

Inversión para mejorar la seguridad pública. Retos y resultados

EFRÉN ARELLANO TREJO

Este artículo ofrece una serie de indicadores sobre los componentes y evolución del gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, durante el periodo 1997-2006, así como un análisis sobre el desempeño de dicho sistema. Este análisis se realiza a través de estadísticas nacionales e internacionales, que dan cuenta de los resultados que obtienen los mexicanos cuando recurren o solicitan los servicios de los sistemas de seguridad e impartición de justicia.

El trabajo que se presenta a continuación tiene el objetivo general de describir el gasto ejercido, los principales resultados y los retos más relevantes que enfrenta el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para lograr su propósito este texto se encuentra dividido en tres secciones. En la primera se ofrece una descripción del marco jurídico de este sistema, con el fin de describir sus principales componentes y el sustento de su presupuesto. La segunda sección es un análisis del gasto ejercido en el periodo 1997-2006 y se describen las partidas que componen el presupuesto y el destino que han tenido, los rubros principales en los que se ha gastado, la evolución que han tenido estos rubros a lo largo de este periodo y, finalmente, se realiza una comparación con las otras secretarías que integran el sector. En la tercera sección se ofrece una serie de indicadores con el objetivo de conocer cómo se han comportado las tendencias delictivas y la evaluación que tienen los ciudadanos sobre el desempeño de los sistemas de seguridad pública e impartición de justicia. En esta última sección se ofrecen diversas comparaciones internacionales, a fin de contar con una visión más amplia sobre la situación de México.

Marco jurídico

Las acciones del gobierno del presidente Vicente Fox para la prevención, persecución y castigo de la delincuencia se realizaron a través de tres programas nacionales: de Procuración de Justicia, para el Control de las Drogas, y de Seguridad Pública. Este trabajo está centrado en la evolución del gasto ejercido, los principales resultados y los retos más relevantes de las políticas e instituciones que participaron en el último de los programas mencionados.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006¹ tuvo sus antecedentes en una estrategia originada en 1994, cuando se reformó el artículo 21 de la Constitución.² Este precepto señala desde entonces que la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, tienen a su cargo la seguridad pública y que deberán coordinarse para establecer un sistema nacional en esta materia. Además, señala que “las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.

Casi un año después se publicó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.³ Esta ley define a la seguridad pública como una función a cargo del Estado, que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las funciones de esta ley –señala el artículo tercero– se realizarán por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios es-

tratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

En diciembre de 1998 se creó el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), a través de una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.⁴ Este fondo se constituye con cargo a recursos federales, los cuales son determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cada ejercicio fiscal –según señala el artículo 44 de esta ley– la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará a las entidades federativas los recursos del FASP, con base en los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública,⁵ entre los cuales se debe incluir:

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1998. Un año antes se había introducido en esta ley el capítulo V, a fin de crear la figura de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, lo cual a su vez dio origen a la creación del Ramo 33 en el presupuesto de egresos. Este ramo, constituido actualmente por otros cinco fondos, significó un importante paso en el proceso de descentralización del gasto federal.

⁵ Este Consejo es el máximo órgano de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es presidido por el titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) e integrado por los gobernadores de los estados y el Distrito Federal, los secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República y un Secretario Ejecutivo. Éste último es nombrado por el Consejo a propuesta del titular de la SSP (véase Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003.

² *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

³ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995.

- a) Número de habitantes de los estados y del Distrito Federal.
- b) Índice de ocupación penitenciaria.
- c) Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; y
- d) Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.⁶

Respecto a los tiempos para concretar la entrega de estos fondos, la Ley de Coordinación Fiscal establece que las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación, correspondientes a la asignación por cada estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate; en tanto, los convenios celebrados entre las partes deberán firmarse en un término no mayor a 60 días contados a partir de la publicación antes mencionada.

Esta ley también determina la aplicación que tendrán dichos recursos. El artículo 45 señala que:

... se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de: agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática

⁶ Un desglose de los criterios y fórmulas para la asignación de estos fondos puede consultarse en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Ramo 33. Aportaciones federales para entidades federativas y municipios*, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, núm. 9, Cámara de Diputados, septiembre de 2006, disponible en www.cefp.gob.mx (fecha de consulta: octubre de 2006).

para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Dos últimos aspectos complementan el marco jurídico general para el ejercicio del presupuesto en materia de seguridad pública. El primero de ellos fue la expedición de la Ley de la Policía Federal Preventiva, la cual es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la federación. La función primordial de esta corporación es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.⁷

El segundo y último aspecto fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública en los albores del actual gobierno federal.⁸ Esta dependencia, que anteriormente tenía nivel de subsecretaría sectorizada en la Secretaría de Gobernación, tiene entre sus funciones desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y representar al poder Ejecutivo en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¿Qué tanto se gasta en materia de seguridad pública?

El Cuadro 1 muestra el total de los recursos destinados a la operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Al calcular las cifras a precios constantes de 2006, es posible constatar el esfuerzo que ha realizado el Estado mexicano para construir este sistema. En 1997 se destinaron al mismo casi 5 mil millones de pesos; nueve años más

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1999.

⁸ Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.

