

Recursos Presupuestarios asignados a la Finalidad Gobierno 2010-2018

Introducción

El Gasto Programable del Gobierno Federal aprobado entre 2010 y 2018¹ ha crecido en promedio anual, en términos reales, 1.2 por ciento, en tanto que los crecimientos que han tenido sus componentes, desde la óptica de la Clasificación Funcional², muestran que la Finalidad Gobierno ha sido la más dinámica, toda vez que en el mismo periodo creció en promedio anual 3.1 por ciento, mientras que la Finalidad Desarrollo Social creció 2.4 por ciento y la Finalidad Desarrollo Económico disminuyó 1.7 por ciento.

Evolución del Gasto Programable en Clasificación Funcional
(Millones de pesos)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TMCA
	Aprobado								Proyecto	%
Gasto Programable	2,425,553	2,622,528	2,869,583	3,060,776	3,493,672	3,669,816	3,606,706	3,550,388	3,731,688	1.2
Gobierno	209,944	229,933	271,455	279,756	319,875	337,752	326,649	333,908	375,023	3.1
Desarrollo Social	1,403,329	1,493,503	1,661,339	1,781,395	2,043,046	2,150,996	2,233,397	2,236,410	2,369,521	2.4
Desarrollo Económico	812,279	899,092	936,789	999,625	1,130,751	1,181,068	1,046,660	980,070	987,145	-1.7

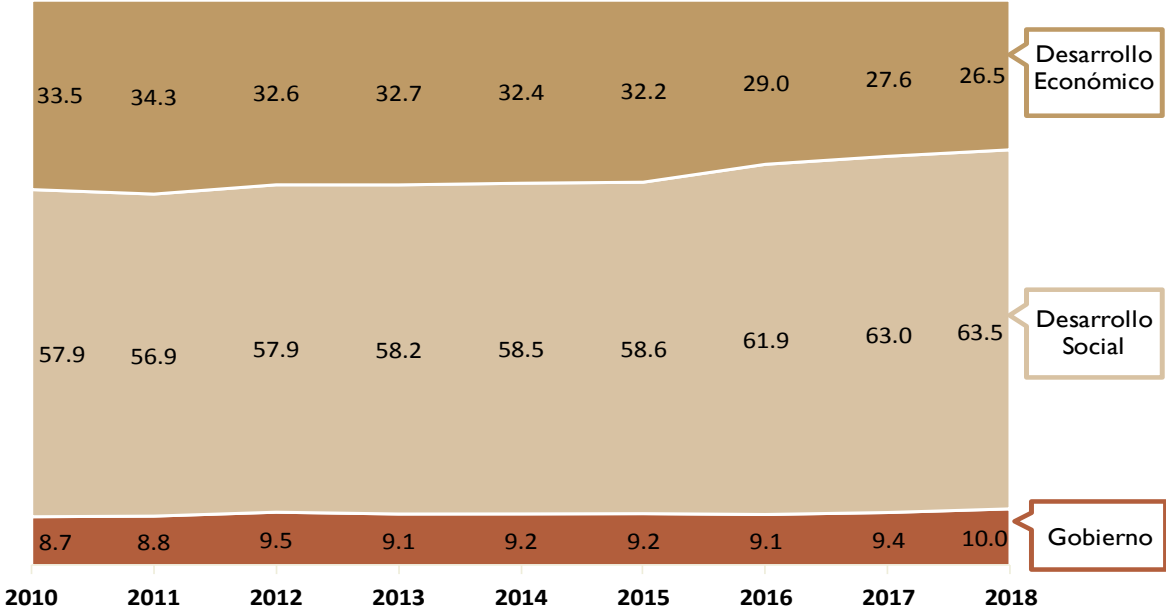
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

¹ El dato de 2018 corresponde al gasto propuesto por el Ejecutivo Federal en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2018.

² La Clasificación Funcional del Gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos, de tal forma que presenta el gasto público programable según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población. Con dicha clasificación se identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social y desarrollo económico; permitiendo determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar éstos.

