

**F  
E  
S**  
**UNAM**  
**ACATLÁN**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES**  
**ACATLÁN**

**“EFICIENCIA DEL GASTO EN SEGURIDAD EN MÉXICO, 1994 – 2018”**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**  
**ESPECIALISTA EN INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS DE FINANZAS PÚBLICAS**

**P R E S E N T A**

**NAYELI GRAJALES NAVA**

**ASESOR: DR. JORGE LÓPEZ MARTÍNEZ**

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México  
Noviembre de 2020



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I.- MARCO JURÍDICO Y TEORÍA ECONÓMICA DE LA CRIMINALIDAD.....</b>	<b>8</b>
1.1 MARCO JURÍDICO.....	8
1.2 CRISIS ECONÓMICA Y CRIMINALIDAD.....	10
1.3 TEORÍA ECONÓMICA DEL CRIMEN .....	10
1.4 EL MODELO .....	12
1.5 OFERTA DE DELITOS.....	14
1.6 LOS CASTIGOS .....	15
1.7 EL ÓPTIMO .....	15
<b>CAPÍTULO II.- EL PANORAMA DE LA INSEGURIDAD EN MÉXICO .....</b>	<b>18</b>
2.1 EL ENTORNO MACROECONÓMICO.....	18
2.2 EL ESCENARIO DE LAS ACTIVIDADES DELINCUENCIALES .....	20
2.3 CIFRAS DE DELITOS .....	20
2.3.1 CIFRAS OFICIALES .....	20
2.3.2 CIFRAS DE INSTANCIAS NO GUBERNAMENTALES .....	24
2.4 LA INDUSTRIA DEL SECUESTRO.....	25
2.5 DERECHOS HUMANOS EN SALDO ROJO.....	25
2.6 LAS CORPORACIONES POLICIALES EN MÉXICO .....	26
2.6.1 GRUPOS PARAPOLICÍACOS .....	26
2.6.2 PREVENCIÓN DEL DELITO.....	30
2.6.3 PREVENCIÓN SITUACIONAL.....	31
2.7 PREVENCIÓN SOCIAL .....	31
<b>CAPÍTULO III – LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD EN MÉXICO - PANORAMA GENERAL .....</b>	<b>33</b>
3.1. EL AGOTAMIENTO DEL SISTEMA, 1994 – 2000 .....	38
3.2 LA INSEGURIDAD DE 2000 – 2006.....	40
3.3 UN SEXENIO DE CLAROSCUROS, 2006 – 2012 .....	43
3.4 LA ADMINISTRACIÓN 2012 – 2018 .....	45
3.5 EL INICIO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN, 2018 – 2019 .....	49
3.6 POLÍTICAS GUBERNAMENTALES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA, COMPARATIVO SEXENAL.....	55

3.6.1 POLÍTICA DE SEGURIDAD 1994 – 2000.....	56
3.6.2 POLÍTICA DE SEGURIDAD 2000 – 2006.....	57
3.6.3 POLÍTICA DE SEGURIDAD 2006 – 2012.....	57
3.6.4 POLÍTICA DE SEGURIDAD 2012 – 2018.....	58
3.6.5 POLÍTICA DE SEGURIDAD 2018 – 2024.....	59
3.7 PRESUPUESTOS ASIGNADOS, COMPARATIVO 1994 – 2018 .....	61
3.7.1 EL PRESUPUESTO DURANTE 1994 – 2000 .....	62
3.7.2 PRESUPUESTO 2000 – 2006 .....	65
3.7.3 PRESUPUESTO 2006 – 2012 .....	65
3.7.4 PRESUPUESTO 2012 – 2018 .....	67
3.7.5 PRESUPUESTO 2019 .....	71
<b>CAPÍTULO IV.- APLICACIÓN DEL MODELO - EL COSTO ECONÓMICO DE LOS DELITOS .....</b>	<b>72</b>
4.1 EL COSTO DE LOS DELITOS EN MÉXICO .....	72
4.2 LAS PÉRDIDAS A CONSECUENCIA DE LOS DELITOS COMETIDOS .....	73
4.3 GASTOS EN MEDIDAS DE PROTECCIÓN CONTRA LA DELINCUENCIA .....	73
4.4 GASTOS EN SALUD A CONSECUENCIA DE LOS DELITOS .....	74
4.5 PÉRDIDAS TOTALES POR TIPO DE DELITO .....	74
4.6 UN MODELO ECONOMÉTRICO .....	75
4.7 MODELO VAR .....	76
4.8 INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS.....	81
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>84</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA: .....</b>	<b>89</b>

## INTRODUCCIÓN

La seguridad pública en México ha ido en detrimento en las recientes décadas, la explicación de su deterioro es compleja, no solo es por falta de profesionalización y capacidad de las corporaciones policiacas como lo han hecho creer afiliados a partidos políticos y gobiernos de oposición (en su momento, el Movimiento Revolucionario Nacional, Morena). La inseguridad es un problema derivado del aspecto cultural, social, educativo y económico en rezago que bien valdrá la pena replantear en la administración gubernamental en turno para poder obtener los resultados que la ciudadanía demanda desde hace mucho tiempo.

Entender las causas va más allá de una buena o mala organización y/o estrategia; hay factores esenciales que se tienen que considerar, como el aumento de la corrupción y la impunidad social, situación que contribuye en la proliferación y expansión de las bandas del crimen organizado. Aunado a lo anterior, la situación económica (una buena o mala inversión y/o administración de los recursos públicos) influye de manera importante en el fenómeno delictivo, sino es que impera sobre él.

Esta investigación analiza el periodo comprendido de 1994 a 2018. La elección del periodo obedece a la hipótesis de trabajo, que relaciona el incremento observado en la inseguridad durante las últimas décadas con la intensificación de políticas económicas enmarcadas en las directrices del modelo neoliberal, el cual inició en México a finales de 1982, y tuvo como primer resultado un estancamiento económico que perduró durante toda la década de los ochenta (la década perdida).

Dichas políticas generaron bajas tasas de crecimiento económico, acompañadas de una apertura gradual de la brecha de ingresos; es decir, un empeoramiento en la distribución del ingreso y la riqueza, lo que jugó un papel importante en la configuración de un escenario social y económico propenso a la generación de problemas sociales como el de la inseguridad pública.

A fin de contextualizar el periodo, se hace un análisis de la situación macroeconómica en México y de las políticas públicas implementadas para contrarrestar no solo los efectos de las crisis, sino además el daño social generalizado, así como de mejora en la seguridad pública del país; para lo cual, se revisó el gasto público (recursos presupuestados, asignados y ejercidos) en cuatro sexenios presidenciales, de 1994 a 2018.

Partiendo de la idea de que la implementación de las medidas sugeridas por el Consenso de Washington, en materia de control y priorización del gasto público, originó que en México se presentara una fuerte contracción de este, afectando a diversos sectores sociales, especialmente a los más vulnerables, quienes fueron excluidos del desarrollo económico, generando problemas crecientes de inseguridad pública.

Paradójicamente, el gasto en este rubro (seguridad pública) se incrementó y los resultados fueron deficientes. Los niveles de violencia e inseguridad aumentaron, provocando un descontento social ya arraigado que dejó entrever la ineficiencia e ineficacia en el uso de los recursos públicos en esta materia. Sumado a ello, las estrategias utilizadas para la corrección del problema no fueron las adecuadas, por lo que es necesario una mejor y más eficiente asignación y administración del gasto en seguridad pública.

Por otra parte, hay que entender que a partir la segunda mitad de la década de 1990, los estudios sobre los “costos del crimen” se expandieron por América Latina, demostrando el creciente interés por ampliar la comprensión del fenómeno de la inseguridad y, a partir de ahí, identificar áreas de oportunidad o intervención que se muestren efectivas en reducir y/o contener la incidencia delictiva (Gambi, 2013).

Las consecuencias negativas del crimen y la violencia son de muy amplio alcance, afectan los prospectos de vida de las personas, las relaciones sociales al interior de comunidades, la institucionalidad de los países, el sistema político y económico, las metas del desarrollo de las naciones y sus relaciones internacionales, toda vez que, con recurrencia, la acción de bandas criminales desborda los límites de los Estados, las prácticas delictivas se exportan y son asumidas rápidamente por delincuentes locales (Gambi, 2013).

Para reducir la inseguridad en México y en cualquier otra parte, “es necesario considerar que entre los principales desafíos planteados a causa del delito, su control y prevención, destacan los costos, que consumen una proporción significativa de los presupuestos nacionales (a mediados de los años 90, el equivalente al 5% del PIB en los países desarrollados y hasta el 14% en los países en vías de desarrollo) cada vez más limitados” (La Nación, 2010).

En México se han hecho reformas a la Constitución, acuerdos, leyes, reglamentos, políticas públicas; así como creación, reestructuración y desaparición de corporaciones encargadas de la seguridad pública (pensando quizá, que eso traerá consigo los resultados esperados en el combate a la delincuencia

organizada). No obstante, lo que no se comprende, es que ningún cambio podrá generarse desde la óptica del discurso político y la buena voluntad del mandatario en curso, se necesita mucho más que eso, e ir más a fondo del problema.

Ante este escenario, los problemas sociales, principalmente el de la inseguridad, encontraron terreno fértil para un crecimiento que no se había observado en periodos anteriores. Por lo anterior, **se demostrará que el incremento en la asignación del gasto público en seguridad pública no es la principal vía solución para reducir el índice de inseguridad en México.**

Por esta razón, la propuesta de análisis está basada mayormente en la teoría económica del crimen, desarrollada por Gary Becker (1974), tomando así el problema de inseguridad, desde un enfoque de optimización. El modelo considera todos los costos en que se incurre durante las actividades ilegales mediante una función de pérdida de bienestar social, a fin de hacer mayormente eficiente la política pública; para ello, se tienen dos variables de control que se encuentran directamente manipulables por las autoridades: probabilidad de condenar bajo sentencia a un delincuente ( $p$ ), y el nivel de castigo que se le impone ( $N$ ).

Ambas variables de control consideran detrás costos, en el óptimo, se debe considerar que las reducciones de los valores de ( $p$ ) tienen mayor impacto en los costos marginales que los valores de ( $N$ ).

### **Objetivo general:**

Analizar la evolución del gasto público federal en México, en el rubro de seguridad y sus resultados en el periodo 1994 – 2018.

### **Objetivos específicos:**

- Analizar el entorno macroeconómico de 1980 a 2019.
- Analizar el comportamiento del gasto público en seguridad pública de 1980 a 2019.
- Determinar si el gasto en seguridad pública se ha canalizado de manera eficiente.
- Asentar que la ineficiencia en la distribución del gasto público en seguridad pública es una de las causas del incremento en la inseguridad.

Para alcanzar los objetivos, la investigación se divide en cuatro capítulos:

En el capítulo I, se presentan las bases teórica y conceptual del trabajo. Se adopta la teoría económica del crimen de Gary Becker, ya que, dado el enfoque de finanzas públicas desde el que se aborda la problemática de la inseguridad en México, resulta relevante el análisis económico que se hace respecto al fenómeno.

Posteriormente, se continúa con la revisión de algunas medidas de prevención del delito que se han puesto en la mesa de discusión.

El Capítulo II, aborda de forma general un panorama de la inseguridad en México y sus aspectos esenciales; así también, el entorno macroeconómico del país que ha influido en ello.

En el Capítulo III, se analiza cómo el gobierno actual aborda el tema de la seguridad pública en el entorno de inseguridad actual en México, así como las políticas públicas (de prevención y de gasto) implementadas en los sexenios presidenciales anteriores, con el objeto de tener un análisis comparativo y contrastado de los recursos públicos destinados a la seguridad pública durante ese tiempo y los que se destinarán a la nueva estrategia de seguridad, a la creación y operación de la Guardia Nacional.

En el Capítulo IV, se retoma una parte del modelo de Becker, en lo concerniente a la determinación del número de delitos cometidos por el nivel de sentencias condenatorias alcanzado. Para ello se elabora un modelo VAR que contiene datos del periodo 1997 – 2018.

Finalmente, se recogen las conclusiones del trabajo.



# **CAPÍTULO I.- MARCO JURÍDICO Y TEORÍA ECONÓMICA DE LA CRIMINALIDAD**

## **1.1 MARCO JURÍDICO**

A raíz de las modificaciones constitucionales de 1994 y la ley de 1995, se inició una nueva etapa de la seguridad pública, con una política homogénea en todo el territorio nacional, con estrategias y acciones específicas. La coordinación interinstitucional es entendida, en el marco del federalismo, como un sistema de cooperación donde se establecen distintos órdenes de gobierno para el mejor desempeño de las funciones públicas.

En este contexto, es cuando las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la procuración de justicia a nivel federal y estatal establecieron diversos convenios de coordinación. Ejemplo: en 1995 se celebró un convenio de coordinación de seguridad pública entre la Procuraduría General de la República, el Gobierno del Estado de México y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para dar origen a la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (Secretaría de Seguridad Pública, 2005).

Por otra parte, “la falta de un marco legal que concibiera la seguridad pública de manera integral – prevención, procuración, administración de la justicia y readaptación social - y que estableciera la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, obstaculizó el combate eficaz contra la delincuencia” (Secretaría de Seguridad Pública, 2005).

En México, el concepto de seguridad reviste dimensiones políticas, sociales y jurídicas que forman parte del Estado - Nación para salvaguardar los derechos de los ciudadanos, establecer el orden y residir en un ambiente de paz pública para el beneficio social.

La seguridad pública es un pilar fundamental para cualquier sociedad y una responsabilidad primaria e inexcusable del Estado, ya que es indispensable para la convivencia social y armoniosa entre los componentes de un grupo social.

El marco jurídico proporciona los fundamentos para evitar conflictos y amenazas de seguridad nacional, respetar los derechos humanos y proteger las garantías individuales, esto al sancionar de forma coordinada las infracciones correspondientes. Tal como lo apunta la Constitución Mexicana en su artículo 21 “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a los policías,

las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

En el marco jurídico vigente, el concepto de seguridad se define en la Ley de Seguridad Nacional 2005, como las “acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”.

Los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional estarán encabezados por el presidente de la República; sin embargo, todos tendrán la función de defender la seguridad del país, como se muestra en el Cuadro I. 1.” (Pérez, 2019).

**Cuadro I. 1.- Marco Jurídico de la Seguridad**

	<b>Integrantes del Consejo Nacional de Seguridad</b>	<b>Acciones</b>
<b>Ley de Seguridad Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titular del Ejecutivo</li> <li>• Secretario de Gobernación</li> <li>• Secretario de la Defensa Nacional</li> <li>• Secretario de Marina</li> <li>• Secretario de Seguridad Pública</li> <li>• Secretario de Hacienda y Crédito Público</li> <li>• Secretario de la Función Pública</li> <li>• Secretario de Relaciones Exteriores</li> <li>• Secretario de Comunicaciones y Transportes</li> <li>• Procurador General de la República</li> <li>• Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger a la nación mexicana frente a amenazas y riesgos.</li> <li>• Preservación de la soberanía e independencia nacional y defensa del territorio.</li> <li>• Mantener el orden constitucional y fortalecimiento de las instituciones democráticas.</li> <li>• Defender legítimamente al Estado respecto a otros estados o sujetos de derecho internacional.</li> <li>• Preservar la democracia.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información del marco institucional para garantizar la Seguridad Nacional.

## 1.2 CRISIS ECONÓMICA Y CRIMINALIDAD

Las crisis económicas son un punto de quiebre dentro del ciclo económico, donde la actividad económica pasa de una fase expansiva a otra contractiva, por lo tanto, se produce después de haber experimentado un desarrollo en un periodo más o menos permanente de tiempo del Producto Interno Bruto (PIB). Un país puede experimentar crisis ocasionales, cíclicas y permanentes. Si estudiamos sólo la crisis del año 1976 en México, en forma aislada, la ubicaríamos en las denominadas ocasionales, pero del análisis de las causas y los efectos que se vieron en su momento, así como las repercusiones de la política económica hasta el año 1997, necesariamente tenemos que ubicar a la crisis de los 70's como el inicio de una crisis económica permanente.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), impuso a México (por la deuda externa) el modelo económico de "desarrollo neoliberal", lo que ha propiciado hasta nuestros días un estancamiento del PIB en forma permanente. (Alatorre, 2006).

Si no hay o no existe posibilidad de crecimiento económico en un país, difícilmente se puede o se podrá garantizar la estabilidad o el bienestar social de su población. En México, el crecimiento económico anual ha sido poco y poco significativo. Las vertientes sociales son muchas, pero todas se entrelazan en sí, pues una no existe sin otra, y así sucesivamente.

Para garantizar seguridad pública a una población, hay que garantizar antes el bienestar social (un trabajo digno, salud, educación, vivienda, alimentación, servicios públicos, seguridad, etcétera) a través de diversos programas sociales.

El comportamiento criminal ha estado estrechamente relacionado con la situación económica de un país. A partir de ahí, el Estado mexicano ha implementado medidas sociales para evitar que los más afectados se vean en la necesidad de delinquir. Obviamente estas acciones están encaminadas a favorecer al sector social con menores ingresos económicos, del que emergen una cantidad considerable de infractores (Alatorre, 2006).

## 1.3 TEORÍA ECONÓMICA DEL CRIMEN

La reflexión de la teoría económica sobre la comisión de los delitos data de dos economistas clásicos: Cesare Beccaria y Jeremy Bentham. La idea de Beccaria se centra en la prevención, de tal suerte, que *perfeccionar la educación constituye el medio más seguro, al mismo tiempo que el más difícil, de evitar los delitos* (Jasso

Fuentes, 2015, pág. 1). Bentham sienta las bases del posterior desarrollo de la teoría económica del crimen, al considerar el delito como parte de un análisis racional del agente económico, donde evalúa tres factores: ganancias, costos y probabilidades de ser aprehendido. En su conducta “maximizadora” consecuente con la racionalidad ilimitada, el delincuente evalúa cuales son las ganancias provenientes del cometer el delito, cuáles son sus costos (privación de la libertad, por ejemplo), y cuál es la probabilidad de que, una vez cometido el delito, incurra en los costos.

En 1968, Gary Becker, el autor principal de la teoría económica del crimen, retoma el planteamiento de Bentham, para considerar que los agentes económicos responden a incentivos, tanto positivos como negativos. Se establece de manera análoga, un mercado, donde participan, por un lado, los delincuentes, y por el otro las víctimas, la oferta y la demanda respectivamente.

Becker considera los recursos públicos como un factor importante dentro de la problemática del delito. Los gobiernos y los privados invierten en dos aspectos: en prevención del delito y en aprehensión de los delincuentes (Becker, 1974).

En este aspecto, la economía como gestión de los recursos escasos, es la ciencia que debe responder a la pregunta de cuánto y cómo gastar esos recursos para minimizar la pérdida de bienestar social desprendida de los delitos. Becker busca hallar la inversión y el castigo óptimos que haga que la función de pérdida de bienestar social sea mínima. Dentro de la función se considera el costo de atrapar y condenar a los infractores, la naturaleza de multas y penas, y finalmente, la respuesta de los infractores ante los cambios de la aplicación de la ley; es decir, la sensibilidad con que responden los infractores a las variaciones en la ley.

Becker considera al crimen como una actividad económica importante, en ella engloba toda clase de delitos, desde los más inocuos hasta los más graves para la sociedad como el secuestro, la violación y el homicidio.

## 1.4 EL MODELO

La función del modelo contempla relaciones de comportamiento, con el objetivo de determinar la forma óptima de combate a la delincuencia.

Becker inicia estableciendo una relación positiva entre el daño causado por cierta actividad (delincuencial) y el nivel de dicha actividad.

$$\frac{dH_i}{dO_i} > 0$$

Donde:

$H_i$  es el daño causado por la actividad  $i$ , y  $O_i$  es el nivel de la actividad  $i$ . Cuanto mayor es la actividad, mayor es el daño causado. En otras palabras, el aumento de la actividad  $i$ , genera un incremento en las externalidades negativas o des economías externas.

Por otro lado, cuanto mayor es la actividad delictiva, el beneficio de los delincuentes tiende a aumentar.

$$\frac{dG_i}{dO_i} > 0$$

Donde:

“G” es la ganancia de los delincuentes derivada del cambio de nivel de la actividad  $i$ . Es positiva, ya que un aumento de la actividad genera mayores ganancias para el delincuente. De esta manera, el costo neto o el daño que se infringe a la sociedad está determinado de la siguiente manera:

$$D=H-G$$

Donde:

“D”, es el costo neto social asociado al nivel de actividad delincuencial.

Es evidente que si  $H>G$ , tendremos un costo neto social positivo; es decir, un daño a la sociedad. En caso contrario, si  $G>H$ , el costo neto social será

negativo, lo que implica en el modelo de Becker, que, en el agregado, los daños causados a la sociedad se compensan con las ganancias de la delincuencia.

Siguiendo la lógica marginalista, Becker considera que el beneficio marginal de los delincuentes es decreciente, es decir, con forme se cometen más delitos, el beneficio de los delincuentes es positivo, pero cada vez menor; mientras que el daño marginal es creciente, lo que quiere decir que conforme se cometen más delitos, el daño adicional es cada vez mayor.

Lo anterior, lo podemos expresar como sigue:

$$\frac{d^2G_i}{d0^2_i} < 0 \text{ y } \frac{d^2H_i}{d0^2_i} > 0$$

Al respecto, podemos deducir que conforme se incrementan los delitos, el costo neto social también se incrementa, pero en mayor medida.

