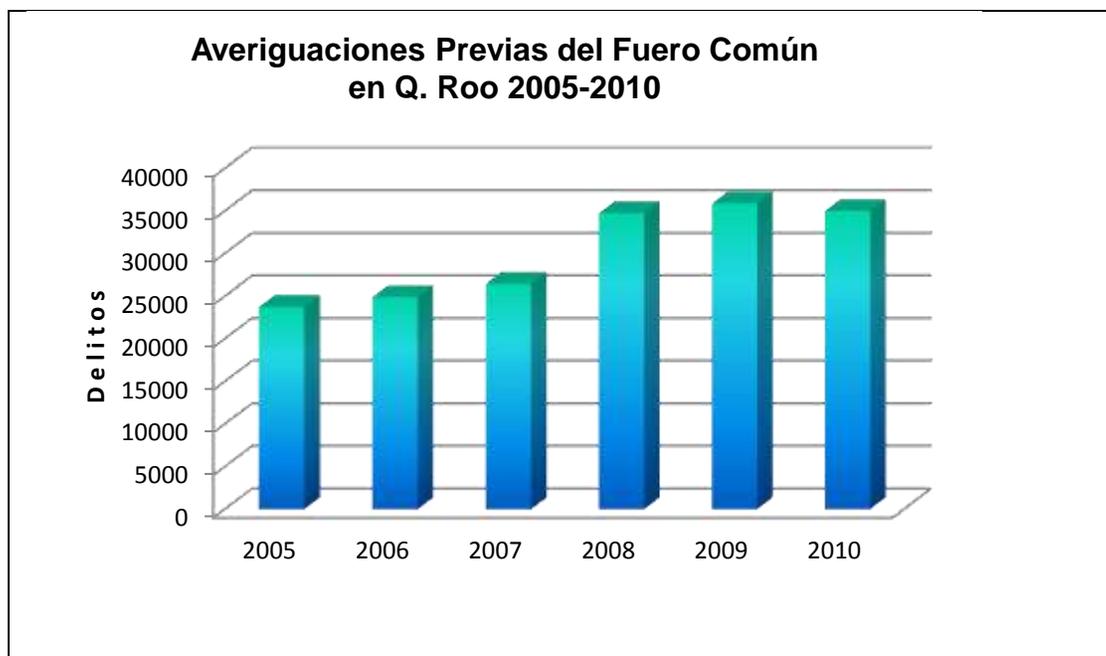
Inseguridad Objetiva

La delincuencia en el Estado tiene una tendencia al aumento en el número de delitos registrados dentro de un periodo de cinco años. Las cifras oficiales que

se muestran en la siguiente gráfica son del fuero común. Los delitos del fuero común se refieren a los delitos de competencia local, no incluye las del fuero federal. El fenómeno de la inseguridad objetiva se basa en la probabilidad estadística que tienen las personas de ser víctima de alguno o de varios tipos de delito, es decir, en el riesgo real.

De acuerdo con la Grafica 2, las cifras muestran un incremento de 11,247 delitos registrados o denunciados del fuero común en la Procuraduría General de Justicia del Estado, del año 2005 al 2010. Los datos son solo indicadores del problema que existe, ya que desconocemos la “cifra negra” de los delitos no denunciados lo cual nos aproximaría junto con los datos oficiales al problema real.

Grafico 2.



Fuente: INEGI

Elaboración propia con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado. periodo 2005-2010

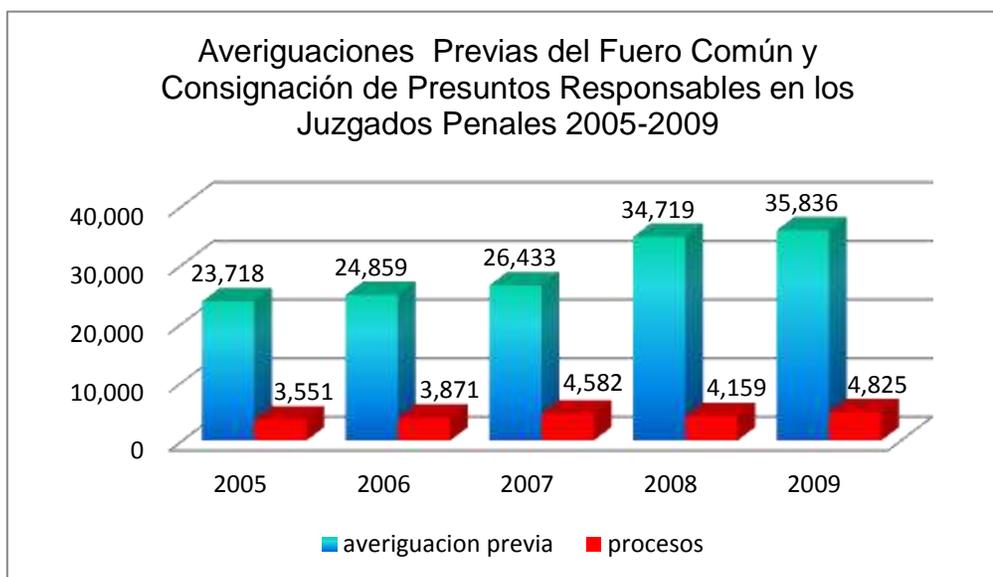
Notas: Una averiguación previa puede incluir uno o más delitos.

En el comparativo de la Grafica 3, entre las Averiguaciones Previas del Fuero Común y la consignación de presuntos responsables en los Juzgados Penales se observa lo siguiente.

En el 2005 fueron presentados ante la Procuraduría General de Justicia del Estado, 23,718 delitos en averiguaciones previas del fuero común. En ese mismo año fueron consignados a los Juzgados Penales del Tribunal Superior de Justicia del Estado 3,551 presuntos responsables. Lo que representa el 14.97 por ciento del total de los delitos conocidos.

En el caso del año 2009 las averiguaciones previas presentadas ante la procuraduría fueron 35,836 delitos del fuero común. En el mismo año se consignaron a los Juzgados Penales del Tribunal, 4,825 presuntos responsables. Lo que representa el 13.46 por ciento del total de los delitos conocidos. Es decir en 31,011 casos que representa el 86.54 por ciento de los delitos conocidos, las autoridades no fueron capaces de identificar al autor del delito, de reunir pruebas suficientes en su contra, de aprehenderlo o presentarlo ante el juez.

Grafico 3.