En cuanto al monto absoluto de recursos, indudablemente es la Finalidad Desarrollo Social la que concentra el mayor monto del Gasto Programable. No obstante, la Finalidad Gobierno es la que en los últimos años ha registrado el mayor crecimiento, en promedio anual 3.1 por ciento, en contraste con los recursos asignados a la Finalidad Desarrollo Económico que han decrecido. En 2010 la Finalidad Gobierno concentraba 8.7 por ciento del total del Gasto Programable, para 2018 se prevé concentre 10.0 por ciento, mientras que la Finalidad Desarrollo Económico redujo su participación en siete puntos porcentuales, en el mismo periodo.

Gasto Programable en Clasificación Funcional 2010-2018
(Porcentajes)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

El aumento de la Finalidad Gobierno obedece, esencialmente, a la instrumentación de una serie de acciones en materia de justicia y seguridad, que en la práctica ha desviado atención y recursos públicos de otros ámbitos, particularmente del desarrollo económico hacia la impartición de justicia, gasto administrativo y seguridad pública.

En este contexto, la presente nota busca señalar cuáles son las funciones en las que se ha concentrado el Gasto Programable de la Finalidad Gobierno, e identificar algunos indicadores sobre el impacto que dicho gasto ha tenido en la reducción de los problemas de justicia y seguridad que enfrenta el país.

Finalidad Gobierno

La Finalidad Gobierno, conforme lo establece el Consejo Nacional de Armonización Contable³, incluye las acciones propias de la gestión gubernamental, tales como la administración de asuntos de carácter legislativo, procuración e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional, asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público.

La Finalidad Gobierno comprende ocho funciones:

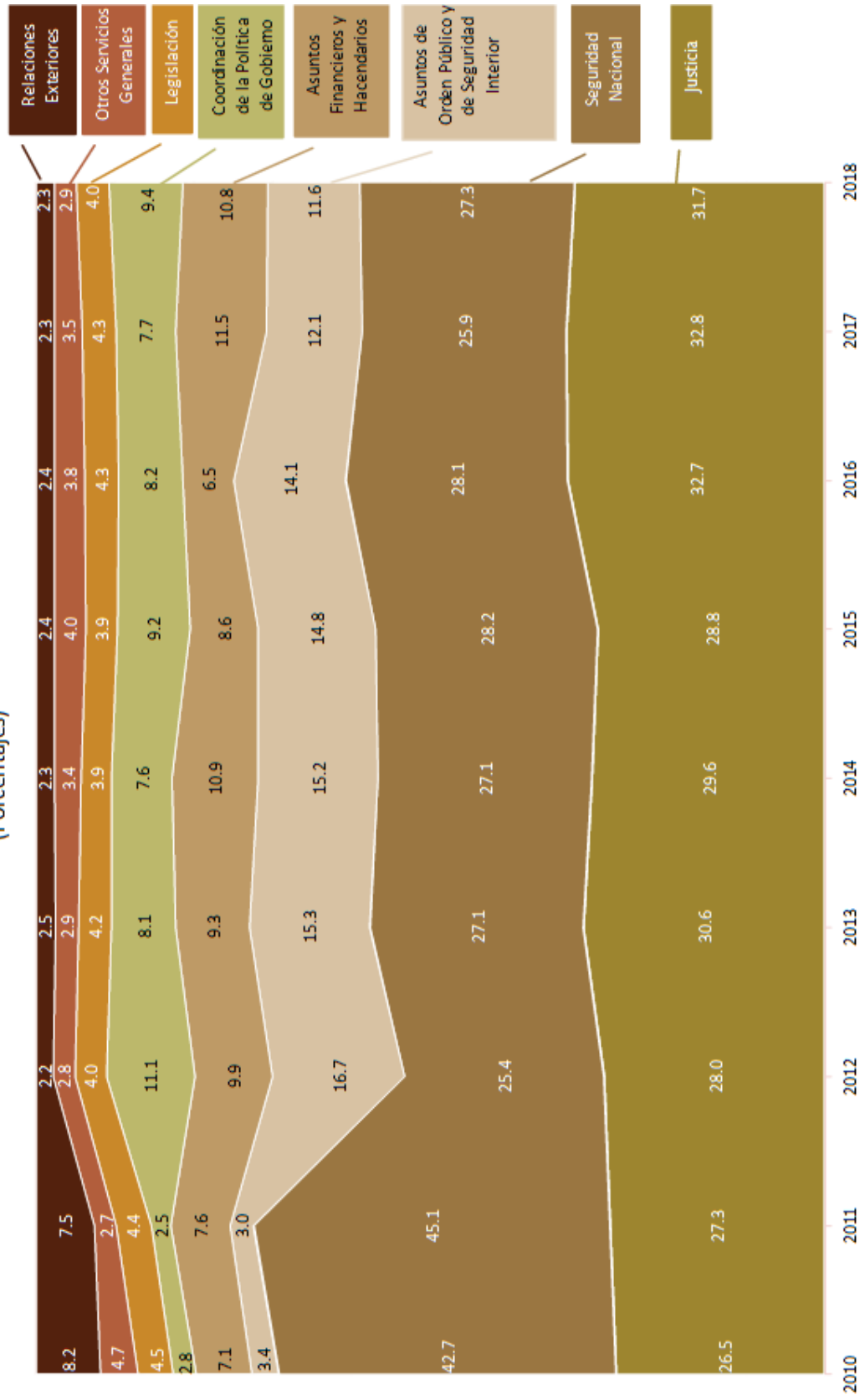
- Legislación
- Justicia
- Coordinación de la política de gobierno
- Relaciones exteriores
- Asuntos financieros y hacendarios
- Seguridad nacional
- Asuntos de orden público y seguridad interior
- Otros servicios generales

