

## Estrategia Nacional de Seguridad

### The National Security Strategy

**Gerardo Reyes Guzmán**

COLEGIO DE TLAXCALA, MÉXICO

✉ gerardo1960@yahoo.com

**Carlos Moslares García**

IQS SCHOOL OF MANAGEMENT, BARCELONA, ESPAÑA

**Paola Hernández Victoria**

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA, MÉXICO

#### RESUMEN

*El expresidente Felipe Calderón Hinojosa señala en su libro publicado en 2014 que la Estrategia Nacional de Seguridad puesta en marcha por su gobierno para combatir la inseguridad logró revertir los niveles de violencia al concluir su gobierno. El presente artículo se propone contrastar tal afirmación con las bases de datos publicadas por el INEGI y la SHCP en materia de homicidios y recursos públicos destinados a los rubros de seguridad. De esta manera, se correlacionan los fondos públicos asignados a los rubros de seguridad con el número de homicidios; se evalúa la tendencia de homicidios en las entidades más favorecidas por la Estrategia Nacional de Seguridad comparándola con la década de los 90 y el periodo del expresidente Vicente Fox y, por último, se analiza el papel que pudieron jugar el secuestro, la extorsión y el desempleo en los altos niveles de violencia registrados durante 2006–2012.*

**PALABRAS CLAVE:** *Estrategia Nacional de Seguridad, homicidios, extorsión, secuestros, impunidad.*

#### SUMMARY

*According to the former president Felipe Calderon, the National Security Strategy designed to overcome the danger posed by the organized crime was able to curb the tendency of violence by the end of his Administration. This article intends to evaluate such statement using data published by INEGI and the Finance Ministry. We correlate the amounts of public money spent in security tasks with the number of homicides per year to estimate the level of efficiency; we also focus on those federal entities, which received more support by the National Security Strategy and analyze them in terms of homicides in three different periods. At the end, other variables like kidnappings, extortion and unemployment are included*

*in the analysis to see to what extent they could probably have been part of the violence during 2006–2012.*

**KEYWORDS:** *National Security Strategy, extortions, kidnappings, impunity.*

## Introducción

El fenómeno de la violencia en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa ha sido analizado ampliamente por diversos autores (Astorga 2012; Paoli 2010; Buscaglia 2013; Dillsk et al 2008; Scherer 2012; Ravelo, Coss 2011, 2012; Reveles 2012, Villalobos 2012). Alejandro Poiré, el secretario de gobernación durante la administración calderonista, señalaba, por ejemplo, que la violencia estaba focalizada en 73 municipios a lo largo del territorio nacional y que el Norte del país representaba la región más peligrosa. Sin embargo, aseguraba que la campaña del gobierno estaba dando resultados toda vez que la tasa de homicidios mostraba una caída importante y tendía a estabilizarse. Según Poiré (2011), los homicidios a nivel nacional fueron creciendo a partir de 2007, alcanzando su punto más alto en noviembre de 2008, lo cual coincidió con las confrontaciones criminales por el control de las rutas, especialmente en el norte del país. Poiré afirma que fue a partir de finales de 2010 que los homicidios empiezan a descender; de 2006 a 2010 el 50% de los homicidios se concentraban en tres entidades: Chihuahua (29%), Sinaloa (13%) y Guerrero (8%). Para el año 2010, 70% de los homicidios se concentraban en 7 entidades: Chihuahua (29%); Sinaloa (12%); Tamaulipas (8%); Guerrero (7%); Durango (7%) y el Estado de México y Nuevo León con 4% cada uno.

El expresidente Felipe Calderón Hinojosa (FCH) publicó en 2014 un libro en el que le dedica al problema de la inseguridad el primer capítulo. A éste lo titula la *Estrategia Nacional de Seguridad* (ENS) y concluye que: “El camino por recorrer aún es muy largo. Sin embargo, puedo afirmar que logramos revertir una peligrosa tendencia. Antes de mi gobierno se debilitaban las instituciones de seguridad y justicia y el crimen se fortalecía. Ahora las instituciones se fortalecen y el crimen se debilita”. (Calderón 2014: 72). El propósito del presente artículo es evaluar los resultados de la ENS a la luz de las bases de datos publicadas por la SHCP con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y por el INEGI en materia de homicidios. El primer apartado sintetiza el capítulo dedicado a la Seguridad en la obra de FCH, destacando los objetivos, métodos y supuestos de los que se partió para poner en marcha la ENS. En el segundo, se busca dimensionar la ENS a la luz del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en cuanto a la asignación de recursos en términos absolutos y relativos. En este apartado analizaremos, además, los cuellos de botella detectados en uno de los rubros más privilegiados en términos de fondos públicos: la Secretaría de Seguridad Pública. En el tercer apartado se correlaciona y contrasta los periodos 2001–2005 vs. 2006–2012 con relación a los recursos destinados a los rubros de seguridad dentro del PEF con el comportamiento en el número

de homicidios. En el cuarto apartado se coteja el desempeño de la violencia en las entidades que más se vieron favorecidas por la ENS según Felipe Calderón, señalando variaciones en tres periodos (1990–1999; 2000–2005 y 2006–2012) de cuatro indicadores: homicidios promedio, tasa media de crecimiento anual (TMCA), participación de esas entidades en el gran total de homicidios y número de homicidios máximo alcanzados en un solo año. En este mismo apartado se busca corroborar la hipótesis de la que partió la ENS en cuanto a que el crimen organizado se manifiesta en una segunda etapa y junto a los altos índices de homicidios, por medio del secuestro y la extorsión. En este tenor se correlaciona para el periodo 2000–2012, la extorsión *vs.* secuestro; secuestro *vs.* homicidios y extorsión *vs.* homicidios; y para estimar si la falta de oportunidades en la ocupación pudo ser un factor detonante en la violencia durante el periodo 2005–2012, se correlaciona el secuestro *vs.* desempleo; extorsión *vs.* desempleo y homicidios *vs.* desempleo. Por último, se recogen algunas tesis de la ENS para comentarlas a la luz de los resultados del análisis a manera de conclusión.

#### Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán  
Carlos Moslares García  
Paola Hernández Victoria

### Estrategia Nacional de Seguridad (ENS)

Felipe Caderón (2014) dedica el primer capítulo de su libro *Los retos que enfrentamos* a la ENS. Precisa que más que una guerra contra las drogas, su gobierno se abocó a proveer de seguridad a las familias mexicanas amenazadas por la delincuencia, terminar con la impunidad, reconstruir las instituciones y fortalecer el tejido social. Nunca hubo una declaratoria de guerra ni fue su propósito. Tampoco se trató de una cruzada contra las drogas; de hecho, durante su administración se despenalizó el consumo de dosis personales de todo tipo de estupefacientes. Para Calderón el crimen organizado evoluciona de una etapa concentrada en la coordinación de actividades ilícitas como contrabando, prostitución, trata de personas, tráfico de migrantes, ventas de sustancia prohibidas, mercancía robada, piratería de juego ilegal etc., a una segunda en donde se extraen rentas de la comunidad a través de la extorsión en sus distintas modalidades: el secuestro, el cobro de derecho de piso y la extorsión *stricto sensu*. Así, la delincuencia no solo se desenvuelve al margen de la ley, sino que somete y exige de la manera ilegal y violenta pagos a la sociedad. Calderón cita a Thomas Schelling para definir el negocio del crimen organizado: “es la extorsión basada en la amenaza de daño, junto con esfuerzos por monopolizar líneas legítimas de negocio, mediante la destrucción física o la intimidación de la competencia” (2014: 28). La extorsión comienza por aquellas personas que se dedican a actividades ilícitas, puesto que no tienen la posibilidad de defenderse legalmente. Sin embargo, al neutralizarse por completo la autoridad mediante la cooptación o la intimidación, aquellos que operan en la legalidad tampoco cuentan con posibilidades de defenderse. Según Calderón, en un Estado de derecho, al que viola la ley le va mal, pero cuando esa regla se quebranta, se sustituye por otra con incentivos contrapuestos: “al que viole la ley le irá bien, porque abusará im-

punemente de los demás y al ciudadano honesto que cumple con la ley le irá mal porque abusarán impunemente de él”. En esa comunidad el Estado no funciona para el ciudadano Esa fue la gravedad que Calderón encontró al inicio de su gobierno.