Elaboración propia con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado y datos de los Juzgados Penales del Tribunal Superior de Justicia del Estado, periodo 2005-2009

Inseguridad Subjetiva.

La percepción de la inseguridad parece aumentar significativamente, dado que el número de victimización también va en aumento y con ello se incrementa esta sensación de inseguridad. Asimismo, como muestran las cifras anteriores tan solo el 13% y 15% de los casos fueron resueltos durante 2005-2010. Lo anterior ha permitido que se produzca una falta de confianza en la policía y aumente la sensación de inseguridad entre la población.

Los delincuentes y las víctimas potenciales saben que la probabilidad de sufrir un castigo por cualquier delito es muy baja. Este hecho produce tres efectos:

- Aumenta las ganancias de la delincuencia, porque los delincuentes reconocen que hay poca probabilidad de castigo, así aumenta el número de delitos.
- Aumenta el sentimiento de inseguridad porque la población sabe que hay más probabilidad de sufrir un delito y existe poca probabilidad de resolver con éxito de los delitos que sufren.
- Disminuye el estímulo de la población de reportar los delitos. Menos gente quiere perder su tiempo reportando los delitos y ayudando a los investigadores si hay poca probabilidad de resolver sus casos.

A pesar de que son dos cosas distintas, la inseguridad objetiva y subjetiva se complementan, es decir, la demanda de seguridad por el riesgo real a ser víctima de un delito, se apoya en un temor impreciso a la delincuencia. De hecho, los resultados de las encuestas apoyan la conexión positiva entre el nivel de delitos y el sentimiento de inseguridad

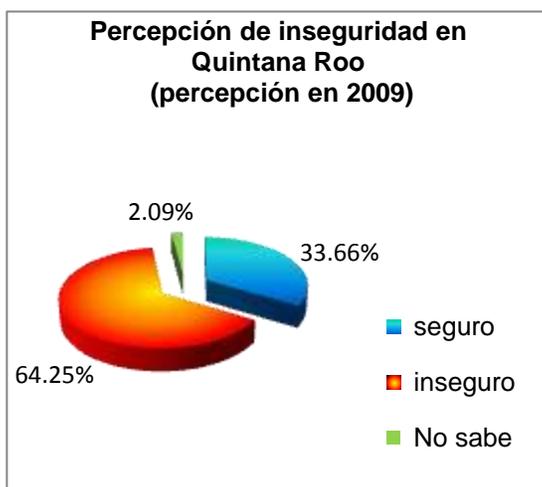
De acuerdo con la Grafica 4, los resultados de las Encuestas Nacionales Sobre Inseguridad versión 5 (ENSI-5), en el 2008 la percepción de la inseguridad fue del 57%, es decir que la población de 18 años o más, se considera inseguro en el estado.

Para el caso de la percepción de la seguridad, disminuyó muy poco, al pasar de un 35% en 2008 a un 33.66% en 2009. Sin embargo, se observa un aumento importante de la apreciación de la inseguridad ciudadana de 57% en 2008 a 64.25% en 2009. (Ver Gráfico 5).

Gráfico 4.



Gráfico 5.



Elaboración propia con datos de la Quinta y Sexta Encuesta nacional Sobre Inseguridad 2008 y 2009 del ICESI.

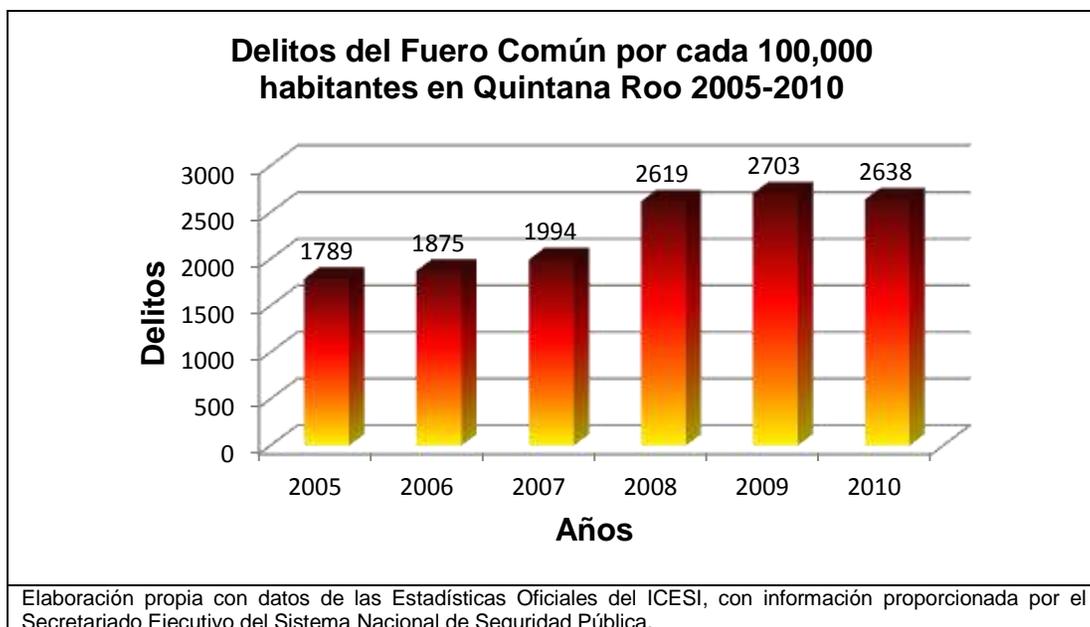
De acuerdo con el análisis anterior podemos mencionar que la sensación subjetiva de inseguridad, está relacionada con la percepción del riesgo de sufrir un delito. Efecto que priva a las personas de disfrutar plenamente de las libertades públicas y del ejercicio de sus derechos. Esta sensación se vive como un sentimiento donde se desarrollan todos los miedos, necesidades personales y sociales.

El nivel de victimización: Incidencia delictiva por cada 100,000 habitantes en el Estado, (ver Gráfico 6). Según crece la población en el Estado, igualmente crece la incidencia delictiva, y la probabilidad de que cualquier ciudadano sea víctima de la delincuencia.

Para el 2005, con una población de 1,135,309 habitantes, se registró una incidencia delictiva aproximadamente de 23,718 delitos del fuero común. En ese momento se registró 2,089 delitos por cada 100 mil habitantes en el estado, es decir que 1 de cada 48 habitantes estaba en riesgo de ser víctima del crimen.