Entre dichas funciones, destacan por la concentración de recursos Justicia y Seguridad Nacional, pues en conjunto estas funciones concentran, prácticamente, 60 por ciento del total de los recursos de la Finalidad. De hecho, en 2010 esas dos funciones concentraban alrededor del 70 por ciento, sin embargo a medida que se ha incrementado la importancia de la seguridad interior, ésta ha ido concentrando mayores recursos, con lo cual ha mermado parcialmente la participación de la Seguridad Nacional. En 2010 la función de Seguridad Interior apenas concentraba 3.4 por ciento de los recursos de la Finalidad Gobierno y para 2018 se prevé concentre 11.6 por ciento del total, véase gráfica siguiente:

³ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*, México, 27 de diciembre de 2010.

Evolución de los Recursos de la Finalidad Gobierno, 2010-2018

(Porcentajes)



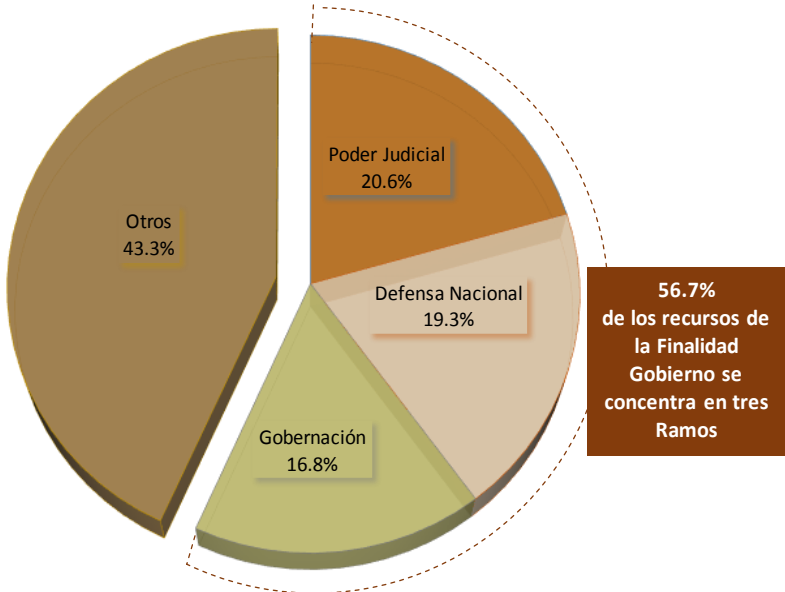
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

El comportamiento descrito en la evolución creciente de los recursos asignados responde, sin duda, a la problemática que enfrenta el país, tanto en materia de impartición de justicia como en seguridad pública, de acuerdo con cifras de la *Encuesta de Conflictos Armados 2017* del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres⁴, México es el segundo país más violento del mundo, sólo después de Siria. De igual forma, conforme se desprende de otros estudios, como la *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, correspondiente a septiembre de 2017, realizada por el INEGI, en México 76.0 por ciento de la población de 18 años y más considera insegura su ciudad, siendo incluso superior la percepción de inseguridad en el caso de las mujeres con 80.3 por ciento.

