

De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)*

*From the public security to the criminological
politics in Mexico: 2000-2012 (The National
Action Party governments)*

Héctor Chincoya Teutli**

RESUMEN

Desde hace veinte años, México vive en una constante crisis de inseguridad que se expresa a través del incremento del índice delictivo y de los niveles de violencia. Para combatirla, el gobierno federal ha privilegiado el fortalecimiento de las instituciones punitivas del Estado y del aparato policial; a pesar de la enorme inversión de recursos en este modelo, no se ha logrado disminuir la tendencia creciente de los índices delictivos, lo que demuestra el fracaso del modelo y su necesario replanteamiento por una política criminológica de Estado que contemple medidas reactivas, complementadas con políticas sociales.

PALABRAS CLAVE: *Seguridad pública, política criminológica, Secretaría de Seguridad Pública Federal, Presupuesto de Egresos de la Federación, programa nacional de seguridad pública, modelo de seguridad.*

ABSTRACT

For at least twenty years, Mexico lives a constant insecurity crisis which is expressed through the increase of criminal rate and levels of violence. The federal government, to face these serious social problems, has strengthened the punitive institutions of the State and particularly, the police apparatus. Nevertheless, in spite of the enormous investment that the State has carried out in this field, criminal rates continue to grow, what demonstrates the failure of the model and its necessary a reassessment.

KEY WORDS: *Public security, criminological politics, Federal Public Security Secretariat, Federal Expense Budget, National Program for Public Security, security model.*

* Recibido: 23 de abril de 2014. Aceptado: 2 de junio de 2014.

** Presidente de la Academia Mexicana de Criminología, México (academiamexicanade@criminologia.org.mx).

Sumario

1. Introducción
2. Estado y crimen organizado: una relación perversa
3. La seguridad pública durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada
4. La marcha contra la inseguridad del 27 de junio de 2004
5. El Acuerdo Nacional para un México Seguro
6. La seguridad pública durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa
7. Reflexiones finales

1. Introducción

En el periodo que va de 1994 a 2014, en nuestro país se produjo un aumento espectacular del total de los delitos denunciados, que alcanzó en 2007 los máximos picos históricos hasta ese momento en cuanto a incidencia delictiva, en un proceso que lleva ya más de veinte años y que parece no tener fin.

Aun y cuando se ha debatido en torno a las causas que generaron la crisis de inseguridad que comenzó a vivir nuestro país a mediados de la década de los años noventa del siglo pasado, haciendo énfasis en la crisis económica como la “causa madre” preferida en todos los discursos,¹ debe tomarse en cuenta la complejidad del fenómeno para evitar reducir el problema a una simple causalidad, crisis económica/aumento de la criminalidad, y considerar la aparición de un conjunto de condiciones estructurales que confluyen en dichos años para incrementar los niveles de violencia, delincuencia e inseguridad, entre otras: el cambio del modelo de desarrollo económico y la inserción de nuestro país en una economía globalizada; la consolidación del narcotráfico como problema de seguridad nacional; el fin del régimen presidencialista mexicano y la pérdida del poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI); la sensación de ingobernabilidad que produjeron los asesinatos del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu; la aparición en el escenario nacional del Ejército Zapatista de Liberación Nacional; la crisis económica generada por los “errores de diciembre”; el involucramiento del hermano del presidente Carlos Salinas con el narcotráfico, etcétera.

¹ Así, por ejemplo, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se dice, con énfasis añadido: “Las crisis económicas de finales del siglo xx, y particularmente la de 1994, tuvieron efectos devastadores en materia de empleo, pulverizaron el poder adquisitivo de los salarios y deterioraron el nivel de vida de amplios sectores de la población, factores entre otros que, sin lugar a dudas, *alentaron la generación de conductas antisociales y estimularon el incremento de la delincuencia*”. Cfr. Programa Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003.