En 2010 se recibieron 2,638 denuncias por cada 100 mil personas que acudieron ante agencias del ministerio público a levantar su queja. Mientras que la población aumento a 1,325,578 habitantes en el Estado, entonces uno de cada 38 habitantes estaba en riesgo de ser víctima del delito.

Grafico 6.



3.3 la incidencia delictiva.

En la Tabla 10, se muestra la evolución de los delitos que han iniciado un proceso en los juzgados penales del Tribunal Superior de Justicia del Estado (TSJ). Se destaca la tasa del crecimiento promedio anual (TCPA) de algunos delitos que afectan de manera indirecta en otras averiguaciones previas. Recordemos que una averiguación previa puede contener uno o varios delitos.

En tanto los delitos graves como el Homicidio, las Lesiones, el Robo y el Fraude tienden a subir cada año, el ritmo de delitos considerados no graves se mantiene proporcionalmente estable. Los delitos contra las personas tiende a bajar, en tanto que las de otros delitos suben, esto implica mayor diversificación en las infracciones a la ley.

Tabla 10-Delitos registrados ante los Juzgados Penales del TSJ del Estado de Quintana Roo. Periodos del año 2005 a 2010.							
Delito	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TCPA%
Abuso de confianza	60	79	78	57	113	77	5.12
Allanamiento de Morada	102	108	104	92	89	84	-3.81
Amenazas	23	26	43	17	22	12	-12.20
Daños	417	423	509	521	601	619	8.22
Despojo	95	71	77	110	111	73	-5.13
Fraude	122	139	184	207	243	226	13.12
Homicidio	105	124	143	178	180	186	12.12
I.O.A.F. a/	476	608	620	647	517	520	1.78
Lesiones	581	549	620	551	666	757	5.43
Robo	822	953	1207	891	1026	1076	5.53
Violación	220	286	298	245	242	231	0.98
Otros b/	257	279	318	307	653	823	26.21
P.F.I.A.A.P. c/	103	134	154	167	205	223	16.71
Encubrimiento	21	23	35	33	20	14	-7.79
Abusos deshonestos	147	188	192	136	137	174	3.43
Total de Procesos	3551	3990	4582	4159	4825	5095	

FUENTE: Elaboración propia con datos de las Estadística penales del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

a/ Incumplimiento de las Obligaciones de Asistencia Familiar.

b/ Se refiere al término de delitos de menor cuantía.

c/ Portación Fabricación, Importación y Acopio de Armas Prohibidas

A nivel regional (ver Tabla 11) la incidencia delictiva en juzgados penales se concentra en los municipios de la zona norte en Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel; en el Centro Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco en el Sur. El aumento de la población en estos sitios se da principalmente por ser zonas turísticas y de comercio.

En el caso de Benito Juárez donde se tiene la mayor concentración de delitos, se tiene una tasa de crecimiento promedio anual de 10.8%. Es decir, que se generó 395 delitos por cada 100,000 habitantes de ese municipio en el 2010. También se tiene a Othón P. Blanco con 384 delitos por cada 100,000 habitantes y una tasa de crecimiento promedio anual de 7.49%

Tabla 11- Delitos registrados ante los Juzgados Penales del TSJ por municipios del Estado de Quintana Roo. Periodos del año 2005 a 2010.							
Región	Municipio	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	Benito Juárez	1564	1855	2372	2131	2630	2612
	Solidaridad	539	633	573	599	773	682
	Isla Mujeres	19	66	64	73	62	67
	Lázaro Cárdenas	30	49	108	72	59	69
	Cozumel	231	259	208	217	317	449
Centro	José M. Morelos	11	24	29	22	0	9
	Felipe C. Puerto	305	339	403	276	185	290
Sur	Othón P. Blanco	852	765	825	769	799	917
	Estatal	3551	3990	4582	4159	4825	5095

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de las Estadística penales del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

A continuación describimos las cifras oficiales de la criminalidad del fuero común ver (Tabla 12). Estas cifras han sido obtenidas de los informes del Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) e informes de gobierno de Quintana Roo dentro del periodo 2005-2010, y constituyen el número de posibles hechos delictivos denunciados ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas.

Tabla 12- Delitos registrados ante los ministerios públicos Dela PGJEde Quintana Roo. Periodo del año 2005 a 2010.						
Delitos	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Abuso de confianza	540	572	650	697	913	811
Allanamiento de mor.	409	381	349	465	512	516
Amenazas	477	496	589	983	1052	827
Daños	3521	3528	3339	4934	4861	4484
Despojo	404	454	438	595	577	522
Fraude	1048	1165	1195	1586	1735	1630
Homicidios	286	279	413	606	686	665
I.O.A.F. a/	1504	1859	1590	1530	1466	1385
Lesiones	3636	3615	3533	4246	4581	4070
Robos	8785	8942	10071	13913	14337	14829
Violación	354	476	499	451	485	472
OTROS b/	1495	1802	3025	4713	4631	4754
Hechos	1259	1290	742	0	0	0
Total Estatal	23718	24859	26433	34719	35836	34965

a/ Incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar.

b/ Se refiere a la consumación de delitos de menor cuantía.

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados del INEGI, Procuraduría General de Justicia del Estado e Informe de Gobierno I-II-III-IV-V-VI.

Aunque el crecimiento de la delincuencia es general y constante, se hace muy notable el rápido aumento de los delitos relacionados con el robo. Este delito paso de 8785 a 14829 en 2010, esto representa un aumento del 68.80% en el periodo. Las cifras confirman que se posiciona como el principal delito cometido en la entidad.

La ciudadanía que sufre de la delincuencia tiende a tomar medidas para salvaguardar su integridad física y patrimonial. Los impactos en la economía se manifiestan en los siguientes puntos:

- Las empresas y tiendas de seguridad aumentaron su competencia y voracidad.
- Los habitantes que han sido víctimas de robos, tras el ultraje que sufrieron adoptaron medidas de seguridad con recursos propios.
- A mayor número de robos, mayor precio a productos y servicios de seguridad.

La distribución de los delitos registrados de averiguaciones previas iniciadas en los ministerios públicos en cada municipio se manifiesta en la Tabla 13.