Calderón (2014: 30) explica que fueron seis los factores que tuvieron que ver con el surgimiento del problema: 1) la vecindad con los Estados Unidos; 2) el cambio del narcotráfico al narcomenudeo: México pasó de ser solo exportador a consumidor; 3) la búsqueda por el control territorial y la disputa violenta contra otros grupos criminales a partir de una nueva estructura del negocio de distribución de droga; 4) la vulnerabilidad de las instituciones de seguridad y justicia mexicanas y la corrupción imperante en ellas; 5) la disponibilidad de armas de asalto en Estados Unidos, la cual se suscitó a partir de la derogación de la ley en 2004 que las prohibía (*Federal Assault Weapons Ban*) y 6) cambios demográficos en México a partir de la irrupción de jóvenes a quienes el Estado mexicano no pudo proveer con oportunidades de empleo y desarrollo y que optaron por incorporarse a las filas del crimen organizado. El primer factor adquirió relevancia a partir de la cancelación de la ruta del Caribe hacia los Estados Unidos, por lo que los puntos de cruce fronterizo del territorio mexicano con los Estados Unidos se volvieron fundamentales en el trasiego de cocaína proveniente de Sudamérica. El segundo se refiere a un cambio de modelo de negocio y tiene que ver con un aumento del ingreso per cápita en México. Ello trajo consigo el surgimiento de un mercado de consumo de drogas en crecimiento. Por ejemplo, el consumo de cocaína se duplicó entre jóvenes de 12 a 17 años al pasar del 0,2% en 2002 al 0,4% en 2008, manteniéndose en ese nivel hasta el 2011; el consumo de marihuana pasó del 0,5% en 2002 al 1,2% en 2008 y al 1,3% en 2011; el de cualquier otra droga del 0,8% al 1,7% y al 1,6% respectivamente. Este nuevo elemento hizo que se expandiera la venta de drogas al mercado interno y que se pasara del narcotráfico al narcomenudeo – dos actividades distintas. El narcotráfico se enfoca fundamentalmente en la logística y el transporte, mientras que el narcomenudeo busca multiplicar puntos de venta y una lucha por el control territorial. Esta característica tiene que ver con el tercer factor: el control territorial y la disputa por el mismo; yendo desde un barrio, población, ciudad, región y hasta uno o varios Estados. Aquí yace una diferencia fundamental, según Calderón. Mientras que en el narcotráfico, las rutas se trazan de manera paralela y rara vez convergen, en el narcomenudeo surgen intersecciones de áreas y necesariamente puntos de colisión. El crimen organizado busca el control absoluto y monopolístico. Tarde o temprano choca con el Estado el cual, a su vez, debería poseer el monopolio de la fuerza, pero que cede ante las intimidaciones y sobornos. Una vez consolidado se elimina toda competencia porque su poder es excluyente, mientras más brutal y sangrienta, mejor. “Así pues, para entender la violencia asociada a las organizaciones criminales hay que considerar un factor central inédito hasta este siglo: la encarnizada lucha por el territorio”. (Calderón 2014: 35). Así, para Calderón esa fue la causa prin-

cipal del creciente número de homicidios registrados en México. Por ejemplo, el rompimiento entre el Cartel de Juárez y el del Pacífico exacerbó la violencia en los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa a partir de 2004; a su vez, el Cartel del Pacífico enfrentó a los Zetas. Una vez controladas las plazas, floreció la extorsión y el cobro por derecho de piso. El cuarto factor tiene que ver con el debilitamiento de las autoridades. Paralelamente al fortalecimiento de las organizaciones criminales, las instituciones de seguridad y procuración de justicia se fueron debilitando. La corrupción y falta de coordinación entre ellas, así como el equipamiento e infraestructura precarios, las fue paralizando. A ello se le sumó el traslado de buena parte de la responsabilidad financiera de los gobiernos locales al gobierno federal y no fue posible saber la magnitud del esfuerzo de los estados para destinar recursos propios a la seguridad de sus comunidades por falta de transparencia y orden en sus finanzas. Calderón se opuso a la idea de que pactar con los delincuentes podría haber sido la solución. Aparentemente, el narcotraficante paga por pasar la mercancía a su destino; y el narcomenudista por quedarse con la plaza y operar ahí. En el primer caso la autoridad podría ignorar lo que ocurre en aras de conservar la seguridad ciudadana, mientras que en el segundo, pactar con el crimen significa entregar la plaza a los criminales, lo cual difícilmente podrá ser revertido. Calderón: “En otras palabras, hubo quienes pensaron que podía hacer arreglos y que no pasaría nada. Se equivocaron rotundamente” (2014: 37).

Calderón señala que falló el poder secreto del Estado, definido como la amenaza creíble de que la fuerza pública caerá sobre el agresor. Es decir que mientras en la sociedad prevalezca la idea generalizada de que *el que la hace la paga*, habrá orden y legalidad. En el momento en que se rompe esa amenaza creíble, sobreviene la anarquía, el caos y la multiplicación de la criminalidad. Así, a la sombra del debilitamiento de la capacidad de gobierno para combatir el delito, se expandió el narcomenudeo y la violencia asociada a éste; se agudizó el secuestro, la extorsión, el daño a propiedad ajena y el despojo. El quinto factor fue la disponibilidad ilimitada de armas de asalto tras la expiración de la Federal Assault Weapons Ban en 2004. Calderón afirma que se ha probado estadísticamente que ante una súbita expansión de armas por cualquier causa como conflicto armado, guerra civil, guerrilla, etc., la tasa de homicidios se incrementa y permanece varios años después. Calderón relaciona el incremento de homicidios en nuestro país a partir de 2004 con este fenómeno. Informa que durante su administración se decomisaron 160 mil armas, de las cuáles el 85% había sido adquirido en los Estados Unidos. En 2011, se habían detectado 8000 puntos de venta en territorio norteamericano cercano a la frontera con México. El sexto factor alude a cambios en la sociedad. Según la encuesta nacional de adicciones, el consumo de drogas se duplicó entre 2002 y 2008. Conforme fue creciendo el negocio de narcomenudeo, también lo hizo el proceso de reclutamiento. Ello empata con un crecimiento demográfico en las ciudades y una fuerte demanda de servicios públicos entre los que se encuentra la seguridad. Si a mediados del siglo XX vivían en México 26 millones de personas en ciudades, para 2010 eran

## Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán  
Carlos Moslares García  
Paola Hernández Victoria

ya 77,5 millones. Ello generó una falta de oportunidades de empleo, educación y esparcimiento, por lo que los jóvenes fueron presa fácil para la delincuencia. Ante estos hechos la autoridad se vio rebasada en su capacidad para administrar adecuadamente el crecimiento de las ciudades. Calderón subraya que la crisis económica de 2008 agudizó aún más el problema del desempleo. Explica que existe una relación inversa entre el crecimiento económico y la criminalidad. Ante una caída del 7,5% del PIB a raíz de la crisis de 1994, se registró un aumento del 56,64% en las averiguaciones previas por el delito de robo. No obstante, Calderón afirma que la estrategia fue la correcta y seguiría siendo la correcta, si se siguiera al menos sobre tres ejes: 1) enfrentar y llevar a la justicia a los criminales, 2) depurar y fortalecer a los cuerpos policíacos, y 3) reconstruir el tejido social. Cita el ejemplo de los Estados Unidos en los 90 y de cómo ese país logró abatir los índices de homicidios mediante la presencia policíaca y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia. Si bien esto se logró en Ciudad Juárez, Tijuana y Monterrey, no fue posible en Michoacán, Guerrero, Tamaulipas y Durango. En este tenor, la ENS se fundamentó en tres ejes: a) la contención, persecución y debilitamiento de las organizaciones criminales, b) el fortalecimiento y la depuración de las instituciones y las dependencias de seguridad y procuración de justicia y c) la reconstrucción del tejido social y la prevención social del delito.

a) Se optó por implementar operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales que lo solicitaron con carácter subsidiario y temporal, únicamente para restituir el orden. Para ello se empleó al Ejército, la Marina y la Policía Federal en situaciones graves y urgentes. En algunos casos como en Chihuahua, Tamaulipas y Veracruz, las instituciones federales tuvieron que asumir directamente la tarea de velar por la seguridad. Se buscó debilitar a las organizaciones criminales en sus actividades de tráfico de drogas, armamento y corrupción de las autoridades. En este tenor, se trató de cortarles el alimento financiero mediante el combate a operaciones de lavado de dinero. Esta acción se vio plasmada en capturas relevantes, aseguramiento de cargamento de drogas, precursores químicos, vehículos, armamento y dinero en efectivo. Por ejemplo, en la ciudad de México se decomisó un monto de 205 millones de dólares, en el puerto de Manzanillo se decomisaron 23 toneladas de cocaína y en Reynosa se aseguraron 314 armas largas, 113 armas cortas, un lanzacohetes y 287 granadas. Durante toda su Administración se erradicaron y aseguraron – entre cocaína, marihuana y heroína – montos suficientes para repartir más de 2000 dosis de esas drogas a cada joven mexicano entre los 12 y los 25 años de edad. De la lista de los 37 criminales más importantes publicada en 2009 por la PGR, se habían capturado a 24 hasta el 2012. En esta acción fue relevante la participación de la Marina Armada de México. Asimismo, más de 540 criminales fueron extraditados a los Estados Unidos. Los resultados fueron mixtos. El fenómeno de la criminalidad se redujo notablemente en aquellas entidades en donde la autoridad local cooperó con las fuerzas federales depurando sus cuerpos policíacos – tal fue el caso de

Baja California a partir de 2008 y de Chihuahua y Nuevo León a partir de 2010. En donde no, solo se lograba reducir la violencia de manera temporal, pues una vez que se retiraban las fuerzas federales, se regresaba a la situación anterior como en Guerrero, Tamaulipas y Michoacán. Tras esta experiencia, Calderón concluye que, mientras no se depuren los cuerpos de seguridad en los tres niveles de gobierno, la criminalidad seguirá creciendo, inclusive al amparo de la policía, los ministerios públicos y los jueces.