Cuadro 1
Origen de los recursos ejercidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en millones de pesos

<i>Pesos corrientes</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ¹
Total SNSP	2 258.30	3 507.40	9 043.20	14 141.00	16 690.70	14 124.30	12 597.50	12 690.30	14 984.60	17 368.20
<i>Recursos federales</i>	1 724.90	2 721.60	7 286.70	12 294.30	14 752.70	12 830.10	11 456.30	11 620.90	13 450.70	15 746.60
FASP ²	1 215.80	1 995.30	4 715.00	5 213.90	5 786.40	3 210.00	2 733.00	3 500.00	5 000.00	5 000.00
Dependencias federales	509.1	726.3	2 571.70	7 080.40	8 966.30	9 620.10	8 723.20	8 120.90	8 450.70	10 746.60
<i>Recursos estatales</i>	533.4	785.8	1 756.50	1 846.70	1 938.00	1 294.10	1 141.30	1 069.40	1 533.90	1 621.60
<i>Pesos constantes de 2006³</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ¹
Total SNSP	4 879.5	6 568.9	14 710.8	20 514.8	22 880.9	18 099.5	14 874.1	13 952.8	15 597.5	17 368.2
Tasa real de crecimiento SNSP		34.6	123.9	39.5	11.5	-20.9	-17.8	-6.2	11.8	11.4
Total FASP	2 627.0	3 736.9	7 670.0	7 564.0	7 932.4	4 113.4	3 226.9	3 848.2	5 204.5	5 000.0
Tasa real de crecimiento FASP		42.3	105.2	-1.4	4.9	-48.1	-21.6	19.3	35.2	-3.9

¹ Para 2005 y 2006 los recursos federales se refieren a cifras del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los recursos estatales a las aportaciones comprometidas por las 31 entidades federativas y el gobierno del Distrito Federal.

² Se refiere a los recursos canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, creado en 1999. Los datos de los años anteriores corresponden a los recursos otorgados a través del Ramo 04 Gobernación.

³ Las cifras en este rubro incluyen las adecuaciones correspondientes a la inflación observada para cada año; 2006 se calculó con base en una inflación anual de 4.09 (cifra observada en el periodo enero-septiembre).

Fuente: Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

tarde, esta cifra es de más de 17 mil millones de pesos, lo que significa más del triple de la cifra original. En promedio, durante todo este periodo, 87% de los recursos han provenido de la federación y el resto de los estados.

En la segunda parte de este cuadro es posible observar las tasas reales de crecimiento de estos recursos (también a pesos de 2006). Ahí se puede observar que el arranque de este sistema implicó el crecimiento constante durante sus primeros cuatro años de vida; posteriormente, el periodo 2002-2004 fue una etapa de decrementos consecutivos; y finalmente, durante los dos últimos años, una tasa de crecimiento de 11%. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox, es posible observar una disminución promedio anual de 2.7% y un decremento acumulado en todo el sexenio de 15 por ciento.

Por lo que se refiere a los recursos distribuidos a las entidades federativas a través del FASP, estos se han duplicado (también en términos reales) al pasar de 2.6 mil millones de pesos en 1997 a 5 mil millones durante los dos últimos años. Dicho crecimiento también ha sido irregular, muy acentuado al inicio del periodo, con un decremento en el periodo 2002-2003 y con una tendencia a la recuperación, que es posible que se confirme una

vez que se tengan los datos de los montos ejercidos para 2006.

En el Cuadro 2 es posible observar el destino al cual se han canalizado los recursos del SNSP. En promedio, durante los 10 años que se están analizando, la mitad ha sido ejercida a través de las secretarías de Estado que participan en el sistema (SSP, PGR, Semar y SDN) y la otra parte mediante la fórmula de financiamiento conjunto. Hay que observar, sin embargo, que este último rubro ha decrecido constantemente a lo largo del periodo observado.

Del gasto ejercido a través de las secretarías, en promedio, durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 77% correspondió a la SSP; 14% a la Defensa Nacional; 6% a la PGR y 3% a la Secretaría de Marina.

Por lo que se refiere al financiamiento conjunto, los tres rubros más importantes han sido "equipamiento, tecnología e infraestructura", con un promedio anual de 70%; seguido por "profesionalización" (17%) y "apoyo a Tribunales Superiores de Justicia" (6%).

Estos promedios ocultan las tendencias divergentes que han registrado estos rubros a lo largo de todo el periodo. En la Gráfica 1 se observa que "equipamiento, tecnología e infraestructura"

Cuadro 2
Destino de los recursos ejercidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en millones de pesos

<i>Pesos corrientes</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006 ¹
Total	2 258.30	3 507.40	9 043.20	14 141.00	16 690.70	14 124.30	12 597.60	12 690.30	14 984.60	17 368.20
<i>Dependencias federales</i>	509.1	726.3	2 571.70	7 080.40	8 966.30	9 620.10	8 723.20	8 120.90	8 450.70	10 746.60
<i>Financiamiento conjunto</i>	1 749.20	2 781.10	6 471.50	7 060.60	7 724.40	4 504.10	3 874.30	4 569.40	6 533.90	6 621.60
Profesionalización	150	405.1	1 055.10	921.2	1 402.80	1 199.60	1 172.60	1 142.10	764.8	631.1
Equipamiento, tecnología e infraestructura	1 599.20	2 112.70	5 250.30	5 872.60	5 642.60	2 938.50	2 373.60	3 048.80	3 677.90	2 738.10
Apoyo a Tribunales Superiores de Justicia			91.6	132.5	431.2	224.7	130.7	179.2	1 652.40	1 158.50
Combate al narcomenudeo ²										1 187.1
Participación de la comunidad			74.4	59.7	87.3	41.3	44.8	39.6	95.5	102.1
Seguimiento y evaluación				74.6	88.2	59.1	75.9	94.4	123.8	140.1
Socorro de ley 17/		163.4							0	
Operativos conjuntos					72.4	40.9	76.8	65.3	151.6	121.7
Registro Público Vehicular									67.9	52
Recursos pendientes por distribuir ³									490.9	

¹ Para 2005 y 2006 los recursos federales se refieren a cifras del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los recursos estatales a las aportaciones comprometidas por las 31 entidades federativas y el gobierno del Distrito Federal.