No obstante, si bien existe una multiplicidad de causas que podrían explicar el origen de la crisis de inseguridad que ha golpeado a nuestro país durante ya más de dos décadas, una visión que parece imponerse es que su permanencia es resultado de la incapacidad que ha tenido el gobierno federal para diseñar una política pública que pueda frenar el incremento del índice delictivo, de la violencia y de la inseguridad. Y ello es así porque el Estado mexicano le ha apostado, durante estos últimos veinte años, a un modelo basado preponderantemente en el uso de la fuerza, es decir, en el aparato policial y en la amenaza del castigo, a través del derecho penal, que a un modelo que, además de los instrumentos coercitivos del Estado, contemple la prevención de las causas que generan el delito, la promoción de políticas sociales que coadyuvan a reconstruir el tejido social y, muy especialmente, al diseño de una política criminológica de Estado que considere no solamente a los delitos que se dan en el espacio público, sino aquellos otros que son cometidos al amparo de puestos y cargos públicos y que muchas veces causan un mayor daño a la sociedad y al Estado y sus instituciones.

La presente reflexión pretende exponer, en líneas generales, las políticas públicas en materia de seguridad durante los periodos presidenciales de Vicente Fox Quesada y de Felipe Calderón Hinojosa, bajo cuyas administraciones ninguna duda cabe del papel protagónico que el actor “crimen organizado” desempeñó como catalizador de la violencia, la delincuencia y la inseguridad y, consecuentemente, como el eje que articula las políticas en materia de seguridad. Para lo cual se desarrollará la hipótesis de que el incremento de la delincuencia, la violencia y la inseguridad en estos años, surge a partir de los problemas organizativos e institucionales para la regulación de la fuerza y del poder público, derivados de los procesos de cambio de las elites políticas a raíz de la transición en el poder del partido gobernante, en función de lo cual se produjo un relajamiento de las redes de intermediación y control entre Estado y crimen organizado.

2. Estado y crimen organizado: una relación perversa

La existencia del crimen organizado implica, por definición, la organización del crimen. El narcotráfico es esencialmente una actividad de mercado que, como tal, necesita para funcionar un máximo de organización, porque además de los obstáculos frente a los cuales se encuentran las empresas legales en términos de líneas de producción, de transportación y comercialización, las organizaciones criminales tienen que actuar en forma clandestina y en contra de las instituciones del Estado que, en forma ideal, se encargan de perseguir y desarticular a las organizaciones criminales.

No obstante, diversas evidencias apuntan a que la persecución de las organizaciones criminales por parte del Estado debe matizarse al momento de emprender el análisis de la forma en como se desenvuelve el fenómeno del narcotráfico en su vinculación con el ámbito político, bajo el principio de que la perduración de las actividades de un grupo criminal, a lo largo de un periodo de tiempo considerable, suele implicar la existencia de un vínculo de cooperación entre funcionarios públicos y criminales organizados,² ya sea a nivel local o nacional, como condición de posibilidad para su permanencia.

Es decir, existen actores políticos dentro de las instituciones responsables del combate al crimen organizado, que operan con una lógica diferente a las instituciones a las que pertenecen. En estos casos, cuando funcionarios públicos incumplen con las obligaciones propias de sus funciones y establecen una relación de contubernio con delincuentes, la capacidad para imponer las reglas que organizan la actividad delictiva, reglas necesarias a toda actividad de mercado, depende de condiciones estructurales; la principal de ellas la fortaleza o debilidad de las instituciones del Estado y, más específicamente, el grado de concentración de poder del que goce el titular del Poder Ejecutivo.

La concentración de poder es el factor clave en el control de las organizaciones criminales, porque permite a los gobernantes tener la capacidad de subordinar a las diversas fuerzas y actores sociales, entre ellas la criminalidad, de manera que mientras más fuerte es el Estado, más favorece el régimen político la concentración de poder en los gobernantes y más vertical la forma de ejercer el poder, mayor es la probabilidad de que la criminalidad organizada deba sujetarse a los lineamientos generales que aquéllos establecen, y menores los niveles de violencia generada por enfrentamientos entre organizaciones criminales antagónicas.³ Por el contrario, mientras más débil es el Estado y menos centralizado esté el poder, más cabe esperar la multiplicación de grupos criminales fuera del control estatal y, consecuentemente, un incremento de la violencia criminal derivadas de la disputa múltiple por el control de las actividades ilícitas en un territorio o plaza determinada, al carecer de una autoridad política fuerte, capaz de imponer el control y dictar las reglas y los acuerdos.