- b) Se comenzó con una profunda reestructuración de la Policía Federal. Se instituyó la Ley de la Policía Federal con lo que se le dotó a esta corporación con la facultad de investigación para la prevención del delito. Al inicio existía la policía preventiva con cerca de 6 mil elementos, integrada por ex policías de caminos y afectada por la corrupción imperante. Así que se comenzó de cero creando una nueva policía moderna y profesional. Para 2012 el número de policías federales – la mayoría de nuevo ingreso – ascendía ya a 36 mil, entre ellos 7 mil egresados de universidades. Se instituyó el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) que por primera vez permitió ejecutar labores de inteligencia y construir una poderosa base de datos que se almacenó en la Plataforma México a través de fichas criminales. En 2012 se contaban con más de 500 millones de datos provenientes del SUIC. Asimismo, se lanzó la Estrategia Nacional contra el Secuestro. Gracias a ello se pudo dar con los delincuentes que perpetraron el incendio en el Casino Royale de Monterrey. En este mismo marco se invirtieron cientos de millones de pesos en la división científica como cerebro de la Policía Federal, lo cual incluyó equipamiento e infraestructura propias de las mejores policías del mundo. Además, se contrató a 650 investigadores y profesionistas de varias disciplinas como ingeniería, química, biología, informática, derecho y psicología. Se derogó la Agencia Federal de Investigación (AFI) y se reforzó a la Policía Federal Ministerial con el laboratorio central de servicios periciales. El gobierno puso a disposición de las entidades federativas más de 67 mil millones de pesos que se destinaron a capacitación, evaluación y depuración de los cuerpos policíacos. En fuerzas armadas se invirtió en aviones, helicópteros, vehículos blindados, embarcaciones, equipo logística y de inteligencia; se incrementaron los salarios del personal de menores ingresos en 120 por ciento; se les otorgaron 26 mil créditos hipotecarios; becas para sus hijos; apoyo vitalicio de no menor de 10 mil pesos a familiares de caídos e incremento de los haberes militares en 60%.
- c) Calderón explica: “En mi gobierno reconocimos desde un principio que la falta de oportunidades de empleo y estudio, la marginación y el abandono debilitan los vínculos entre los ciudadanos y generan situaciones en las que la criminalidad tiene más posibilidades de crecer” (2014: 55). Así, el tercer eje se articuló en tres premisas: a) combate frontal a la criminalidad con acciones de prevención social, b) falta de oportunidades de educación, salud, esparcimiento y trabajo entre jóvenes como terreno fértil para las adicciones y criminalidad y c) el fortalecimiento de la cultura de la le-

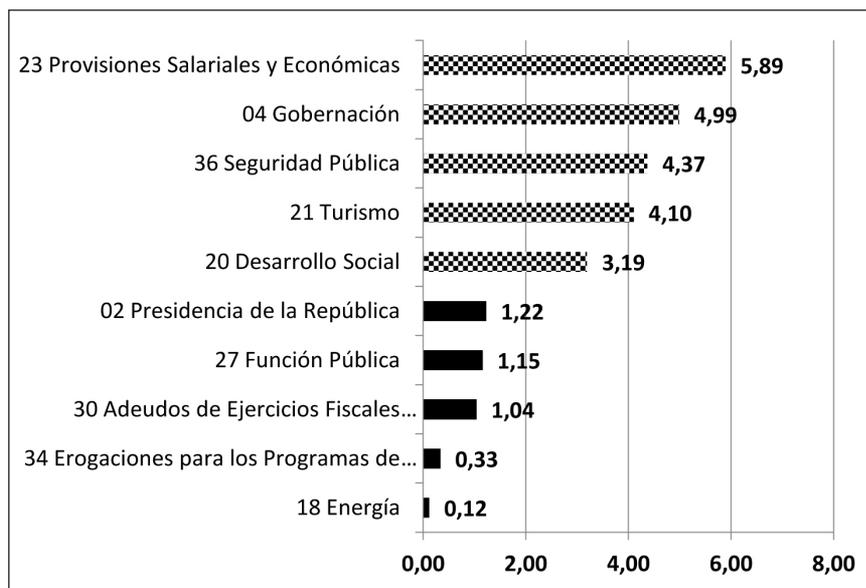
galidad y de reducción de la impunidad. A partir de esas tres premisas se establecieron los siguientes principios: integralidad, focalización y prioridad poblacional. Aquí, la participación de las propias comunidades fue fundamental para la detección de problemas y aplicación de soluciones. Para ello se creó el Centro de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. En este mismo marco se crearon tres subsidios federales: Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP); el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Sedsemun) y el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA). Entre 2010 y 2012 los porcentajes destinados a la prevención se duplicaron para apoyar a las entidades federativas y municipios. Las políticas de reconstrucción del tejido social se pusieron en marcha a través de 7 programas: Limpiemos México, Programa de Rescate a Espacios Públicos, Programa de Escuela Segura, Centros Nueva Vida, Orquestas Juveniles, Comunidades Seguras y Todos Somos Juárez. Los estados más beneficiados de estas estrategias fueron Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz, principalmente a través de las campañas “Limpiemos México” y “Todos Somos Juárez”. Al llegar a la presidencia, Calderón advirtió que los grupos criminales se habían expandido a lo largo del territorio nacional, pasando de en menos de 50 municipios en 2003 a 276 en 2006. Ante esto, ya el presidente Vicente Fox Quezada (VFQ) había puesto en marcha en varias ciudades el operativo “México Seguro”, cuyo propósito era combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad de las poblaciones. La delincuencia había logrado apoderarse de los cuerpos policíacos, ministerios públicos e incluso gobiernos, convirtiéndose así en un problema de Seguridad Nacional. Calderón explica que la criminalidad evoluciona por etapas. La primera es *predatoria*; los criminales forman parte de pandillas, pero no tienen capacidad para desafiar al Estado; la segunda es la *parasitaria* y los criminales usan sus ganancias para corromper funcionarios públicos e infiltrarse en las instituciones del Estado. La tercera y la última es la *simbiótica* en la que el crimen organizado ha crecido enormemente y el Estado no es capaz de contenerlo y ya no hay una distinción entre Estado y crimen organizado; tal situación se observó por ejemplo en el estado de Michoacán. Al programa “Todos Somos Juárez” se le invirtieron recursos federales de 5 mil millones de pesos entre 2010 y 2011. El 74% de la inversión correspondió a salud, educación, cultura, deportes y desarrollo social. Ello incluyó becas, apoyo al desempleo, seguro popular, ampliación de la jornada escolar, construcción de escuelas secundarias y de educación superior, espacios deportivos, inscripción al programa de oportunidades a 21 mil 808 familias, música y estancias infantiles. Todo ello se reflejó en una disminución en el número de homicidios. De octubre de 2010 a noviembre de 2012 los homicidios disminuyeron en un 90% pasando de 447 a 48. La estrategia que se aplicó en Juárez demostró que cuando se trabaja de manera conjunta en los tres órdenes de gobierno, los objetivos se alcanzan.

## ENS en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán  
Carlos Moslares García  
Paola Hernández Victoria

Como se puede apreciar en la gráfica 1, los cinco rubros que más crecieron en la Administración calderonista fueron Provisiones Salariales y Económicas 589%, Gobernación 500%, Seguridad Pública 437%, Turismo 410% y Desarrollo Social 319%. Entre los rubros que disminuyeron y/o menor crecimiento mostraron fue el de Energía que pasó de 27,3 mil millones de pesos en 2006 a 3,2 mil millones de pesos en 2012, lo que representa solo el 0,12% de la cantidad original y tuvo que ver con la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Una situación similar la presentó el rubro de Erogaciones para los Programas, cuyo monto en 2012 representó el 0,33% del asignado en 2006. En tercer lugar aparecen los Adeudos de Ejercicios Fiscales con tan solo el 104%; la Función Pública recibió un incremento del 115% y la Presidencia de la República el 122%.