Un factor importante que considerar es el costo de captura del delincuente y el costo de condenarlo. Es claro para Becker que cuanto más se gasta en policías, y en todo el sistema involucrado en la captura y condena de los delincuentes, más fácil es lograr la detección del delito, la captura y condena. De esto podemos deducir lo siguiente:

$$\frac{dC}{dA} > 0$$

Donde:

“A” es el nivel de actividad relacionada a la detección, captura y condena de los delitos, y C es el costo de dichas actividades. Un incremento en la actividad genera un aumento en los costos. Por otro lado, un avance en el estado de la tecnología abatiría los costos, como en los casos de detección de huellas dactilares y el uso cada vez más intensivo de los sistemas computacionales. Además, la actividad está determinada por el número de delitos resueltos mediante sentencia. Un aumento en los delitos, por tanto, aumenta los costos totales.

## 1.5 OFERTA DE DELITOS

En el modelo Becker considera la oferta de delitos como una función inversa de la probabilidad de condena mediante sentencia de los delitos. Es decir, cuánto mayor es la probabilidad de condenar a un delincuente mediante sentencia, la oferta de delitos (el número de delitos cometidos) tenderá a disminuir. Además, la elasticidad de la oferta con respecto a la probabilidad de sentencia es mayor que la elasticidad con respecto al aumento del castigo (condenas más severas).

Podemos definir lo anterior de la siguiente manera:

$$\frac{dS}{dpO} < 0; \frac{dS}{dN} < 0; \text{ y } \left| \frac{dS}{dpO} \right| > \left| \frac{dS}{dN} \right|$$

Donde:

“S” es la oferta de delitos, pO es la probabilidad de sentencia y N es el castigo por delito.

Se observa que el incremento de la probabilidad de sentencia induce a una baja en la oferta de delitos, al igual que los mayores castigos.

Lo anterior, indica que es más efectiva la captura y sentencia de los delincuentes, que el aumento de los castigos mediante reformas a la ley.

Un factor adicional en la oferta de delitos se encuentra en la elección racional de las personas. Partiendo del supuesto de racionalidad limitada, Becker considera que las personas cometen delitos si la utilidad esperada de la actividad ilícita es mayor que la utilidad proporcionada por actividades lícitas.

La función de oferta queda como sigue:

$$S = f(pO, N, U)$$

Donde:

“U”, es la variable residual donde se condensan todos los factores que no están contemplados en pO ni N, como por ejemplo la educación, la riqueza, la familia, etcétera.

## 1.6 LOS CASTIGOS

Los castigos son de múltiple índole, desde multas, privación de la libertad, condena a muerte, destierro, pérdida de ciudadanía, etcétera. Cuanto más severa o larga es la condena, mayor son los costos en que los delincuentes incurren. Dichos costos se pueden trasladar a valores monetarios descontando el valor de la ganancia obtenida en caso de no haber sido aprehendido por el tiempo de duración del castigo.

En otras palabras, el costo se asocia al costo de oportunidad del delincuente. Por otra parte, existen costos “públicos” asociados a los castigos, tales como el mantenimiento de las cárceles, tanto las instalaciones como en guardias, manutención de los delincuentes y del personal que opera las cárceles, etcétera. En el agregado, el costo social de las multas es igual a cero, ya que es solo una transferencia entre los delincuentes y las autoridades, lo que pierde el delincuente en el pago de la multa, es lo que gana la autoridad en el cobro de esta.

## 1.7 EL ÓPTIMO

La problemática planteada considera beneficios y costos asociados a las actividades ilícitas. Becker considera que, si el objetivo único fuera la minimización del número de delitos, planteadas las funciones anteriores, se podría lograr aumentando la probabilidad de condena mediante sentencias judiciales, pero ello aumentaría el costo social, ya que los costos de abatimiento del delito aumentarían de manera considerable.

Bajo esta lógica ¿cuál es el óptimo en la minimización de los delitos que optimice los recursos en que se incurre para su consecución? Esa es la respuesta que pretende dar el modelo de Becker. Para ello, Becker considera una función de pérdida de bienestar social asociada a los delitos como sigue:

$$L = f(D, C, bN, S)$$

Donde:

“b” es el tamaño del castigo, por ejemplo, para multas  $b \approx 0$ ; mientras que para castigos más severos como el encarcelamiento  $b > 1$ .

Las derivadas parciales de la función de pérdida de bienestar social son:



$$\frac{\partial L}{\partial D} > 0; \quad \frac{\partial L}{\partial C} > 0; \quad \frac{\partial L}{\partial bN} > 0; \quad \frac{\partial L}{\partial S} > 0$$

Un incremento en el costo social neto provoca un aumento en la pérdida de bienestar social, mientras que si aumenta el costo de captura y condena se tiene el mismo resultado. Adicionalmente, se observa que, si se aplican castigos más severos, ello generará una pérdida de bienestar social, al igual que un aumento en el número de delitos (S). Bajo estas condiciones, el óptimo se encuentra en aquellos valores de N, C y b, que hagan mínima la función L.

La ecuación de la función de pérdida de bienestar social puede expresarse como:

$$L = D(S) + C(pO) + bNpO$$

Donde:

$bNpO$ , es la pérdida social total por los castigos.

De la función anterior, las variables de control de políticas públicas son C, es decir el gasto o costo derivado de la lucha contra los delitos (captura y condenada), N que engloba el castigo de los delitos y b que encierra el nivel de castigo asociado a cada tipo de delito. Se trata entonces de elegir el valor de estas variables que hagan mínima la función de pérdida de bienestar social.

Becker considera b como una constante, mientras que, dado que C está en función de p, entonces las variables decisión serán únicamente p y N. Por tanto, para optimizar la función, obtenemos las Condiciones de Primer Orden (C.P.O).

$$\frac{\partial L}{\partial p} = D'O_p + C'O_p + C_p + bpNO_p + bNO = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial N} = D'O_N + C'O_N + bpNO_N + bpO = 0$$

Dividiendo entre  $O_N$  y  $O_p$ , tenemos:

$$D' + C' + \frac{C_p}{O_p} = -bpN(1 - 1/(-\left(\frac{N}{O}\right)O_p))$$

$$D' + C' = -bpN(1 - 1/(-\left(\frac{N}{O}\right)O_N))$$

De lado izquierdo de la igualdad de ambas ecuaciones tenemos los costos marginales del incremento en el número de delitos, mientras que del lado derecho tenemos los ingresos marginales. La pérdida mínima de bienestar se dará, por tanto, cuando el ingreso marginal sea igual al costo marginal.

Se puede observar que, si reducimos  $p$ , o reducimos  $N$ , en la primera y segunda ecuación respectivamente, se reducen los costos de combate al delito; además, el costo marginal del incremento de  $O$  es menor cuando se reduce  $p$ , que cuando se reduce  $N$ .

En otras palabras, el costo marginal del aumento del número de delitos es menor cuando se reduce la probabilidad de castigo mediante sentencia, que cuando se reduce el castigo por delito. Por tanto, los valores óptimos de  $p$  y de  $N$ , son en el primer caso mayor a la unidad para cuando  $C_p$  toma valores grandes, y menor a la unidad en  $N$ .

El modelo, por tanto, toma en consideración todos los costos en que se incurren durante las actividades ilegales mediante una función de pérdida de bienestar social. A fin de hacer mayormente eficiente la política pública, se tienen dos variables de control que se encuentran directamente bajo el control de las autoridades:  $p$  y  $N$ . En el óptimo, se debe considerar que las reducciones de los valores de  $p$  tienen mayor impacto en los costos marginales que los valores de  $N$ .

## CAPÍTULO II.- EL PANORAMA DE LA INSEGURIDAD EN MÉXICO

### 2.1 EL ENTORNO MACROECONÓMICO

Existen trabajos que relacionan el desempeño de la economía con el nivel de inseguridad en un país, las crisis económicas provocan un repunte de las actividades delincuenciales (Alatorre, 2006). Por otro lado, se conjetura la relación causal contrapuesta, es decir, el incremento de la actividad delincencial genera un entorno adverso para la actividad económica, es decir, inhibe la dinámica económica (Quiroz Félix, Castillo Ponce, Ocegueda Hernández, & Varela Llamas, 2015). Hay entonces un efecto de retroalimentación entre la delincuencia y el desempeño económico, un círculo vicioso.

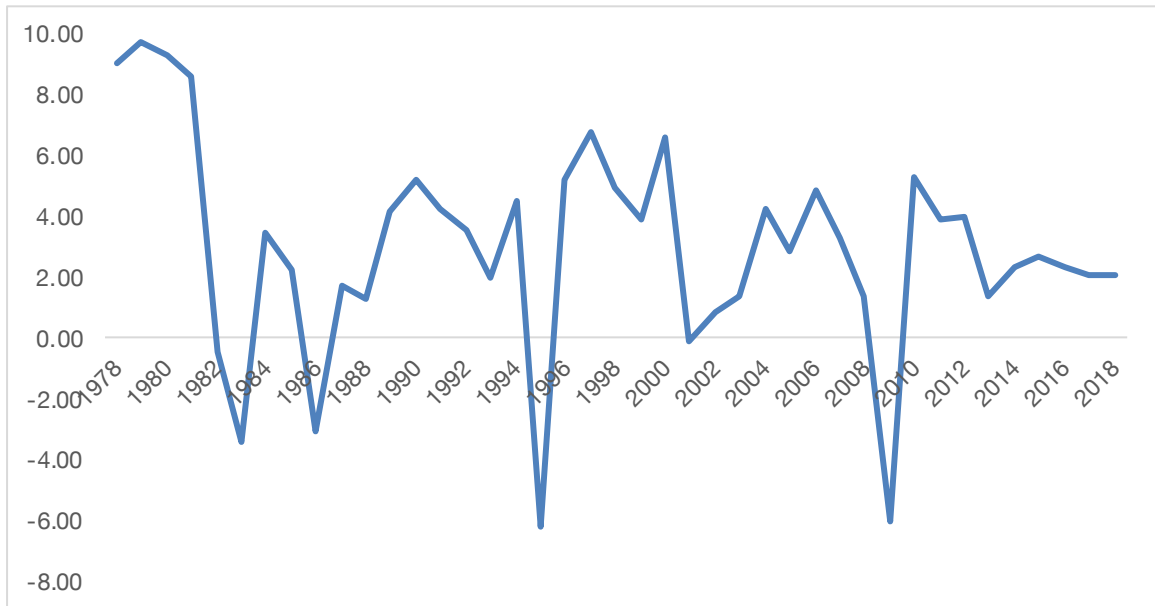
Como se demostrará en seguida, los delitos han ido en aumento, especialmente durante el ya largo proceso de inserción de México en el modelo neoliberal, a partir del sexenio de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

A los años ochenta, se le denominó la década perdida, debido a que, a lo largo de esta década, nuestro país intentó salir de la crisis de la deuda externa de 1982. La crisis trajo consigo una caída de la actividad económica acompañada de altas tasas de inflación. Los programas económicos gubernamentales (PIRE, PAC, PECE, PSE), buscaron controlar la inflación, solventar los desequilibrios fiscales, renegociar la deuda, generar crecimiento económico. Sin embargo, la inflación tuvo retornos frecuentes, en 1987 se presentó la inflación más alta registrada (157%), el crecimiento fue nulo, y el gran logro, fue la renegociación de la deuda externa mediante el Plan Brady en el gobierno de Salinas de Gortari.

Al mismo tiempo, se buscó la liberalización económica mediante la disminución de barreras comerciales. El primer gran paso en este sentido se dio con la inserción de México en el GATT en 1986, fue el antecedente más importante al TLCAN. En la parte interna, el gobierno inició la venta de múltiples empresas del gobierno, es decir, la privatización de empresas gubernamentales. Este proceso se intensificó en el gobierno de Salinas, en donde se dio la venta de las empresas más importantes del Estado mexicano, verbigracia Teléfonos de México, aunado a ello, se dio la reprivatización de la banca, la cual había sido estatizada en el último tramo del gobierno de López Portillo.

Las medidas que México y muchos países del mundo siguieron, se condensan en el famoso decálogo de Washington, elaborado por John Williamson, y constituye la receta del neoliberalismo económico. Los resultados reflejados en la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto se presentan en la Gráfica II. 1.

**Gráfica I. 1. Tasa de crecimiento del PIB real: 1978 – 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas Históricas de México.

Como se aprecia en la Gráfica II. 1., en las postrimerías del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones se tuvo un periodo de 1978 a 1981 con altas tasas de crecimiento, arriba del 8% anual.

A partir de 1982, ya en el modelo neoliberal, las tasas de crecimiento económico han sido erráticas, muy bajas en la década de los ochenta, incluso negativas, y en las siguientes décadas, con crecimiento promedio bajo. Se observan las dos crisis económicas más importantes del periodo: **la crisis financiera de 1994 y la Gran Recesión de 2008 – 2009**. Ambas tuvieron un efecto rebote en 1995 y 2010.

En promedio, de 1982 a 2018, la tasa de crecimiento anual fue de 2.27%. Si tomamos en consideración la tasa de crecimiento poblacional en el mismo periodo, que fue de 1.64, según datos del Banco Mundial, se aprecia fácilmente el insuficiente crecimiento económico que hemos experimentado. Aunado a ello, la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza aumentó, el índice de Gini pasó de 46.3 en 1984 a 48.1 en 2012, según datos de mismo Banco Mundial. En este escenario económico es que los niveles de inseguridad se incrementaron de manera considerable.

## **2.2 EL ESCENARIO DE LAS ACTIVIDADES DELINCUENCIALES**

En la actualidad, no solo la ciudad, sino el país, presenta en proporciones superlativas, marginación, contaminación, neurosis colectiva, frustración colectiva, desempleo, deficiencias en los servicios públicos, saturación de vehículos que produce un tránsito insufriblemente lento, falta de oportunidades en la educación superior, falta de opciones recreativas y delincuencia en aumento (Basáñez, 1990).

En suma, todos aquellos problemas que aquejan a los ciudadanos se pueden traducir en el aumento de incidencia delictiva y para medir sus índices, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a través de las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de la República, recolecta y da a conocer las cifras de forma mensual respectivamente. En dichos informes, la información se actualiza periódicamente y conforme surgen denuncias o se registran averiguaciones previas, de ahí la importancia de realizar las denuncias correspondientes.

## **2.3 CIFRAS DE DELITOS**

En suma, todos aquellos problemas que aquejan a los ciudadanos se pueden traducir en el aumento de incidencia delictiva y para medir sus índices, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a través de las Procuradurías Generales de Justicia y/o Fiscalías Generales de la República, recolecta y da a conocer las cifras de forma mensual respectivamente. En dichos informes, los datos se actualizan periódicamente y conforme surgen denuncias o se registran averiguaciones previas. De ahí, la importancia de realizar las denuncias correspondientes.

Por otra parte, Organismos de la Sociedad Civil llevan su propio registro de datos, muchos de ellos parten de fuentes como el INEGI, pero al mismo tiempo tienen su propia metodología para la recolección de información.

### **2.3.1 CIFRAS OFICIALES**

Cada periodo gubernamental ha intentado distinguir y defender su administración de la anterior. En cada una se asegura la realización de un trabajo excepcional en comparación con resultados anteriores, y no solo en cuestiones o temas de

seguridad. Sin embargo, las cifras hablan por sí mismas como se observa en el siguiente Cuadro II. 1.<sup>1</sup>

**Cuadro II. 1. Víctimas de Homicidio, Secuestro, Extorsión y Robo de vehículos con y sin violencia en México, 1997 – 2018**

Año	Cifras totales				
	Homicidios	Extorsión	Secuestro	Robo de vehículos con violencia	Robo de vehículos sin violencia
1997	35,341	876	1,047	35,632	116,086
1998	34,444	1,020	734	79,378	74,119
1999	33,242	3,391	590	62,374	93,632
2000	31,982	1,168	591	64,800	93,422
2001	31,185	1,337	505	58,916	90,803
2002	29,144	1,636	435	53,751	86,919
2003	28,330	1,910	413	56,550	90,268
2004	26,530	2,416	323	30,312	114,145
2005	25,771	2,979	278	27,450	116,075
2006	27,552	3,157	733	25,162	121,644
2007	25,133	3,123	438	27,073	136,058
2008	27,759	4,869	907	32,462	161,355
2009	31,546	6,332	1,162	42,637	159,654
2010	35,056	6,116	1,223	61,149	171,158
2011	37,408	4,589	1,433	71,825	161,137
2012	37,849	7,280	1,421	62,275	146,429
2013	34,576	8,213	1,688	56,794	131,910
2014	32,399	5,780	1,395	47,998	116,697
2015	32,770	5,128	1,069	45,136	112,714
2016	35,800	5,268	1,131	45,164	122,204
2017	41,861	6,147	1,149	64,420	135,400
2018	40,115	5,647	889	59,418	92,818
<b>Total</b>	<b>715,793</b>	<b>88,382</b>	<b>19,554</b>	<b>1,110,676</b>	<b>2,644,647</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Fecha de consulta: abril/2020.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Los datos se obtuvieron de los Informes denominados “Víctimas de Homicidio, Secuestro y Extorsión”, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, durante los años registrados, publicados en abril y junio de 2018, y en marzo de 2019, respectivamente. Consultados el 8 de mayo de 2019.

<sup>2</sup> Datos recientes dentro del catálogo de los delitos en los informes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), comprenden desde 1997 a 2018.

**Cuadro II. 1. Víctimas de Homicidio, Secuestro, Extorsión y Robo de vehículos con y sin violencia en México, 1997 – 2018**

Año	Cifras totales				
	Homicidios	Extorsión	Secuestro	Robo de vehículos con violencia	Robo de vehículos sin violencia
1997	35,341	876	1,047	35,632	116,086
1998	34,444	1,020	734	79,378	74,119
1999	33,242	3,391	590	62,374	93,632
2000	31,982	1,168	591	64,800	93,422
2001	31,185	1,337	505	58,916	90,803
2002	29,144	1,636	435	53,751	86,919
2003	28,330	1,910	413	56,550	90,268
2004	26,530	2,416	323	30,312	114,145
2005	25,771	2,979	278	27,450	116,075
2006	27,552	3,157	733	25,162	121,644
2007	25,133	3,123	438	27,073	136,058
2008	27,759	4,869	907	32,462	161,355
2009	31,546	6,332	1,162	42,637	159,654
2010	35,056	6,116	1,223	61,149	171,158
2011	37,408	4,589	1,433	71,825	161,137
2012	37,849	7,280	1,421	62,275	146,429
2013	34,576	8,213	1,688	56,794	131,910
2014	32,399	5,780	1,395	47,998	116,697
2015	32,770	5,128	1,069	45,136	112,714
2016	35,800	5,268	1,131	45,164	122,204
2017	41,861	6,147	1,149	64,420	135,400
2018	40,115	5,647	889	59,418	92,818
<b>Total</b>	<b>715,793</b>	<b>88,382</b>	<b>19,554</b>	<b>1,110,676</b>	<b>2,644,647</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Fecha de consulta: abril/2020.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Datos recientes dentro del catálogo de los delitos en los informes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), comprenden desde 1997 a 2018.

En dicho informe, denominado “Cifras de Homicidio Doloso, Secuestro, Extorsión y Robo de Vehículos 1997 – 2017”<sup>3</sup>, el mismo SESNSP muestra que las cifras distan un mucho de sí año tras año, generando aumentos considerables en cada periodo.

De las cifras totales durante 21 años, las posiciones por tipo de delito son las siguientes:

**Cuadro II. 2. Ranking de los principales delitos cometidos en México, cifras totales durante el periodo de 1997 a 2018**

<b>Delito</b>	<b>Cifra total en 22 años</b>	<b>Promedio anual</b>
<i>Robo de vehículo sin violencia</i>	<b>2,644,647</b>	<b>120,211</b>
<i>Robo de vehículo con violencia</i>	<b>1,110,676</b>	<b>50,485</b>
<i>Homicidio</i>	<b>715,793</b>	<b>32,536</b>
<i>Extorsión</i>	<b>88,382</b>	<b>4,017</b>
<i>Secuestro</i>	<b>19,554</b>	<b>889</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del CIEISP, Fecha de consulta: abril/2020.

<sup>3</sup> Los datos obtenidos forman parte del Formato del Comité Interinstitucional de Estadística e Informática de Seguridad Pública (CIEISP) – Metodología anterior, publicados en abril de 2019 y consultados en abril 2020.



### 2.3.2 CIFRAS DE INSTANCIAS NO GUBERNAMENTALES

Cifras recaudadas por Organizaciones de la Sociedad Civil parecen estar más completas. El Cuadro II. 3 muestra cómo ha sido el movimiento en cuanto al delito de homicidio desde enero de 1990 a enero de 2020.