Toda vez que esta problemática se ha venido acentuando en los últimos años, es que en contrapartida se ha aprobado un gasto público creciente en esta materia, en aras de reducir los altos índices delictivos, no obstante, conforme reporta la citada encuesta del INEGI, pese a dichos esfuerzos la percepción de inseguridad de la población, lejos de reducirse, se ha incrementado, pues mientras en 2013 el 68.0 por ciento de la población se sentía insegura, a septiembre de 2017 asciende a 76.0 por ciento la población que tiene dicha percepción, esto implica un incremento de ocho puntos porcentuales en tan solo un lustro.

Desde la clasificación administrativa, se evidencia que en 2018, dentro de la Finalidad Gobierno, se proyecta continuar privilegiando las funciones de Justicia y Seguridad, pues 56.7 por ciento de los recursos propuestos para la Finalidad se concentrarían en tres Ramos: “Poder Judicial”, “Defensa Nacional” y “Gobernación”.

Distribución de los recursos de la Finalidad Gobierno por Ramo, PPEF 2018



Total: 375,022.5 millones de pesos

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

⁴ Observatorio Nacional Ciudadano, *Reporte sobre Delitos de Alto Impacto*, México junio de 2017, p.8.

Datos generales sobre inseguridad y procuración de justicia

Con base en el último reporte del Observatorio Nacional Ciudadano, Seguridad, Justicia y Legalidad⁵, entre enero y junio de 2017 se registró la mayor cantidad de carpetas de investigación por homicidio doloso, 12 mil 155 casos, desde 1997, año desde que se tienen registros oficiales; de acuerdo con dicho reporte en el transcurso de 2017, tres entidades concentran más de la cuarta parte del total de los homicidios dolosos: Guerrero (9.55%), Estado de México (8.44%) y Baja California (7.59%), entidades que en conjunto concentran 21.2 por ciento de la población nacional en situación de pobreza⁶.

En el primer semestre de 2017 la tasa de víctimas de homicidio doloso fue de 11.11 por cada 100 mil habitantes, tasa 31.48% mayor que la registrada en el mismo periodo de 2016 (8.45%).

Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto

Comportamientos similares se observan en los principales delitos, en algunos casos si bien sus niveles de 2017 no son los más altos de los que se tiene registro, lo cierto es que muestran tendencias a la alza, en vez de revertirse. Asimismo, conviene destacar que las cifras que se registran estadísticamente son las correspondientes a delitos denunciados, por lo cual si se