**Gráfica 1.**

Las cinco partidas más (menos) favorecidas en la Administración de Felipe Calderón Hinojosa

Fuente: PEF (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012).

La tabla 1 muestra que el PEF pasó de 1,5 billones de pesos a 2,7 billones de pesos de 2006 a 2012, lo cual equivale a un crecimiento del 176% y una tasa media de crecimiento anual (TMCA) del 9,86%. Para estimar los costos dedicados a financiar la ENS, se tomaron las siguientes seis partidas presupuestales: Gobernación, Defensa Nacional, Seguridad Pública, Marina, Procuraduría General de la República y el Poder Judicial.

Artículos y ensayos

En 2006, se destinaron a estos rubros un total de 82,14 mil millones de pesos lo cual representaba el 5,26% del PEF y el 0,79% del PIB. En 2012, se canalizaron 196,88 mil millones de pesos equivalentes al 7,15% del PEF y 1,27% del PIB. El total de presupuesto asignado a estos seis rubros creció 2,4 veces de 2006 a 2012,

**Tabla 1.**  
Presupuesto de Egresos de la Federación: Gastos en rubros de Seguridad

| Felipe Calderón Hinojosa                       | 2006                  | 2012                   | Var. %      | TMCA         |
|--|-----------------------|------------------------|-------------|--------------|
| PIB en pesos corrientes                        | 10.379.091.000.000    | 15.503.425.900.000     | 1,49        | 6,88         |
| PEF  | 1.562.940.897.469     | 2.755.380.730.581      | 1,76        | 9,86         |
| <i>04 Gobernación</i>                          | 4.737.913.800         | 23.637.497.098         | 4,99        | 30,22        |
| <i>07 Defensa Nacional</i>                     | 26.031.900.900,00     | 55.590.814.544,76      | 2,14        | 13,47        |
| <i>36 Seguridad Pública</i>                    | 9.274.400.000,00      | 40.521.815.712,13      | 4,37        | 27,85        |
| <i>13 Marina</i>                               | 9.163.510.800,00      | 19.672.541.985,62      | 2,15        | 13,57        |
| <i>17 Procuraduría General de la República</i> | 9.550.581.000,00      | 14.899.666.564,36      | 1,56        | 7,69         |
| <i>03 Poder Judicial</i>                       | 23.389.312.933,00     | 42.567.327.436,96      | 1,82        | 10,49        |
| <b>Total al área de seguridad</b>              | <b>82.147.619.433</b> | <b>196.889.663.342</b> | <b>2,40</b> | <b>15,16</b> |
| % en el PEF                                    | 5,26                  | 7,15                   | 1,36        |              |
| PEF en el PIB                                  | 15,06                 | 17,77                  |             |              |
| Seguridad como % del PIB                       | 0,79                  | 1,27                   | 1,60        |              |
| Vicente Fox Quezada                            | 2001                  | 2006                   | Var. %      | TMCA         |
| PIB en pesos a precios corrientes              | 5.809.688.200.000     | 10.379.091.000.000     | 1,79        | 12,31        |
| Presupuesto de Egresos de la Federación        | 1.012.074.229.120     | 1.562.940.897.469      | 1,54        | 9,08         |
| <i>04 Gobernación</i>                          | 4.869.034.146         | 4.737.913.800          | 0,97        | -0,54        |
| <i>07 Defensa Nacional</i>                     | 22.484.626.000        | 26.031.900.900         | 1,16        | 2,97         |
| <i>36 Seguridad Pública</i>                    | 6.350.105.050         | 9.274.400.000,00       | 1,46        | 7,87         |
| <i>13 Marina</i>                               | 8.903.800.000         | 9.163.510.800,00       | 1,03        | 0,57         |
| <i>17 Procuraduría General de la República</i> | 5.676.700.000         | 9.550.581.000,00       | 1,68        | 10,97        |
| <i>03 Poder Judicial</i>                       | 15.303.465.746        | 23.389.312.933,00      | 1,53        | 8,85         |
| <b>Total al área de seguridad</b>              | <b>63.587.730.942</b> | <b>82.147.619.433</b>  | <b>1,29</b> | <b>5,25</b>  |
| % en el PEF                                    | 6,28                  | 5,26                   | 0,84        |              |
| PEF en el PIB                                  | 17,42                 | 15,06                  | 0,86        |              |
| Seguridad como % del PIB                       | 1,09                  | 0,79                   | 0,72        |              |

Fuente: elaboración propia con cifras del PFE publicado por SHCP (2001–2012).

lo cual equivale a una TMCA del 15,16%. Análogamente, como participación en el PEF y en el PIB, estos seis rubros de seguridad aumentaron en el 36% y 60%, respectivamente. Entre los rubros privilegiados destaca, en primer lugar, Secretaría de Gobernación con un aumento del 500% al pasar de 4,7 mil millones de pesos en 2006 a 23,6 mil millones de pesos, equivalentes a una TMCA del 30,22%. En segundo lugar aparece Seguridad Pública con un incremento del 437% y una TMCA del 27,8 %. En tercero y cuarto aparecen Marina y Defensa Nacional con incrementos del 215% y 214% en total y con una TMCA del 13,5 y 13,4%, respectivamente. Estos cuatro rubros constituyeron el 60% del total de estos seis rubros que integran el área de seguridad en 2006 y el 70% en 2012.

En comparación con lo gastado en seguridad durante la Administración de VFQ, las diferencias son claras. El presupuesto dedicado a estos seis rubros aumentó de 63,1 mil millones de pesos en 2001 a 82,14 mil millones de pesos en 2006, lo cual equivale a un incremento de 1,3 veces o una TMCA del 5,25%. Como porcentaje del PEF, el área de Seguridad bajó del 6,28% al 5,26% en el mismo periodo y como porcentaje del PIB cayó del 1,09% al 0,79%. El rubro más privilegiado fue la PGR con un incremento del 168% o una TMCA del 10,97%; le sigue en segundo lugar el Poder Judicial con el 153%; Seguridad Pública con el 146% en tercero y Defensa Nacional con el 116% en cuarto lugar. Estos cuatro rubros representaron el 78% del presupuesto dedicado a la seguridad en 2001 y el 83% en 2006. Llama la atención una contracción del 3% del presupuesto asignado a la Secretaría de Gobernación que pasó de 4,8 mil millones en 2001 a 4,7 mil millones en 2006.

#### Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán  
Carlos Moslares García  
Paola Hernández Victoria

| Año         | Gasto total | PJ         | SEGOB        | SEDENA      | Seguridad    |             |             |
|-------------|-------------|------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-------------|
|             |             |            |              |             | Pública      | Marina      | PGR         |
| 2001        | 63.587.733  | 24,07      | 7,66         | 35,36       | 9,99         | 14,00       | 8,93        |
| 2002        | 65.911.115  | 23,31      | 7,69         | 34,45       | 11,11        | 12,92       | 10,52       |
| 2003        | 67.674.618  | 26,20      | 5,90         | 33,74       | 10,44        | 13,15       | 10,57       |
| 2004        | 73.908.366  | 32,16      | 5,30         | 31,97       | 9,09         | 11,51       | 9,97        |
| 2005        | 72.279.032  | 29,11      | 4,73         | 33,21       | 9,74         | 11,95       | 11,27       |
| 2006        | 82.147.621  | 28,47      | 5,77         | 31,69       | 11,29        | 11,15       | 11,63       |
| 2007        | 96.346.208  | 26,19      | 5,28         | 33,42       | 14,18        | 11,37       | 9,57        |
| 2008        | 113.963.335 | 26,29      | 5,91         | 30,59       | 17,30        | 11,74       | 8,17        |
| 2009        | 148.616.228 | 25,60      | 5,94         | 28,55       | 20,83        | 10,60       | 8,48        |
| 2010        | 146.237.705 | 23,27      | 5,72         | 29,84       | 22,18        | 10,94       | 8,06        |
| 2011        | 170.248.453 | 22,34      | 9,62         | 29,39       | 20,86        | 10,73       | 7,05        |
| 2012        | 196.952.543 | 21,62      | 12,00        | 28,24       | 20,58        | 9,99        | 7,57        |
| <b>TMCA</b> | <b>9,88</b> | <b>8,9</b> | <b>14,07</b> | <b>7,84</b> | <b>16,70</b> | <b>6,83</b> | <b>8,38</b> |

**Tabla 2.**  
Distribución porcentual del gasto en seguridad

Fuente: elaboración propia con datos del PEF.