**Cuadro II. 3. Homicidios de 1997 a 2018**

<b>Año</b>	<b>Población</b>	<b>Total</b>	<b>Tasa</b>	<b>Año</b>	<b>Población</b>	<b>Total</b>	<b>Tasa</b>
<b>1990</b>	83,376,132	1,292	<b>18.0</b>	<b>2006</b>	106,400,347	921	<b>10.1</b>
<b>1991</b>	84,960,840	1,234	<b>16.9</b>	<b>2007</b>	107,939,206	676	<b>7.3</b>
<b>1992</b>	86,533,078	1,315	<b>17.6</b>	<b>2008</b>	109,568,871	927	<b>9.8</b>
<b>1993</b>	88,084,829	1,468	<b>19.4</b>	<b>2009</b>	111,250,878	1,423	<b>14.9</b>
<b>1994</b>	89,610,363	1,352	<b>17.5</b>	<b>2010</b>	112,926,474	1,892	<b>19.5</b>
<b>1995</b>	91,107,116	1,332	<b>17.0</b>	<b>2011</b>	114,563,380	2,160	<b>21.9</b>
<b>1996</b>	92,572,809	1,313	<b>16.5</b>	<b>2012</b>	116,157,844	2,222	<b>22.2</b>
<b>1997</b>	94,011,067	1,201	<b>14.8</b>	<b>2013</b>	117,700,160	2,028	<b>20.0</b>
<b>1998</b>	95,422,861	1,068	<b>13.0</b>	<b>2014</b>	119,201,850	1,621	<b>15.8</b>
<b>1999</b>	96,806,223	1,037	<b>12.4</b>	<b>2015</b>	120,649,229	1,500	<b>14.4</b>
<b>2000</b>	98,135,840	1,018	<b>12.0</b>	<b>2016</b>	122,036,784	1,554	<b>14.8</b>
<b>2001</b>	99,439,914	867	<b>10.1</b>	<b>2017</b>	123,383,528	2,282	<b>21.5</b>
<b>2002</b>	100,794,862	921	<b>10.6</b>	<b>2018</b>	124,689,558	2,624	<b>24.4</b>
<b>2003</b>	102,192,652	852	<b>9.7</b>	<b>2019</b>	125,957,213	2,940	<b>27.1</b>
<b>2004</b>	103,581,437	792	<b>8.9</b>	<b>2020</b>	127,189,346	2,893	<b>26.4</b>
<b>2005</b>	104,964,402	785	<b>8.7</b>				

Fuente: Elaboración propia con datos del portal electrónico [elcri.men](https://elcri.men/). Disponible en: <https://elcri.men/>  
Consultado en abril de 2020.

A medida que el crimen organizado evoluciona en México, la violencia de éste ya no distingue clases sociales y tiene impacto sobre más de 242 mil víctimas de delitos del fuero común, así lo avalan cifras oficiales publicadas en la recta final de la administración 2012 – 2018. Otro de los datos más preocupantes se registra en delitos contra la vida y la integridad corporal con 242 mil 256 víctimas tan solo en 2018.

Actualmente, el SESNSP, dependencia bajo el mando de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, registró 45 mil 960 homicidios al 30 de noviembre de 2018, último día de la administración 2012 – 2018, siendo el mes de julio es el que mayores víctimas tiene, con 4 mil 455 asesinatos.

Organizaciones como “Semáforo Delictivo”, proyecto social ciudadano para promover la paz en México, analizó la violencia en el país desde hace aproximadamente 20 años y asegura que el homicidio es el delito más grave, del que no se debe perder el foco de atención. De igual forma, indicó que la violencia registrada en el país se centra en cuatro delitos de alto impacto tales como: homicidio, secuestro, extorsión y robo de vehículos, los cuales son generados por el crimen organizado (Ramírez, 2019).

## **2.4 LA INDUSTRIA DEL SECUESTRO**

El plan de seguridad del Poder Ejecutivo reconoce que la diversificación de actividades de la delincuencia organizada comprende delitos como el narcotráfico, extorsión, secuestro y también el tráfico de personas, delito que ya un fenómeno conocido en regiones como la costa del Golfo de México y las franjas fronterizas del sur y del norte.

Las cifras heredadas del periodo 2012 – 2018, dan cuenta de 80 mil 319 secuestros a nivel nacional, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cifra por demás superior a las reportadas por SESNSP. Por otra parte, el INEGI también documentó que en 2017 (año hasta el que se tiene contabilizado) el 58.4% de los secuestros, tuvieron una duración de 24 horas, siendo este uno de los que más preocupa, porque su incidencia anual no disminuye y afecta a todo tipo de personas (Ramírez, 2019).

Hubo tiempos, momentos en los que el secuestro solo podía afectar a la sociedad de clase alta, actualmente lacera a cualquier parte de la sociedad; es por ello, que el secuestro tiene nuevas variantes como el secuestro exprés, el secuestro virtual y de la mano con ello, la extorsión.

## **2.5 DERECHOS HUMANOS EN SALDO ROJO**

Desde la tan declarada guerra contra las drogas y el narcotráfico, han sido años muy difíciles para México; sin embargo, el periodo de 2012 – 2018 ha sido el más violento en materia de derechos humanos, así lo aseguró la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH). Asimismo, resalta las “decisiones políticas, relacionadas con el tema de la militarización, que plantearon dudas de compatibilidad con un Estado que se dice democrático, quedando a deber mucho en materia de seguridad”.

Un ejemplo de lo anterior son las 204 recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por violaciones graves a

derechos humanos, particularmente tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales entre 2006 y 2017, de las cuales el 68.66% se le atribuyen a las Fuerzas Armadas como autoridad responsable (Ramírez, 2019).

El papel del Ejército mexicano desde entonces juega un rol importante en labores de seguridad pública. Nadie pone en duda su capacidad ni su preparación; pero en sí, la formación que estos soldados y marinos han recibido deja de lado el trato humano, ciertamente no están preparados para si quiera reconsiderar al enemigo, menos cuando hay órdenes que cumplir.

## **2.6 LAS CORPORACIONES POLICIALES EN MÉXICO**

Nuestro país cuenta con una amplia gama de corporaciones policiales, las de la federación, las estatales, las municipales y hasta las privadas, cada una con sus propias facultades y ámbito de actuación o competencia, olvidando quizá, lo más importante... “Al ciudadano, no le importa saber qué tipo de policía sea o a qué corporación pertenezca, le importa los resultados con relación a su demanda, le importa que se le brinde y garantice seguridad”.

Por mucho tiempo se ha pensado que la diversidad de corporaciones policiales ha impedido un combate frontal a la delincuencia, que el servicio de seguridad pública responde a intereses de grupo y de región, no existiendo por tanto policías que garanticen el bienestar de la población (Secretaría de Seguridad Pública, 2005).

### **2.6.1 GRUPOS PARAPOLICÍACOS**

Se ha vuelto común el señalamiento del actuar de la policía, de que resulta incapaz de evitar en una proporción razonable los hechos delictivos, y no solo eso, también es verdad (difundida) que algunos de los crímenes más atroces han sido cometidos por agentes o “exagentes” policiacos y detrás de ellos, todo un aparato de corrupción. Entonces algunos ciudadanos (con posibilidades económicas, por supuesto) han acudido a los servicios de seguridad privada y a una suerte de autodefensa: la formación de grupos privados, compuestos de gente armada, que brindan protección a quien puede pagarla.

No hace falta una lucidez extraordinaria para advertir lo delicado que resulta el resurgimiento de agrupaciones particulares parapolicíacas, hoy llamados de autodefensa. La policía, encargada del mantenimiento del orden público, se encuentra en contacto directo no solo con el crimen y los criminales, sino con toda la sociedad. Dicha característica le confiere una importancia considerable, sobre

todo en una sociedad como la nuestra, en la que los aun reducidos espacios democráticos han sido alcanzados dificultosamente y se hallan sometidos a un constante asedio (Basáñez, 1990).

Basáñez hace referencia a una de las demandas más reiterada en una campaña electoral en aquel entonces, “la transformación radical de las corporaciones policíacas”. Lo cierto, es que esa demanda sigue vigente en cada periodo presidencial y posiblemente seguirá por mucho tiempo más, pues no existe campaña de elección popular alguna que no esté plagada de discursos, buenas intenciones y promesas contra la inseguridad.

Hoy, esta transformación se ve lejana. No obstante, algunas medidas orientadas a tal fin: desaparición o transformación de las corporaciones, ampliación de ámbitos de actuación, mejora en salarios a los agentes policíacos, preparación institucional a los aspirantes, cientos de ceses, docenas de consignaciones.

Si a pesar de todo esto, las arbitrariedades policíacas, lejos de haber sido erradicadas, parecen inevitables, no hay que hacer un gran esfuerzo de imaginación para prever lo que puede pasar con grupos que de hecho no están sujetos a control alguno. Brigadas de seguridad e institutos de protección civil pueden ser el origen “frankesteiniano” de una criminalidad peor que la que intenta combatir.

Quienes sostienen financieramente a tales agrupaciones, no tienen la menor preocupación por la vigencia real de las garantías individuales concernientes a las detenciones y las consignaciones. Su interés exclusivo se enfoca a la eficacia, y para ser eficaces, esos grupos no requieren preocuparse demasiado por los procedimientos.

Quizá, no se ha reflexionado suficiente sobre el significado de que el Estado abdique “parcialmente” de su función de mantener la paz y proteger el orden público. Esa reflexión ha de tener como punto de partida el trascendental papel que en una sociedad democrática o con aspiraciones de democratizarse está llamada a desempeñar la policía (Basáñez, 1990).

A través de la economía del delito podemos reflexionar acerca de la comisión de los delitos. En la cual, los actores se determinan en función de la legitimidad; es decir, con dolo o sin este, en resultado de la defensa de vida, bienes y honra. Se asume metodológicamente que el hecho delincencial es racional en tanto que persigue un lucro y está determinado por un cálculo intuitivo

del riesgo, así como por la posibilidad de tener una retribución suficiente estimada como ingresos esperados.

En esta lógica se puede asumir que existe una igualdad por parte del actor legítimo, mismo que decide enfrentar o no al delincuente justipreciando también su riesgo de manera intuitiva. A esta ecuación entre lo legítimo e ilegítimo, el Estado responde con políticas las cuales tienen dos extremos:

- De forma ejecutada por la institución especializada, o
- Mediante la participación de los ciudadanos.

En ese sentido, se pretende una posible alternativa para que el mix de las políticas públicas gane en eficiencia y democracia (Jesús María Cárdenas, 2013), y no solamente de derrochen o desvíen los recursos públicos para tal fin. La mayoría de los países de América Latina han conocido en el transcurso de los últimos 20 años fuertes incrementos del sentimiento de inseguridad atribuible a dos factores principales:

- El constante e inquietante aumento, tanto de las tasas de criminalidad (en particular de las transgresiones violentas) como de los índices de victimización; la evolución de sus formas tradicionales: (extorsión, secuestro, homicidio, narcotráfico, corrupción, terrorismo).
- Un alto porcentaje de participación en la comisión de delitos por parte de los jóvenes, quienes además suelen operar en bandas o pandillas e incurrir en la vía delictiva a una temprana edad.
- El creciente auge de la criminalidad organizada (en referencia al narcotráfico y a las actividades derivadas del mismo: (tráfico de armas, lavado de dinero, robo de vehículos); y una frecuente relación de ésta y la delincuencia “ordinaria”; y
- La insatisfacción generaliza ante el fenómeno delictivo. Siendo por esta situación que se observan claras tendencias represivas materializadas en demandas de nuevos tipos penales y sanciones más severas, la intervención del ejército para apoyar las acciones de la policía e incluso el recurso a una justicia “de mano propia”, ocasionando más violencia hacia los supuestos culpables.

Además, parece haber consenso entre los especialistas en considerar que los principales factores asociados a la criminalidad son:

- Un grave deterioro del conjunto de condiciones básicas para el desarrollo humano (educación, empleo, vivienda, exclusión social, desigualdad, etcétera.);
- La existencia de familias disfuncionales, de conflictos y violencia doméstica;
- La valoración social de una cultura de violencia;
- La presencia de elementos facilitadores (armas de fuego, alcohol y drogas, cuya posesión o consumo suelen estar regularmente asociados con los delitos violentos);
- La degradación del medio urbano y de los lazos sociales;
- Las secuelas de conflictos armados internos (sobre todo Centroamérica y algunos países andinos).

Por otra parte, la década de los 80 se ha caracterizado en la casi totalidad del continente por la transición de sistemas políticos autocráticos hacia gobiernos democráticamente elegidos y un mayor respeto por los derechos humanos. La primera “marea de libertad” se manifiesta desde finales de los años 70; después, de haber estado sometidos a regímenes autoritarios, sobre todo militares. Los países del área han conocido cambios significativos caracterizados por una apertura democrática generalizada.

Si bien, el proceso de transición no está aún consolidado y subsisten obstáculos a su desenvolvimiento, ha tenido y sigue teniendo un impacto considerable sobre diversos sectores de la sociedad, los cuales, a su vez, intervienen o pueden intervenir en dicho proceso de democratización apoyándolo, frenándolo o paralizándolo y la administración e impartición de justicia es uno de esos sectores.

Un sentimiento similar de inquietud ya se había manifestado, desde hace unas tres décadas, en los países más desarrollados (sobre todo, en América del Norte y Europa), dando lugar a numerosos estudios sobre la criminalidad, la inseguridad, el funcionamiento del sistema penal y la eficacia de las medidas preventivas y represivas pensadas para el tratamiento del delito.

Al mostrar estos estudios la ineficiencia de los modelos “clásicos” utilizados para resolver el problema, surgieron nuevos enfoques, especialmente en materia policial y preventiva, y se intentaron programas cuya aplicación se tradujo en disminuciones (a veces sensibles) del sentimiento de inseguridad y de la criminalidad, así como en una mejor imagen de las instituciones involucradas en la reacción oficial frente al delito. Una de sus principales características (ha sido y sigue siendo) además la participación de la comunidad en la identificación y aplicación de las acciones orientadas a la solución de problemas tan preocupantes.

## **2.6.2 PREVENCIÓN DEL DELITO**

En un sentido amplio, se considera que la prevención es el conjunto de medidas destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito. Esta definición justifica las siguientes observaciones:

- No hay acuerdo cuando se trata de precisar lo que se pretende evitar o anticipar (hay conductas ilícitas, por ejemplo: en los casos de los llamados “delitos de cuello blanco”, con respecto a las cuales la voluntad política para reprimirlas o prevenirlas deja aún mucho que desear);
- La mayoría de las medidas de carácter social no tienen necesariamente como objetivo principal reducir la delincuencia sino mejorar las condiciones generales de vida de la población mediante la instauración de programas de ayuda social, por lo que su esperado efecto sobre la evolución de las tasas de criminalidad, al resultar de acciones con metas más amplias, nunca será directo sino inducido;
- Aunque las actividades de la policía pueden ser de gran utilidad para la sociedad, también pueden ser la causa de serios peligros para un Estado de derecho, si, con el pretexto de evitar la comisión de un delito, se multiplican las limitaciones al ejercicio de las libertades individuales y colectivas, aplicando sin discernimiento o en forma arbitraria las numerosas normas que proliferan en las sociedades contemporáneas;
- En este mismo sentido, la prevención de tipo comunitario no debe nunca servir de pretexto a una ampliación indebida de los mecanismos de control ya existentes.

Ante esta situación, se está enfatizando desde hace aproximadamente tres décadas en el recurso a los enfoques más novedosos y prometedores en la

materia: la prevención “situacional” y la prevención “social”. Se trata de modelos ideales, por lo que los especialistas ponderan su aplicación combinada.

### **2.6.3 PREVENCIÓN SITUACIONAL**

Cualquier ciudadano en pleno ejercicio de hacer válidos sus derechos tiene la encomienda de ser responsable con lo que le corresponde. Su tarea no será suplir las funciones y obligaciones del Estado, pero sí será promover y exigir el cumplimiento de estas, así como de mantener una sana relación con sus autoridades y con la sociedad en general. Así como hay derechos, hay obligaciones, y la garantía de cada una será el cumplimiento y el respeto mutuo.

Por prevención “situacional” se entiende al conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir el propicio de la comisión de un delito (ejemplo: aquellos ciudadanos que instalan cerraduras y sistemas de alarma en sus residencias y comercios mejoran la iluminación en las calles o la vigilancia de su comunidad a través de cámaras de video). Su postulado de base es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo (Rico, 2007).

En la estrategia vinculada a la prevención situacional del delito se debe implicar la gestión, diseño y manipulación del ambiente inmediato de forma sistémica y permanente para posibilitar la reducción de las oportunidades para cometer delitos e incrementar el riesgo percibido para un amplio rango de delincuentes (Observatorio Ciudadano Prevención Seguridad y Justicia, 2015).

### **2.7 PREVENCIÓN SOCIAL**

El enfoque “social” (intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a eliminar o atenuar su propensión criminal) está basado en las clásicas teorías etiológicas del delito, en las que la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración, entre ellos: familia, escuela, empleo, frecuentación de “amistades” (otros delincuentes), sentido de pertenencia a bandas u organizaciones criminales, consumo excesivo de alcohol y otras drogas, etcétera. Los resultados de este enfoque sólo pueden darse en el mediano y largo plazo.

El carácter novedoso de esta tipología consiste en su aplicación combinada y equilibrada, que no está exenta de problemas y dificultades. En este sentido, las autoridades políticas competentes -sin duda apoyados por importantes



porcentajes de la población- suelen privilegiar las acciones de tipo “situacional”, de corta duración, mayor visibilidad y facilidad de ejecución y capaces de resolver problemas concretos, siendo más renuentes a las de índole “social”. Estas, sin embargo, tienen mayor potencial con relación al futuro, ya que su principal finalidad es enfrentar los factores de riesgo asociados a la criminalidad.

Hoy, la prevención del delito constituye el eje central, tanto de las intervenciones (estatales, comunitarias) destinadas a enfrentar la delincuencia y la inseguridad, como de las reflexiones de los especialistas. La mayoría de estos insisten además en que las políticas públicas en el sector deben estar basadas, no en dogmas tradicionales, sino en el conocimiento empírico acumulado a nivel internacional sobre el tema (Rico, 2007).

### **CAPÍTULO III – LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD EN MÉXICO - PANORAMA GENERAL**

La política actual de seguridad se originó en 1994 con la reforma al artículo 21 constitucional, con la cual se dispuso formalmente la obligación del Estado de velar por la seguridad pública, y en la que se estableció el mandato para que todas las instituciones policiales del país se organizaran bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Para el periodo 2014 - 2018, el Programa para la Seguridad Nacional, se creó el documento rector de la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano, que expresa las prioridades y la visión del Gobierno de la República en la materia, así como los objetivos estratégicos que la definen.

Bajo el liderazgo del presidente de la República, el Programa presenta los fundamentos de una política de Estado para la Seguridad Nacional en el siglo XXI, sustentado en el análisis de la posición de México en el mundo y de sus retos internos, responde también a los desafíos de una nación democrática y moderna que deberá consolidar su condición de potencia emergente en un escenario global complejo y definido por cambios constantes.

Al adoptar un enfoque multidimensional, el Programa reconoce el impacto de aquellas tendencias y factores que podrían incidir negativamente sobre los intereses y objetivos nacionales de México y sobre las condiciones para el desarrollo social y económico de su población. Asimismo, presta atención a aquellos riesgos globales derivados de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental. Del mismo modo, reconoce las vulnerabilidades que pueden comprometer la estabilidad y el desarrollo de la nación.

El Programa resalta el desafío de garantizar la Seguridad Interior y reducir la violencia donde más afecta a la población. Considerando el papel destacado que las Fuerzas Armadas han desempeñado en la preservación del orden público y la contención del crimen organizado, este documento presenta opciones de política pública para fortalecer la gobernabilidad democrática y la Seguridad Interior en todo el territorio nacional.

Lo anterior, conforme a las exigencias de la sociedad mexicana y al objetivo de alcanzar un México en Paz, en el que la libertad, la vida, el bienestar y el patrimonio de todos los ciudadanos sean garantizados por la plena vigencia del

Estado de Derecho. Para hacer frente a estos desafíos, el Gobierno de la República ha definido dos grandes objetivos estratégicos:

- Consolidar el Sistema de Seguridad Nacional para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional.
- Asegurar que la política de Seguridad Nacional del estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales.

La consolidación del Sistema de Seguridad Nacional permitirá que el Titular del Poder Ejecutivo Federal disponga de las instituciones, procesos e instrumentos para atender de modo integral la agenda de Seguridad Nacional del Estado mexicano.

Para lograrlo, se desarrollará el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN), el cual sustentará el proceso de deliberación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) con productos de inteligencia de carácter estratégico. Con ello, las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa podrán evaluar oportunamente los desafíos presentes y futuros.

Una política de Estado en materia de Seguridad Nacional requiere que todos los componentes del poder nacional sean considerados al momento de salvaguardar los intereses del país. El Programa para la Seguridad Nacional considera de modo integral el papel de las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa, y desarrolla los mecanismos que serán promovidos por esta Administración para garantizar su coordinación.

- **La primera sección del Programa**, Una política multidimensional para la Seguridad Nacional de México, establece los fundamentos de la política de Seguridad Nacional de esta Administración. Al mismo tiempo, presenta la visión del Ejecutivo Federal en la materia y la forma en la que éste promoverá el interés nacional en los próximos años.
- **La segunda sección**, denominada El entorno estratégico de México en el siglo XXI, identifica los desafíos que derivan de la posición del país en el sistema internacional y la naturaleza de los retos de Seguridad Interior. Al determinar la posición geopolítica de México, se destaca su peso estratégico y el conjunto de intereses nacionales que deben ser tutelados en un escenario internacional en constante cambio. Por otra parte, se

presenta un panorama de los retos para la Seguridad Interior y la estrategia adoptada por esta Administración para enfrentarlos. Esta sección concluye con una exposición de los riesgos y amenazas que inciden sobre la seguridad del Estado mexicano.

- **La tercera sección**, Objetivos estratégicos, presenta los contenidos programáticos que orientarán la política de Seguridad Nacional durante esta Administración. Asimismo, detalla el conjunto de objetivos específicos, estrategias y líneas de acción que articularán la política sectorial durante los próximos años.
- **La cuarta sección**, Una agenda para el futuro: los retos del Estado mexicano en materia de Seguridad Nacional, identifica una serie de tendencias globales de mediano y largo plazos que pueden incidir sobre la estabilidad del Estado mexicano. Fenómenos que pueden tener un impacto real sobre la seguridad de nuestra nación y la gobernabilidad del sistema internacional, tales como el cambio climático, el desarrollo de tecnologías emergentes o la manifestación de nuevas tendencias demográficas, sociales y ambientales que deben considerarse como parte de los posibles desafíos que México enfrentará en las próximas décadas.