A partir del planteamiento anterior, tenemos dos modelos dependiendo de la mayor o menor concentración de poder: al primero de ellos lo llamaremos

² GODSON, ROY. "The Political-Criminal Nexus and Global Security", *Menace to Society. Political-Criminal Collaboration Around the World*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003, p. 4, en FLORES PÉREZ, CARLOS ANTONIO. *El Estado en crisis: crimen organizado y política, desafíos para la consolidación democrática*, tesis de grado, México, UNAM, 2005, p. 68.

³ PÉREZ FLORES, CARLOS ANTONIO. *ibidem*, p. 82.

centralizado descendente incremental,⁴ que se corresponde con el régimen autoritario, vertical, centralizado y descendente propio del sistema político presidencialista mexicano, vigente durante más de setenta años en el siglo pasado; al segundo modelo lo llamaremos atomizado multidireccional, y está representado por los dos sexenios de los gobiernos del Partido Acción Nacional. La hipótesis que aquí se sostiene es que el incremento en la inseguridad y la violencia que notoriamente se advierte en nuestro país desde principios del presente siglo, obedece al cambio de fuerzas políticas que se da a partir del año 2000, que motiva un cambio en el modelo, es decir, en las reglas, en los acuerdos y en los pactos que hasta entonces se habían mantenido para que el poder político pudiera tener el control sobre el crimen organizado.

El modelo centralizado-descendente-incremental supone la existencia de un sistema político donde el poder se encuentra fuertemente centralizado y es capaz de subordinar, en mayor o menor medida, a todos los actores sociales, incluyendo a la delincuencia, de manera que determinadas instituciones y grupos de hombres clave dentro del Estado controlan, de manera vertical y descendente, las actividades criminales organizadas y les brindan protección frente a los organismos de procuración de justicia. En este esquema, los intereses políticos y criminales se retroalimentan. El interés de los funcionarios públicos es el enriquecimiento personal, sin importar de dónde venga la riqueza ni el daño provocado a las instituciones y a la sociedad al no perseguir a los delincuentes ni acabar con sus organizaciones. En el caso de los delincuentes, el interés es minimizar el daño potencial que pueden infligirles los representantes del Estado en su persona y negocio: el pago de los delincuentes a los funcionarios públicos es, para ellos, un mal menor frente a lo que representaría su encarcelamiento o muerte y, en todo caso, parte de los gastos de inversión. Por el contrario, aquellas organizaciones delictivas que no cuentan con protección oficial suelen ser aquellas que resienten todo el poder y persecución de las instituciones del Estado. En este caso, la falta de institucionalidad de determinados servidores públicos y los altos niveles de corrupción son factores que favorecen ampliamente el desarrollo de relaciones de cooperación no confesadas entre organizaciones criminales y funcionarios públicos.

El modelo antes planteado tiene su referente histórico con las funciones y el papel que durante más de cuarenta años llevó a cabo la tristemente célebre Dirección Federal de Seguridad, tolerando y protegiendo a grupos de narcotraficantes, secuestradores, ladrones de autos y traficantes de personas, teniendo el control de las actividades criminales más rentables. En las mafias que se organi-

⁴ *Ibidem*, p. 92.

zaron en el corazón mismo del Estado mexicano y en el contubernio que funcionarios públicos lograron establecer con los grupos de delincuentes se encuentra el origen histórico y estructural del problema de la delincuencia organizada en México. Dicho en otras palabras, la especificidad del crimen organizado en México es que se origina, se sostiene y nutre de las estructuras del Estado, en particular de aquellas instituciones encargadas de combatirlo; en consecuencia, en nuestro país el crimen en lo fundamental es organizado desde el Estado, protegido desde el Estado y defendido desde el Estado. Como dijera Sergio AGUAYO, esta falta de institucionalidad tendría un costo altísimo para el país.⁵

A través de la Dirección Federal de Seguridad, el Estado fue capaz de ejercer un control central, vertical y descendente sobre la criminalidad, regulando el tipo de actividades ilegales que se podían realizar, los lugares, rutas y territorios para llevarla a cabo y el porcentaje de dinero a recibir a cambio de la protección estatal. Como se advierte, la criminalidad se desarrolla bajo el amparo y la extorsión de funcionarios públicos poco profesionalizados, con una lealtad hacia el Estado y las instituciones inexistente, en un contexto donde el cargo gubernamental sirve para alcanzar fines particulares de enriquecimiento personal, en instituciones donde la ley se aplica discrecionalmente e imperan condiciones esencialmente autoritarias.