Tabla 13-Delitos registrados ante los ministerios públicos de la PGJE en Quintana Roo por Regiones y Municipios. Periodo del año 2005 a 2010.							
Región	Municipios	2005	2006	2007	2008	2009	2010
NORTE	B. Juárez	10849	11569	12662	19396	19955	17780
	Solidaridad	4275	5000	5847	5307	5347	5597
	Isla Mujeres	302	250	143	319	377	455
	Lázaro C.	179	180	237	237	249	292
	Cozumel	1499	740	1856	2017	2103	2330
CENTRO	J.M. Morelos	172	178	245	193	183	305
	F. Carrillo P.	481	534	496	498	557	626
	Tulum	0	0	0	829	875	938
SUR	Othón P. B.	5961	6408	4947	5923	6190	6642
	Estatal	23718	24859	26433	34719	35836	34965

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del INEGI, Procuraduría General de Justicia del Estado e Informe de Gobierno I-II-III-IV-V-VI.

Los municipios de Benito Juárez, Solidaridad y Othón P. Blanco, representan las estadísticas fuertes de la delincuencia en 2010 (ver Tabla 14). El municipio de Benito Juárez registro 2689 delitos por cada 100,000 habitantes y una tasa de crecimiento promedio anual del 10.38%. En caso de Solidaridad fue 3513 delitos por cada 100 mil habitantes y una tasa de crecimiento anual del 5.54%. El municipio de Othón P. Blanco registro 2716 delitos por cada 100 mil habitantes y una tasa de crecimiento anual relativamente baja del 2.19%.

Tabla 14- Delitos por cada 100,000 mil habitantes en los Municipios de Quintana Roo			
Municipios	2005	2010	TCPA %
Benito Juárez	1893	2689	10.38
Solidaridad	3155	3513	5.54
Isla Mujeres	2268	2808	8.54
Lázaro Cárdenas	798	1153	10.28
Cozumel	2048	2930	9.22
José María Morelos	525	843	12.14
Felipe Carrillo Puerto	736	834	5.41
Tulum a/ base 2010	2933	3319	2.50
Othón P. Blanco	2712	2716	2.19
Estatal	2089	2638	8.07

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del INEGI, Procuraduría General de Justicia del Estado e Informe de Gobierno I-II-III-IV-V-VI.

Comparativo del delito de Fraude, Homicidio y Robo de las Tabla 10 y 12.

Comparando los crímenes cometidos en el año 2005 con el 2010, podemos observar que la tasa de resolución de algunos delitos es muy baja. El bajo nivel de eficiencia, muestra la falta de capacidad de las corporaciones encargadas de ejecutar la seguridad pública, ejemplo de esta muestra, se tiene en los siguientes 3 delitos.

- Delito de Fraude.

Durante el ejercicio judicial del año 2005, se registraron en la entidad 23 mil 728 delitos ante la Procuraduría General de Justicia del estado. El interés por

combatir el delito que elude cualquier disposición legal, sea fiscal, penal o civilse considera bajo. La incapacidad de investigación que permita concluir un expediente de este tipo es muy alta. El índice de efectividad es de apenas el 11.64% para el delito de fraude, que reconoció 1048 asuntos en la PGJE, de los cuales solo 122 se complemento ante un juez penal. Para el año 2010, fue de 226 delitos de 1630 averiguaciones previas enviadas por la PGJE. En ese mismo año la efectividad de la PGJE en elaborar un expediente para darle una solución ante un juzgado fue del 13.87%.

- Delito de Homicidio

El homicidio arroja información valiosa dado que generalmente todos los crímenes quedan registrados, puesto que al tener un cadáver se tiene que dar parte al ministerio publico. En el año 2005 un 36.71% de los casos de homicidio fue turnado ante un juzgado. Para el 2010 los homicidios sumaron ya 186 turnados ante un juez de los 665, lo que representa un 27.97% de los procesos iniciados por la PGJE. Es decir que el 72.03% son casos sin resolver o que no se tiene un culpable, llegando a 479 homicidios. Por el contrario los casos que si fueron determinados es porque se conoce y se tiene al autor del crimen.

- Delito de de Robo.

El robo es un delito que representa una importante afectación al patrimonio de las familias y genera una percepción de inseguridad. La efectividad para reunir las pruebas y demostrar la responsabilidad de los inculpados fue en el año 2005, 9.36% y de 7.26% en el año 2010 la disminución de este porcentaje se debe al incremento de los robos en este último. Es decir que en el año 2005 los robos sometidos a proceso ante un juez fueron de 825 de los 8785 iniciados por la PGJE y 1076 de los 14829 en el año 2010, lo que representa una ineficiencia del 92.74%.

Resumen

El tema de la seguridad ciudadana se incrementa notablemente día a día en la población. Volviéndose para la opinión pública una principal preocupación, puesto que las personas lo ven como el nivel de calidad de vida que una sociedad moderna desea. Por lo tanto la Seguridad Ciudadana es la condición social que admite y asegura la libertad del ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las personas.

Los índices delictivos se estudian con los niveles de violencia generados en la sociedad. La violencia tiene dos aspectos que se diferencian e interrelacionan: la inseguridad que se refiere a los actos de violencia objetiva o falta de seguridad; y la percepción de inseguridad que se refiere a la sensación de temor y que tiene que ver con el miedo generado por la violencia directa o indirecta. En este contexto la sensación de inseguridad aparece como una externalidad negativa para el desarrollo urbano.

La investigación a nivel regional permite descubrir un enfoque distinto al tradicional estudio de la seguridad nacional. La división por regiones incluye información de carácter particular que funciona de manera distinta para una región de mayor actividad económica a otro de menor densidad.

La perspectiva del fenómeno delictivo es alarmante, ya que está en constante cambio. Los datos oficiales muestran no solamente el aumento de los delitos durante los últimos cinco años, sino también el aumento de las incidencias delictivas por cada 100 mil habitantes en el Estado. En contraste con los datos oficiales de las causas penales ante los Juzgados del Tribunal Superior de Justicia del Estado son muy bajas las tasa de resoluciones. Pareciera que la ineficiencia de la PGJE está presente en la integración de los expedientes de delitos que serán turnados a un juzgado penal para la disposición del presunto culpable.