² La creación del Eje Estratégico de Combate al Narcomenudeo se aprobó en la Vigésima Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

³ Actualmente las entidades federativas están enviando sus propuestas de inversión del presente ejercicio al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que en el destino de los recursos se tienen 490.9 millones de pesos pendientes por distribuir entre los Ejes y Programas de Seguridad Pública por parte de las entidades federativas.

Fuente: Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

ha venido disminuyendo su participación porcentual; la profesionalización estuvo creciendo hasta 2003, cuando inició un descenso y el apoyo a tribunales ha estado creciendo, paulatina pero consistentemente a lo largo de todo el periodo. Estas tendencias obedecen, en parte, a una mayor diversificación del gasto. En 2001 se inició el gasto en “operativos conjuntos”; en 2005 inició operaciones el Registro Público Vehicular; y en 2006, por acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, una quinta parte de los recursos se destinaron al combate al narcomenudeo, con los cuales se puso en marcha el programa Frente Integral Contra las Adicciones y Narcomenudeo.⁹

Por otra parte, la Gráfica 2 permite observar la dimensión y las tendencias de variación que ha tenido el SNSP, en comparación con otras secretarías vinculadas a las tareas que realiza. Debido a que las cifras fueron calculadas a precios constan-

tes de 2006, las comparaciones permiten observar variaciones reales. En primer lugar destaca el crecimiento persistente y pronunciado que han tenido los recursos destinados al Poder Judicial. De 11 mil millones de pesos que ejerció en el año 2000, seis años después tiene casi el doble. Este crecimiento ha permitido que el Poder Judicial, que a fines de los años noventa ejercía un presupuesto muy similar al de la Secretaría de Marina, haya rebasado a esta dependencia, al propio SNSP y cuente con recursos muy parecidos a los ejercidos por la Defensa.

La Gráfica 2 permite corroborar el crecimiento que tuvo el SNSP durante los primeros años de su funcionamiento. Pese a la caída que se ha observado en los últimos seis años, ejerce recursos muy por arriba de los destinados a Marina y PGR. Esta última dependencia ha mantenido una tendencia moderada al alza a lo largo de todo el periodo.

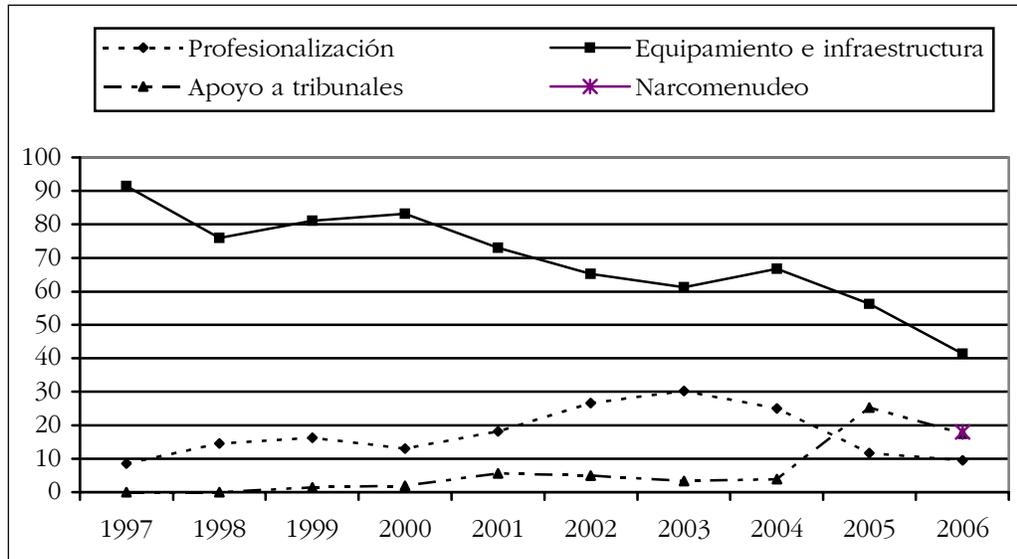
Indicadores para evaluar el SNSP

Con el propósito de contar con un panorama más amplio sobre la situación actual de la seguridad

⁹ Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, disponible en precisa.gob.mx (fecha de consulta: noviembre de 2006). Este documento señala que los recursos se ejercerán a través de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo, a cargo de la Procuraduría General de la República.