Al presentar el Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018, el Gobierno de la República ha asumido con claridad el reto de concebir una política de Estado para la Seguridad Nacional de México en el siglo XXI. De este modo, se adopta una aproximación estratégica, multidimensional y dinámica con el propósito de anticiparse a los hechos y fijar las bases de una acción coordinada frente a aquellos riesgos y amenazas que pueden comprometer el desarrollo de la nación.

Con el firme objetivo de garantizar la viabilidad de nuestro proyecto de nación y llevar a México a su máximo potencial, este Programa salvaguarda los derechos humanos y las libertades democráticas de sus ciudadanos (Secretaría de Gobernación, 2014).

Desde la desaparición de lo que fuera la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP Federal) en 2012, quedando bajo el nombre de Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y subordinada a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), es casi impensable e inimaginable creer que puede haber mejoras y mejores resultados, pues todas las actividades de quien fuera la cabeza de todo un aparato de seguridad en el país ahora cuentan con presupuesto limitado y que no es propio.

Así pues, *“si en su momento, otorgándole grandes recursos económicos resultó insuficiente para dar los resultados esperados, ahora sin esos mismos y más recursos ¿cómo será posible?”*.

Aun así, políticas públicas y decisiones operativamente relevantes en cuanto a prevención y seguridad pública nacional, salen de ese órgano de gobierno limitado presupuestalmente, y aunque depende de lo asignado como tal a la Secretaría de Gobernación, quien también cuenta con áreas y unidades propias, más otros órganos administrativos desconcentrados como son: Policía Federal, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y el Servicio de Protección Federal (órganos que cuentan con partidas presupuestales independientes), debe entregar cuentas con óptimos resultados.

El artículo 21 Constitucional, en su octavo párrafo menciona lo siguiente:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, **que comprende la prevención de los delitos**; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Asimismo, “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.
- Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Ocasionalmente, pareciera que México apuesta más por la erradicación violenta de la delincuencia que por prevenir la comisión de los delitos. Sin duda, si existe un problema grave debe erradicarse, pero no se puede tapar un hoyo y hacer otro. Además, hay que resaltar que, al hablar del costo, no solo puede significar la inversión económica que se hace para que no suceda, sino también el costo de no hacerlo, pues un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), señala que el crimen y la violencia tienen un dramático impacto económico sobre las mujeres, los jóvenes y el patrimonio de las familias de América Latina y el Caribe.

Por tanto, habrá que preguntarnos:

- ***¿Qué hacemos como sociedad para prevenir delitos y qué hacen las autoridades para evitar que sigan ocurriendo?***
- ***¿Cuál es el costo por vivir en o con aparente seguridad?***
- ***¿Cuál es el costo real de la prevención de delictiva en México?***
- ***¿Anualmente, a cuánto ascienden los recursos destinados para tal fin?***
- ***¿Son suficientes o escasos esos recursos?***

Las interrogantes son diversas y el tema complejo. Sin embargo, es necesario analizar, comparar y precisar si funciona o no el modelo del sexenio próximo a terminar y quizá contribuir al gobierno entrante con nuevas estrategias. De lo contrario, será indispensable implementar nuevas políticas públicas que contribuyan y mejoren la situación de delincuencia en el país y cuyo costo no solo exceda en lo económico, sino que se puedan vislumbrar los resultados positivos del combate al crimen y no solo el exceso de gasto mal destinado.

En México, el aumento de 1 por ciento en el número de homicidios tiene como consecuencia la caída de 1,8 por ciento del precio de mercado de las viviendas.

La violencia y el crimen constituyen la mayor preocupación de las poblaciones de América Latina y el Caribe, superando otros temas como empleo y salud. La región padece tasas de homicidios y delitos que están entre las más altas del mundo y el nivel de confianza en las instituciones públicas como la policía está entre las más bajas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013).

### 3.1. EL AGOTAMIENTO DEL SISTEMA, 1994 – 2000

Recién iniciada la gestión de 1994, el peso se devaluó drásticamente frente al dólar, haciendo humo la principal promesa de campaña de aquella administración: “Bienestar para tu familia”. En otros desaciertos destacan la represión y la persecución de los zapatistas, las masacres de Acteal y de Aguas Blancas, la exoneración e impunidad sus autores intelectuales y la conversión de los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) en deuda pública, factores que junto a la enorme corrupción en las altas esferas del gobierno, llevaron al agotamiento del sistema de gobierno en turno y a la alternancia de gobierno en la Ciudad de México y de la presidencia de la república.

En diciembre de 1994, se anunció la ampliación a 53 centavos el límite de la banda de flotación del peso frente al dólar, técnica y coloquialmente se trató de una devaluación más del peso. Así inició una nueva y devastadora crisis, conocida como el “error de diciembre”.

Fue así como durante los primeros cinco años del periodo de 1994 al 2000, las importaciones sumaron 210 mil 550 millones de dólares, mientras que las exportaciones tuvieron un valor de 164 mil 918, lo que arrojaba un déficit de 45 mil 630 millones de dólares.

Desde 1983, la economía mexicana ya no pudo financiar su desequilibrio externo con la intensificación del endeudamiento externo. Durante muchos años no hubo sensibilidad en el flujo de capitales a los diferenciales de rendimiento entre México y otros países; por lo cual, los desequilibrios de la cuenta corriente eran financiados mediante deuda externa provocando más deuda. Por otra parte, **el narcotráfico logró inmiscuirse en las altas esferas del poder, aumentando la corrupción.**

En 1998, y por los efectos de la globalización, se resintió una nueva devaluación, y en septiembre de ese mismo año, el peso se devaluó 7.3 por ciento, cotizando en 10 pesos con 73 centavos por dólar. La economía creció en promedio 3.6 por ciento anual y la inflación al 22.1 por ciento; no obstante, el crecimiento fue insuficiente para absorber el incremento de la población económicamente activa (PEA) que aumentó “en 7.5 millones de personas y solo se generaron 3.1 millones de plazas, por lo que el desempleo acumulado ascendió a 4.4 millones”, sumados al desempleo durante 1983 – 1994 (Osorio, 2005).

En resumen, durante este periodo de 1994 al 2000, el presidente tuvo como principal responsabilidad tratar de contener la crisis económica, consiguiendo resultados parciales por su administración. **Respecto a la inseguridad, no se logró abatir la delincuencia ni la impunidad y el gobierno federal invirtió más recursos y reformó gran parte del marco jurídico para atacar el delito, resultado de ello fue la disminución del índice delictivo de 1.5 al año, pero la meta anual era bajar un 15 por ciento. Por tanto, la mejoría fue real, pero insuficiente.**

Se consideró que las causas del fenómeno, la corrupción policiaca y el hecho de que existiera una falta de voluntad de cambio en las agencias del Ministerio Público y en los Tribunales, se debía en parte a la existencia de grupos de influyentes que torcieron la justicia y frenaron los programas para combatir la delincuencia.

Era común escuchar que los legisladores realizaron tal o cual reforma, pero experimentaron en los hechos que la legislación no se aplicaba; se supo que hubo más dinero para atacar a la delincuencia y más policías, pero continuaron los robos y los asaltos, como hasta el día de hoy.

En el caso de la puesta en operación de la Policía Federal Preventiva (enero 1999 y a partir de la reforma de los artículos 21 y 73 de la Constitución) ésta no ha dado los resultados esperados. En su momento, este cuerpo paramilitar ha sido utilizado más como aparato represor hacia la sociedad civil (UNAM, PRD, Normales, Magisterio y bases de apoyo del EZLN) que como órgano preventivo contra delincuencia.

**Es un hecho que desde la administración de 1994 – 2000, el crimen organizado rebasó a las Instituciones encargadas de impartir justicia.** En muchos casos de secuestro, e incluso de operaciones de narcotráfico siguen apareciendo policías activos como protagonistas. Esto pone en duda que los programas de renovación y de mejoramiento de los cuerpos policiacos estén cumpliendo con la depuración que tanto se ha prometido desde entonces.

Finalmente, las promesas hechas durante esta administración y en este rubro, fueron incompletas (Jiménez, 2005).



### **3.2 LA INSEGURIDAD DE 2000 – 2006**

En 2001, se creó la Secretaría de Seguridad Pública Federal, cuyas funciones ya no estarían subordinadas a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como se hizo antes de su creación. Sin embargo, fue en 2006, cuando se le dio un fuerte impulso a dicha secretaría, a través de la Policía Federal y ya a finales de 2006 con la entrada del nuevo gabinete presidencial y la tan declarada guerra al narcotráfico.

#### **Mucho dinero, resultados deficientes**

En México, a la delincuencia se le combate con más dinero. Así ha sido durante mucho tiempo, incluso actualmente. Desde los últimos ocho años, los recursos destinados para seguridad pública se incrementaron y el delito no bajó. Peor aún, no existe forma de comprobar que los recursos asignados se utilizaron para comprar armas, vehículos o para la capacitación de policías. Ni la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) sabe en dónde quedó o cómo se gastó el dinero, sus informes públicos no son claros ni están completos.

En 1999 el Estado de México fue la entidad que más recursos obtuvo del gobierno federal para combatir el crimen, pero su índice delictivo siguió al alza. En seis años recibió dos mil 500 millones para dicho propósito, pero la inversión no rindió frutos.

De acuerdo con el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública, se denunciaron 49 secuestros de empresarios del Estado, el número más alto en el país y sin contar la cifra negra. Posteriormente, se cometieron dos mil 800 asesinatos y ejecuciones. Además, informes de la Procuraduría General de la República (PGR), en el Estado de México operan al menos tres cárteles del narcotráfico, situación desconocida por su mandatario en ese entonces.

La oferta delictiva es variada en todo el territorio mexicano, en el Estado de México, casas de seguridad para guardar secuestrados en distintos municipios; barrios conquistados por células delincuenciales como la Mara Salvatrucha; residencias de descanso para familiares de los delincuentes, etcétera.

“Aumentar los fondos no garantiza que mejore el funcionamiento de las instituciones vinculadas al aparato de seguridad pública”. No es echar dinero al problema nada más, hay que destinarlo a la causa correcta.

En el 2000, en materia de seguridad el gobierno mantuvo una política errática en la asignación de recursos a los estados para combatir la delincuencia, el monto del dinero, de hecho, se duplicó desde 2003 y, aun así, la percepción de inseguridad siempre fue la preocupación central de la población.

En términos legales y administrativos, no existe forma de comprobar que los 31 mil 439 millones de pesos destinados por el gobierno de 2000 a 2006 a los estados para las tareas de seguridad se hayan gastado, efectivamente, en armas, capacitación y patrullas para las corporaciones. Por otra parte, si existe la sospecha de que parte de esos recursos se utilizaron para otros fines, incluso electorales.

Es increíble la cantidad de dinero que se inyectó a la Entidad, y sin embargo, no corresponde con las profundísimas carencias en sus policías, la corrupción que impera, la falta de equipo, etcétera.

### **Dinero para sembrar delitos**

El que fuera secretario de Seguridad Pública del gobierno federal, Ramón Martín Huerta, se tardó en hacer las cuentas, pues el presupuesto de 2005 para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) fue de cinco mil millones de pesos, y si la propuesta fue aumentar la partida en 20%, entonces eran mil millones lo que se daría de más.

Para contener los daños, el gobierno de Fox aplicó el programa México Seguro en varios Estados; particularmente, en las zonas fronterizas de Tamaulipas donde los cárteles de Sinaloa y del Golfo aún se disputan la frontera.

Con todo y ello, la violencia no bajó, y entonces aumentó el presupuesto, cuya receta ya ha probado su fracaso porque no se acompaña de una nueva estrategia que privilegie las tareas de inteligencia y solo se limita a la presencia de más policías en las calles y solo hay más dinero.

En 1997, por ejemplo, el presupuesto del FASP era de 215 millones de pesos, cantidad que subió a cinco mil 170 millones en el año 2000: cuatro veces más, pero el comportamiento del índice delictivo no correspondió con el aumento presupuestal tan significativo.

Las estadísticas del Consejo Nacional de Seguridad Pública revelan que el número de los delitos denunciados se mantuvo prácticamente igual, pues pasó de cuatro mil 287 al día en 1997, a tres mil 974 en 2000. A partir de ese momento los

números no bajaron, incluso la incidencia delictiva volvió al estándar de 1997: un promedio de cuatro mil 158 denuncias al día.

También se movió el presupuesto federal para seguridad pública, aunque de manera errática. En 2001 se asignaron cinco mil 521 millones de pesos, cantidad que bajó a tres millones el siguiente año y luego a dos mil 500 millones en 2004. En el actual ejercicio fiscal, la cantidad simplemente se duplicó.

La danza de los números es una muestra de que el actual gobierno no conoce el problema de seguridad pública en los Estados, ni sus necesidades para enfrentarlo exitosamente. En resumen: **la política foxista contra la inseguridad “fue dar palos de ciego”**.

### **Cuentas sin cuadrar**

De acuerdo con el Consejo Nacional de Seguridad Pública, los recursos federales que se entregan a las entidades federativas deben utilizarse en cinco áreas:

- Reducir el índice de criminalidad,
- Atender a los internos de las prisiones,
- Comprar armas y renovar equipos para los elementos policiacos,
- Aplicar programas de capacitación y,
- Mejorar la capacidad tecnológica de las corporaciones policiacas.

Sin embargo, hasta ahora no se sabe si efectivamente el dinero entregado desde hace ocho años cuando se creó el Consejo se usó para estos fines, y no hay manera de comprobarlo.

En cada entidad existen fideicomisos para administrar los recursos, donde el FASP pone el 70% y el gobierno local el resto. El dinero se debe ejercer en el transcurso de un año y luego forma parte de la cuenta pública estatal, cuya verificación corresponde a los diputados locales, y ahí empiezan los problemas, porque no todas las cámaras son tan populares como la federal.

La posibilidad de detectar y sancionar algún mal uso del dinero se extingue ante la red de intereses políticos de cada entidad. Ni siquiera se puede saber si los gobiernos estatales aportan los recursos que les corresponde y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no averigua el destino de los recursos, que es dinero federal porque considera que su revisión corresponde a cada Entidad.

Mientras que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) no informó con el argumento de que le corresponde a Hacienda, donde remiten a las contadurías de cada congreso. Al final, nadie sabe qué pasó con el dinero, o sea, hay y sigue habiendo riesgo de que se desvíen los recursos y la falta de transparencia genera esas sospechas.

Del programa México Seguro, únicamente se sabe que se implementó en labores de inteligencia, con agentes encubiertos para vigilar a las familias de los narcos (Nájar, 2005).

### **3.3 UN SEXENIO DE CLAROSCUROS, 2006 – 2012**

En 2006, inició un sexenio de adversidades. Felipe Calderón definió que la superación de la pobreza, el fortalecimiento de la economía y “la lucha por recuperar la seguridad pública” serían sus prioridades, fue entonces que asumió que “No sería fácil ni rápido, que tomaría tiempo, que costaría mucho dinero e incluso y por desgracia vidas humanas” mediante un daño colateral.

A partir de ahí, la administración en la que resaltó el sello militar de su gestión sería la de “un presidente que se ocupe de sus soldados y marinos”, en temas de seguridad pública. Posteriormente, inauguró la estrategia anticrimen con la Operación Conjunta Michoacán, desplegando por tierra, mar y aire a seis mil 714 efectivos del Ejército, Fuerza Aérea, Policía Federal y PGR, con lo que exaltó el rol de los uniformados en el enfrentamiento con el narco (Melgar, 2012).

#### **La lucha por la seguridad pública**

En un comunicado emitido por la propia Presidencia de la República en 2010, se presentó el documento denominado “La lucha por la seguridad pública”, en el que se destaca uno de los desafíos más importantes que enfrenta desde entonces México, la inseguridad.

En el documento se expusieron las causas del problema y la estrategia a implementar, destacando lo siguiente:

- Operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales y a los ciudadanos,
- Escalar las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del Estado,
- Reforma al marco legal e institucional,

- Una política activa de prevención del delito, y
- Fortalecer la cooperación internacional.

Destacando el punto “Una Política Activa de Prevención del Delito”, se resaltó como imperante la necesidad de recomponer el tejido social dañado por la delincuencia y brindar oportunidades de desarrollo, educación, salud, recreación y bienestar a las familias, particularmente a los jóvenes. Fortaleciendo para ello la confianza ciudadana y fomentando la cultura de prevención del delito, de la legalidad y de la denuncia.

Asimismo, destacó la implementación de los siguientes programas: Escuela Segura; Recuperación de Espacios Públicos; Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad. Del mismo modo, la construcción de 300 Centros “Nueva Vida”.

Quizá, como política pública preventiva pueda considerarse acorde a las necesidades o demandas ciudadanas de aquel tiempo. Sin embargo, se quedaron cortas para todo el oleaje de inseguridad que ya existía y que se desató al mismo tiempo. Aun así, no se escatimó el gasto público para ello dentro de la estrategia y los resultados positivos no son palpables a la fecha.

### **La guerra de Calderón**

Muchos meses antes de terminar su sexenio, el entonces presidente diseñó con su equipo una ruta para construir la narrativa de su gobierno en la guerra contra el narcotráfico. En su discurso a lo largo del sexenio tuvo como eje central el énfasis militar, policial y criminal.

Al presente quiere empaquetar ese combate contra criminales, bajo diferentes parámetros. En 2013, en San Antonio, Texas, Calderón resaltó que la lucha contra la delincuencia en su gobierno fue “un deber moral con nuestro país”.

Efectivamente, el deber era moral, político, jurídico e histórico, pero lo hizo con excesos retóricos, propagandísticos, de autoridad y de derechos humanos que hoy se quieren ocultar (Palacio, 2014). En aquella lucha hubo más daño a la sociedad que combate a la delincuencia.

### 3.4 LA ADMINISTRACIÓN 2012 – 2018

Después de que, en 2006, la presidencia del país lanzó su conocida “**Guerra contra el Narcotráfico**” en México, los grupos de la delincuencia organizada han peleado a muerte en contra de sus rivales y contra las autoridades para lograr controlar las rutas del tráfico ilegal de drogas hacia Estado Unidos, uno de los mayores consumidores mundiales de estupefacientes.

Hoy, a más de diez años de aquella iniciativa, que continuó también durante el periodo de gobierno de 2012 a 2018, el saldo para México ha sido terrible en el combate contra los cárteles de la droga. No obstante, en 2012, hubo nuevos ajustes a las políticas de seguridad.

Lo que en un tiempo se conoció como la Secretaría de Seguridad Pública Federal, quedó nuevamente bajo el mando de la SEGOB, subordinada a través de la creación de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y la Policía Federal (PF) quedó como un órgano desconcentrado de esa dependencia. Así también, el Servicio de Protección Federal (SPF) y el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS).

Desde aquella subordinación se pudo vislumbrar un recorte presupuestal a la seguridad pública como tal, como Secretaría de Estado; pero a su vez y, por otro lado, a la Policía Federal se le inyectaron grandes recursos económicos y humanos, apostando a la creación de la Gendarmería Nacional. El proyecto en sí era ambicioso y se esperaba que, al término del mandato presidencial, toda la corporación fuera una Gendarmería Nacional, pero a pesar de ello, solo terminó siendo una División más dentro de la corporación, misma que contó con los recursos suficientes y necesarios para su operación, pero con resultados no esperados.

#### **Homicidios**

Retomando la “Guerra contra el Narcotráfico”, entre 2007 y 2015, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) contabilizó 185 mil homicidios en México, de acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez del Senado.

No es posible atribuir que todos esos homicidios estuvieron directamente relacionados en el combate contra la delincuencia organizada, pero hay que señalar que, de acuerdo con el INEGI, hasta antes de que se iniciara dicha guerra, el país registraba una tendencia a la baja en cuanto a homicidios, por lo menos desde 1995 (Guazo & García, 2016).

## **Desaparecidos**

Entre 2007 y 2016, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o Extraviadas reportó que prácticamente 30 mil personas son buscadas en el país. En los últimos 10 años, ocho de cada diez desapariciones han ocurrido en estas entidades: Tamaulipas 5,563 casos, Estado de México 2,984 casos, Jalisco 2,523 casos, Sinaloa 2,385 casos, Nuevo León 2,374 casos, Chihuahua 1,933 casos, Coahuila 1,620 casos, Sonora 1,288 casos, Guerrero 1,155 casos, Puebla 1,080 casos y Michoacán 1,029 casos. De igual forma, a raíz de la implementación de dicha política de seguridad y sus consecuencias (Guazo & García, 2016).

## **Violaciones a los derechos humanos**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), recibió entre 2007 y 2015, alrededor de 10 mil quejas contra las autoridades por presuntas violaciones a los derechos humanos. De las instituciones federales que enfrentan al narcotráfico, la que mayor cantidad de quejas las recibió la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), le sigue la Procuraduría General de la República (PGR), la Policía Federal (PF) y la Secretaría de Marina (SEMAR).

Desde entonces, la sociedad se dividió. Algunos ciudadanos han manifestado sentirse seguros con los cuerpos castrenses en funciones de apoyo al restablecimiento del orden y la seguridad; pero otros, consideran que el Ejército y la Marina no están creados para esas funciones, pues su formación de combate no contribuye a la prevención y sí al temor y a la represión. De ahí, el surgimiento del hecho o la creencia de la violación a los derechos humanos.