CAPITULO

4

**IMPACTO DEL PRESUPUESTO EN SEGURIDAD PÚBLICA
Y SU EFECTO EN LA DELINCUENCIA.**

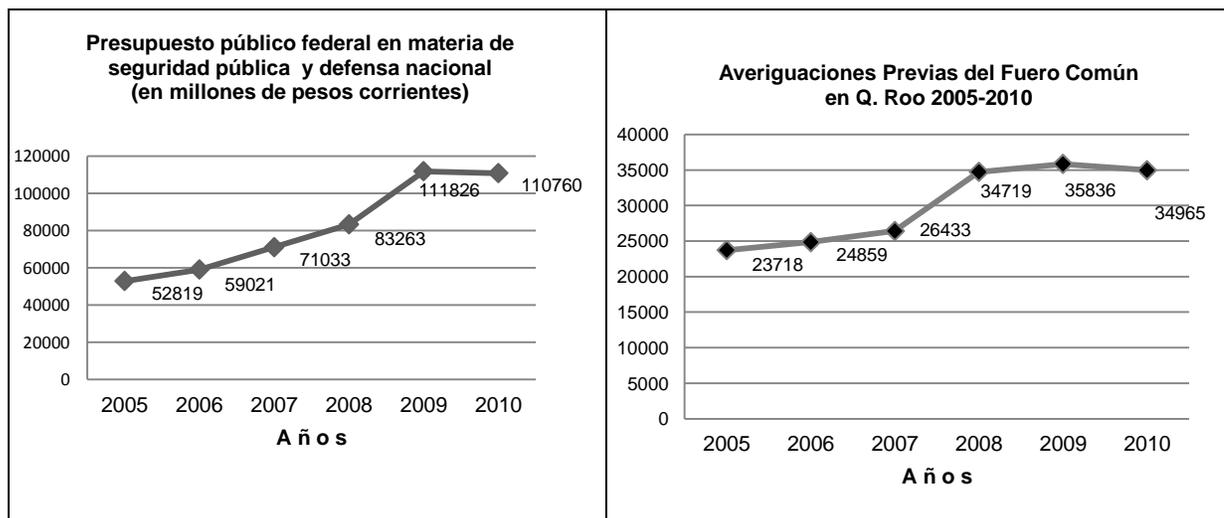
4.1 Comportamiento del presupuesto público federal en seguridad pública.

El presupuesto del sector público se expresa en las políticas públicas. Esto significa que, el presupuesto es el resultado de la correlación de fuerzas entre los representantes que participan en la designación de prioridades del ingreso y del gasto.

El incremento del presupuesto a seguridad pública parece no tener una relación directa con la disminución del crimen. El sentido común de este tipo de investigaciones supone, que un aumento en el presupuesto a la seguridad pública no debe generar un aumento en los delitos. Contrario a esta premisa el número de denuncias ante las instancias correspondientes presenta un constante aumento año con año.

El monto de recursos públicos federales que consume anualmente el gasto en seguridad pública pone de manifiesto la debilidad en los esfuerzos de las autoridades federales para hacer frente a los altos índices delictivos en México, (ver Grafica 7).

Grafico 7



Es de señalar que los montos destinados a Seguridad Pública utilizados en el periodo del gobierno federal (2007-2010), rebasa el presupuesto destinado para este mismo periodo a la Secretaria de Salud federal (ver Tabla 15). Por lo tanto se ha quitado una buena cantidad de recursos públicos a otras áreas básicas – salud, educación- para una estrategia de seguridad publica fallida.

Tabla 15- Presupuesto Público Federal 2007-2010. (en millones de pesos corrientes)				
	2007	2008	2009	2010
Seguridad publica B: Ramos administrativos. (07,13,17,36,) C: Ramos Generales. (33-FASP)	71,033	83,263	111,826	110,760
Salud B: Ramos administrativos. (12)	55,583	69,426	76,659	89,892

A pesar de este crecimiento en los recursos presupuestarios en seguridad pública, puede o no servir de mucho para el combate a la inseguridad. Esto debido a que la violencia sigue aumentando, lo cual nos permite estudiar la necesidad de mejorar la distribución del gasto entre las políticas de prevención.

Sucede que cuando una secretaría de seguridad pública tiene más recursos, lo normal sería que destine dichos recursos a comprar equipo -patrullas, armamento, chalecos, etc.- Sin embargo, más patrullas pueden o no ayudar a disminuir la inseguridad, depende del uso que se le dé a éstas, como en el caso de las asignadas como escoltas a funcionarios. Inclusive si no existen programas, planes y estrategias, entonces por si solo el equipo no sirve de nada.

La modernización de la policía pasa precisamente por el incremento de los recursos, el problema que se presenta es la manera de cómo aplicarlos. Ya que

dichos recursos federales ya vienen etiquetados y no se puede ejercer en otras áreas o programas.

Aplicar parte del presupuesto en ampliar la plantilla de policías, tampoco es garantía de que disminuya los índices delictivos. Pero si un aumento de policías que resuelvan la investigación de los delitos permitirá aumentar la tasa de resoluciones que conduciría a un aumento en el presupuesto a seguridad pública.

Los incrementos presupuestarios en materia de seguridad pública en el caso de Quintana Roo, no han sido suficientes para reducir el aumento de los índices delictivos. Este comportamiento es posible por la falta de coordinación entre el gobierno estatal y municipal. Por otro lado, se encuentra la baja probabilidad de resolución del Poder Judicial cuando el expediente del presunto delincuente ya viene mal elaborado desde la Procuraduría General de Justicia del Estado.

4.2 Impacto de los índices delictivos.

El costo de la delincuencia es muy alto. Es posible observar que la tasa de resolución está por debajo de lo que espera la ciudadanía de sus instituciones encargadas de la seguridad pública. Este punto crítico se debe a que el número de delitos puede incrementarse, al igual que el presupuesto al fondo de seguridad pública, por el ritmo de crecimiento de la población. La discusión se tiene con algunos delitos que se han disparado en los últimos cinco años.

La violencia se ha cobrado más de 2935 muertos desde el año 2005 hasta el 2010. En promedio se registran 489 homicidios al año, pero al compararlo con el índice de efectividad de la Procuraduría de General de Justicia del Estado, entonces vemos que 1 de cada 3 homicidios llegan ante un juez penal, es decir que 159 asuntos en promedio por año se registra en el poder judicial.

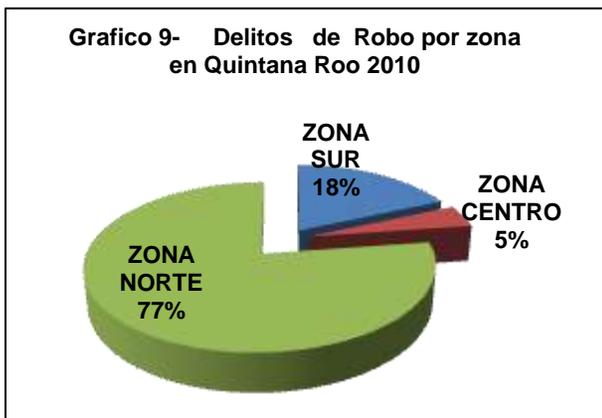


La zona norte concentra la mayor cantidad de homicidios en el año 2010, al registrar el 81% del total de este delito en el estado. De los 665 homicidios que se dio en la entidad, el municipio de Benito Juárez registro la mayor cantidad con 434 muertes. En Segundo sitio

se posiciono Othón P. Blanco que registró 92 homicidios y en tercer sitio quedo Solidaridad al reconocer 87 homicidios.