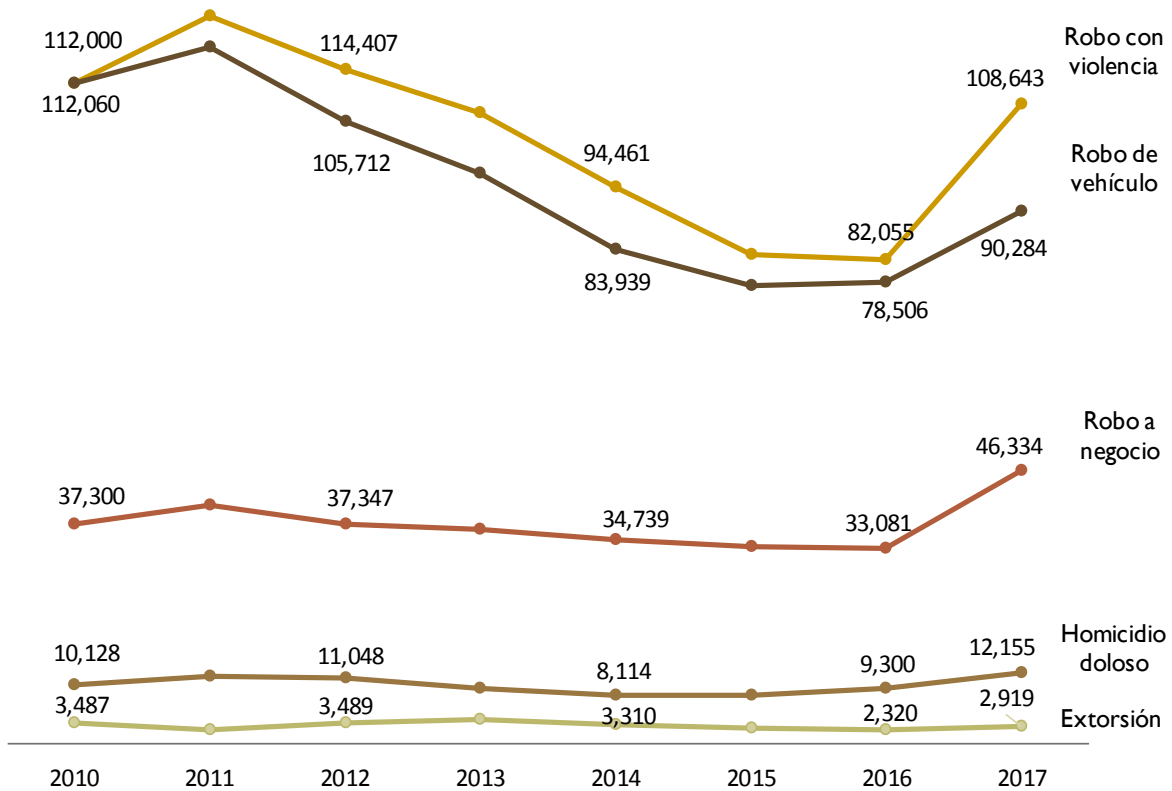
consideraran los delitos no denunciados la incidencia sería mayor⁷.

⁵ Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad *Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto*. Junio 2017, p. 13.

⁶ <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf>

⁷ La cifra negra, es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa fue de 93.7% a nivel nacional durante 2015, mientras que en 2014 fue de 92.8 por ciento. INEGI, Boletín de prensa núm. 399/16.

Carpetas de investigación por tipo de delito enero-junio 2010-2017



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad.

De acuerdo con el INEGI los principales motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar son circunstancias atribuibles a la autoridad, pues 33.0 por ciento de la población considera la denuncia como pérdida de tiempo, mientras que 16.6 por ciento⁸ señala la desconfianza en la autoridad como el motivo por el cual no denuncia.

Lo anterior confirma lo señalado por el Índice Global de Impunidad 2017, en lo relativo a que México se coloca en la cuarta posición de entre 13 países calificados como de muy alta impunidad⁹, entendido el concepto de impunidad como *un fenómeno multidimensional que va más allá del análisis de los delitos susceptibles de ser castigados, como el homicidio. Y ésta tiene tres grandes dimensiones: seguridad, justicia y derechos humanos*¹⁰. Conforme se señala en dicho análisis de la impunidad, México debiera atender, prioritariamente, la

⁸ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016.

⁹ Fundación Universidad de las Américas, Puebla. Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017), p. 9.

¹⁰ *Ibidem* p.7.

funcionalidad de su sistema de seguridad y la estructura de su sistema de justicia, en este contexto también se menciona que *en México no se necesita invertir cada vez más recursos para aumentar el número de policías, sino en los procesos que garanticen la efectividad de sus acciones, sobre todo en materia de prevención, inteligencia e integración de la información de las carpetas de investigación*¹¹.