A raíz de ello, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha documentado tantos casos de tortura durante la guerra contra el narcotráfico, uno de ellos, es el que ocurrió contra una mujer en el municipio de Ajuchitlán del Progreso, Guerrero, en 2015 (Guazo & García, 2016).

## **Las fosas clandestinas**

Entre 2007 y 2016 se han localizado 855 fosas clandestinas en México, según los datos brindados por las entidades a la CNDH hasta abril de 2017. De esas fosas, se exhumaron mil 548 cadáveres de los cuales se identificó a 796, hasta abril de 2017. Las entidades con mayor número de fosas clandestinas son Guerrero con 195; Nuevo León con 191; Veracruz con 199; Zacatecas con 83; Coahuila con

51; Colima con 35; San Luis Potosí con 34; Durango con 18; Jalisco con 17 y Sonora con 12 (Guazo & García, 2016).

A la fecha, basta recordar todos los movimientos ciudadanos que surgieron “principalmente por padres de familia” para poder localizar a su ser querido o por lo menos su cuerpo, dando como resultado un sinnúmero de fosas localizadas y miles de cuerpos en descomposición.

### **El gasto gubernamental**

El presupuesto para gasto militar del gobierno de México se duplicó entre 2007 y 2016, esto de acuerdo con el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo.

En 2007, el presupuesto para fines militares de México fue de 52 mil 235 millones de pesos, mientras que para 2016 pasó a 112 mil 403 millones de pesos (Nación 321, 2017), todo como consecuencia del despliegue de las fuerzas armadas en labores de seguridad.

Lo que no se ha considerado, es el gasto que cada ciudadano hace para protegerse, una nota publicada en “El Universal” denominada: **“Mexicanos aumentan gasto en seguridad”**, relata como en el año 2015 se gastaron alrededor de 78 mil millones de pesos para protegerse de criminales; la inversión por persona fue de mil 800 y tres mil 500 pesos, que representan el mayor incremento desde que la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) recaba este tipo de información.

Las principales medidas fueron colocar más cerraduras y candados, cambiar puertas o ventanas, poner rejas o bardas, realizar acciones conjuntas con los vecinos e incluso comprar un perro guardián. En promedio, cada mexicano gastó entre mil 809 y tres mil 407 pesos para protegerse de la inseguridad. En 2014 esta cifra estaba entre los mil 370 y tres mil 102 pesos.

Baja California Sur, Aguascalientes y Guerrero son las tres entidades donde el promedio de gasto por persona supera los tres mil pesos. La población de Aguascalientes invirtió mil 300 millones de pesos en su seguridad, esto es una erogación de tres mil 357 pesos, en promedio, por cada habitante.

En Guerrero, el gasto en medidas de protección fue de dos mil 578 millones de pesos; en promedio, cada guerrerense destinó tres mil 175 pesos para reforzar o establecer nuevas medidas para proteger su patrimonio o su integridad. En Baja



California fue de 775 millones 565 mil pesos, lo que hizo que cada habitante destinara tres mil 407 pesos en protección.

En contraparte están entidades como Sinaloa, Zacatecas, Tamaulipas, Baja California y San Luis Potosí, en estos cinco lugares disminuyó el dinero que la gente gastó en su seguridad.

Al mismo tiempo, el crimen le ha pasado una factura alta a la población de México: 236 mil 813 millones de pesos se perdieron en el 2015 por la delincuencia, según los datos publicados por el ENVIPE. Esta cifra es 10 mil millones de pesos más de lo que se reportó en 2014 y se considera la más alta desde 2012.

La Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia del INEGI, **señaló que el costo del delito el año pasado fue de 1.25% del Producto Interno Bruto (PIB)**. El total se divide en 77 mil 901 millones de pesos destinados a medidas de protección, 148 mil 966 millones en pérdidas económicas por el delito y nueve mil 945 millones en gastos a consecuencia de daños en la salud producidos por la agresión.

Entre 2014 y 2015 el mayor incremento se presentó en lo que la gente está destinando a medidas de seguridad en sus hogares. En ese periodo aumentó 22% lo que se gasta en este ámbito. Incluso las pérdidas en dinero por los delitos disminuyeron cinco mil millones de pesos de un año a otro, mientras que el gasto en salud solo aumentó mil 600 millones de pesos.

El Estado de México, Ciudad de México, Jalisco, Puebla y Veracruz son las entidades a las que les ha costado más la inseguridad. Estos cinco estados reúnen 119 mil 297 millones de pesos, lo que representa 50% de lo perdido a nivel nacional.

Los últimos números presentados por INEGI mostraron una disminución en el número de delitos reportados a nivel nacional, de 33.7 millones en 2014 a 29.3 millones en 2015. “Entre las razones por las que el delito está bajando es justamente porque 2015 es cuando la gente gastó más en protegerse”, así lo explicó en su momento el vicepresidente de la Junta de Gobierno del INEGI.

Durante 2015 se cometieron 29.3 millones de delitos en todo el país con un saldo de 23.3 millones de víctimas, lo que representa una tasa de 28 mil 202 víctimas por cada 100 mil habitantes, cifra que se mantiene estable desde el año 2013. Los resultados de la encuesta indican que la cifra negra registró un aumento

con respecto al año anterior, al pasar de 92.8% a 93.7% entre 2014 y 2015, y en particular se presenta ante delitos como extorsión, robo o asalto en la calle o en el transporte público, el robo parcial de vehículos o el fraude. Las personas prefieren no denunciar por considerarlo una pérdida de tiempo o no confiar en las autoridades.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016, estima que los principales motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar son circunstancias atribuibles a la autoridad, tales como considerar la denuncia como pérdida de tiempo con 33% y la desconfianza (por colusión) en la autoridad con 16.6%.

Aunque se registra una disminución en los delitos cometidos, el número de víctimas aumentó al pasar de 22.5 millones de personas víctimas de algún delito en 2013 a 22.8 millones en 2014 y 23.3 millones en 2015.

Respecto a las extorsiones, 94% de los casos fue vía telefónica y en solo 4.7% fue pagada; mientras que el robo, asalto en la calle o transporte público, así como la extorsión fueron los delitos que más se registraron.

En el delito de secuestro se reportó también una disminución en función del número de víctimas: en 2015 se registraron 62 mil 636 personas que fueron blancos de ese delito, en 2014 fueron 99 mil 747 y en 2013 se registraron 123 mil 470 víctimas. Se alertó que Guerrero es la entidad con el mayor porcentaje de delitos no denunciados, equivalente a 97.5%.

En cuanto a la tasa de víctimas, por cada 100 mil habitantes, Coahuila aumentó hasta alcanzar un incremento de 25.9%, Sonora 22% y Guerrero con 13.1%, mientras que los que disminuyeron en víctimas fueron Zacatecas con 23.1%; Baja California Sur con 20.1% y Tamaulipas con 19% (Guazo & García, 2016).

### **3.5 EL INICIO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN, 2018 – 2019**

Como toda administración gubernamental nueva, la del presidente Andrés Manuel López Obrador no será excepción y pretende cambios de fondo y forma al aparato de seguridad actual. Para ello, y por considerar que el actuar de la Policía Federal no dio resultados exitosos a la sociedad desde su creación, propuso la creación de la Guardia Nacional, con la cual, la Policía Federal desaparecerá gradualmente.

Incluso, antes de su toma de protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, López Obrador presentó su “Estrategia de Seguridad”, denominado: Plan Nacional de Paz y Seguridad<sup>4</sup>, cuyos ejes rectores se plantearon de la siguiente forma:

- Erradicar la corrupción en la Administración Pública,
- Garantizar empleo, educación, salud y bienestar,
- Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos,
- Regeneración ética de la sociedad,
- Reformular el combate a las drogas,
- Empezar la construcción de la paz,
- Recuperación y dignificación de las cárceles, y
- **Plan de seguridad pública.**

En este último, considera lo siguiente:

- Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas.
- La creación de la Guardia Nacional, y
- Coordinaciones, Nacional, Estatales y Regionales.
- Lineamientos de operación.

Posteriormente, en febrero de 2019, presentó formalmente un documento denominado “Estrategia Nacional de Seguridad Pública”, en el cual parte de un diagnóstico que señala que “cuando las instituciones son incapaces de utilizar adecuadamente tales potestades y herramientas y fallan en su responsabilidad de preservar la vida, la integridad y la propiedad de las personas y las poblaciones, entre en crisis su primera razón de ser, se debilita el acuerdo que articula las instituciones a la sociedad, se degrada la calidad de vida y se pone en peligro la existencia misma del Estado (Gobierno de México, 2019).

---

<sup>4</sup> PLAN NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD. - Documento de trabajo elaborado por Transición México 2018 – 2024.- Disponible en: [www.transicion.mx](http://www.transicion.mx)

Asimismo, el documento asevera que “el nuevo gobierno recibió una seguridad en ruinas y un país convertido en panteón” (Gobierno de México, 2019) sin presentar o mostrar los datos oficiales que avalen dichas declaraciones.

Hoy queda claro que la ciudadanía demanda y exige seguridad. Quizá, para muchas personas la Policía Federal ha sido, es y fue insuficiente e ineficiente, pero como en todo, existen dos lados (el bueno y el malo), hubo, hay y habrá también quienes agradecieron su presencia.

Para la administración de López Obrador, la prevención es uno de los ejes estratégicos de la seguridad pública; será prioridad la recuperación de los espacios públicos y se reafirmará el combate a los delitos que más afectan a la sociedad, como la extorsión, el robo, el secuestro, el homicidio, el feminicidio, el tráfico de personas, entre otros.

Sin duda, el reto implica analizar las estrategias anteriores, pero (como sugerencia) también debe mantener y reforzar las que dan resultados y eliminar o replantear las que no, no solo cortar de raíz.

A la fecha, la creación de la Guardia Nacional sin un planteamiento o fundamento firme solo deja entrever que lo que han hecho las administraciones anteriores, no sirvió de nada. Tal vez, es hora de entender que el fenómeno delincriminal es multifactorial, pero al mismo tiempo es consecuencia de la mala administración de los recursos destinados no solo a la seguridad pública, sino también a otras dependencias y otros programas.

“Un gasto que carece de controles, transparencia y rendición de cuentas, difícilmente puede ser efectivo a los ojos de la sociedad. El gasto público en seguridad pública, al igual que en otros tantos rubros, desafortunadamente cae en estos supuestos” (Tapia, 2011).

### **La “estrategia” de la estrategia de seguridad**

La estrategia de seguridad presentada por el Dr. Francisco Alfonso Durazo Montaña, actual Secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPC), establece seis puntos más:

1. Política de bienestar, la cual será de ley una acción del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

2. Combate a la corrupción, uno de los principales retos en materia de seguridad. “El aparato público en conjunto está marcado por la corrupción y si esa es la condición no podemos esperar que los cuerpos de seguridad sean un oasis de eficacia y honestidad”.
3. Capacitación y profesionalización, una de las iniciativas fundamentales para mejorar la seguridad; tendrán prioridad los cuerpos municipales y estatales.
4. Redefinición de prioridades presupuestales, a fin de generar ahorros que permitan mejorar los salarios de los cuerpos de seguridad.
5. Regeneración ética de la sociedad, no solo con la Constitución Moral, si no con una serie de acciones del gobierno federal que buscarán rescatar los valores sociales.
6. Recuperación y dignificación de los penales del país para liberarlos del autogobierno, además de hacer adaptaciones arquitectónicas para cumplir con el respeto de los derechos humanos.

Reiterando, en un hecho consumado, se establece que la Guardia Nacional operará para garantizar al pueblo su seguridad y la no violación de sus derechos humanos, y se habla de destinar grandes recursos a la causa, entre los cuales se contempla 100 millones de pesos por concepto de la subasta de vehículos, aviones y helicópteros de uso oficial en la pasada administración presidencial.

### **La Policía Federal, Proteger y Servir a la Comunidad**

Para el actual mandatario presidencial, la Policía Federal es sinónimo de corrupción y no cuenta ni contó con las capacidades para hacer frente a la delincuencia, no hay más.

“A meses de su potencial desaparición, la Policía Federal está coloquialmente hablando, en quiebra, tiene un adeudo reconocido de casi 2 mil 500 millones de pesos por pagos pendientes en múltiples conceptos, desde gasolina para sus coches, pasando por viáticos y hospedajes, hasta indemnizaciones para sus elementos, y lo que es peor: la dependencia reconoce que no cuenta con dinero suficiente para pagar dichos adeudos que van en ascenso, sus recursos apenas le alcanzan para mantener su operación.

Esta es la realidad económica que enfrenta hoy la Policía Federal, una corporación que además ha sido cuestionada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) debido a **la falta de resultados que prueben su eficacia en**

**prevenir el delito**, y al fracaso en el reclutamiento de su División de Gendarmería, que no logró contar ni con el 10% de la meta de elementos.

Diarios electrónicos como Animal Político obtuvieron vía el portal de transparencia, datos oficiales que evidencian el tamaño de la crisis económica que tiene la corporación.

En el oficio PF/OCG/DGE/1309/2019, la Policía Federal detalla que tiene **un adeudo total, con corte a febrero pasado, de 2 mil 460 millones 248 mil 776 pesos con 24 centavos. Dicha cantidad es el resultado de la falta de pago de bienes y servicios en 14 rubros distintos.**

El adeudo más elevado es del orden de 1 mil 308 millones de pesos y corresponde a servicios de traslado y viáticos no cubiertos. En diversas ocasiones, en los últimos años, el problema quedó al descubierto con el reclamo de hoteleros que hospedaron a elementos de la corporación sin recibir el pago pactado, lo que a su vez provocó que la Policía Federal tuviera incluso que dejar a sus efectivos en campamentos improvisados.

El segundo adeudo más alto es de casi 533 millones de pesos por servicios básicos no cubiertos, entre ellos pagos de agua y luz. Le sigue una deuda de 234 millones 283 mil pesos por concepto de vestuario, blancos y prendas de protección; y otra de 92 millones 635 mil pesos por pagos adeudados a personas que prestaron diversos servicios profesionales, técnicos, entre otros.

Le siguen adeudos de 64 millones 645 mil pesos en alimentos y utensilios; de 28 millones 667 mil pesos en medicamentos y productos químicos; de 24 millones 982 mil pesos en servicios financieros, bancarios y comerciales; de 23 millones 400 mil pesos en diversos materiales de administración; y de más de 13 millones 724 mil pesos en pago de diversos arrendamientos.

La Policía Federal también registra un adeudo de 4 millones 861 mil pesos en la partida destinada al pago de combustibles, lubricantes y aditivos. Incluso tiene registrado un adeudo de más de 450 mil pesos por servicios de publicidad y comunicación social; y de 409 mil pesos en herramientas y refacciones menores.

Finalmente, registra una deuda de casi 200 mil pesos, derivado de resoluciones judiciales adversas, pago de indemnización y liquidaciones, así como pérdidas en el erario” (Ángel, 2019).

## **¿Militarización del país o solución a la inseguridad pública?**

El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024, destaca que las Fuerzas Armadas son el pueblo uniformado y que no han sido capacitadas para funciones policiales, justificando de alguna forma la violación de derechos humanos de algunos elementos castrenses.

Los últimos gobiernos al verse rebasados por la delincuencia organizada han hecho uso de los elementos castrenses en funciones de seguridad pública y para las cuales no están capacitados. Sin embargo, y quizá por su entrenamiento, la ciudadanía confió más en ellos, en sus autoridades.

La Policía Federal tuvo a la División de Gendarmería, aunque en su idea original, era convertir a toda la Policía en la Gendarmería Nacional. La Administración actual, tiene la convicción de mejorar la seguridad pública creando la Guardia Nacional, la justificación se basa en la crisis de inseguridad que durante doce años dejó 200 mil personas asesinadas y 37 mil desaparecidas, dando paso a la transición de la Policía Federal en la Guardia Nacional.

## **El Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024**

El Ejecutivo Federal emprendió un cambio de paradigma en materia de seguridad nacional y seguridad pública. Entre 2006 y 2018, los gobernantes pretendieron resolver la inseguridad y la violencia delictiva mediante acciones de fuerza militar y policial, y el llamado “populismo penal”, consiste en endurecer los castigos a las acciones delictivas. El resultado fue catastrófico y esa estrategia dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social.

Se recurrió al empleo de las Fuerzas Armadas en su configuración de cuerpos de combate, se omitió la profesionalización de las corporaciones policiales y se entregó el manejo de la seguridad a autoridades extranjeras, por lo que aún, el país padece las consecuencias de esa política equivocada (Presidencia de la República, 2019). Por tanto, en el rubro “Política y Gobierno”, el presidente Andrés Manuel López Obrador enlista 12 puntos sobre el cambio de paradigma en materia de seguridad,

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia
2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar
3. Pleno respeto a los derechos humanos

4. Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad
5. Reformular el combate a las drogas
6. Empezar la construcción de la paz
7. Recuperación y dignificación de las cárceles
8. Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz
9. Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas
10. Establecer la Guardia Nacional
11. Coordinaciones nacionales, estatales y regionales
12. Estrategias específicas

Es de llamar la atención en la presente administración, que solo hay propuestas y más propuestas de cómo se harán las cosas (muchas de ellas recurrentes). Pudiera pensarse que “es el ideal de lo que debiera ser” y no precisamente lo que es o se hace; además, sin sustentos jurídicos y estrategias acordadas con resultados en tiempos determinados.

### **3.6 POLÍTICAS GUBERNAMENTALES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA, COMPARATIVO SEXENAL**

Como se ha mencionado, cada gobierno en turno implementa su Plan de Acción para contrarrestar la inseguridad del país, en el Cuadro III. 1. se observa de forma general el objetivo de cada uno de ellos, mismos que se explican más adelante.

**Cuadro III. 1.- Políticas Públicas, Comparativo por Sexenio**

<b>Periodo</b>	<b>Objetivo:</b>
<b>1994 – 2000</b>	Garantizar la Seguridad Nacional de México.
<b>2000 – 2006</b>	Política Federal contra la Criminalidad.
<b>2006 – 2012</b>	Guerra contra el Narcotráfico.
<b>2012 – 2018</b>	México en Paz.
<b>2018 – 2024</b>	Plan Nacional de Paz y Seguridad.

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Planes Nacionales de Desarrollo de los periodos mencionados.



### **3.6.1 POLÍTICA DE SEGURIDAD 1994 – 2000**

En materia de seguridad pública, de 1994 – 2000, se implementaron una serie de medidas estratégicas y sustantivas con visión de largo plazo y respaldo presupuestal, dentro de las que destacan:

- La reforma realizada en 1994 a los artículos constitucionales 21 y 73 para establecer el sustento jurídico de la seguridad pública como una función del Estado.
- Se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo objetivo fue fortalecer la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, y hacia el interior de las propias dependencias del gobierno federal, bajo un cuidadoso diseño de política pública de largo plazo.
- En 1995 se publicó la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y
- En 1998, el Reglamento de la Secretaría de Gobernación en el que se creó el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como órgano desconcentrado de esa dependencia, iniciándose el establecimiento de dicho sistema en 1999.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) se diseñó como modelo de coordinación nacional con sustento constitucional, el cual creó los mecanismos de enlace y dio congruencia a las políticas estatales, alineándolas a un modelo estatal monitoreado por mecanismos de participación ciudadana autónomos y críticos.

Bajo esa visión se preparó a todo el aparato de seguridad y justicia para investir al crimen organizado del que ya se vislumbraba su potencial y posibles alcances. Cabe mencionar que el periodo de 1994 – 1999, fue uno de los momentos más importantes en México, dado que se organizó a toda la nación en torno a un trabajo necesario y urgente, el relativo a la seguridad pública (Malvido).

### 3.6.2 POLÍTICA DE SEGURIDAD 2000 – 2006

En el año 2000, México comenzó a vivir una transición con la alternancia del poder, misma que buscó crear nuevas reglas y con ello se interrumpieron parcialmente algunos de los programas existentes de largo alcance. Sin embargo, se apostó a nuevos proyectos, como la creación de una nueva Secretaría de Seguridad Pública (SSP), separando esta función sustantiva de la Dirección Estratégica de la Secretaría de Gobernación.

Como consecuencia, se restó fuerza táctica al dividir en su ejecución las políticas de seguridad nacional y la seguridad pública, mermándose la transmisión de inteligencia oportuna para resolver problemas de dimensión nacional.

Asimismo, al privilegiarse la consolidación de la nueva Secretaría, se suspendieron y modificaron programas fundamentales provocando que quedara casi desmantelado el Sistema Nacional de Seguridad Pública en ese momento (Malvido).

### 3.6.3 POLÍTICA DE SEGURIDAD 2006 – 2012

Iniciando la gestión 2006 - 2012, mediante un acuerdo entre los titulares de la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, se decidió unir temporalmente las fuerzas policiales sin la existencia de una reforma legal conducente, que a la larga tuvo que rectificarse con el efecto negativo en la identidad de los miembros de la antigua Agencia Federal de Investigación (AFI).

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) entró en alarma al comenzar la ola de múltiples ejecuciones y notar la penetración de los carteles en sus estados. Lo mismo sucedió con los consejos estatales de seguridad pública, así como con los presidentes municipales, quienes, a través de la Conferencia Nacional de Participación Municipal en Seguridad Pública, comunicaron el avance de los carteles en los respectivos municipios.

Como consecuencia, la CONAGO formó el Grupo de Trabajo de Combate al Crimen Organizado como parte de su Comisión de Seguridad Pública, coordinado por el gobernador José Natividad González Parás, grupo que integró el documento ***“Hacia un nuevo Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado”***, que se entregó al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

Asimismo, a petición de la CONAGO, el CNSP conformó un Grupo Permanente de Trabajo de Combate al Crimen Organizado, integrado por las

instituciones federales y las entidades federativas para traducir el análisis en un plan integral con programas y estrategias específicas, pues el aumento de la violencia en México era alarmante.