Se debe agregar que no todos los presuntos que llegan ante un juzgado son culpables. ¿Qué sucede si el juez decide que la mitad es culpable? Entonces la situación empeora para el porcentaje de resolución.

El robo es la principal actividad delictiva que se mantiene al alza de manera constante. Si conocemos que la efectividad de la procuraduría para reunir las pruebas y demostrar la responsabilidad de los inculpados es prácticamente nula. Entonces el alto índice de este delito ha forzado a la población a tener que invertir en su propia seguridad, creando un mercado para este servicio.



El municipio de Benito Juárez encabeza la lista de denuncias del delito de robo con un total de 7,530 acusaciones ante el ministerio público. El municipio de Othón P. Blanco registro 2,713 robos lo que representa el 18% del total de denuncias en el Estado

en el año 2010. La zona norte vuelve a posicionarse con la mayor carga de denuncias en delito de robo, con el 77% del total en la entidad, que fue de 14,829 denuncias.

La conexión del presupuesto y los niveles de delincuencia no parecen indicar una dependencia entre los recursos aplicados y las cantidades de resolución deseadas. Debido a que el aumento en el presupuesto a seguridad pública, no ha aumentado las tasas de resolución. Es posible suponer que lo anterior se debe a ineficiencias en la procuración de justicia; en el uso del presupuesto en programas adecuados; y de que el presupuesto a seguridad pública no es lo suficiente. Lo que sí es posible es de que, para el gobierno es de gran importancia, ya que los políticos que perciben este problema les sirve de justificante para solicitar un incremento en el presupuesto a la seguridad pública.

Cambios frente a la evolución de la policía: la militarización de la seguridad pública. Algunos sectores de la población ven con buenos ojos la intervención de los militares fuera de servicio en la seguridad pública. Pero otros consideran que no son los adecuados para librar esa encomienda, porque están entrenados para la guerra y no para realizar tareas de seguridad pública.

No se trata de poner en duda la capacidad y entrenamiento del personal militar en inteligencia y manejo de información o el uso de las armas. Pero si de considerar que su capacitación es para el manejo de masa o desastres naturales y no para situaciones civiles como la prevención delictiva.

La realidad de los cuerpos policiales, es que hay una policía insuficiente para el combate a la delincuencia. Una policía con labores inadecuadas y acordes a su perfil de ingreso. Una desconfianza en el actuar de la policía por posibles vínculos de corrupción, discriminación y trato selectivo. Recursos mal ejercidos, sin rendición de cuentas.

En la cadena que incide en el fenómeno delictivo podemos identificar:

- Medidas preventivas. Medidas que el estado y la policía proponen a la ciudadanía.
- Averiguación previa. Trabajo de investigación del ministerio público a través de los cuerpos policiales.
- Proceso penal. La actuación del ministerio público y el consignado ante un juez penal.
- Ejecución de sentencia condenatoria. Cumplimiento de la sentencia en los centros de readaptación social.

Conclusión

De este trabajo se puede concluir que el tema del presupuesto para el sector público, es de importancia para promover el crecimiento económico. Pero la seguridad en el país, se vuelve un gran problema social, que afecta a todos por igual.

Existen situaciones que afectan el sentimiento de seguridad en los mexicanos, entre esta se tiene a la delincuencia, que ha ido en creciente aumento. Para hacer frente a este problema social, el gobierno federal se ha planteado incrementar el presupuesto en las áreas de seguridad pública como la SEDENA, SEMAR, PGR, SSP y el FASP.

El gobierno del actual presidente retoma el presupuesto por programas públicos con metas y objetivos. La finalidad es trabajar en programas que se enfocan a las necesidades sociales. Desafortunadamente los recursos son limitados para algunas áreas, cada peso que se destina a la seguridad pública, significa un peso menos para ser asignado a otras actividades como la Educación, Turismo, Salud y generación de empleos.

Un problema que se tienen con las transferencias federales, es que la mayoría ya viene etiquetado, y no pueden ser usados para otros programas que son a los estados y municipios, pero que no aplica para la asignación federal. En estos casos la federación exige el logro de resultados en la prestación del servicio, aunque no sean los adecuados. Así mismo se deja programas sociales que son requeridos en ciertas zonas pero que no es posible ejecutarlas por carecer de fondos para ese rubro.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública provee recursos para el fortalecimiento de la capacidad financiera del estado en materia de seguridad, procuración e impartición de justicia. Pero la realidad parece no surtir el efecto deseado, cuando los índices delictivos no disminuyen y la tasa de resolución

tampoco presenta un aumento significativo. Por lo anterior se deduce que la aplicación de fondos en materia de seguridad no están siendo los adecuados.

Tenemos que entender que el delito es un problema social y comunitario, por lo tanto, al ser un problema de la comunidad, entonces es en ella donde se tiene que trabajar en programas que prevengan y solucionen este problema humano. La delincuencia no puede ser atacada destinando más recursos a un combate frontal, sino destinando los recursos a acciones que previenen el incremento de más delincuentes.

Los estudios de opinión pública siguen mostrando a una sociedad insegura, que no confía en las autoridades encargadas de ejecutar y administrar la seguridad pública. Se tiene que comprender que el fenómeno delictivo es diverso y tiene muchas líneas en su impacto y causas, por lo que las políticas de prevención, y sanción deben tomar en cuenta esta complejidad. Es necesario disponer de instrumentos confiables para identificar y estimar la cantidad de recursos públicos, que deben destinarse a la prevención, investigación y ejecución dentro de la cadena que incide en el fenómeno delictivo.

El incremento del presupuesto público federal en seguridad pública, no es una condición necesaria para reducir los índices de la actividad delictiva, puesto que no hay, resultados satisfactorios en la disminución de la inseguridad, el delito y la violencia. Por lo que es necesario dimensionar el impacto económico que genera la delincuencia en la sociedad, con la finalidad de considerar el nivel de prioridad que un gobierno debe otorgar en la elaboración del proyecto presupuestal.