Gráfica 1

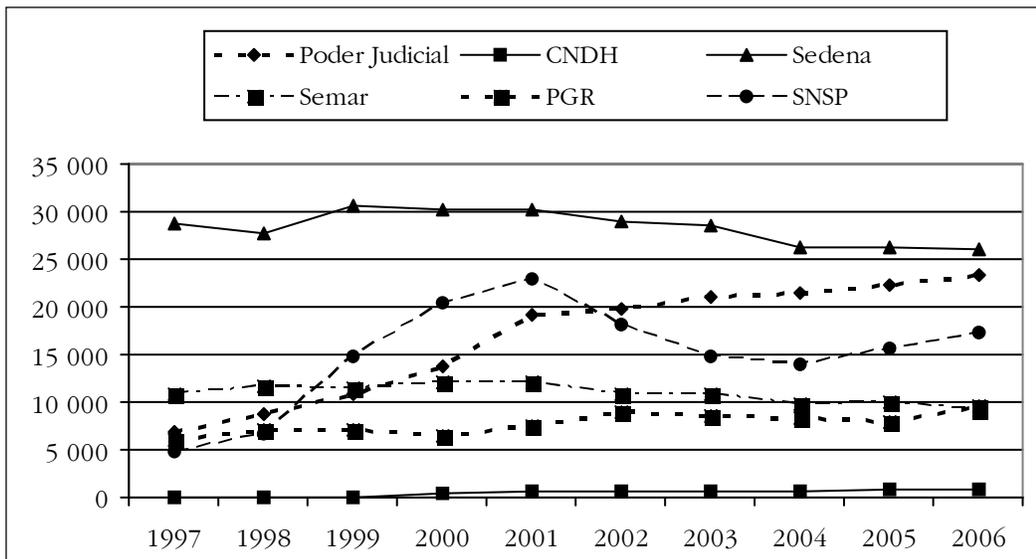
Porcentajes destinados a los principales rubros del gasto por "financiamiento conjunto" del SNSP



Fuente: Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

Gráfica 2

Presupuesto ejercido por las principales dependencias relacionadas con la seguridad pública y seguridad nacional (millones de pesos constantes de 2006)



Fuente: Programa de presupuesto y gasto público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006; y Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 2006, p. 586, con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

pública en México y el desempeño de los sistemas de prevención y procuración de justicia, es necesario determinar cuáles son las causas comúnmente identificadas con el crecimiento de la delincuencia por parte de la literatura especializada.

No existen evidencias claras de que el nivel de pobreza por sí mismo produzca una mayor incidencia del crimen. Sin embargo, cuando se combinan procesos de empobrecimiento prolongados con altos índices de desigualdad, es probable que se presenten mayores tasas de criminalidad. En este contexto, la espiral delictiva puede adquirir una dinámica muy difícil de revertir. De tal manera que aunque se detenga el deterioro económico, será difícil regresar las tasas delictivas al nivel en que se encontraban antes de la crisis.¹⁰

Desde esta perspectiva cobra relevancia la capacidad de contar con sistemas o indicadores de alerta temprana, que permitan identificar el crecimiento del crimen y faciliten una actuación más temprana que por ello será más eficaz. También cobran relevancia las políticas sociales, las cuales tendrían que dirigirse hacia la desigualdad más que a la pobreza misma.

Como parte de estas políticas, la educación puede contribuir a reducir la delincuencia, pero siempre y cuando se acompañe de oportunidades de empleo e ingreso. Como dice Fajnzylber (*et al.*) reducir la desigualdad educativa puede inducir mayor criminalidad, pues implica en algunos casos una mayor conciencia sobre las disparidades de ingreso.¹¹

El segundo factor es la escasa efectividad y la corrupción de la policía. Esto provoca bajas tasas de denuncia, lo cual hace menos efectivo el diseño de las políticas contra el crimen y la propia acción policiaca. De hecho, la evidencia empírica señala que los delincuentes responden más rápidamente a incrementos en la probabilidad de ser arrestados que a los incrementos en la severidad

¹⁰ Pablo Fajnzylber *et al.*, "Crimen y victimización: una perspectiva económica", en Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial/Alfomega, Colombia, 2001, pp. 55 y ss.

¹¹ Lucía Dammert y John Bailey (coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, Flacso/Siglo XXI Editores, México, 2005, pp. 13-36.

de los castigos.¹² Para contrarrestar los efectos de la no denuncia, es importante contar con encuestas sistemáticas de victimización, las cuales permiten registrar una mayor cantidad de delitos, ofrecen mayor información sobre víctimas, victimarios, características de la ofensa y lugares físicos donde ocurren los delitos.

Un tercer factor es la presencia del narcotráfico. En aquellos países en los que existe un mayor consumo o producción de droga es probable encontrar una mayor incidencia delictiva. Los tres factores mencionados hasta aquí tienen una notable presencia en América Latina y en México.

El primero de los factores mencionados anteriormente, es decir, el descenso de la desigualdad y su probable impacto en el descenso de la incidencia delictiva, rebasan los alcances de este trabajo. Por ello nos centraremos en la revisión de los principales indicadores sobre el comportamiento de la delincuencia, según tasas de denuncias presentadas, estimaciones sobre delitos no denunciados, evaluación del desempeño del sistemas y presencia e impacto de la delincuencia organizada.

a) Tasas estables, pero altas de delitos

En el Cuadro 3 se puede observar que el número de delitos denunciados por cada mil habitantes, tanto del fuero común (que incluye robo y delitos contra la integridad física), así como del fuero federal (que incluye delitos contra la salud y por el uso de armas de fuego) se han mantenido estables a lo largo de los últimos diez años.

Por lo que se refiere al número de delitos diarios, los del fuero común se han mantenido estables, pues en 1997 se denunciaban un promedio de 4 mil y hasta junio de 2006 se denunciaron cada día alrededor de 3 900. El número de delitos diarios del fuero federal, que son los que están vinculados al narcotráfico y a la delincuencia organizada, han tenido un ligero incremento en los últimos cuatro años. Al principio del periodo analizado se denunciaban 202 delitos de esta natura-

¹² Daniel Lederman *et al.*, "Reflexiones sobre agendas de investigación y políticas públicas", en Fajnzylber, Lederman y Loayza, *Crimen y violencia...*, *op. cit.*, p. 241.