En la tabla 2 podemos apreciar la distribución porcentual del gasto en los seis rubros que componen el total de gastos en seguridad. La PGR comenzó con una participación del 8,9% en 2001 para alcanzar un máximo del 11,63% en 2006 y terminar con el 7,5% en 2012. La Marina perdió constantemente la participación al pasar del 14% al 10% de 2001 a 2012. El rubro de seguridad pública descendió del 10% en 2001 al 9,09% en 2004 para de ahí tomar una intensa subida hasta el 22,18% en 2010 y concluir con un ligero descenso al 20,5% en 2012. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) también descendió de un robusto 35,36% en 2001 al 28,4% en 2012, lo cual, si bien acusa una disminución en términos relativos, permaneció en el primer sitio a lo largo del periodo estudiado. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) desciende del 7,6% en 2001 al 4,73% en 2005 para tomar un modesto ascenso que alcanza el 5,72% en 2010. A partir de ahí toma un vigoroso impulso que lo lleva al 12% en 2012. Así, y por orden de importancia, la Secretaría de la Defensa y el Poder Judicial permanecieron en el primer y segundo lugar, respectivamente, como las entidades que recibieron más fondos a lo largo del periodo 2001–2012. La Secretaría de Marina descendió del tercer sitio en 2001 al cuarto sitio en 2007 para terminar en el quinto lugar en 2012. Seguridad pública tenía el cuarto lugar en 2001, el quinto lugar en 2003 y subió al tercer lugar a partir de 2007, conservando ese sitio hasta 2012. La PGR tenía el quinto sitio en 2001 para subir al cuarto lugar en 2003 y permanecer ahí hasta 2006, ya que en 2007 cayó nuevamente al quinto lugar. Por último, la SEGOB tenía en 2001 el sexto lugar, conservándolo hasta 2010. A partir de 2011 asciende al quinto lugar y termina en el cuarto sitio en 2012 por arriba de la Marina y la PGR. Este análisis nos dice que la ENS financiada por estos seis rubros, dio preferencia a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Secretaría de Gobernación.<sup>1</sup> Ello también se puede apreciar en el último renglón de la tabla 2 mediante sus respectivas tasas medias de crecimiento anual (TMCA) que son el 16,7% y 14% respectivamente, ambas superiores al 9,88%, TMCA en que creció el presupuesto en total para ese periodo. A su vez, el 85,87% del gasto en seguridad pública en 2012 se concentraba en dos rubros: Policía Federal (54,6%), prevención y readaptación social (31,47%). Por su parte la SEGOB destinó el 73% del gasto en tres rubros: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (44,8%); Subsecretaría de Gobierno (16,41%) y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (11,7%).

Sin duda, una de las tareas principales de la Secretaría de Seguridad Pública fue la administración de los centros penitenciarios. Las gráficas 2 y 3 muestran que la intervención de la fuerza pública derivó en hacinamiento de los internos ante la imposibilidad de crear la infraestructura requerida en el corto plazo y en el incremento de aquellos que incurrieron en delitos federales. Según la gráfica 2, la población penitenciaria aumentó de 210.140 internos en 2006 a 242.754 en 2012, mientras que el número de centros pe-

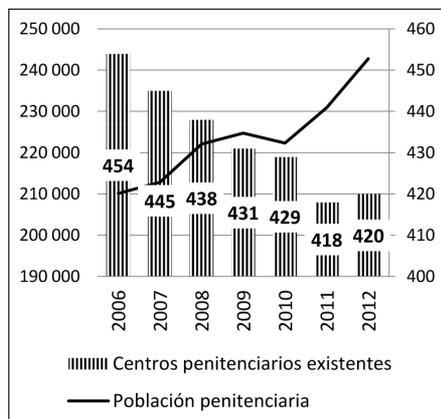
---

<sup>1</sup> A ello habría que agregar el deceso de dos Secretarios de Gobernación y sus acompañantes: Juan Camilo Murillo en noviembre de 2008 y Francisco Blake Mora en noviembre de 2011.

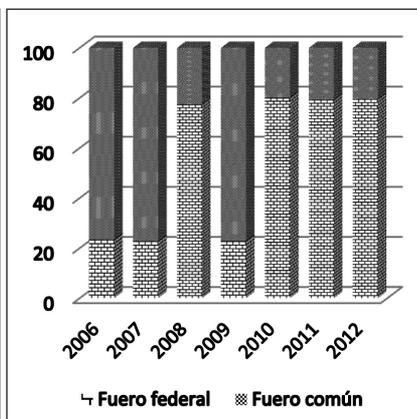
nitenciaros cayó de 454 a 420. La gráfica 3 muestra que la participación de internos del fuero federal pasó del 23% en 2006 al 80% en 2012. Sin duda, ese cuello de botella convirtió los centros de adaptación en escuelas del crimen, no abonando en mucho a la disminución de la inseguridad. Según Villalobos (2012: 38), la policía federal solo contaba con 12 mil efectivos en 2006, lo cual era insuficiente. Los policías estatales y municipales no solo no eran una solución, sino que constituían parte del problema, ya sea por corrupción estructural, malos salarios, falta de formación y equipamiento adecuado, deficientes sistemas de inteligencia y ausencia total de confianza y reconocimiento social. A ello hay que agregar una reducida capacidad investigadora de los ministerios públicos, elevada tasa de impunidad, inoperancia del sistema de justicia penal, enorme rezago en los juzgados, así como carencias del nivel penitenciario<sup>2</sup>, federal y estatal, especialmente con enormes problemas de sobrepoblación y corrupción.<sup>3</sup>

**Estrategia Nacional de Seguridad**

Gerardo Reyes Guzmán  
Carlos Moslares García  
Paola Hernández Victoria



2



3

**Gráfica 2.**

Población Penitenciaria vs. Centros Penitenciarios existentes

**Gráfica 3.**

Tipo de internos en %

Fuente: estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional (2013). Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162/archivo> Extraído en julio de 2013.

<sup>2</sup> Leticia Gasca (Octubre-Noviembre de 2012) afirma que la construcción de prisiones constituyó una verdadera alternativa para la industria de la construcción, toda vez que ésta sufría las secuelas de la recesión de 2009. Una de las constructoras mayor beneficiadas fue Homex a la cual la SSP otorgó un contrato de largo plazo para la construcción y operación de un centro penitenciario en Morelos y otro en Chiapas. Ello equivalía a unos 2.100 millones de pesos anuales por las dos prisiones por un periodo de 20 años.

<sup>3</sup> Azola (Mayo-Junio, 2007) publicó los resultados de una investigación sobre las condiciones en las que vivían los internos en centros de rehabilitación del Distrito Federal y del estado de México. Concluye que ya en 2006 se evidenciaban no solo problemas de hacinamiento, sino un deterioro creciente en infraestructura, mala alimentación, altos niveles de corrupción y violencia al interior.

Bergman y Azola (2007: 76) señalan que para 2004 había 453 centros de reclusión en todo el país: 6 federales, 10 en el DF, 367 en los diferentes estados de la república y 70 en los municipios. La capacidad era de 151.000 y había 40.000 de más; para 2006 el sobrecupo era ya de 58.000. De 430 de los que se tenía información, 176 fueron inaugurados en 1970, otros 176 entre 1971 y 1990 y otros 78 entre 1991 y 2004. Explican que la población penitenciaria creció a una tasa anual promedio del 9% de 1992 a 2002, acelerándose a partir de 1996. El incremento se debió según los autores a tres factores: a) incremento de los índices delictivos, b) reformas a los códigos que endurecieron las penas y c) medidas administrativas que prolongaban la estancia en prisión. Otro hallazgo importante en su investigación fue que la gran mayoría de los internos estaban ahí por delitos menores y por carecer de recursos que les hubieran permitido evitar la cárcel mediante sobornos. Para los traficantes de droga explican: “Entonces, lo que abunda en las prisiones no son los traficantes de mayor envergadura, sino los pequeños comerciantes o probablemente consumidores que fueron detenidos con cantidades que apenas superaban las permitidas y toleradas para el consumo personal” (Bergman y Azola 2007: 81). Ello se traduce en un gran número de pobres en las prisiones y una elevada proporción de delincuentes profesionales que quedan impunes. Por ejemplo y en cuanto a secuestro, los investigadores hallaron que sólo el 4% de la población carcelaria se hallaba cumpliendo condena por el delito de secuestro. El mayor nivel de corrupción se encontró en la policía preventiva y la policía judicial. Existe también una violación sistemática de los estándares mínimos del debido proceso legal desde el momento de la detención hasta la sentencia, de tal modo que la mayoría de las veces el acusado se perciba como injustamente castigado. Concluyen que la falta de recursos y personal calificado propiciaba altos niveles de corrupción en los reclusorios que se manifestaban en tráfico de influencias<sup>4</sup>, rezago en la revisión de expedientes, introducción, venta y consumo de drogas, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento. Para el tema de impunidad vale la pena también incluir la aportación de Eduardo Buscaglia (2013: 55–56). El especialista afirma que, según Miguel Ángel Osorio Chong, durante el sexenio de FCH quedaron impunes 99% de los delitos: “Entre 2006 y 2011 se cometieron 10,6 millones de delitos a nivel nacional. Ocho de cada diez delitos son denunciados. Y de éstos 15% son resueltos. Se estima que solo uno de cada cien delitos se castiga”.