Gasto en Justicia y Seguridad vs Gasto en Fomento del Empleo

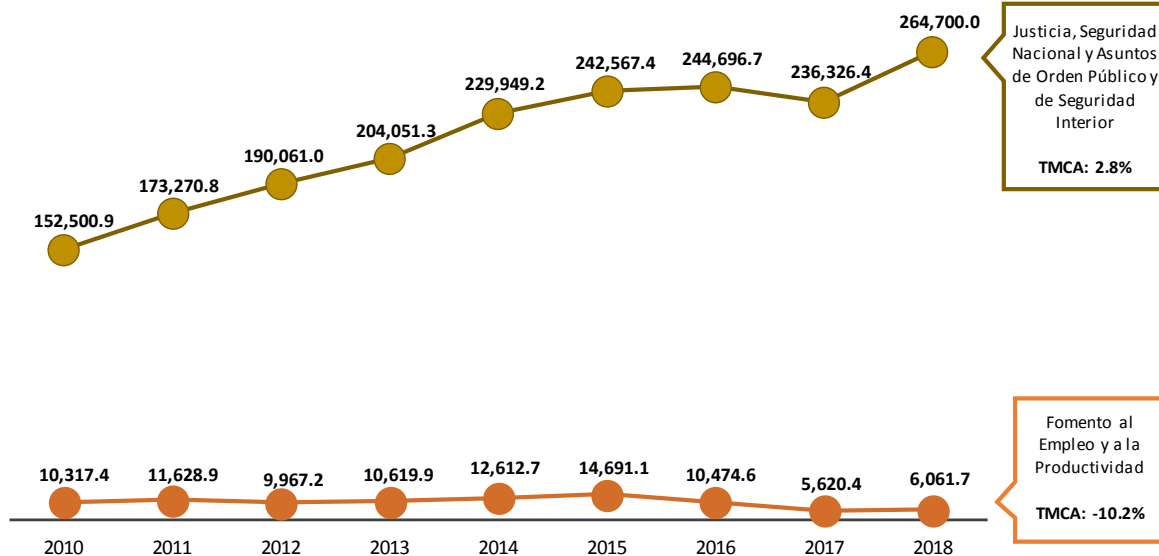
Los escasos resultados en la reducción de la inseguridad, conllevan a considerar en las políticas públicas en la materia, lo planteado por organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de la Naciones Unidas (ONU) y el Consejo Nacional de Investigación de Estados Unidos, los cuales han concluido que las políticas gubernamentales pueden reducir los índices de victimización mediante una inversión inteligente en prevención¹². En contraste, en México se estima que el gasto en las Funciones de Justicia, Seguridad Nacional y Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior, crezca en conjunto 2.8 por ciento en promedio anual entre 2010 y 2018, mientras que el gasto dedicado al fomento del empleo y la productividad¹³ dentro de la Finalidad Desarrollo Económico se prevé en el mismo periodo, decrezca en promedio anual 10.2 por ciento.

¹¹ *Ibíd*em p.11.

¹² Waller Irvin, *Plan de acción para reducir la violencia en México: poniendo en práctica la experiencia internacional*, publicado en *Políticas de Seguridad Pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México 2010, p 20.

¹³ En este rubro se consideran las erogaciones que dentro de la Función Desarrollo Económico se destinan a programas para el fomento del empleo y la productividad.

Gasto en Justicia y Seguridad vs Gasto en Fomento del Empleo (Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Esto a pesar de que en la propia *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, en su Artículo 7, se establece que la prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo, entre otras acciones, mediante el fomento del empleo.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, las políticas de prevención del delito debieran considerar programas sociales y económicos en materia de empleo, educación, salud, vivienda y planificación urbana, a fin de mitigar los niveles de pobreza, marginación social y exclusión, enfocándose particularmente en grupos vulnerables como niños y jóvenes en situación de riesgo.

Si bien el fomento al empleo no es la única medida de prevención del delito, dadas las características de desigualdad económica¹⁴ de la sociedad mexicana, podría ser ésta la que mayor impacto positivo tendría sobre la inseguridad, toda vez que de acuerdo con la misma fuente, el incremento en los niveles del delito y victimización se acentúan mientras mayor es la disparidad de ingresos entre las clases más pobres y más ricas de un país, lo cual

¹⁴ El valor del coeficiente Gini en 2016 para la distribución del ingreso por deciles de hogares fue de 0.448, lo cual implica por su cercanía al cero, una alta concentración del ingreso. INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

además se asocia a altos niveles de corrupción, así como a deficientes instituciones¹⁵, problemática que conlleva, inevitablemente, a la reducción de la cohesión social.