Cuadro 3
Tasas de delitos denunciados, según fuero y año 1997-2006

Año	Delitos denunciados (por cada mil habitantes) ¹		Promedio diario de delitos denunciados			
	Fuero común	Fuero federal	Fuero común	Tendencia	Fuero federal	Tendencia
1997	15.4	0.8	4 084.70	1.00	202.5	1.00
1998	14.1	0.8	3 768.90	1.00	205.1	1.00
1999	14.0	0.8	3 809.50	1.01	208.7	1.02
2000	13.6	0.8	3 736.92	0.99	209.5	1.02
2001	14.1	0.7	3 940.64	1.05	203.0	0.99
2002	13.9	0.7	3 951.30	1.05	202.2	0.99
2003	13.8	0.8	3 936.08	1.04	222.5	1.09
2004	13.5	0.8	3 902.25	1.04	223.4	1.09
2005	13.2	0.8	3 878.58	1.03	245.3	1.20
2006 (ene-jun)	6.5	0.4	3 903.09	1.04	254.8	1.24

¹ Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables. La población se calculó con base en las estimaciones y proyecciones a mitad de año actualizadas por el Conapo.

Fuente: Para los años de 1997 a 1999, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, con base en el IV Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox; para los años 2000-2006, cifras proporcionadas por la Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cuadro 4
Tasa de homicidios para México y regiones del mundo (1995-2005)

País o zona	Año	Número de homicidios	Homicidios por cada 100 mil habitantes
América Latina	1997	109 135	25.1
África	1995-1999	116 000	22.2
México	2000	13 849	13.8
México	2005	11 255	10.6
Mundo	1995-1999	521 000	8.8
Mediterráneo Oriental	1995-1999	31 000	7.1
Asia Sudoriental	1995-1999	78,000	5.8
Pacífico Occidental	1995-1999	59 000	5.1
Europa Occidental	2000	4 519	1.4

Fuentes: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Ediciones Aguilar, Argentina, 2004, anexo estadístico, p. 107; para los datos de México, Sistema Nacional de Seguridad Pública.

leza; en 2003 esta cifra se incrementó a 222 y para junio de 2006 estaba ubicada en 254.

La estabilidad de los delitos denunciados implica que se ha detenido el incremento de la delincuencia desatada a partir de 1995; sin embargo, también significa que no se ha logrado revertir el clima de inseguridad que caracteriza al país, sobre todo en comparación con lo que ocurre en otras partes de mundo. Las tasas de homicidio son uno de los indicadores que se utilizan para comparar la situación de criminalidad en diversos países, debido a que este delito tiene una baja tasa de no denuncia y no presenta los problemas

de clasificación que tienen otros delitos en los sistemas jurídicos. En el Cuadro 4 se puede constatar que con la excepción de los promedios de América Latina y África, México tiene una de las tasas más altas en el mundo, situación que no ha mejorado en los últimos cinco años.

Por otro lado, la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización, realizada por la ONU cada cinco años, y un estudio que llevó a cabo para México el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), con cifras para 2004, permiten comparar el nivel de delitos que se cometen en nuestro país y los que ocurren en un

promedio de 22 países de la OCDE (con cifras para el año 2000).¹³

Por lo que se refiere a robo de autos, los datos para la OCDE indican que en promedio este ilícito afectó a 1% de la población, para México fue de 6%; respecto a los robos con violencia a transeúnte, la relación fue de 3.7 para la OCDE y 28% para México;¹⁴ los ataques sexuales son el único rubro que mantiene tasas similares en ambos casos, 1.9 para la OCDE y 1.7 para México; en cambio, el allanamiento de morada muestra la gran vulnerabilidad de los hogares mexicanos, 1.9 para la OCDE y 17% para México.

b) Se mantienen altas las tasas de no denuncia

Uno de los principales problemas que existen en el combate a la delincuencia es la “cifra negra”, es decir, el número de delitos que ocurren pero que no son denunciados. Para el caso de México las cifras ofrecidas por diversas encuestas revelaban una tasa de no denuncia de 66%; de los cuales la mayoría aducían que no presentaban su denuncia porque consideraban que no obtendrían ningún resultado; en cambio, en los países de Europa occidental, con tasas de no denuncia más bajas que las de México, éstas obedecen a que las víctimas consideraron que “no fue un incidente suficientemente serio” o porque “no significó realmente una pérdida”.¹⁵ De tal manera que la “no denuncia” en nuestro país está asociada a la ineficiencia de las autoridades, lo que a su vez se convierte, como se dijo líneas arriba, en un estímulo para los delincuentes.

¹³ Los datos de la OCDE pueden consultarse en OECD, *Factbook 2006, Economic, Environmental and Social Statistics*, 2006; para los datos de México, ICESI, *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005*, México, con encuesta nacional en vivienda, indaga delitos ocurridos en 2004.

¹⁴ Al respecto vale la pena observar que en un trabajo anterior revisamos información empírica que dejaba entrever que los robos en la vía pública, debido a que son de bajo monto, son los que afectan a la gran mayoría de las víctimas y son, al mismo tiempo, de los que menos se denuncian. Cfr. Efrén Arellano Trejo, “Los desafíos de la delincuencia en México. Incidencia delictiva y su impacto en la opinión pública”, *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, núm. 6, Cámara de Diputados, México, abril de 2005, p. 12.