Partiendo del diagnóstico específico de cada tipo de delito, es factible formular un análisis de las características delictivas. Las particularidades se deben tomar en cuenta para la formulación de propuestas políticas, comprometiendo a minimizar el deterioro económico propiciado por la inseguridad en el Estado.

Este análisis orientado, permitirá hacer un mejor uso de los recursos del sector público que transfiere el gobierno federal.

La preocupación debe estar enfocada al destino de los recursos y no al monto que deberá ejercer. Es claro que mayor recurso significa mayor beneficio, pero hay que identificar que es prioridad y que es necesario, porque de ello dependerá la efectividad de los programas que se plantean en los proyectos.

Ante la inseguridad que se vive en el estado, en el caso particular del delito de robo, se debe atacar las causas y condiciones que originan este delito y no a los efectos que surgen después de la agresión. En general todos los delitos han estado aumentando en los últimos cinco años y los datos oficiales ante los Juzgados del Poder Judicial, marcan una enorme brecha con los datos generados por la Procuraduría General de Justicia del Estado, evidencia de un fallo en la resolución de casos.

Para tratar de cerrar esta brecha, se tiene que el número real de elemento de seguridad publica asignados como agentes operativos, no son suficientes considerando la cantidad de expedientes que se generan en los ministerios.

Si tenemos desajustes económicos, educativos y en la generación de fuentes de empleo, entonces por más recursos que se le destine a la seguridad pública, de ningún modo se lograra disminuir el índice delictivo en el Estado.

Es necesario que el gobierno revise las políticas implementadas y evalúe la contribución en la mejora de la calidad de vida de la sociedad. La perspectiva de mantener el nivel creciente de gasto en el rubro de la seguridad pública, sin un beneficio palpable, puede llevar a generar otro nivel de violencia e inseguridad. Esta situación nos permite plantear acciones que disminuyan el impacto de la delincuencia en las finanzas públicas.

- Descentralizar funciones, hacer menos dependientes del gobierno federal, lo que permitirá hacer uso más eficiente de recurso de acuerdo a las necesidades de cada zona.
- Mayor transparencia en el ejercicio público de los Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Estado, con la finalidad de garantizar la correcta aplicación de la ley.
- Vigilar la actuación de los cuerpos policiales, que su actuar no se vea corrompido por la delincuencia.
- Permitir el servicio civil de carrera en la profesionalización de los cuerpos policiacos. Incluye servidores que laboran en los Ministerio Público. Esto puede mejorar los resultados en su encargo.
- Promover una iniciativa orientada a sancionar con mayor severidad el delito de robo, que de acuerdo con los índices delictivos del fuero común se ha incrementado constantemente.
- Manejar una policía preventiva de conflictos y dejar el papel de la policía reactiva, que solo actúa cuando la agresión se ha dado.

Finalmente demostrar la existencia de una relación favorable entre el presupuesto federal a seguridad pública y la disminución de los índices delictivos, es una tarea difícil que se desprende de la poca de información que apoye los trabajos de investigación. Observando los siguientes puntos generales:

- En la elaboración del presupuesto se acuerda el financiamiento de los servicios públicos. Cada entidad federativa suministra estos servicios, teniendo a la seguridad pública como una función de importancia. La calidad y cantidad con que se ofrece la seguridad, pueden variar de acuerdo a la región, volviéndose un elemento fundamental en el crecimiento económico.

- Los indicadores delictivos del Estado de Quintana Roo muestran un aumento en la inseguridad. Razón por la cual, la sociedad percibe que su entorno no es seguro. En este sexenio el aumento en el gasto en la seguridad pública, han sido fuertes, pero los resultados son imperceptibles. La evidencia está presente en el número de delitos que va en aumento y las tasas de resolución son bajas. La realidad de los indicadores sugiere que la política de ofrecer más recursos a seguridad pública no es adecuada.
- Es importante la realización de estudios que se dediquen al análisis de la funcionalidad de los programas de seguridad pública. De identificar cuales programas requieren de una mejora del uso de recursos. Actualmente es difícil visualizar esta información, que permita utilizarlo en modelo económicos. Como resultado, las políticas ordinarias actuales posiblemente seguirán, al igual que la situación de la inseguridad pública en el corto plazo.

BIBLIOGRAFIA

1. Acevedo, Adolfo (2006). Las Instituciones Financieras Internacionales en América Latina. Coordinación Civil, Informe 535, 22. Montevideo Uruguay.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). la implementación de las políticas. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
3. Alvarado, Arturo (2009). Provisión de la Seguridad Pública. El Colegio de México A. C. Disponible en: www.comunidadyprevencion.org.
4. Asuad Sanén, Normand E. (2001). Economía Regional y Urbana, Primera edición. Editorial Benemérita Universidad de Puebla, México.
5. Bassols Batalla, Ángel (1976). Estudio geográfico y socio-económico del estado de Quintana Roo. México: Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.
6. Benítez Manaut, Raúl (1996). México: La nueva dimensión de las fuerzas armadas en los años noventas. FASOC, Año 11, Nº 3, Julio-Septiembre, México.
7. Cabrera Castellanos, Luis Fernando (2008). Las transferencias federación-entidades federativas: un sistema de nivelación para México. Universidad de Quintana Roo, México.
8. Casar Pérez, María Amparo. Hernández Trillo, Fausto (1999). ¿Qué es el Presupuesto Federal? Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE. Octubre.
9. Celis, Francisco (1988). El espacio, la región y la regionalización. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba.
10. Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Quintana Roo. Disponible en: <http://www.tsjqroo.gob.mx/legislacion/>
11. Cohen, Ernesto. Franco, Rolando (2003). Evaluación de Proyectos Sociales. Siglo Veintiuno editores, México.
12. Colín Sánchez, Guillermo (1997). Así habla la delincuencia y otros más, Editorial Porrúa. México.