En 2007, la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH) percibió, a consecuencia de la reacción penal del Estado contra el crimen organizado, un incremento en los riesgos de la presencia militar y violación de los derechos humanos en la lucha contra el crimen organizado.

En 2008, la CONAGO advirtió la necesidad de desarrollar políticas públicas en las ciudades fronterizas e instrumentar un programa de atención integral y urgente para los migrantes repatriados que garantizara las condiciones de pleno respeto a su dignidad y sus derechos humanos en los procesos de recepción y transportación; además, se propuso la formación de un fideicomiso con bienes asegurados a la delincuencia organizada para ser entregados a las entidades federativas y al Distrito Federal para la seguridad pública y el combate a la delincuencia (Malvido).

#### **3.6.4 POLÍTICA DE SEGURIDAD 2012 – 2018**

Al inicio del 2012 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018, estableciendo como metas nacionales, lo siguiente:

- México en Paz,
- Incluyente, con Educación de Calidad,
- Próspero y con Responsabilidad Global.

Dentro de esas metas, se consideró la Política de Gasto 2013, cuyo objetivo del eje “México en Paz”, es:

- Reducir los niveles de violencia existentes en el país, principalmente la incidencia de los delitos de alto impacto que afectan y laceran a la población, como el homicidio, el secuestro y la extorsión.

Con lo que se buscó:

- Situar al ciudadano y a las familias en el centro de las políticas de seguridad pública.
- Implementar una lucha eficaz contra los grupos delictivos.

- Impulsar una política de Estado con un amplio consenso social y una adecuada colaboración y coordinación de las distintas entidades públicas y los tres órdenes de gobierno.
- **Desarrollar acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos.**
- Reestructurar y profesionalizar las policías, mediante un esquema de Policías Estatales Coordinadas bajo un enfoque de homologación de funciones y capacidades.
- Impulsar la modernización del Sistema de Justicia Penal.

Parte de la estrategia fue la creación de la Gendarmería, a la cual, la Policía Federal se estaría integrando paulatinamente, pero lo único que sucedió, es que la Gendarmería solo conformó una División más dentro de la Policía Federal con funciones “específicas”.

### **3.6.5 POLÍTICA DE SEGURIDAD 2018 – 2024**

En la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024, se dio a conocer el eje de la política en materia de seguridad que señala lo siguiente:

- Con la convicción de que la violencia engendra más violencia, y tomando en cuenta el justificado reclamo ciudadano por la inseguridad, el actual gobierno decidió cambiar las medidas de guerra por una política de paz y seguridad integral que ataque las raíces mismas del descontrol delictivo y de la pérdida de seguridad y que tenga como objetivo inmediato la reducción de los índices delictivos (Presidencia de la República, 2019).

Para **articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz**, el Gobierno de México entiende la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera. La actual administración fortalecerá las capacidades institucionales para alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional.
- Establecer un Sistema nacional de Inteligencia.

- Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas.
- Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México.
- Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema.
- Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia.
- Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.

En el rubro “**Repensar la seguridad nacional y reorientar a las fuerzas Armadas**”, los soldados y marinos de México son pueblo uniformado. El gobierno federal procurará incrementar la confianza de la población civil hacia las Fuerzas Armadas, impulsará la colaboración entre una y las otras, y enfatizará el papel de éstas como parte de la sociedad.

El Ejército Mexicano y la Armada de México conservarán sus tareas constitucionales en la preservación de la seguridad nacional y la integridad territorial del país, la defensa de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre; asimismo, los institutos armados seguirán aportando a diversas esferas del quehacer nacional: aeronáutica, informática, industria, ingeniería, entre otras.

### **La Guardia Nacional, “Justicia y Paz”**

A inicios de 2019, el Senado de la República declaró la constitucionalidad para la conformación de la Guardia Nacional, cuerpo de seguridad que forma parte de los ocho ejes propuestos por el gobierno de México dentro del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024, presentado a finales de 2018.

El argumento de su establecimiento surge “ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia; por lo que aún es necesario disponer de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública

y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, que terminará en 2023, tiempo para completar la formación de la Guardia Nacional.

La Guardia Nacional será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad, y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos.

### **La regulación de las drogas**

Respecto a la regulación de las drogas, la administración de López Orador sugiere que, para atenuar el problema, habrá que regular las mismas; si no, nada funcionará.

Para ello, el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 – 2024 advierte que la “guerra contra las drogas” escaló de ser un problema de salud pública hasta convertirlo en un asunto de seguridad pública y en un problema de seguridad nacional, debido en gran medida al poder económico, el poder de fuego, la capacidad operativa y la internacionalización de los cárteles que se incrementaron de manera sostenida.

### **3.7 PRESUPUESTOS ASIGNADOS, COMPARATIVO 1994 – 2018**

A partir de la puesta en vigor de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, varios Estados de la República comenzaron a sustituir sus ordenamientos jurídicos para incorporar los conceptos originados en la nueva ley, obteniendo un efecto transformador en Estados y Municipios, creando así los consejos estatales y municipales de seguridad pública, así como los comités delegacionales de seguridad pública.

Los convenios de coordinación en materia de seguridad pública han sido los instrumentos para formalizar los compromisos que la Federación y los Estados han establecido en lo concerniente a las aportaciones destinadas a la seguridad pública, así como al destino de dichos recursos. Las siguientes tablas comparativas están ordenadas por sexenio, posteriormente por el periodo comprendido del estudio.

### 3.7.1 EL PRESUPUESTO DURANTE 1994 – 2000

**Cuadro III. 2.- Presupuesto asignado a la Secretaría de Gobernación, Base 1994=100**

<b>Año</b>	<b>Ramo Administrativo</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Presupuesto aprobado Base 1994=100</b>
1994	00004	Gobernación	\$1,495,800,000
1995	00004	Gobernación	\$1,225,570,836
1996	00004	Gobernación	\$1,200,243,072
1997	00004	Gobernación	\$1,035,111,923
1998	04	Gobernación	\$2,488,275,883
1999	04	Gobernación	\$2,359,014,902
2000	04	Gobernación	\$2,872,451,435
<b>Total</b>			<b>\$12,676,468,052</b>

Fuente: Elaboración propia con datos consultados en los Presupuestos de Egresos de la Federación de 1994 – 2000.

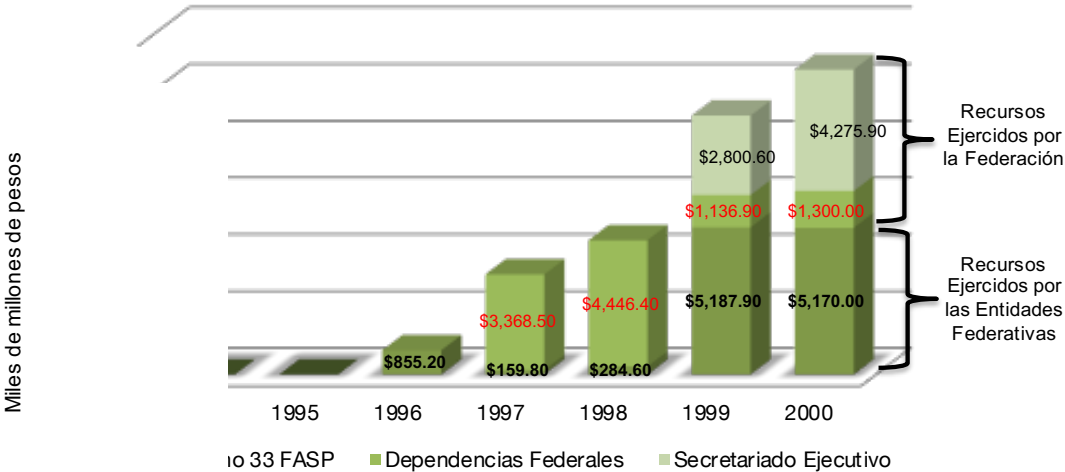
Si comparamos las cifras asentadas en cada presupuesto de egresos con las deflactadas tomando como año base 1994, el ajuste sin la inflación dista mucho de lo que realmente mencionan los documentos; por tanto, la asignación de recursos públicos fue menor.

De 1997 a 2000, se ejercieron más de 18,000 millones de pesos que la Federación y los Estados aportaron de manera conjunta a la seguridad pública. De ellos, 4,530.3 millones de pesos se canalizaron entre 1997 y 1998 a través del Ramo de Gobernación, y 13,476.2 en 1999 y 2000 mediante el Fondo de Aportaciones para el Sistema de Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) (Secretaría de Seguridad Pública, 2005). Los ejes estratégicos para la distribución fueron los siguientes:

- Profesionalización,
- Equipamiento, tecnología e infraestructura para la seguridad pública,
- Socorro de ley, y
- Apoyo a Tribunales Superiores de Justicia.

A partir de 1999, se celebraron los convenios de coordinación entre el Consejo Nacional de Seguridad Pública y los Gobiernos de los Estados para la realización de acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995 – 2000 (Secretaría de Seguridad Pública, 2005). En la Gráfica III. 1. “Recursos Federales para el Sistema Nacional de Seguridad Pública” y la Gráfica III. 2. “Relación entre el gasto ejercido en seguridad pública y la tasa de criminalidad en delitos del fuero federal: 1997 – 2005”, se refleja la disparidad en la asignación de los recursos públicos en acciones para la seguridad pública, por un lado, de 1994 a 2000 y de 1997 a 2005.

**Gráfica III. 1.- Recursos Federales para el SNSP: 1994 – 2000**  
Millones de pesos corrientes

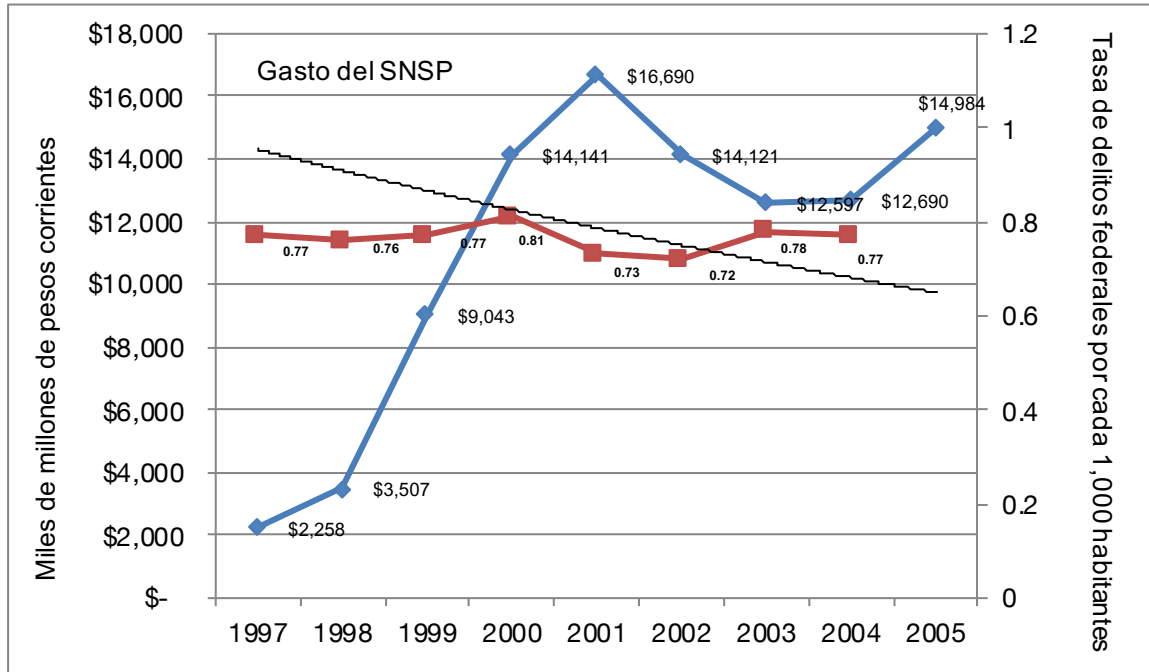


Fuente: Elaboración propia con datos consultados en el documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995 – 2000.

En el 2000 se canalizaron al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) 10 mil 745.9 millones de pesos, aproximadamente 12 veces más que en 1996, de los cuales 5 mil 170.0 millones de pesos corresponden al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) del Ramo 33; y, 5 mil 575.9 millones a las Dependencias del Gobierno Federal que participan en el Programa.



**Gráfica III. 2.- Relación entre el gasto ejercido en seguridad pública y la tasa de criminalidad en delitos del fuero federal: 1997 – 2005**



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).

Los recursos destinados a la seguridad pública durante 1997 a 2005, contrastan lo que siempre se dijo, que el problema era de recursos, que no había dinero. Ahora, si comparamos 1997, donde había 2 mil millones de pesos, con el 2005, en el que hubo 14 mil millones, lo que está abajo es la tasa de delitos del fuero federal por cada mil habitantes. Para ese año se tenían alrededor de 22 mil averiguaciones previas, hoy tenemos más de 100 mil.

Por tanto, no es un asunto de dinero, sino de cómo se redistribuye ese dinero. Se ha gastado desde la creación del sistema más de 10 mil millones de dólares y se no ven reflejados.

Las estadísticas tienen muchas lecturas, son diversos universos, la cifra real está compuesta de la cifra oculta y de la cifra oficial. Afortunadamente, en México, desde estudios pioneros hechos por el doctor Rodríguez Manzanera, después por la UNAM y ahora por el ICESI, se cuenta con mayores elementos para medir la victimización, que es un indicador. (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007).

### 3.7.2 PRESUPUESTO 2000 – 2006

**Cuadro III. 3.- Asignación presupuestaria a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Seguridad Pública 2000 – 2006, Base 1994=100**

<b>Año</b>	<b>Ramo Administrativo</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Presupuesto aprobado Base 1994=100</b>
2001	04	Gobernación	<b>\$1,445,097,636</b>
2002	36	Seguridad Pública	<b>\$2,173,883,975</b>
2003	36	Seguridad Pública	<b>\$1,883,782,953</b>
2004	36	Seguridad Pública	<b>\$1,642,520,172</b>
2005	36	Seguridad Pública	<b>\$1,730,802,432</b>
2006	36	Seguridad Pública	<b>\$2,192,375,165</b>
<b>Total</b>			<b>\$11,068,462,332</b>

Fuente: Elaboración propia con datos consultados en los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2001 – 2006.

### 3.7.3 PRESUPUESTO 2006 – 2012

**Cuadro III. 4.- Asignación presupuestaria a la Secretaría de Seguridad Pública 2006 – 2012, Base 1994=100**

<b>Año</b>	<b>Ramo Administrativo</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Presupuesto aprobado Base 1994=100</b>
2007	36	Seguridad Pública	<b>\$3,113,139,902</b>
2008	36	Seguridad Pública	<b>\$4,215,504,297</b>
2009	36	Seguridad Pública	<b>\$6,796,906,562</b>
2010	36	Seguridad Pública	<b>\$6,415,695,822</b>
2011	36	Seguridad Pública	<b>\$6,766,649,381</b>
2012	36	Seguridad Pública	<b>\$7,456,313,670</b>
<b>Total</b>			<b>\$34,764,209,635</b>

Fuente: Elaboración propia con datos consultados en los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2007 – 2012.



### 3.7.4 PRESUPUESTO 2012 – 2018

**Cuadro III. 5.- Asignación presupuestaria a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Secretaría de Gobernación 2013 – 2018, Base 1994=100**

<b>Año</b>	<b>Ramo Administrativo</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Proyecto de PEF</b>	<b>Presupuesto aprobado Base 1994=100</b>
2013	36	Seguridad Pública	41,217,172,226	<b>\$7,292,019,714</b>
2014	04	Gobernación	74,914,900,371	<b>\$12,749,194,058</b>
	<b>P021</b> Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes.			
2015	04	Gobernación	77,721,739,252	<b>\$12,826,662,208</b>
	Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes.			
2016	04	Gobernación	67,472,539,816	<b>\$10,864,846,209</b>
	Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes.			
2017	04	Gobernación	58,159,068,614	<b>\$8,775,537,044</b>
	Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes.			
2018	04	Gobernación	63,207,464,603	<b>\$9,248,956,478</b>
	Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes.			
<b>Total</b>				<b>\$61,757,215,710</b>

Fuente: Elaboración propia con datos consultados en los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2013 – 2018.

Desde la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2013, el Ejecutivo Federal propuso un nivel de gasto público

congruente con la disponibilidad de recursos y con la meta de equilibrio presupuestario. De igual forma, la Política de Gasto se sustentó en estrictos criterios de disciplina y responsabilidad, y se orientó principalmente a fortalecer las acciones de seguridad pública, el combate a la pobreza, la educación y el impulso a la productividad.

Sobre esta base, la Cámara de Diputados, en uso de sus atribuciones aprobó un gasto neto total mayor en 0.7 por ciento en términos reales a la previsión de cierre para 2012 y equivalente a 23.7 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), nivel inferior en 0.6 puntos porcentuales al del año anterior.

La estimación de las erogaciones programables que se asocian con la provisión de bienes y servicios públicos se ubicó en 18.3 por ciento del producto, frente a 19.0 del año previo. Ello, implicaba una contracción real anual de 0.2 por ciento respecto a 2012.

Los recursos destinados a cubrir el costo financiero de la deuda pública se elevarían 6.6 por ciento en términos reales y alcanzarían un nivel de 2.1 por ciento con relación al producto, igual al del periodo anterior. El pago de participaciones a entidades federativas y municipios aumentaría en 4.4 por ciento real y registraría un nivel equivalente a 3.2 por ciento del tamaño de la economía, similar al previsto para 2012.

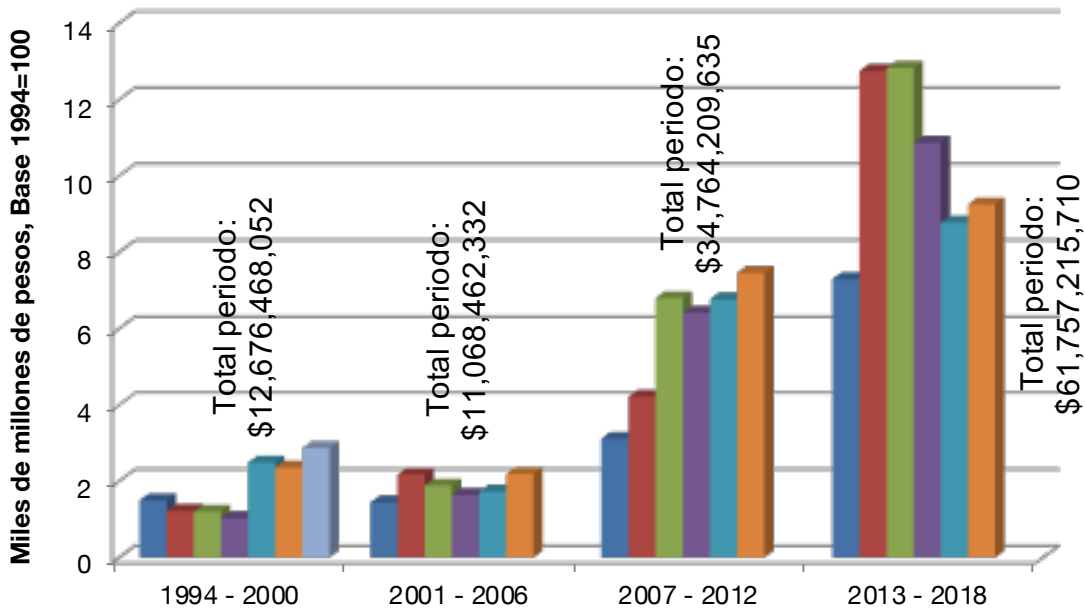
**Cuadro III. 6.- Concentrado general presupuestal 1994 – 2018, comparativo entre el Diario Oficial de la Federación (DOF) y los datos Base 1994=100**

<b>Año</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Presupuesto según DOF en pesos corrientes</b>	<b>Presupuesto aprobado Base 1994=100</b>
1994	Gobernación	1,495,800,000	\$1,495,800,000
1995	Gobernación	1,862,500,000	\$1,225,570,836
1996	Gobernación	2,329,260,000	\$1,200,243,072
1997	Gobernación	2,324,580,000	\$1,035,111,923
1998	Gobernación	6,627,916,400	\$2,488,275,883
1999	Gobernación	7,057,750,000	\$2,359,014,902
2000	Gobernación	9,363,870,000	\$2,872,451,435
2001	Gobernación	4,918,134,146	\$1,445,097,636
2002	Seguridad Pública	7,320,140,000	\$2,173,883,975
		500,000,000	
2003	Seguridad Pública	\$7,046,262,892	\$1,883,782,953
2004	Seguridad Pública	6,462,687,360	\$1,642,520,172
2005	Seguridad Pública	7,036,818,690	\$1,730,802,432
2006	Seguridad Pública	9,274,400,000	\$2,192,375,165
2007	Seguridad Pública	13,664,682,654	\$3,113,139,902
2008	Seguridad Pública	19,711,622,600	\$4,215,504,297
2009	Seguridad Pública	32,916,838,380	\$6,796,906,562
2010	Seguridad Pública	32,437,776,662	\$6,415,695,822
2011	Seguridad Pública	35,519,104,867	\$6,766,649,381
2012	Seguridad Pública	40,536,522,049	\$7,456,313,670
2013	Seguridad Pública	41,217,172,226	\$7,292,019,714
2014	Gobernación	75,003,300,371	
	P021 Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes.	3,000,000	\$12,749,194,058
2015	Gobernación	77,066,321,870	\$12,826,662,208
	P021	1,500,000	
2016	Gobernación	67,472,539,816	\$10,864,846,209
	P021	3,340,400	
2017	Gobernación	58,187,060,971	\$8,775,537,044
	P021	3,300,736	
2018	Gobernación	64,288,166,419	\$9,248,956,478
	P021	3,307,089	
<b>Total</b>		<b>\$631,641,228,373</b>	<b>\$120,266,355,729</b>

Fuente: Elaboración propia con datos consultados en los Presupuestos de Egresos de la Federación de 1994 – 2019.