Al desaparecer, en julio de 1985, la Dirección Federal de Seguridad, se decidió transferir a muchos de sus agentes a la Procuraduría General de la República.⁶ El legado de la extinta institución permitirá mantener, desde posiciones clave de la Procuraduría, el contubernio y los pactos de protección sobre determinados grupos criminales, lo que dio pie a un amplio margen para que continuara la ilegalidad y la corrupción se institucionalizara, aun y cuando se mantuvo el control vertical y descendente sobre la criminalidad. Este escenario de finales de la década de los años ochenta del siglo pasado coincide con el surgimiento de nuevas organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, a partir de la división del Cartel de Guadalajara, y la lucha entre ellas por el control de los mercados, las plazas y los territorios, el incremento en los volúmenes del tráfico de cocaína y el aumento exponencial de los ingresos derivados de estas actividades ilícitas, en virtud de lo cual el control de las organizaciones criminales solamente podía llevarse a cabo si se ejercía desde las más altas instancias del poder político, es

⁵ AGUAYO QUEZADA, SERGIO. *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, Grijalvo-Raya en el Agua, México, 2001, p. 86.

⁶ El ex procurador general de la República, Jorge Madrazo, consideró que la recepción de los agentes de la Dirección Federal de Seguridad en la Procuraduría General de la República fue uno de los mayores errores históricos que contaminó a la institución y generó un problema de corrupción institucionalizada. MONGE, RAÚL. "El poder corruptor del narco alcanzó al ejército: Madrazo", *Proceso*, núm. 1206-01, 13 de diciembre de 1999.

decir, desde la oficina de la Presidencia de la República, a través del hermano del titular del Ejecutivo Federal y de la agencia en México responsable del combate a las drogas.⁷

La alternancia del partido en el poder que ocurre en nuestro país en el año 2000 y la llegada de los gobiernos panistas muestran los avances en el respeto a los derechos políticos de tipo electoral que permiten elecciones democráticas de los gobernantes, pero no se trata de una democracia plenamente consolidada, donde los distintos órdenes de gobierno mantienen relaciones fluidas entre sí, en una perspectiva que les permita presentar un frente común a la delincuencia, sin consideraciones de tipo partidista. Por el contrario, ocurre un resquebrajamiento de la estructura central de poder que provoca un cambio en el modelo de control de la delincuencia organizada, cuya principal consecuencia es la fragmentación de los vínculos de contubernio entre servidores públicos y delinquentes.

Mientras que en la etapa anterior diversas instituciones federales pudieron ejercer *de facto* funciones de intermediación y control respecto a la criminalidad organizada, los cambios en el mapa político han tenido por consecuencia no la erradicación de tales prácticas, sino su atomización y fragmentación a partir de feudos locales de poder. A diferencia del modelo que previó bajo los gobiernos del sistema presidencialista mexicano, en el modelo atomizado multidireccional⁸ el liderazgo y las condiciones de subordinación dentro de las relaciones entre políticos y delinquentes no están establecidos de manera inexorable, ya que el Estado ha perdido el monopolio de coacción y el control sobre las organizaciones criminales, de manera que los delinquentes pueden incluso tomar la iniciativa y asumir el control respecto a la relación funcionarios públicos-criminales organizados, crear subsistemas político-criminales autónomos e imponer sus propias reglas y control absoluto sobre los territorios, aun por encima de los poderes legalmente establecidos.