¹⁵ Arellano, *op. cit.*

¿Cuáles son los indicadores más recientes sobre este tema? La encuesta del ICESI, que se refiere a los delitos ocurridos en 2004, encontró una tasa de no denuncia de 77%; cifra superior a la observada en regiones con mayores índices de delincuencia. En Asia, en promedio, es de 65%; América Latina, 63%; África del Norte, 60% y África Sub-sahariana, 50%. Esta encuesta también encontró que las razones aducidas por 53% de quienes no denunciaron fue por considerar que “es una pérdida de tiempo” y porque “no tienen confianza en las autoridades”.¹⁶

La impunidad con que cuentan los delincuentes se ve reforzada por el destino que tienen las denuncias presentadas. De acuerdo con los datos del ICESI, del total de las averiguaciones iniciadas, en 49% de los casos no sucedió nada; 26% se encontraban en trámite y sólo en 17% se detuvo al delincuente, el cual quedó en libertad en 10% de los casos.¹⁷

c) Persisten los altos niveles de corrupción y de desconfianza en la policía

Los servicios ofrecidos por el Ministerio Público, así como los trámites vinculados a la recuperación de automóviles y las infracciones de tránsito, siguen siendo los de mayores niveles de corrupción en el país.

Así lo demuestra el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, elaborado por Transparencia Mexicana, a través de 32 encuestas aplicadas en las entidades federativas del país. Este índice considera 35 trámites o servicios en una escala que va de 0 a 100, en la cual a menor valor en el índice, menor nivel de corrupción. Este índice se incrementa a medida que una mayor cantidad de ciudadanos reconocen haber obtenido los servicios mediante un soborno.

De acuerdo con los datos del Cuadro 5, en el periodo 2001-2005, una cuarta parte de las ocasiones en que un ciudadano obtuvo algún servi-

¹⁶ ICESI, *Tercera Encuesta Nacional...*, *op. cit.*, p. 45. Los datos para las otras regiones del mundo fueron tomados de la *International Crime Victimization Survey*, de la ONU.

¹⁷ *Ibid.*, p. 48.

Cuadro 5
Servicios y trámites con los mayores niveles de corrupción, según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001-2005)

Posición entre 35 servicios evaluados	Trámite	Índice		
		2001	2003	2005
	Promedio nacional de los 35 trámites o servicios incluidos	10.6	8.5	10.1
30	Evitar ser detenido en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / lograr que se le dé seguimiento a un caso	28.3	21.3	23.6
31	Recuperar su automóvil robado	30.3	26.0	28.9
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.5	25.8	31.3
33	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5	50.3	50.0
34	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	56.0	45.9	53.1
35	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón	57.2	53.3	60.2

Fuente: Transparencia Mexicana, con base en 32 encuestas aplicadas en las entidades federativas del país y considerando 35 trámites o servicios, disponible en www.transparenciamexicana.org.mx (fecha de consulta: noviembre de 2006).

cio o trámite proporcionados por el Ministerio Público, ocurrió un cohecho; para el caso de aquellos ciudadanos que solicitaron recuperar un vehículo robado, la incidencia de sobornos fue, en promedio, de 29%. Se trata de los servicios que ocupan las posiciones cuatro y cinco con los mayores niveles de corrupción, en los cuales las mínimas diferencias a lo largo del periodo significan que no ha habido ningún cambio sustancial en la materia.

Como también se puede observar en el Cuadro 5, el primero y tercer lugar de trámites con los mayores niveles de corrupción son los relacionados con las infracciones de tránsito. Es decir, que aquellos servicios que se configuran como el primero o único contacto de los ciudadanos con las autoridades policiacas son precisamente las de mayor corrupción.

En su comparecencia ante diputados, con motivo de la Glosa del VI Informe de Gobierno, el entonces secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, reconoció que a pesar de los 10 años que tiene en funcionamiento el SNSP, la policía se encuentra fragmentada en cientos de organizaciones distintas, pues no existen aún los mecanismos de coordinación entre agencias policiales. Dijo que los casi 400 mil elementos policiales en el país carecen de una base de conocimientos homogénea, sus atribuciones son insu-

ficientes y operan con estructuras pobremente diseñadas para asegurar eficacia operativa y control. El funcionario añadió que en las policías de México predomina una incipiente profesionalización, la ausencia de procedimientos sistemáticos y de indicadores de desempeño, así como la falta de mecanismos efectivos de selección de personal y de control de confianza.¹⁸

d) Deficiente e inequitativa impartición de justicia

Como ya se vio en el primer apartado de este artículo, el gasto en el poder Judicial ha tenido un incremento significativo y sostenido, cuando menos desde hace 10 años. Para el año 2000, este rubro absorbió 1.3% del presupuesto de egresos. En ese mismo año, en América Latina el promedio observado para 18 países de la región fue de 2.5. Es decir, países en muchos casos con menores niveles de desarrollo gastaron el doble en este rubro de lo que gastó México.

¹⁸ Versión estenográfica de la comparecencia del secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina-Mora Icaza, correspondiente al Análisis del Sexto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, llevada a cabo el martes 14 de noviembre de 2006 (disponible en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: noviembre de 2006).

Esta situación ha empezado a revertirse en alguna medida. Para 2004, el poder Judicial absorbió 2.7% del gasto público y un año después esta cifra alcanzó 3%. Con estos incrementos, México se ubicó ligeramente por encima del promedio latinoamericano, pero por debajo de lo que gastan países como Costa Rica (5.2) u Honduras (7.2).