Por su peso relativo en el total, sobresale la función Seguridad Nacional con 38.3 por ciento. En orden de importancia le siguen: Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior, 21.3; Justicia, 14.5; Asuntos Financieros y Hacendarios, 14.3; Coordinación de la Política de Gobierno, 6.2; Relaciones Exteriores, 3.9, y Otros Servicios Generales el restante 1.5 por ciento.

**Gráfica III. 3.- Evolución del gasto por periodo presidencial 1994 – 2018, Base 1994=100**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Las erogaciones efectuadas en las funciones de gobierno superaron en 3.4 por ciento lo previsto; sin embargo, fueron inferiores a lo reportado en 2012 en 4.6 por ciento real. Con relación a 2012, el gasto se contrajo en todas las funciones de este grupo, a excepción de las de Seguridad Nacional.

Por su peso relativo en el total, sobresale la función Seguridad Nacional con 38.3 por ciento. En orden de importancia le siguen: Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior, 21.3; Justicia, 14.5; Asuntos Financieros y Hacendarios, 14.3; Coordinación de la Política de Gobierno, 6.2; Relaciones Exteriores, 3.9, y Otros Servicios Generales el restante 1.5 por ciento.

El presupuesto orientado a la función de Seguridad Nacional superó en 6.4 por ciento lo pronosticado y en 5.1 por ciento real lo reportado en 2012. Lo anterior, se explica por los mayores gastos registrados por la SEDENA y, en menor medida, por la SEMAR. En la primera sobresale el aumento de los recursos dirigidos a los programas de “Investigación y desarrollo tecnológico, producción y

mantenimiento de armamento, municiones, explosivos, vehículos y equipos militares y sus accesorios”, así como al de “Investigación, desarrollo y producción de vestuario y equipo militar y mantenimiento de infraestructura”.

En la SEMAR destacan las ampliaciones a los programas denominados: “Emplear el Poder Naval de la Federación para Salvaguardar la Soberanía y Seguridad Nacional”; “Adquisición, reparación y mantenimiento de unidades operativas y establecimientos navales” y “Desarrollo y Dirección de la Política y Estrategia Naval”.

A la función Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior se asignaron recursos por arriba de lo aprobado en 4.6 por ciento, variación que se explica, básicamente, por la reasignación de recursos a los programas: “Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito”; “Desarrollo de instrumentos para la prevención del delito” y “Gendarmería Nacional.” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013).<sup>5</sup>

### 3.7.5 PRESUPUESTO 2019

**Cuadro III. 7.- Asignación presupuestal a la Secretaría de Gobernación 2019**

<b>Año</b>	<b>Ramo Administrativo</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Aprobado PEF</b>
	<b>04</b>	<b>Gobernación</b>	
2018 – 2019	Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública		314,911,473
	Operativos para la prevención y disuasión del delito.		26,048,418,508
	Participación Social para la Reconstrucción del Tejido Social en México		184,772,385
	Subsidios en materia de seguridad pública.		4,009,124,098

Fuente: Elaboración propia con datos consultados en los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) 2019.

<sup>5</sup> Documento disponible en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2013/doc/t1/RGE\\_411.05.04.vd.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/doc/t1/RGE_411.05.04.vd.pdf)



## **CAPÍTULO IV.- APLICACIÓN DEL MODELO - EL COSTO ECONÓMICO DE LOS DELITOS**

¿Cuánto cuesta cometer un delito?, ¿cuánto cuesta no cometerlo? El delito como tal y cualquiera que sea su tipo, tiene una evolución. Sí, los delitos evolucionan. No es por nada que a las organizaciones delincuenciales se les llega a denominar “Bandas de Delincuencia Organizada”, “Organizaciones Criminales”, etcétera... pues estas han evolucionado y el costo económico va más allá de una cifra monetaria, implica control, poder.

No obstante, el costo también es social, y al ir en constante evolución, éste se incrementa en diversas facetas hasta agravar y vulnerar a la sociedad en su conjunto. Recordemos que todo sistema está compuesto de otro, es un engrane social.

### **4.1 EL COSTO DE LOS DELITOS EN MÉXICO**

“De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública en México (ENVIPE), la incidencia de delitos tuvo un costo aproximado en 2015 de \$236 mil 813 millones de pesos, lo que representó el 1.25% del PIB del país, y significó un aumento de alrededor de \$10 mil millones respecto al 2014. En esa encuesta, el costo de los delitos lo divide en tres rubros:

- Pérdidas a consecuencia de los delitos cometidos,
- Gastos en salud a consecuencia de los delitos, y
- Gastos en medidas de protección contra la delincuencia, en donde la mayor parte de las pérdidas se concentran en el primer rubro.

Los datos anteriores muestran la gravedad del problema, no solo en términos de seguridad y violencia. Sino también, en sus implicaciones sobre el bienestar económico de millones de familias en nuestro país” (Chávez, 2016).

## **4.2 LAS PÉRDIDAS A CONSECUENCIA DE LOS DELITOS COMETIDOS**

Durante 2015, según las estimaciones de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública en México 2016, en el país hubo un aproximado de 23 millones 285 mil víctimas de algún delito con una pérdida promedio de \$6,398 pesos por persona, mostrando un incremento de 467 mil víctimas respecto a lo sucedido en 2014.

A ese crecimiento en las víctimas, se debe añadir que en el 93.7% de los delitos cometidos en México no hubo denuncia o no se inició una averiguación previa por parte de los Ministerios Públicos, lo cual muestra la gravedad de la llamada cifra negra que entre otras razones es atribuible a la desconfianza de las personas hacia a sus autoridades y a la pérdida de tiempo que representa para las personas dados los escasos resultados obtenidos, pues como la misma encuesta señala 45.9% de los delitos denunciados y con averiguación previa no pasó nada o no se resolvió el delito. También surge lo que comúnmente conocemos como corrupción, la mayoría de las personas que pudieran realizar una denuncia, simplemente desisten de hacerla por considerar que las autoridades están coludidas con el crimen y serán objeto de represalias.

A nivel entidad, el Estado de México fue quien presentó las mayores pérdidas por delitos cometidos en 2015 con un estimado de más de \$13 mil millones, dado que fue la entidad con el mayor número de víctimas al sobrepasar los 5 millones de personas, seguida de la Ciudad de México y Jalisco con 3 y 1.8 millones de víctimas respectivamente (Chávez, 2016).

A la fecha, con casos como las desapariciones forzadas en Guerrero, enfrentamientos en Michoacán y otras entidades, ¿qué podemos esperar de las cifras, si de la autoridad ya sabemos qué esperar?

## **4.3 GASTOS EN MEDIDAS DE PROTECCIÓN CONTRA LA DELINCUENCIA**

Dentro de los costos de los delitos, además de las pérdidas propias ocasionadas por el propio delito, se encuentran también los gastos en medidas de protección contra la delincuencia, tales como: cambiar o colocar cerraduras y/o candados y colocar rejas o bardas, contrataciones de servicio de video vigilancia, de vigilantes de alguna empresa de seguridad privada, incluso el de portar armas propias para defensa personal, entre otras medidas; de los cuales, la ENVIPE estima que fueron de \$77 mil 900 millones de pesos en 2015 aplicados a los hogares de 33.6 millones de personas, lo que generó un gasto promedio de \$2,320 por persona a

nivel nacional (Chávez, 2016) y tan solo para protección en los inmuebles habitacionales.

#### **4.4 GASTOS EN SALUD A CONSECUENCIA DE LOS DELITOS**

La ENVIPE divide en tres rubros los gastos o costos por la inseguridad, estos son:

1. Pérdidas a consecuencia de los delitos cometidos,
2. Gastos en salud a consecuencia de los delitos, y
3. Gastos en medidas de protección contra la delincuencia.

Por tanto, un componente importante dentro del costo de los delitos son los gastos a consecuencia de los daños en la salud de las personas, ya sea del tipo físico o mental (por lesiones o adicciones), los cuales ascendieron aproximadamente a \$9 mil 945 millones en 2015, con gasto promedio de \$427 por víctima de la delincuencia (Chávez, 2016).

#### **4.5 PÉRDIDAS TOTALES POR TIPO DE DELITO**

En 2016, la ENVIPE estimó las pérdidas totales ocasionadas por los delitos más comunes en México al sumar las pérdidas propias del delito, así como los gastos en salud a consecuencia de sufrir tal delito, de donde se obtiene lo siguiente:

En 2015, el delito representó uno de los mayores costos para los mexicanos, destacando entre ello el robo o asalto en calle o transporte público con una pérdida estimada de \$35 mil 300 millones de pesos, de los cuales el 90% correspondieron a pérdidas propias del delito y cuya incidencia es la más alta en el país con 8.25 millones de casos, pese a ello mostró una cifra negra del 95.8% a nivel nacional.

A este le siguió el robo total de vehículos con un coste total de \$29 mil 046 millones de pesos, de los cuales el 99.1% correspondió al valor de los vehículos, con un estimado de 452 mil vehículos robados en 2015 y cuyo delito suele ser de los más denunciados, al presentar una cifra negra solo de 34%, muy por debajo del nivel del resto de los delitos cometidos en el país.

En tercer lugar, el fraude en sus diversas modalidades representó para los mexicanos pérdidas por \$25 mil 940 millones de pesos al registrarse un total de 3.23 millones de casos a nivel nacional, en donde solo el 6.1% de los casos fueron denunciados y se inició una averiguación previa.

Estos tres delitos señalados exponen su gravedad en detrimento de la economía de millones de personas y familias en México. No obstante, no debemos olvidar que este análisis deja fuera otros costos monetarios y no monetarios de éstos y otros delitos como los costos indirectos de la inseguridad y violencia en la vida diaria que laceran el bienestar emocional y social de los individuos” (Chávez, 2016).

Una estrategia de seguridad, cualquiera que sea, no podrá funcionar al cien por ciento sin antes haber elaborado un diagnóstico de los requerimientos económicos que necesitará. Se tiene que prever un gasto no solo de inicio en la estrategia, sino también de permanencia en el mismo.

En México, la estrategia de seguridad cambió radicalmente durante el gobierno de Felipe Calderón y su declarada “Guerra al Narcotráfico”; para muchos ciudadanos fue el presidente que optó por una estrategia más violenta sin medir las consecuencias, para otros fue quien apostó e incrementó una mayor partida presupuestal en contra de este mal social.

Lo cierto, es que no importa cuánto recurso económico se destine a una causa si con ello no se pueden obtener resultados favorables. Se llegó a decir que el aumento en la violencia era el resultado de la disputa de las mismas organizaciones delincuenciales por el control del territorio mexicano, así como del daño colateral por la estrategia implementada.

Se dijeron muchas cosas, pero en cada periodo gubernamental no se ha presentado un solo plan de combate eficaz que incluya la profesionalización de las corporaciones policiales empezando por los municipios. No hay propuestas de crecimiento económico ni educativo, mucho menos de rezago social, así ninguna estrategia puede funcionar como se espera.

#### **4.6 UN MODELO ECONOMÉTRICO**

Con base en una parte del modelo teórico de Becker, se construye un modelo de Vectores Auto regresivos (VAR) con los datos disponibles. Becker considera, como ya se desarrolló, que la actividad delictiva está determinada por el número de sentencias. Para demostrar esta parte del modelo en el caso mexicano, se considera la serie de datos anuales de 1997 a 2018 sobre el número de delitos cometidos a nivel federal y el número de sentencias emitidas en el mismo periodo.

## 4.7 MODELO VAR

El modelo VAR es una medida de riesgo. En las Finanzas es mayormente utilizado para medir el riesgo financiero de algún activo.

El modelo VAR tiene la siguiente forma funcional:

### Ecuación 1

$$\begin{aligned} DDESEN_t = & \alpha_{1,1}DDESEN_{t-1} + \alpha_{1,2}DDESEN_{t-2} + \alpha_{1,3}DDDDESEN_{t-3} \\ & + \alpha_{1,4}DDDESEN_{t-4} + \alpha_{1,5}DDESEN_{t-5} + \alpha_{1,6}DDESEN_{t-6} \\ & + \alpha_{1,7}DDTDELITOS_{t-1} + \alpha_{1,8}DDTDELITOS_{t-2} + \alpha_{1,9}DDTDELITOS_{t-3} \\ & + \alpha_{1,10}DDTDELITOS_{t-4} + \alpha_{1,11}DDTDELITOS_{t-5} \\ & + \alpha_{1,12}DDTDELITOS_{t-6} + \varepsilon_t \end{aligned}$$

### Ecuación 2

$$\begin{aligned} DDTDELITOS_t = & \alpha_{2,1}DDTDELITOS_{t-1} + \alpha_{2,2}DDTDELITOS_{t-2} + \alpha_{2,3}DDTDELITOS_{t-3} \\ & + \alpha_{2,4}DDTDELITOS_{t-4} + \alpha_{2,5}DDTDELITOS_{t-5} + \alpha_{2,6}DDTDELITOS_{t-6} \\ & + \alpha_{2,7}DDESEN_{t-1} + \alpha_{2,8}DDESEN_{t-2} + \alpha_{2,9}DDESEN_{t-3} \\ & + \alpha_{2,10}DDESEN_{t-4} + \alpha_{2,11}DDESEN_{t-5} + \alpha_{2,12}DDESEN_{t-6} + \varepsilon_t \end{aligned}$$

Donde:

DDESEN: es el número anual de delitos sentenciados.

DDTDELITOS: es el número total de delitos cometidos anualmente, el cual está compuesto por el número de homicidios, de extorsiones, de secuestros, robo de vehículos con violencias y robo de vehículos sin violencia.

- “ $\alpha$ ” es el coeficiente de cada variable y de sus respectivos rezagos
- “ $\varepsilon$ ” es el término de error del modelo
- “ $t$ ” es el periodo actual
- “ $n$ ” es el número de años

Como todo modelo VAR, se trata de un modelo de ecuaciones simultáneas en series de tiempo, donde cada variable depende de sus propios rezagos y de los  $n-1$  rezagos de las otras variables.

En primera instancia se aplica la prueba *Dickey-Fuller* como prueba de raíz unitaria para cada una de las variables en niveles. Se encuentra que hay tendencia en ambas. Se calcula la primera diferencia en los delitos sentenciados, con el siguiente resultado.

### PRUEBA DE RAÍZ UNITARIA PARA LA VARIABLE DDESEN

Null Hypothesis: DDESEN has a unit root		
Exogenous: Constant		
Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=4)		
	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-8.253271	0.0000
Test critical		
values:	1% level	-3.808546
	5% level	-3.020686
	10% level	-2.650413
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.		

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, en primeras diferencias, la variable es estacionaria.

En el caso del total de delitos con primeras diferencias, continua sin ser estacionaria, por lo que se calculó en segundas diferencias, con el siguiente resultado:

### PRUEBA DE RAÍZ UNITARIA PARA LA VARIABLE DDTDELITOS

Null Hypothesis: DDTDELITOS has a unit root		
Exogenous: Constant		
Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=4)		
	t-Statistic	Prob.*
Augmented Dickey-Fuller test statistic	-3.779279	0.0111
Test critical		
values:	1% level	-3.831511
	5% level	-3.029970
	10% level	-2.655194
*MacKinnon (1996) one-sided p-values.		

Fuente: Elaboración propia.

En segundas diferencias, el total de delitos (DDTDELITOS) es una serie estacionaria. Una vez que ambas variables son estacionarias, a través de los criterios de Akaike y Schwarz, se establece que el mejor modelo es con seis rezagos, como se puede demostrar en la siguiente tabla.

### PRUEBA DE REZAGOS ÓPTIMOS

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	-278.6279	NA	8.83e+14	40.08970	40.18100	40.08125
1	-272.3593	9.850675	6.47e+14	39.76562	40.03950	39.74026
2	-271.5076	1.095070	1.07e+15	40.21537	40.67184	40.17311
3	-267.4346	4.073017	1.21e+15	40.20494	40.84400	40.14578
4	-251.7188	11.22557	3.00e+14	38.53125	39.35290	38.45519
5	-235.0242	7.154828	9.08e+13	36.71774	37.72197	36.62478
6	52.45830	41.06892*	0.001390*	-3.779757*	-2.592936*	-3.889619*

\* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)  
 FPE: Final prediction error  
 AIC: Akaike information criterion  
 SC: Schwarz information criterion  
 HQ: Hannan-Quinn information criterion

Fuente: Elaboración propia.

## RESULTADO DEL VAR

Vector Autoregression Estimates		
Date: 01/13/20 Time: 21:21		
Sample (adjusted): 2005 2018		
Included observations: 14 after adjustments		
Standard errors in ( ) & t-statistics in [ ]		
	DDESEN	DDTDELIT OS
DDESEN(-1)	-0.421816 (0.28715) [-1.46896]	-2.287329 (15.6248) [-0.14639]
DDESEN(-2)	-2.794894 (0.40178) [-6.95620]	86.43235 (21.8623) [ 3.95349]
DDESEN(-3)	-3.360045 (0.47304) [-7.10312]	83.63795 (25.7394) [ 3.24941]
DDESEN(-4)	-2.113648 (0.64425) [-3.28079]	113.3219 (35.0555) [ 3.23264]
DDESEN(-5)	-2.727746 (0.64676) [-4.21755]	138.6941 (35.1922) [ 3.94105]
DDESEN(-6)	2.669882 (0.80891) [ 3.30059]	-113.6118 (44.0153) [-2.58119]
DDTDELITOS(-1)	-0.018543 (0.01008) [-1.83991]	-0.327175 (0.54838) [-0.59663]
DDTDELITOS(-2)	-0.056160 (0.01062)	1.085109 (0.57807)



		[-5.28633]	[ 1.87713]
DDTDELITOS(-3)	-0.094039	3.248205	
	(0.01575)	(0.85680)	
	[-5.97215]	[ 3.79109]	
DDTDELITOS(-4)	-0.112078	3.186010	
	(0.01411)	(0.76759)	
	[-7.94497]	[ 4.15065]	
DDTDELITOS(-5)	-0.014892	0.620348	
	(0.01183)	(0.64344)	
	[-1.25940]	[ 0.96411]	
DDTDELITOS(-6)	-0.093243	2.699554	
	(0.01232)	(0.67029)	
	[-7.56931]	[ 4.02742]	
C	1747.486	-52140.68	
	(314.133)	(17092.9)	
	[ 5.56289]	[-3.05042]	
R-squared	0.998657	0.995808	
Adj. R-squared	0.982545	0.945506	
Sum sq. Resids	17285.29	51177966	
S.E. equation	131.4736	7153.878	
F-statistic	61.98189	19.79650	
Log likelihood	-69.69502	-125.6475	
Akaike AIC	11.81357	19.80678	
Schwarz SC	12.40698	20.40019	
Mean dependent	229.3571	-3268.071	
S.D. dependent	995.1338	30645.51	
Determinant resid covariance			
(dof adj.)		0.000244	
Determinant resid covariance		1.25E-06	
Log likelihood		55.44089	
Akaike information criterion		-4.205841	
Schwarz criterion		-3.019020	

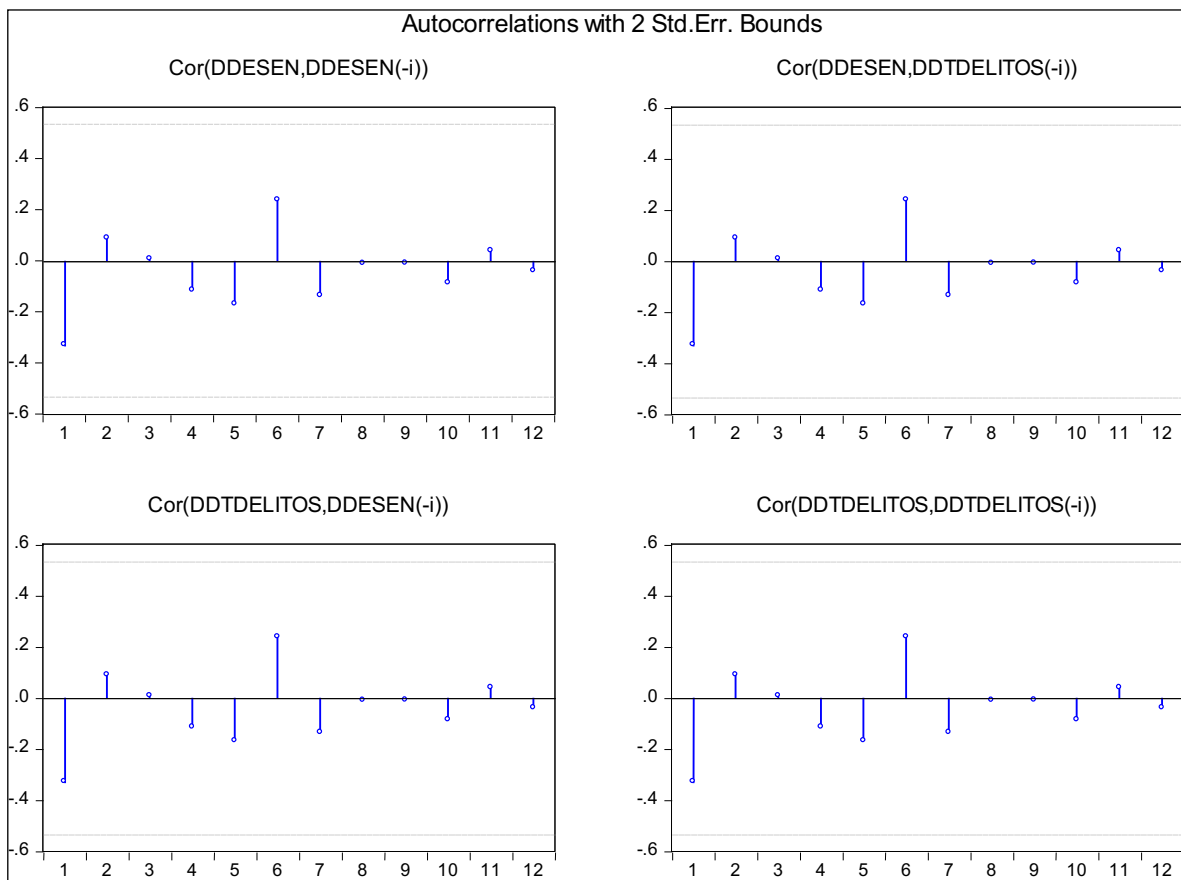
Fuente: Elaboración propia.