13. CIEISP-2010, (2011) Incidencia Delictiva 2010, Fuero Común. Centro Nacional de Información. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
14. Convenio (2008) de Coordinación en Materia de Seguridad Pública, que celebran la Secretaría de Seguridad Pública y el Estado de Quintana Roo. 17 de Enero. Investigación y Estudios Locales en Seguridad y Estado de Derecho disponible en: [ttp://ielsed.com](http://ielsed.com)
15. Cuadernos del ICESI-9, (2011). Análisis de la Séptima Encuesta Nacional Sobre Inseguridad ENSI-7/2010. México.
16. Díez Ripollés, José Luis (2004). El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (en línea), núm. 06-03, p. 03:1-03:34.
17. Diccionario de Economía y Finanzas- DEF (2010). Abril, disponible en: <http://www.eumed.net>
18. ENSI-3 (2005) Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, Tercera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad, México, D. F.
19. ENSI-5, (2008). Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Resultados generales, México, D. F.
20. ENSI-6, (2009). Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Resultados generales, México, D. F.
21. Estadísticas estatales del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo 2005-2010.
22. Fuenzalida Suárez, Iván (1996). El medio social desventajoso y la conducta socialmente desviada. *Revista Chilena de Ciencia Penitenciaria y de Derecho Penal*. Enero-Diciembre, pág.19.
23. Fischer, Stanley. Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee (1989). *Economía*, 2ª edición, McGraw Hill, Madrid España.
24. Gamboa, Rafael. Miguel Messmacher (2003). Desigualdad regional y gasto público en México. INTAL-ITD-STA, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y programas Regionales.

25. Gamkhar, Shama and Anwar Shah (2007). The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the conceptual and Empirical Literature. Principles and Practice. The World Bank, Washington, D.C.
26. Peñaloza, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (2002). Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del estado. (Coord.) Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Universidad Iberoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Procuraduría General de la República. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 120. México.
27. González de la vega, René (1993). Política criminológica mexicana, Editorial Porrúa. México,
28. González de la vega, René (2001). Políticas Públicas en Materia de Criminalidad, teoría de los escenarios 2000-2030. Editorial Porrúa. México,
29. González Fernández, José Antonio (2010). La Seguridad Pública en México. Revisión 09 de octubre. Disponible en <http://bibliojuridica.org/libros1/419/12pdf>.
30. González, Yesenia. (2010) Policías Muertos. Por esto de Quintana Roo, sección: El Estado, 28 de Diciembre pp 2_3. El Estado, 29 de Diciembre pp 1 y 2.
31. Guerrero Amparán, Juan Pablo. Patrón Sánchez, Fernando (2010). Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México. Abril. Disponible en www.presupuestoygastopublico.org/
32. Herrarte Sánchez, Ainhoa (2010). Apuntes de macroeconomía I El Mercado de Bienes con el Sector Público, Universidad Autónoma de Madrid, curso 2005-2006.
33. Karl E. Case y Ray C. Fair (1997). Principios de Microeconomía. 4ª. Edición. Prentice Hall. México.
34. Lahera P. Eugenio (2004). Un Enfoque de Políticas Públicas, Economía UNAM, No. 002, noviembre.

35. Ley General (2004) que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. DOF 23 de agosto.
36. Ley de Coordinación Fiscal, de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma DOF 24-06-2009.
37. Ley Federal Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
38. López Laborda, Julio y Salas Fumás, Vicente (2000). Economía y política de la financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda. Fondo de Estudios de Economía Aplicada, España.
39. Mansilla Olivares, Arturo (2006). Fundamentos de actuación policial. Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, México. D.F.
40. Martínez Serrano, Alejandro (2001). ¿Qué es la seguridad nacional? México, Mayo. Tomado del Mercado de Valores. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, junio 1, 1989, p. 54. Disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx>
41. Merino, Gustavo (2002). Federalismo Fiscal: Diagnostico y Propuestas.
42. Moloeznik, Marcos Pablo (2007). Militarización de la Seguridad Pública y Autonomía de las Fuerzas Armadas en México, Criminalia, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXXIII, N° 2, Mayo-Agosto, Editorial Porrúa, México D.F.
43. Moreno, Carlos I. (2003). Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers. CIDE #127
44. Musgrave, Richard A. (1992). Hacienda Pública: teórica y aplicada, Editorial, Mc Graw-Hill, Madrid.
45. Nicholson, Walter (2001). Microeconomía Intermedia y sus Aplicaciones. Octava edición, Mc. Graw Hill, Colombia.
46. Perspectiva Estadística Quintana Roo, instituto Nacional de Estadística y Geografía, Junio 2009
47. Perspectiva Estadística Quintana Roo, instituto Nacional de Estadística y Geografía, Marzo 2011.

48. PEF (2010) Presupuesto de Egresos de la Federación, Enero disponible en www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuestos/temas.
49. Porto, Alberto (2004). Disparidades regionales y federalismo fiscal. Editorial de la Universidad de La Plata.
50. Pisauro, Giuseppe (2009). Relaciones intergubernamentales y disciplina fiscal: Entre restricciones de Presupuesto comunes y blandos. Asociación Internacional del presupuesto Público. Revista N° 47. Buenos Aires Argentina.
51. Ramírez Yáñez, Jaime (2010). Escenario de lucha política, complica la eficiencia policiaca, entrevista del 12 de Junio, por Mayte Osuna, disponible en <http://www.concienciapublica.com.mx>.
52. Ramos Pérez, Jorge (2010). CISEN: 28 mil muertos por guerra a narco. Ciudad de México. Martes 03 de agosto de 2010 El Universal. Consultado el 04 de Diciembre. Disponible en www.eluniversal.com.mx
53. Rico, José María y Laura Ch. (2002) Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral, Editorial Siglo Veintiuno, México.
54. Romero Apis, José Elías (2010). La seguridad pública en México. Revisión 09 de Octubre. Disponible en <http://bibliojuridica.org/libros/1/419/20pdf>
55. Sánchez Sandoval, Augusto (2007). Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas, en la Sociedad del Riesgo, Primera edición. Editorial Porrúa, México.
56. Sarre, Miguel (2010). ¿Militares o Policías? Revista electrónica Reforma, 12 de Abril-. Disponible en <http://reforma.com>
57. Shah, Anwar. Boadway, Robin (2007). Intergovernmental fiscal transfer. Principles and Practice. The World Bank, Washington, D.C.
58. Secretaría de Seguridad Pública (2008). Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012. México, D. F. Noviembre.
59. Sobarzo, Horacio (2004). Tax effort and tax potential of state governments in Mexico: a representative tax system. Working Paper #315, October.

60. Tirado, Erubiel (2007) Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército, México, fecha de levantamiento 26 de abril al 1° de mayo.
61. Urzúa, Carlos M. (2000). Vicisitudes del federalismo mexicano, Centro de Estudios Económicos. El Colegio de México, A.C. Documento de Trabajo, Núm. VII.
62. Wildavsky, Aaron (1964). The politics of the budgetary process. New York. Little Brown.