---

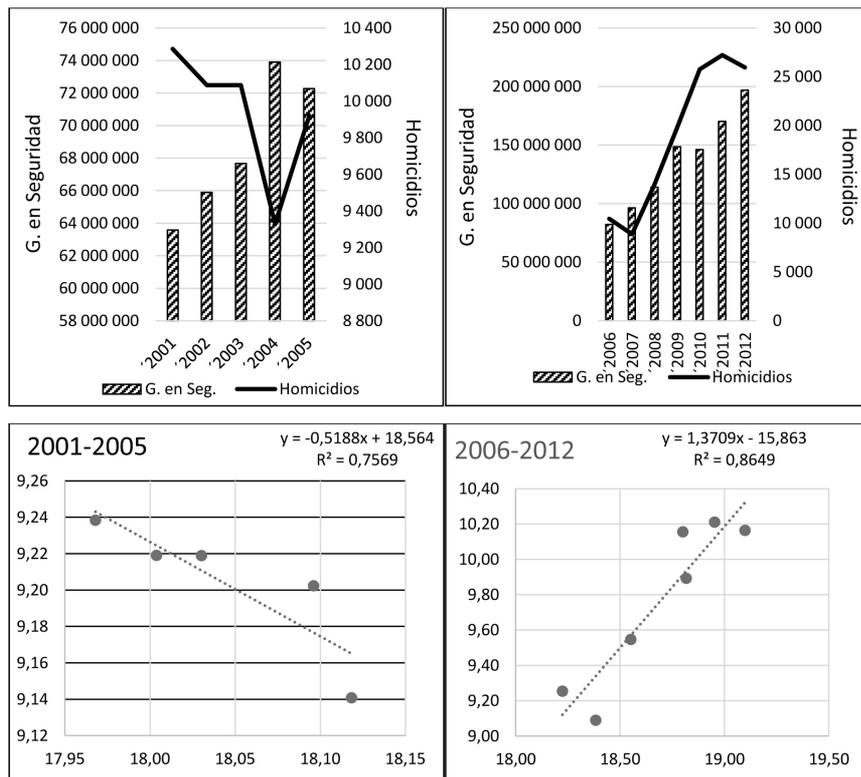
<sup>4</sup> No es sorprendente que cada año, de 2006 a 2012, se hayan fugado un alto número de presos de las diferentes prisiones del país. Tan solo por citar algunos ejemplos publicados en la prensa, se tiene noticia de las siguientes fugas: 11 presos de Nuevo Laredo Tamaulipas en 2006, 6 reos de alta peligrosidad de Michoacán en 2007, 17 presos de Reynosa en 2008, 53 presos de la prisión en Zacatecas en 2009, 141 presos de Nuevo Laredo en 2010, 32 reos de Veracruz en 2011 y 132 de Coahuila en 2012. (El Universal).

## Gasto en Seguridad y Homicidios

Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán  
Carlos Moslares García  
Paola Hernández Victoria

La gráfica 4 se compone por cuatro paneles. Los superiores de izquierda y derecha proyectan los gastos en seguridad en barra y el comportamiento de los homicidios en línea continua. Abajo aparecen las correlaciones para cada uno de los periodos. En el periodo de 2001 a 2005, se observa una caída constante de los homicidios conforme aumenta el gasto público etiquetado a los rubros de seguridad. Así, el nivel de homicidios cae de 10.285 en 2001 a 9.329 en 2004, mientras que en el mismo periodo, los gastos aumentan de 63,5 mil millones de pesos a 73,9 millones de pesos. De 2004 a 2005, los homicidios repuntan mientras que los gastos descienden ligeramente. Aquí se hace manifiesto, lo que señala FCH en el primer apartado, es decir, que este repunte se explica por la derogación de la ley que restringía la adquisición de armas en los Estados Unidos (Federal Assault Weapons Ban) por un lado y por el rompimiento entre del Cartel de Juárez con el del Pacífico evidenciada por la lucha del territorio y las plazas por el otro. En el panel inferior izquierdo de la gráfica 4 aparece una correlación entre los gastos en seguridad vs. homi-



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y la SHCP.

cidios en escala logarítmica. Así, durante el periodo de 2001–2005, por cada punto porcentual de aumento en el presupuesto de seguridad, los homicidios disminuían en 0,5, con una  $R^2$  del 75%, lo cual es muy significativo. Eso quiere decir que durante el sexenio de Vfq, un mayor gasto en seguridad se reflejaba en una disminución de los homicidios, lo cual corresponde a una lógica de eficiencia. Es decir, que en términos relativos (Ver tabla 1), menores gastos en seguridad dieron lugar a una disminución de homicidios. En lo que toca al panel superior derecho, que proyecta el comportamiento de los gastos en seguridad vs. homicidios para el periodo 2006–2012, se observa que tras una caída de los homicidios de 10.452 en 2006 a 8.867 en 2007, el número de homicidios comienza a aumentar de manera acelerada hasta alcanzar la cifra más alta en 2011 de 27.213. Para 2012, mientras que el presupuesto en los seis rubros de seguridad aumentaba a 196.952,5 – es decir al 15,6% con respecto al año anterior – la cifra de homicidios caía a 25.967, o sea, un descenso del 4,57%. En el panel inferior derecho de la gráfica 4 aparece la correlación de gastos en seguridad vs. homicidios durante el periodo 2006 a 2012. De ahí se desprende que por cada punto porcentual del aumento en el gasto en seguridad, los homicidios se incrementaron en el 1,3% con una  $R^2$  de 86%, lo cual es aún más significativo. Es decir que un incremento en gastos en seguridad, en términos relativos y absolutos, se manifestó en un aumento mayor de homicidios en términos porcentuales. Ello habla de un fracaso de la ENS dentro de un análisis simple costo-beneficio.

## Entidades más beneficiadas por la ENS

En el tercer eje, denominado reconstrucción del tejido social y prevención del delito, Felipe Calderón señala que los estados más beneficiados por la ENS fueron Baja California a partir de 2008 y Chihuahua y Nuevo León a partir de 2010, mientras que en Guerrero, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz no se contó con el apoyo de las autoridades locales por lo que el beneficio fue temporal. Según FCH, la ENS logró revertir la tendencia que tomaba la violencia vía homicidios a nivel nacional al concluir su sexenio. Para evaluar dicha afirmación, estudiaremos lo que ocurrió en estas entidades en términos de: homicidios promedio por año, tasa media de crecimiento anual TMCA, participación de homicidios en el gran total nacional y el máximo número de homicidios cometidos en un solo año.

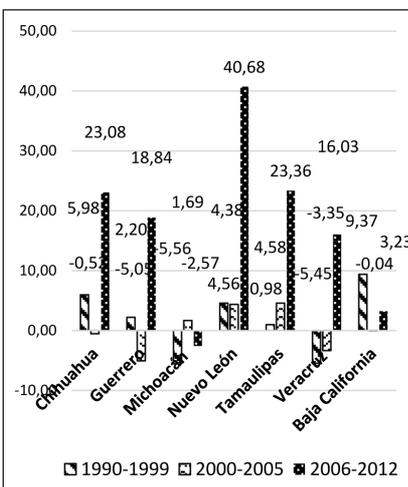
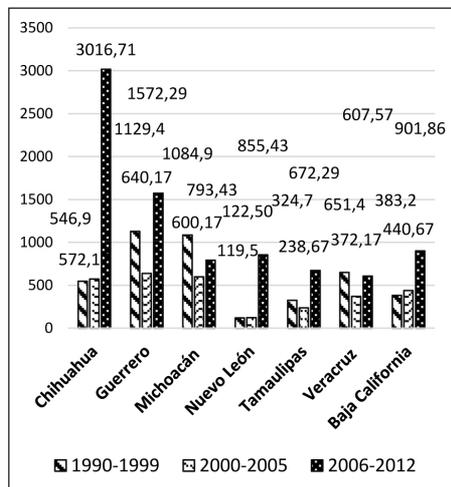
En las gráficas 5 y 6 se pueden apreciar dos indicadores por periodo: el promedio de homicidios y la TMCA (tasa media de crecimiento anual), de 1990–1999, 2000–2005 y 2006–2012. En todos los casos los promedios anuales de homicidios fueron más altos en el periodo de FCH. El salto más notable lo tuvo Chihuahua con que pasó de 546,9 en el primer periodo, a 572,17 en el segundo y a 3016,71 en el tercero. Es decir que del sexenio de Vicente Fox al sexenio de Felipe Calderón el promedio se multiplicó cinco veces. En el caso