## 4.8 INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

Como se observa, la primera ecuación “Número de sentencias”, es explicada en un 98.25% por sus rezagos y por los rezagos del “Total de delitos”; mientras que la segunda ecuación “Total de delitos”, se explica en un 94.55% por sus rezagos y por los rezagos del “Número de sentencias”.

La importancia de la interpretación de los resultados se observa en la función de Impulso – Respuesta, pero antes se estima la autocorrelación del modelo. Al estimar la autocorrelación a través de los correlogramas, observamos que está correctamente especificado.

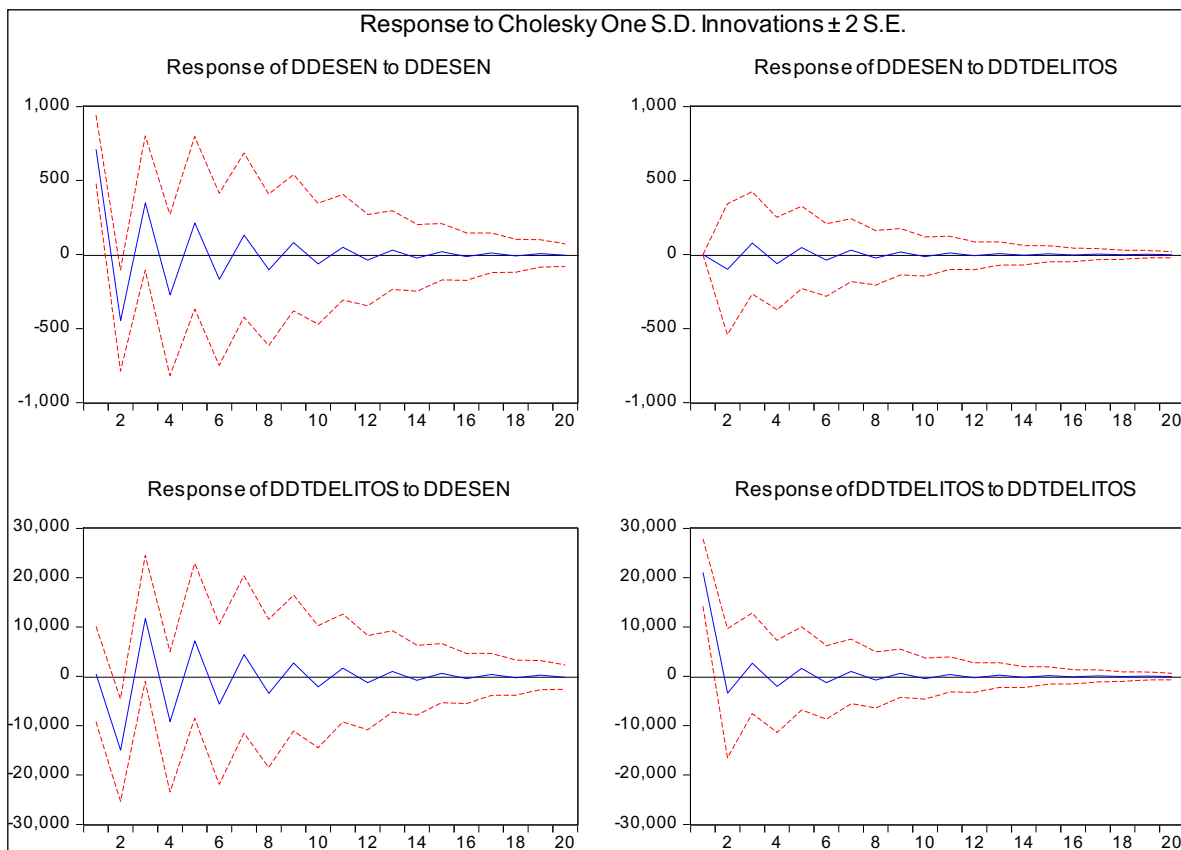
**Gráfica IV. 1.- Prueba de auto correlación**



Fuente: Elaboración propia.

## FUNCIÓN DE IMPULSO – RESPUESTA

Gráfica IV. 2.- Función Impulso – Respuesta



Fuente: Elaboración propia.

En la función de impulso respuesta, se obtiene la respuesta dinámica de las variables dentro del modelo VAR. En la gráfica (IV. 2.) se puede observar un comportamiento común en todos los cuadros: con el paso del tiempo tienden a cero, es decir, conforme transcurren los años, el efecto del choque inicial se disipa sobre la otra variable, tiende al equilibrio. Lo anterior demuestra la estabilidad del modelo establecido, ya que las perturbaciones iniciales sobre el modelo VAR deben desaparecer con el tiempo (Loria, pág. 311).

En otras palabras, con el paso del tiempo los cambios en el número de sentencias pierden efecto sobre el número de delitos cometidos, lo que nos habla un efecto temporal. En particular, cuando se analiza el efecto de un choque en el número de sentencias sobre el total de delitos cometidos, se puede observar que durante los dos primeros años hay una caída en el número de delitos, de otra manera, existe un efecto de mediano plazo de lo que ocurre en el número de

sentencias sobre los delitos que se cometen, pero, sin embargo, se observa que en hay un repunte posterior a los años, y en el largo plazo, no hay efecto.

Otro análisis interesante que podemos hacer con base en la función de impulso respuesta es acerca de lo que sucede con el número de sentencias ante un choque en el número de delitos cometidos. Se aprecia que, ante un choque en los delitos, las sentencias tienen una respuesta suavizada; es decir, una leve caída en los primeros años, una recuperación en el mediano plazo y en el largo plazo el efecto se disipa.

A continuación, se presenta la prueba de causalidad de Granger, con lo siguientes resultados:

### CAUSALIDAD DE GRANGER

Pairwise Granger Causality Tests			
Date: 01/12/20 Time: 20:10			
Sample: 1997 2018			
Lags: 2			
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
DDESEN does not Granger Cause DDTDELITOS	18	5.10231	0.0231
DDTDELITOS does not Granger Cause DDESEN		0.04586	0.9553

Fuente: Elaboración propia.

En los resultados, se observa que la HO de no causalidad en el sentido Granger se rechaza para la relación DDESEN DDTDELITOS, es decir, DDESEN si causa a DDTDELITOS, en otras palabras, los delitos sentenciados si causan al total de delitos cometidos, en conclusión, lo establecido por Becker es válido para el caso mexicano: la actividad delictiva está determinada por el número de sentencias. Aunque como ya dijimos, el efecto es de mediano plazo.

## CONCLUSIONES

A lo largo de la presente investigación, se ha mostrado que hablar de la seguridad en cualquier versión o línea de tiempo, no es tarea menor para ningún tipo de gobierno.

“Analizar el tema de seguridad en México, nos obliga a contextualizarlo en el escenario histórico nacional en las dos últimas décadas para entrelazar cuidadosamente posibles causas y efectos para explicar el fenómeno” (Malvido).

Al respecto del tema, queda claro que su origen es de orden multifactorial, no existe como tal una sola causa ni un solo tipo de solución o remedio a ello como se ha mencionado reiteradamente a lo largo del presente trabajo: Cada gobierno plantea su estrategia de combate e implementa políticas públicas que no siempre son acordes o precisas al tipo de violencia que se pretende erradicar, principalmente porque quizá no se ha analizado y/o comprendido el origen multifactorial pero también por el uso de una estrategia mal planteada desde el inicio.

Reiterando, no solo es un asunto de policías y ladrones, no es un asunto de corrupción al interior de las corporaciones policiales y no es únicamente cuestión de recursos económicos (de reducir el gasto o ampliarlo), sino de otras tantas cuestiones.

México es un país que constantemente cambia de periodo gubernamental (cada tres o seis años) según sea el caso, la entidad, el municipio, etcétera; pero también, junto con ello, el partido político cambia y con ello las formas de hacer gobierno, lo que no permite el establecimiento de planes de largo plazo o de continuidad de los proyectos.

Entre esos cambios, no puede faltar la estrategia de seguridad. “Esta idea de imprimir un “sello propio de cómo debe resolverse la inseguridad por parte de los personajes políticos, aun cuando pudieran no tener la experiencia o la preparación necesaria, trae consigo costos muy altos, no solo en el plazo inmediato, sino en el mediano y en el de largo alcance”. (Sophia Huett).

En la actualidad nos encontramos con panoramas de deserción escolar alta, con padres y profesores poco o nada comprometidos con el aprendizaje y el máximo desarrollo de potencial de sus hijos y alumnos, con familias desintegradas y sin empleo formal, con problemas serios de delincuencia y adicciones (pues

hemos dejado de lado ser un país de paso, trasiego y productor de droga a ser también consumidor).

Si a lo anterior agregamos que llega al gobierno “alguien” con “mejores ideas” y no solo no da continuidad a lo bueno, sino que corta de raíz con todo lo establecido, solo porque considera que sus ideas serán mejor que las que tuvieron gobiernos anteriores, quizá jamás demos ese paso.

Sin embargo, esta investigación, la inversión de recursos públicos en el tema de seguridad pública dejó entrever que éstos no fueron propiamente bien distribuidos y las estrategias de combate a la inseguridad requerían de más estudio y análisis, no solo a la erradicación del problema sino también a su prevención. Además, en que también es prioritaria la atención en otros rubros como la corrupción y la impunidad que han propiciado el aumento de la inseguridad.

Se mencionó también que, “Si no hay o no existe posibilidad de crecimiento económico en un país, difícilmente se puede o se podrá garantizar la estabilidad o el bienestar social de su población”, no se podrá garantizar “casi” nada, más cuando la bandera de este gobierno ha sido implementar la “austeridad republicana” y así frenar el desarrollo que como país hemos tenido, el cual de por sí, es lento.

“De acuerdo con un análisis realizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) desde 1995 a 2013, el diseño normativo, programático y presupuestario para atender el problema de la seguridad pública se conformó por cinco grandes procesos: prevención del delito, procuración e impartición de justicia, acciones para la reinserción social y la coordinación entre los responsables de la política pública” (Pérez, 2019).

¿Qué puede garantizar la seguridad de un país y sus ciudadanos si no se le da prioridad a cosas importantes y básicas como la salud, el empleo, la educación, la cultura y el bienestar familiar y social? Recordemos que uno depende necesariamente del otro, están entrelazados.

“Los mecanismos de control tradicional (policías, jueces, ministerios públicos, etcétera), no solamente no funcionan, sino que han perdido su legitimidad. Y en el caso mexicano, además de la inseguridad, tenemos dos grandes tareas pendientes: la inequidad y la pobreza.

La inseguridad, junto con la inequidad y la pobreza, constituye sin duda una de las grandes tareas pendientes con las que el Estado mexicano inicia en el presente siglo”. (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007).

Para la presente administración, la Policía Federal solo ha sido sinónimo de corrupción, por ello creó la Guardia Nacional con la que finalmente logrará en el largo plazo desaparecer gradualmente dicho cuerpo policial, y la pregunta es la siguiente: si estando en coordinación elementos del Ejército, de la Marina, de Policía Federal y demás corporaciones o cuerpos de policías estatales, ¿por qué los resultados no fueron suficientes?, ¿qué falló? El asunto va más allá y en dado caso (de corrupción) no actuó sola.

Si analizamos los resultados con el modelo de Becker y su Teoría Económica del Crimen, no importa cuántos recursos económicos se proporcionen a la causa si no existe la intención contundente de erradicar el problema. Los delincuentes encuentran grandes ofertas para delinquir porque los castigos simplemente no existen, porque no son severos, porque es muy fácil eludir a la justicia ya sea por un mal iniciado proceso o por impunidad de las autoridades, pareciera que las leyes protegen más a los delincuentes que a los ciudadanos. Por el otro lado, los encargados de poner y restaurar el orden también encuentran la oportunidad de beneficiarse, al no encontrar en su labor el mérito y reconocimiento por el cual arriesgan su vida.

Respecto a los Vectores Autor regresivos (Modelo VAR), donde la actividad delictiva está determinada por el número de sentencias, queda demostrado que de 1997 a 2018, el número de delitos cometidos a nivel federal no coincide con el número de sentencias, sigue habiendo más delitos, pues éstos no son castigados con prontitud y eficacia.

Vale la pena decir y puntualizar que el esfuerzo propio es grande, pero nada es más grande que la sumatoria de otros grandes esfuerzos (el de los ciudadanos, el de otras instituciones y corporaciones encargadas de la seguridad en el país), ya lo dijo el ex Comisionado General de la Policía Federal, el Maestro Manelich Castilla Craviotto, “Quizás la Policía Federal fue insuficiente, nunca ineficiente”.

De igual forma, no habrá presupuesto que alcance si no se define o delimita bien la estrategia a seguir, si dentro de la misma no hay cabida para la dignificación policial, la profesionalización y capacitación continua de sus integrantes, así como de estímulos y reconocimientos para alentarlos no solo a dar

el máximo esfuerzo personal sino también un plus y no caer en la tentación de los sobornos que ofrecen los grupos delincuenciales.

Pertenecer a instituciones al servicio de la población, más cuando se trata de ver por su seguridad, arriesgando la propia integridad familiar y la vida misma, implica no solo dar el cien por ciento, a veces hay que dar un poco más. Si esperamos tener resultados óptimos y satisfactorios debemos empezar siempre al interior de la corporación, todo cambio al interior se reflejará al exterior.

No cabe duda de que la presente administración quiere hacer el cambio, y ese cambio implica una serie de cambios a fondo, pero también es importante reconocer, mantener y perfeccionar lo que ha dado resultados positivos, lo que funciona y por lo que muchos han luchado.

No solo es cuestión de la inversión de recursos públicos, hay que administrarlos certeramente, esperando el máximo beneficio de todos y para todos. Finalmente, quienes pertenecen a las fuerzas armadas son ciudadanos también y no debería importar el cómo se llamen sino el fondo de estas, el origen de su creación y su profesionalización futura.

Deseamos que, por el bien de México y sus ciudadanos, la Guardia Nacional sea más profesional y eficiente de lo que otras corporaciones no han sido. Que se todo recurso destinado a su creación valga la paz y la tranquilidad de todos los mexicanos. Que sus integrantes encuentren en dicha corporación no solo un empleo, sino una forma de vida apasionante que los llene de vida y gratitud, que a través de ella puedan alentar a ser un mejor país y mejores ciudadanos a sus familias.

Para que los puntos esenciales del Plan Nacional de Desarrollo rindan frutos recordemos que ningún recurso público será suficiente ni eficiente sino se realiza un estudio más profesional a la causa de origen del problema. De igual forma, de nada servirá si no existe voluntad propia y política de hacer que las cosas funcionen para el bienestar de todos o casi todos, en este sentido, de servidores públicos y ciudadanos.

Es importante señalar que, a lo largo de la presente investigación, cada periodo gubernamental tuvo sus propias estrategias para poner en marcha sus planes y programas, tuvo también sus propias formas de gobernar y en cada uno de ellos hubo prioridades. Quizá, en algunos hubo más recursos públicos que en otros, pero también hubo resultados, buenos o malos, existen.



Por último, como propuesta y/o recomendación para la Administración 2018 – 2024, “El Plan Nacional de Paz y Seguridad, señala que recibió una “seguridad en ruinas y un país convertido en panteón. Los índices de violencia y las cifras de asesinatos ubican a nuestro país en niveles históricos de criminalidad y entre los países más inseguros del mundo, esos altos niveles de violencia han generado costos enormes para la economía y la sociedad, los cuales deben revertirse.

Las decisiones de nuestro actual mandatario son firmes pero inconstantes o irracionales (pareciera de contentillo o de ocurrencia), parece que obedecen más a capricho de decir qué hacer porque así lo cree, porque así le dijeron que debe ser y mucho de ello, sin la evaluación del riesgo correspondiente, sin análisis o el respaldo de expertos en los diversos temas, ocasionando la distorsión de la causa. Los discursos políticos y las buenas intenciones no van a la par de las buenas voluntades, ya lo hemos comprobado. En todos los mandatarios, puede haber aciertos, pero también errores, nuestro actual presidente es y no será excepción.

¿Para quién gobierna el presidente? Independientemente de los colores partidistas, la ideología, las oposiciones, los aliados y demás, es importante señalar los errores, pero no solo desde la óptica que juzga y critica, sino también será bueno considerar los aciertos, los logros, aunque no sean propios. Hay cosas que funcionan y han funcionado pero los resultados no son y no serán instantáneos, requieren de constancia, podríamos empezar por aceptar que no todo es malo. Basta con mejorar o redireccionar la estrategia, guiar el rumbo y darle continuidad.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

Alatorre, Martín Jiménez (2006). Crisis económica y criminalidad en México: El caso de Guadalajara, Jalisco. Sincronía, versión electrónica.

Ángel, A. (15 de abril de 2019). La Policía Federal está en "quiebra": debe casi 2 mil 500 millones y no tiene para pagar. Animal Político, pág. versión electrónica.

Basáñez, M. (1990). El Pulso de los Sexenios, 20 años de Crisis en México. México: Siglo Veintiuno Editores.

Becker, G. (1974). Crimen y castigo: un enfoque económico. NBER.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2007). Políticas Públicas eficaces en el combate a la delincuencia. México: CESOP, LX Legislatura.

Chávez, O. R. (21 de octubre de 2016). El costo de los delitos en México 2015. El Universal, pág. versión electrónica.

García, D. A. (25 de noviembre de 2017). "Estrategia de seguridad federal no es un fracaso: Manelich". El Universal, pág. versión electrónica.

Gobierno de México. (01 de febrero de 2019). Gobierno de México. Obtenido de Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana: <https://www.gob.mx/sspc/articulos/estrategia-nacional-de-seguridad-publica?idiom=es>

Hope, A. (2 de septiembre de 2018). #SextoInforme: En el sexenio de EPN se "graduaron" solo 391 policías federales. El Universal, pág. Versión electrónica.

Jasso Fuentes, M. G. (diciembre de 2015). Teoría económica del crimen. E-Innova(46).

Jiménez, R. G. (2005). Balance del Sexenio de Ernesto Zedillo. Observatorio de la Economía Latinoamericana No. 52, versión electrónica.

Línea Directa. (26 de julio de 2018). Delincuencia organizada recluta a militares en Tamaulipas. Línea Directa Portal, pág. versión electrónica.

Malvido, M. L. (s.f.). De la Política Criminal a la Seguridad Nacional. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Nájar, A. (17 de diciembre de 2013). ¿Por qué el narco recluta a miles de menores en México? BBC, pág. versión electrónica.

Observatorio Ciudadano Prevención Seguridad y Justicia, C. (31 de agosto de 2015). Prevención Situacional del Delito. Ciudad de México, México.

Osorio, M. C. (2005). El Sexenio Zedillista (1994 - 2000), El Agotamiento del Sistema. Revista Académica de Economía, Observatorio de la Economía Latinoamericana, versión electrónica.

Pascal, L. F. (20 de junio de 2016). ¿México en Paz? El Universal, pág. versión electrónica.

Pérez, S. M. (2019). La Guardia Nacional. ¿Militarización del país o solución a la inseguridad pública? México: CESOP.

Presidencia de la República. (30 de abril de 2019). Andrés Manuel López Obrador. Obtenido de <https://lopezobrador.org.mx/>: <https://lopezobrador.org.mx/?s=pnd+>

Quiroz Félix, J., Castillo Ponce, R. A., Ocegueda Hernández, J. M., & Varela Llamas, R. (2015). Delincuencia y actividad económica en México. Norteamérica, 187-209.

Ramírez, É. (2019). Más de 242 mil víctimas de delitos de alto impacto, solo en 2018. Contralínea, versión electrónica.

Redacción El Financiero. (14 de marzo de 2019). Senado declara constitucionalidad de la Guardia Nacional; pasa al Ejecutivo. El Financiero, pág. Versión electrónica.

Secretaría de Seguridad Pública. (2005). Estado y Seguridad Pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Tapia, J. (2011). El gasto en seguridad, Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos. México: México Evalúa, Centro de Análisis en Políticas Públicas, A.C.

Violante, Dávila. (1984). México: Una Economía en Transición, Volumen 1. México: Limusa, S.A. de C.V.

Wadgyman, A. O. (1994). Política Económica de México 1982 - 1994, Dos Sexenios Neoliberales. México: Editorial Nuestro Tiempo, S.A.