Pese a ello, los niveles de insatisfacción de los ciudadanos respecto al desempeño del sistema de justicia son peores de los que, en promedio, se observan en América Latina. De acuerdo con el estudio ya citado del PNUD, con datos de la encuesta Latinobarómetro 2002, un promedio de 30% de los que acudieron al sistema de justicia en la región, dijeron haber recibido un trato “justo y expedito”. Esta cifra es de sólo 7% para el caso de México, lo cual lo ubica como el país con la peor evaluación, seguido por Perú y Bolivia, en ambos casos con 15 por ciento.¹⁹

A lo anterior habría que añadir que México tiene la peor evaluación, por parte de sus ciudadanos, respecto a la capacidad del sistema de justicia para ofrecer condiciones de igualdad para los grupos vulnerables, como migrantes, indígenas, pobres y mujeres. Así, mientras que en promedio en América Latina 36% consideró que el sistema de justicia ofrece oportunidades “muy bajas” para que estos sectores hagan valer sus derechos, en México esta cifra fue de 58%, seguido por Nicaragua y Argentina, con 46 y 45%, respectivamente.²⁰

Datos más recientes indican que las percepciones ciudadanas en este rubro no han mejorado. De acuerdo con información de Consulta Mitofsky, la Suprema Corte de Justicia pasó, en una escala de 1 a 10 (utilizada para medir la confianza que tienen en ella los ciudadanos), de un promedio de 6.0 en agosto de 2004 a 6.8 dos años después.²¹ En tanto, de acuerdo con encuestas de Parametría, los jueces y magistrados, así como los legisladores y los partidos políticos, se han mantenido, en el periodo 2002-2005, como

las instituciones con los peores niveles de confianza entre los mexicanos.²²

e) Incremento de la delincuencia organizada

De acuerdo con diversos especialistas en este tema, la delincuencia organizada tuvo su despegue en los años ochenta, cuando bandas de narcotraficantes nacionales reemplazaron a las colombianas. A partir de esos años, las grandes mafias han fortalecido su capacidad de movilización transnacional y de infiltración sobre la policía; además han proliferado pequeñas bandas, también con capacidad para comprar armas e intercambiar bienes en el mercado transnacional, dedicadas al robo de autos, secuestro, trata de personas y al tráfico de contrabando y/o mercancías robadas, entre otros ilícitos.²³

Estos fenómenos explican en gran medida las cifras de la Gráfica 3. Ahí se observa el crecimiento constante que han tenido los números de presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados en materia del fuero federal (por los delitos de delincuencia organizada y portación de armas). En los últimos 10 años con que se cuenta información (1994-2004) el número de presuntos delincuentes puestos a disposición del Ministerio Público creció 26%; en tanto, los delincuentes sentenciados tuvieron un crecimiento de 31 por ciento.

Sobre la relación que existe entre la delincuencia organizada y la inseguridad pública, un recuento realizado por el diario *Reforma* encontró que hasta agosto de este año, 1 385 personas habían sido ejecutadas en todo el país, lo que significa un promedio de poco más de cinco por día. De hecho, más de la mitad de estas ejecuciones ocurrieron en tres entidades: Michoacán (25%), Sinaloa (21%) y Tamaulipas (10%). De acuerdo con esta fuente, la violencia desatada en Michoacán obe-

¹⁹ PNUD, *La democracia en América Latina...*, op. cit., p. 255. El promedio latinoamericano incluye 18 países.

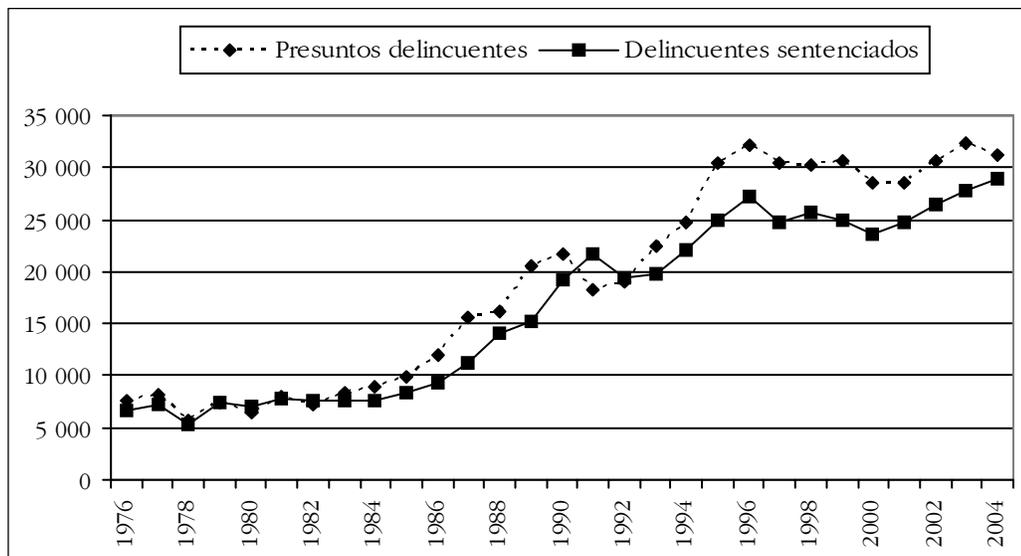
²⁰ *Ibid.*, p. 254.

²¹ Consulta Mitofsky, encuestas nacionales en vivienda, www.consulta.com.mx (fecha de consulta: noviembre de 2006). En esta escala, un mayor número significa mayores niveles de confianza en los ciudadanos.