de Guerrero, el promedio en la década de los 90 fue de 1129,4, descendiendo durante 2000–2005 a 640,17 homicidios por año, pero repuntando a 1572,29 entre 2006 y 2012, es decir, superando en el 40% el nivel de registrado en la década de los 90. Michoacán tuvo su cifra más alta en los 90, con promedio anual de 1084,9, y aunque repuntó durante el sexenio de FCH, no alcanzó los niveles de los noventa, llegando solo a 793,43 homicidios anuales en promedio. El estado de Nuevo León conservó un promedio anual de 120 homicidios por año durante los dos primeros periodos, pero se incrementó a 855,4, es decir en más de 7 veces. En Tamaulipas, el promedio durante los 90 fue 324,7; desciende a 238,67 de 2000 a 2005 y se eleva a 672,29 en el periodo de FCH, es decir el 280% con respecto al periodo inmediatamente anterior, pero solo en el 200% con respecto a la década de los 90. Veracruz tuvo su auge en la década de los 90 y durante el sexenio de Calderón se incrementó el promedio de homicidios, pero solo alcanzaron el 93% del nivel registrado en los 90. Baja California observó incremento sostenido en los tres periodos, pero muy acentuado del segundo al tercer periodo, pasando de 440,6 a 901,86, lo que significa un aumento de casi 200%.

En la gráfica 6 se muestran las TMCA por periodo. Todos los estados tienen las mayores TMCA de los tres periodos durante el sexenio del FCH, excepto Baja California y Michoacán. En primer lugar destaca Nuevo León con el 40,68%; le sigue Tamaulipas con el 23,36%, Chihuahua con el 23,08%, Guerrero con el 18,84%, Veracruz con el 16,03% y Baja California con el 3,23%. Michoacán presenta inclusive una TMCA de -2,57% que significa una tendencia a la disminución. Durante la década de los 90, la entidad federativa con la

**Estrategia Nacional de Seguridad**

Gerardo Reyes Guzmán  
Carlos Moslares García  
Paola Hernández Victoria



**Gráfica 5.**  
Homicidios promedio por año

**Gráfica 6.**  
TMCA (%)

5

6

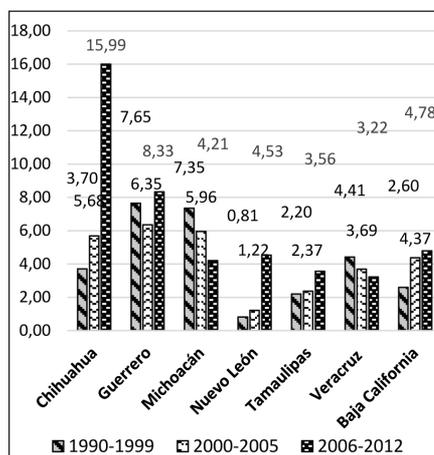
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

mayor TMCA fue Baja California con el 9,37%, seguido de Chihuahua con el 5,98%, Nuevo León con el 4,56% y Guerrero y Tamaulipas con solo 2,2% y 1%, respectivamente. Michoacán y Veracruz tuvieron TMCA negativas con -5,56% y -5,45%, respectivamente, lo cual nos habla de una tendencia importante a la baja. Durante el periodo 2000–2005 Chihuahua, Guerrero, Veracruz y Baja California muestran TMCA negativas con el -0,52%, -5,05%, -3,35% y 0,04%, respectivamente. Solo Michoacán y Tamaulipas presentan TMCA positivas del 1,69% y 4,58%, respectivamente.

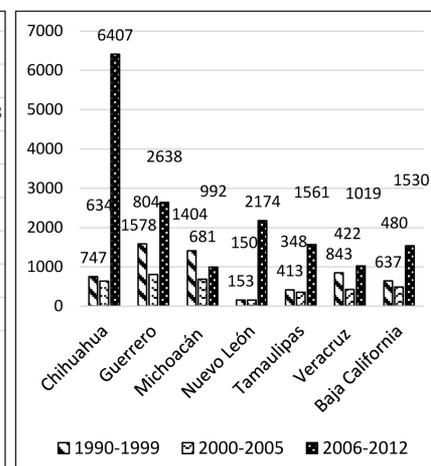
La gráfica 7 muestra la participación de las entidades federativas en el total de homicidios por periodo. En Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Baja California, la participación fue creciente y sostenida. Sin embargo, los estados en los cuales ésta se incrementó con mayor intensidad fueron Chihuahua y Nuevo León, pues pasó del 3,7% y 0,81% en el periodo de 1990 a 1999 al 16% y 4,53% en el sexenio de FCH, respectivamente. Por otro lado, Michoacán y Veracruz vieron reducir su participación en el gran total, pasando del 7,35% y 4,41% en la década de los 90 al 4,21% y 3,22%, respectivamente en el periodo 2006–2012. Por último, el estado de Guerrero tuvo una participación del 7,65% en los 90, cayó al 6,35% en el sexenio de VFQ y repuntó al 8,33% en el periodo de FCH, superando con ello el nivel de los 90.

Por último, la gráfica 8 nos muestra el record de homicidios cometidos en un solo año. Todos se alcanzaron en el periodo 2006–2012, excepto en Michoacán donde alcanzó su máximo en 1992 con 1404 homicidios. Destaca en primer lugar Chihuahua con 6407 homicidios en el año 2010. Esta entidad cerró con 2772 homicidios en 2012. En segundo lugar aparece Guerrero con 2638 homicidios en 2012, en tercer lugar aparece Nuevo León con 2174 homicidios en 2011 y cerrando con 1832 en 2012. En cuarto lugar aparece Tamau-

**Gráfica 7.**  
Participación en homicidios  
Totales (%)



**Gráfica 8.**  
Máximo de homicidios  
cometidos en un solo año



7 8  
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

lipas con 1561 en 2012, en quinto está Baja California con 1530 alcanzado en 2009 y cierra en 2012 con 581 homicidios. En el sexto lugar está Veracruz con 1019 homicidios record alcanzados en 2012, en el sitio número siete está Michoacán con 992 homicidios cometidos en el año 2006; esta entidad cerró con 827 homicidios. Este análisis nos señala que Baja California y Chihuahua se sobresalen por una acentuada historia de violencia en la década de los 90 y que durante el sexenio de FCH solo Chihuahua la incrementó de manera sustancial. Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz pasaron de ser entidades relativamente pacíficas durante el periodo 2000–2005 a convertirse en las más inseguras durante el periodo 2006–2012. Se podría atribuir la disminución de homicidios en Chihuahua, Nuevo León y Baja California a la ENS, pero solo si se compara con el nivel máximo de homicidios alcanzados en un solo año siempre y cuando éste haya tenido lugar en el sexenio de FCH.

De acuerdo con lo señalado por FCH en el primer apartado, en la segunda etapa de la evolución del crimen organizado pululan el secuestro y la extorsión en detrimento de la población como una señal del debilitamiento del Estado. Asimismo, el desempleo pudo haber alimentado los niveles de violencia toda vez que el proceso de reclutamiento en las filas del crimen organizado creció a la par con las actividades criminales. En afán de arrojar luz a este punto de vista, la tabla 3 nos muestra la correlación  $R^2$  entre el secuestro, extorsión, homicidios y desempleo. En las primeras tres columnas se tomaron cifras anuales de 2000 a 2012, mientras que en las últimas tres se correlaciona al desempleo con las tres variables únicamente en el periodo 2005–2012 en donde este fenómeno se manifestó de manera conspicua como ya se ha comentado. Siguiendo con el grupo de entidades que más se beneficiaron de la ENS, se correlacionó la extorsión *vs.* el secuestro (primera columna); secuestros *vs.* homicidios (segunda columna); extorsión *vs.* homicidios (tercera columna); secuestros *vs.* desempleo (cuarta columna); extorsión *vs.* desempleo (quinta columna) y homicidios *vs.* desempleo (sexta columna). La primera columna nos dice que el 85% de los secuestros están asociados a las extorsiones en el estado de Chihuahua, seguido por el 65% en Tamaulipas. En caso de secuestros *vs.* homicidios, todas las entidades tienen un porcentaje por arriba del 50%, lo cual se considera significativo, despuntando Michoacán con el 90%, seguido por Nuevo León con el 85,7% y Veracruz con el 85,6% en tercer lugar. En la tercera columna, extorsión *vs.* homicidios, cuatro entidades acusan niveles por arriba del 50%: Chihuahua (70%), Baja California (66%), Tamaulipas (59%) y Michoacán (53%). La cuarta columna muestra la correlación del desempleo asociado al secuestro, en donde cuatro entidades se posicionan por arriba del 50%: Tamaulipas (71%); Chihuahua (64,9%); Guerrero (64,5%) y Michoacán (56,8%). En el caso de la extorsión asociada al desempleo detallada en la quinta columna, en Tamaulipas (69%) mostró ser más aguda, seguida de Chihuahua (67%), Guerrero (56,94%), Baja California (54%) y Veracruz (52%). La sexta y última columna señala los homicidios asociados al desempleo. Aquí aparece el estado de Guerrero con el 89% en primer lugar, seguido

por Chihuahua con el 83%, el 72% en Tamaulipas y el 55% en Michoacán. Ponderando los niveles más altos arrojados por este análisis, resulta que Chihuahua y Tamaulipas destacan como las entidades más inseguras, seguidas por Guerrero y Michoacán.