La cohesión social es un concepto marco, que permite incluir las distintas dimensiones de la problemática social: inclusión/exclusión, inequidad/igualdad, movilidad social y la desigualdad en la distribución del ingreso, que busca no sólo la agregación de las dimensiones, sino un todo integral. En este sentido, la cohesión social implica: sentimiento de pertenencia, identidad, confianza, solidaridad, responsabilidad moral hacia otros, aversión a la desigualdad. Si bien la evidencia empírica no permite establecer una relación lineal ni unidireccional entre la pobreza y la cohesión social, la pobreza y desigualdad económica sí deteriora el estado de la cohesión social, aunque un mejoramiento de ésta no necesariamente tiende a reducir la pobreza y la desigualdad económica¹⁶.

En este contexto, el fomento al empleo debiera ser el eje vertebral para la prevención del delito, ya que de acuerdo con cifras de la OCDE, en México la proporción de jóvenes que no estudian, trabajan ni están en capacitación (Ninis) asciende a 22.1 por ciento del total de la población entre 15 y 29 años, proporción significativamente alta respecto de la media de los países miembros de la OCDE, la cual se sitúa en 15 por ciento.

Cabe mencionar que, aunque la tasa de desempleo en México es una de las más bajas de la OCDE, 4.2 por ciento contra una media de 8.1 por ciento, en México más del 50 por ciento de la población que trabaja, lo hace en el sector informal, con poco o nulo acceso a protección y beneficios sociales¹⁷, situación que favorece la marginación y exclusión social, ambos detonantes de la violencia y delincuencia.

Consideraciones Finales

Desde 2010 los recursos federales aprobados para la Finalidad Gobierno se han incrementado a una tasa promedio anual muy superior al resto de las Finalidades, de hecho han aumentado a un ritmo mayor en 1.9 puntos porcentuales respecto al crecimiento del

¹⁵ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la Prevención del Delito, Nueva York 2011, p. 11

¹⁶ INEGI y Colegio de México, *Desigualdades y Cohesión Social*, parte II, p. 16, México 2013.

¹⁷ OCDE, *Panorama de la Sociedad 2016 Un Primer Plano sobre los jóvenes*, 2016, p. 1.

Gasto Programable total, lo cual es producto, principalmente, del mayor gasto destinado a funciones en materia de justicia y seguridad pública.

Dicho comportamiento presupuestal contrasta con los escasos resultados obtenidos en la mitigación de la problemática de seguridad, pues conforme a las estadísticas de seguridad y justicia publicadas por diversos organismos, la violencia e inseguridad en México lejos de reducirse se ha incrementado, a tal punto que 2017 ha sido calificado como el año más violento por algunos medios¹⁸; no obstante, entre 2010 y 2018 se prevé un gasto promedio anual de 215 mil 347.1 mdp destinados a las Funciones Justicia, Seguridad Nacional y Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior.

En este contexto, convendría analizar, desde el ámbito de las finanzas públicas, si la solución para la problemática de la inseguridad que enfrenta el país, está realmente en el incremento constante de recursos en las funciones mencionadas, o si convendría fortalecer, las acciones y sus recursos en materia de prevención de la delincuencia, como lo señalan diversos organismos internacionales, particularmente fomentando el empleo formal, la capacitación y la productividad.

¹⁸ <https://www.nytimes.com/es/2017/08/04/violencia-mexico-homicidios-tecoman/>

Referencias

- Coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-medicion-pobreza-2016.
- Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*, México, 27 de diciembre de 2010.
- Diario Oficial de la Federación, *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, 24 de enero de 2012.
- Fundación Universidad de las Américas, Puebla. Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017).
- INEGI y Colegio de México, *Desigualdades y Cohesión Social*, parte II, México 2013.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016*.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016*.
- Observatorio Nacional Ciudadano, *Reporte sobre Delitos de Alto Impacto*, México junio de 2017.
- OCDE, *Panorama de la Sociedad 2016 Un Primer Plano sobre los jóvenes*, 2016.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la Prevención del Delito*, Nueva York 2011.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuestos de Egresos de la Federación 2010-2017*, y *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018*.
- Waller Irvin, *Plan de acción para reducir la violencia en México: poniendo en práctica la experiencia internacional*, publicado en *Políticas de Seguridad Pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México 2010.