²² Parametría, SC, *Carta paramétrica*, 6 de julio de 2005, encuestas nacionales en vivienda, 800 entrevistas a mayores de edad, con un margen de error de +/- 3.5%, a un nivel de confianza de 95%. Disponible en www.parametria.com.mx

²³ Intervenciones de Jorge Chabat y Lucía Dammert en el seminario “Seguridad ciudadana”, Querétaro, Qro., 11 de agosto de 2006.

Gráfica 3
Presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados del fuero federal 1976-2004



Fuentes: INEGI, Cuaderno de Estadísticas de Seguridad y Orden Público, núm. 1, México, 1994, p. 351; INEGI, Cuaderno de Estadísticas Judiciales, núm. 4, México, 1997, pp. 237 y 238; y <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380> (fecha de consulta: octubre de 2006).

dece a la lucha sostenida por los cárteles del Golfo y Sinaloa por adueñarse de esta plaza.²⁴

Durante su comparecencia ya citada, el entonces secretario de Seguridad Pública afirmó que si bien la captura de líderes ha sido numerosa y de alto nivel, es necesario reconocer que con ello no se ha afectado de manera permanente la capacidad de estas organizaciones para reponer sus liderazgos. Ante ello, dijo, es necesario desmantelar los nodos de poder y de valor que se encuentran en la cadena delictiva, de tal manera que se ataque la estructura económica de estas organizaciones y se les inflija un daño perdurable. Además, es necesario combatir la debilidad institucional, así como la corrupción y colusión que se generan con este tipo de delincuencia.²⁵

Conclusión: visión general y reformas apremiantes

De la lectura de este artículo se desprende que la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública es apenas un primer paso para lograr una mayor profesionalización y eficiencia de los cuerpos policiacos en todo el país, así como para contar con políticas integrales que atiendan todas las etapas de la prevención, persecución y castigo de la delincuencia. Los avances logrados por el SNSP radican fundamentalmente en la dotación de equipos, creación de infraestructura, redes de telecomunicaciones, integración de bases de datos y mecanismos de homologación y formación profesional. Sin embargo, dichos mecanismos no han logrado aún mejorar ni el desempeño de los cuerpos policiales ni los servicios que prestan a la ciudadanía.

Desde esta perspectiva es posible coincidir con el entonces secretario de Seguridad Pública, quien afirmó que este sistema ha servido sobre todo para la distribución de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, pero no para construir una política pública nacional, que era su objetivo primigenio. De hecho, la definición del eje

²⁴ *Reforma*, 7 de septiembre de 2006, disponible en www.reforma.com (fecha de consulta: septiembre de 2006).

²⁵ Versión estenográfica de la comparecencia del secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina-Mora Icaza, *op. cit.*

de combate al narcomenudeo, cuyo monto se describió en la primera parte de este artículo, es la primera acción que implica una política pública nacional.²⁶

Sin embargo, las fórmulas actuales para distribuir los recursos no están exentas de desacuerdos. El año pasado la Asociación de Municipios de México sostuvo que los municipios del país no integran el Consejo Nacional de Seguridad Pública ni participan en la discusión de los acuerdos de este Consejo en materia de distribución de los recursos del FASP y que no obstante que la ley prevé la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, sólo incluye mecanismos de financiamiento con recursos federales para dos de éstos.²⁷

Por otra parte, como se demostró en páginas anteriores, es posible señalar que no se han logrado avances sustantivos en el combate a la corrupción de la policía. Medina Mora reconoció que la discrecionalidad con que actúan los policías y la falta de claridad sobre la tarea que tienen que desempeñar, origina en gran medida este fenómeno. Pero también se explica porque aún no se han construido indicadores de desempeño, mecanismos de supervisión, ni consecuencias positivas o negativas a la conducta observada por elementos y cuerpos policiacos. La corrupción y la falta de confianza en policías y jueces, como lo destaca la literatura revisada en este artículo, explica en gran medida la falta de denuncias y, por tanto, la impunidad, la cual es uno de los alicientes para la comisión de delitos.

Al respecto, uno de los avances logrados por el SNSP es el diseño y operación del sistema de planeación y control policial, el cual se ha puesto en marcha en 62 municipios del país de tres entidades federativas. Este sistema permite –según explicó Medina Mora– la racionalización de los recursos de la policía y un uso más lógico y ordenado.²⁸ La extensión de este modelo, sin embargo, depende de los procesos de adaptación y adecuación reglamentaria que deban realizar cada una de las entidades federativas del país.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México diagnosticó desde 2003 la necesidad de poner en marcha un código de conducta para los encargados de hacer cumplir la ley; transparentar la actuación de las fuerzas policiacas y establecer mecanismos de evaluación y seguimiento, así como ampliar el servicio civil de carrera y mejorar las prestaciones y condiciones laborales de los cuerpos policiacos.²⁹

Las deficiencias observadas y los retos pendientes por enfrentar parecen apuntar a la necesidad de revisar las facultades del sistema, como lo sostuvo el ex titular de la SSP, a fin de valorar la conveniencia de dotarlo de mayores atribuciones y generar políticas consistentes y extendidas en todo el país. En opinión de Medina Mora, de otro modo no podrán subsanarse los problemas de coordinación y fragmentación referidos en las últimas páginas de este artículo.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Asociación de Municipios de México, A.C., “Planteamientos ante el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006”, México, DF, 26 de septiembre de 2005.

²⁸ *Idem.*

²⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Grupo Mundi Prensa, México, 2003, pp. 44 y 45.