En estas condiciones, el vínculo de contubernio entre organizaciones criminales y funcionarios públicos se mantiene, pero se trata de acuerdos y pactos fragmentados por todo el mapa nacional, dada la incapacidad del Estado para establecer una autoridad sólida y por la fragmentación del poder que genera el esquema democrático. Lo que permite no solamente que las organizaciones criminales puedan asentarse y prevalecer exitosamente sobre determinados terri-

⁷ En febrero de 1997 fue destituido del cargo de comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) el general Jesús Gutiérrez Rebollo con evidencias que demostraban la protección que otorgaba al Cartel de Juárez. El Instituto representaba uno de los pilares de la nueva política contra el crimen organizado. Este episodio conmocionó a la opinión pública porque se trataba de una de las máximas autoridades encargadas de combatir al narcotráfico.

⁸ PÉREZ FLORES, CARLOS ANTONIO. *op. cit.*, p. 73.

torios, en relación con los cuales ejercen un dominio casi absoluto, sino que se vuelven capaces de confrontar a las instituciones del Estado y debatir de igual a igual las decisiones de la autoridad política, favoreciendo especialmente que los delincuentes muestren cada vez mayor poder y menor disposición para aceptar acuerdos con el poder político, y que las reglas que en principio organizan la actividad criminal sean prácticamente inexistentes.⁹

La violencia e inestabilidad institucional que se genera en el desarrollo de esta dinámica, y que se puede claramente advertir durante los sexenios de los gobiernos panistas, es también producto de esta condición. Mientras más débil el Estado y menor su capacidad de ejercer un control central sobre los diversos actores sociales, más cabe esperar condiciones de violencia generalizada. La evidencia parece demostrar que este último modelo suele presentar condiciones más favorables para el incremento de la violencia generada por las actividades del crimen organizado, en la medida en que los acuerdos entre ambos actores son mucho más fluidos e inestables y se encuentran continuamente sujetos a redefinición.

3. La seguridad pública durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada

La primera y más importante política en materia de seguridad pública emprendida por el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada ocurre un día antes de la toma del poder como titular del Poder Ejecutivo Federal.

En efecto, el 30 de noviembre de 2000 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma en virtud de la cual se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se crea la Secretaría de Seguridad Pública Federal, con el objetivo de desarrollar las políticas de seguridad pública; proponer una política federal contra la criminalidad, que comprendiera las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos, así como fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero federal.

En el diseño de la nueva Secretaría de Seguridad Pública Federal se integró a las instancias más importantes relacionadas con la seguridad pública, tales como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva y el Consejo de Menores, que antes dependían de la Secretaría

⁹ *Ibidem*, p. 89.

de Gobernación. Asimismo, para la administración de prisiones se creó el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, al fusionar a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social y a la Dirección General de Tratamiento de Menores.¹⁰

Por otra parte, con la finalidad de enmarcar las atribuciones de las unidades administrativas de la Secretaría tendentes a la consecución de sus propósitos fundamentales, así como para salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, preservar la libertad, el orden y la paz públicos en estricto apego al respeto a los derechos humanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue modificada en su artículo 26, donde se crea a la Secretaría de Seguridad Pública, y se adiciona a la misma el artículo 30 bis, en el que se establecen las atribuciones y funciones de dicha dependencia.

Las principales atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública quedaron como sigue:

- Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal para prevenir la comisión de delitos.
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas preventivos en materia de delitos.
- Organizar, administrar, dirigir y supervisar a la Policía Federal Preventiva.
- Establecer un sistema destinado a obtener, analizar y procesar información para la prevención de delitos.
- Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.
- Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades, así como supervisar su funcionamiento.
- Colaborar en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública con autoridades federales, estatales y municipales competentes, cuando ellas lo soliciten.
- Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República cuando sea requerido.
- Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario, así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.

¹⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de febrero de 2001.

- Participar conforme a los tratados respectivos en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional.
- Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores.

En este contexto y como consecuencia de las modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue reformada en sus artículos 12, 14 y 52, facultando al secretario de Seguridad Pública para presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública, proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el nombramiento del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y removerlo libremente, así como autorizar y supervisar a empresas de seguridad privada que presten sus servicios en dos o más entidades federativas, respectivamente.