**Tabla 3.**  
Correlación R<sup>2</sup> de  
variables seleccionadas  
relacionadas con la  
violencia

|                 | Ext vs. Sec<br>(2000–2012) | Sec vs. Hom<br>(2000–2012) | Ext vs. Hom<br>(2000–2012) | Sec vs. Des<br>(2005–2012) | Ext vs. Des<br>(2005–2012) | Hom vs. Des<br>(2005–2012) |
|-----------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Baja California | 0,3326                     | 0,616                      | 0,6608                     | 0,2372                     | 0,5411                     | 0,3053                     |
| Chihuahua       | 0,8534                     | 0,7761                     | 0,7037                     | 0,6491                     | 0,6713                     | 0,8301                     |
| Guerrero        | 0,2926                     | 0,7901                     | 0,2088                     | 0,6452                     | 0,5694                     | 0,8981                     |
| Michoacán       | 0,3408                     | 0,9061                     | 0,5316                     | 0,5683                     | 0,2274                     | 0,5583                     |
| Nuevo León      | 0,0446                     | 0,857                      | 0,0502                     | 0,1084                     | 0,0182                     | 0,1199                     |
| Veracruz        | 0,1592                     | 0,8561                     | 0,0382                     | 0,3546                     | 0,5248                     | 0,2934                     |
| Tamaulipas      | 0,6305                     | 0,8179                     | 0,5907                     | 0,7138                     | 0,6912                     | 0,726                      |

Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP. [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva\\_Nacional\\_fuero\\_comun](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun).

## Conclusiones

En primer lugar, se pudo observar a nivel general una pequeña disminución de los homicidios al concluir la Administración de FCH. En segundo, la ENS se hizo evidente en el comportamiento de los recursos públicos etiquetados en el PEF asignados a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial. Estas oficinas públicas fueron sustancialmente favorecidas durante el sexenio de FCH con el fin de asegurar y restablece la paz social. No obstante, en términos de homicidios se detectó un problema de eficiencia en el sentido de que a mayores recursos públicos correspondió un mayor número de homicidios, lo cual habla de una estrategia equivocada. En tercer lugar y según FCH, las entidades más beneficiadas por la ENS fueron Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz. En ellas no solo se aplicaron los programas “Limpiemos México” y “Todos somos Juárez”, sino que fueron objeto de múltiples apoyos a través de fondos públicos adicionales, tal y como se explicó en el primer apartado. El exmandatario afirma que al final de su sexenio logró revertir la tendencia que la violencia había tomado al inicio. Sin embargo, de los cuatro indicadores de violencia aplicados a las entidades estudiadas, destaca el periodo de FCH como el más violento. Solo en el número máximo de homicidios cometidos en un solo año, se pudo detectar una disminución en Chihuahua,

Nuevo León y Baja California al finalizar el sexenio. Por el contrario, en las entidades restantes, excepto Michoacán, parece que la ENS las hizo más inseguras, pues en el 2012 alcanzaron su nivel más alto en homicidios.

FCH explicó en el primer apartado que el crimen organizado evoluciona en dos etapas y que la segunda se distingue por la extracción de rentas a la comunidad a través de extorsión y secuestro. Más adelante y dentro del tercer eje en el cual se fundamentó la ENS, explicó que la criminalidad evoluciona en tres etapas: predatoria, parasitaria y simbiótica. Al correlacionar estas variables entre sí y combinarlas con el desempleo, factor que el exmandatario consideró en su ESN como fundamental para entender la violencia, se obtuvieron altos niveles de correlación, lo cual sugiere que la etapa en la que se desarrolló el crimen organizado y/o la criminalidad en su sexenio pudo haber sido la segunda con una alta probabilidad de ser simbiótica en entidades como Chihuahua y Tamaulipas, en primer lugar, seguidas por Guerrero y Michoacán, en segundo.

Sin duda, la ENS identificó correctamente las causas de la violencia y absorbió cuantiosos recursos públicos que aplicó en la contratación de un mayor número de elementos, mejoras laborales, modernización del equipo e infraestructura, etc. Sin embargo, los resultados fueron magros, toda vez que no hubo cambios en el sistema penal y de justicia con lo cual siguió el problema de la impunidad, inmerso en las altas estructuras de poder en México, tal y como lo señaló el especialista Edgardo Buscaglia (2013) en su obra *Vacíos de poder en México*.

## Estrategia Nacional de Seguridad

Gerardo Reyes Guzmán  
Carlos Moslares García  
Paola Hernández Victoria

## Bibliografía

Azaola Elena (Mayo-junio, 2007), *Las condiciones de vida en las cárceles mexicanas*, "Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales", vol. XLIX, no 200, pp. 87-97.

Astorga Luis (2012), *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, México, Grijalbo.

Bergman Marcelo y Elena Azaola (Mayo 2007), *Cárceles en México. Cuadros de una crisis*, "Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana", no I, Quito, pp. 74-87.

Buscaglia Edgardo (2013), *Vacíos de Poder en México*, México, Debate.

Calderón Hinojosa Felipe (2014), *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*, México, Debate.

Coss Noguera Magda (2011), *Tráfico de armas en México*, México, Grijalbo.

Dills K. Angela, Jeffrey A. Miron, Garrett Summers (2008), *What do economists know about crime. National Bureau of Economic Research, Working Paper 13759, January*, <http://www.nber.org/papers/w13759>.

El Universal (2012), *Cronología de fugas masivas de reos en México*, 7 de septiembre, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/870947.html> Extraído en julio de 2014.

## Artículos y ensayos

Gasca Serrano Leticia y Ricardo Aguilar (Octubre-Noviembre de 2012), *Casas para presos*, “Expansión”, pp. 70–78.

INEGI (2014), *Mortalidad, Conjunto de Datos: defunciones por homicidios*, [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mort\\_dh](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mort_dh) Extraído en mayo de 2014.

INEGI (2003), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE), Tabulados básicos.

Levitt Steven y Stephen J. Dubner (2005), *Freakonomics*. New York: HarperCollins Publishers.

Paoli Bolio Iván (2010), *Evolución del Narcotráfico en México*, Documentos de Trabajo 355, Fundación Preciado Hernández A. C.

Poiré Alejandro (Febrero de 2011), *Los homicidios y la violencia del crimen organizado. Una revisión a la tendencia nacional*, “Nexos”, pp. 36–42.

Ravelo Ricardo (2012), “Osiel”, México, Grijalbo.

Reveles José (2012), “El Cartel incómodo”, México, Grijalbo.

SESNSP (2014), *Incidencia Delictiva. Estadísticas y Herramientas de Análisis*, [http://www.estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/index\\_fc.html](http://www.estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/index_fc.html) Extraído en mayo de 2014.

Scherer García Julio (2012), *La reina del pacífico*, México, Grijalbo.

Sota Alejandra y Miguel Messchasher (2012), *Operativos y Violencia*, “Nexos”, vol. 20, <http://www.nexos.com.mx/?p=15087> Extraído el 28 de junio de 2014.

SHCP (2001–2012), *Analíticos presupuestarios. Presupuesto de Egresos de la Federación. Análisis por unidad responsable (ramos)*.

“The Economist” (2012), *Mexico’s Drug War. Not so Fast. 21st January*, <http://www.economist.com/node/21543183>.

SSP (2008), *Estrategia Penitenciaria 2008–2012. Subsecretaría del Sistema Penitenciario. Gobierno Federal*, [http://www.redlece.org/IMG/pdf/Manual\\_Estrategia\\_Penitenciaria\\_MX.pdf](http://www.redlece.org/IMG/pdf/Manual_Estrategia_Penitenciaria_MX.pdf) Extraído en enero 2014.

Villalobos Joaquín (Enero de 2012), *Nuevos mitos de la guerra contra el narco*, “Nexos”, pp. 28–41.