Asimismo, fue necesario reformar la Ley de la Policía Federal Preventiva en su artículo 2 para transferir el mando, dirección y disciplina de la Policía Federal Preventiva al secretario de Seguridad Pública.

El segundo de los referentes importantes en relación con la política en materia de seguridad pública del sexenio de Vicente Fox fue el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en cuyo rubro "Orden y respeto", la inseguridad pública fue señalada como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno, por lo que salvaguardar la seguridad pública iba a ser la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Las estrategias que se plantearon para enfrentar el problema de la inseguridad fueron:

- a) *Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.* Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.
- b) *Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.* Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación

de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; impulso a la participación ciudadana; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

- c) *Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.* Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo; diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.
- d) *Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.* Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.
- e) *Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.* Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales, poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.¹¹

Derivado de las estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Seguridad Pública Federal elaboró como instrumento normativo y de planeación el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 (PNSP), en donde se establecen las bases para coordinar las acciones del gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.

El PNSP contiene los principios y criterios generales de la acción gubernamental que perfilan el nuevo modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

¹¹ "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, p. 89.

(SNSP). Establece también los objetivos, líneas estratégicas y de acción para prevenir la comisión de conductas ilícitas y combatir a la delincuencia.

Los objetivos fundamentales y estrategias fundamentales del PNSP fueron las siguientes:

- 1) Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana.
- 2) Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.
- 3) Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.
- 4) Reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal.
- 5) Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.
- 6) Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

No obstante los compromisos asumidos por Vicente Fox en el Plan Nacional de Desarrollo de que garantizar la seguridad pública sería la responsabilidad primaria y esencial de su gobierno, durante su sexenio no hubo ninguna reforma importante en materia de seguridad pública. El único intento fue la iniciativa que presentó el 9 de marzo de 2004 para reformar el Sistema de Seguridad Pública, iniciativa que, ya sea por la falta de oficio político para lograr acuerdos o por la posición radical que encontró en los partidos de oposición, no pudo ser aprobada.

4. La marcha contra la inseguridad del 27 de junio de 2004

Unos meses después de la presentación de la iniciativa de reformas en materia de seguridad pública, ante el incremento en el número de secuestros, robos y otros delitos, y debido a la falta de resultados de los gobiernos en materia de seguridad pública, en mayo de 2004 el Consejo Coordinador Empresarial anunció por medio de su presidente, Héctor Rangel Domene, la celebración de una marcha de protesta por la inseguridad, convocatoria a la que se sumaron rápidamente ochenta organizaciones sociales, entre ellas México Unido contra la Delincuencia, instancia que a la postre asumiría la tarea de coordinar la organización de la marcha a nombre de la sociedad civil.

Así, el 27 de junio de 2004, México fue testigo de la mayor manifestación ciudadana que se haya registrado en su historia reciente, en la que cientos de miles de ciudadanos, todos vestidos de blanco, salieron del Ángel de la Inde-

pendencia rumbo al Zócalo capitalino, con una consigna principal expresada en una manta que encabezaba la marcha: “Rescatemos a México”, consigna que claramente denotaba la percepción que se tenía del país en ese momento.¹²

El trasfondo de esta magna expresión ciudadana, que logró convocar a cientos de miles de ciudadanos, era la indignación ante la violencia e impunidad de los delincuentes, la solidaridad con las víctimas y la demanda de medidas eficaces que pusieran un alto al deterioro de la seguridad pública. En este sentido, la marcha ciudadana contra la delincuencia y la inseguridad fue la más clara expresión del cuestionamiento y rechazo hacia la política pública en materia de seguridad por parte de una sociedad inconforme y agraviada por los nulos avances en esta materia.

Ante las dimensiones de esta gran movilización, el presidente de la República Vicente Fox recibió a los organizadores, quienes le entregaron 88 demandas ciudadanas, y reconoció la falta de eficiencia para combatir el crimen; asimismo, se comprometió a poner en marcha a la brevedad diez líneas estratégicas para combatir el problema de la inseguridad y la delincuencia:

- 1) Reunión del Consejo Nacional de Seguridad.
- 2) Modificación del Consejo Nacional de Seguridad.
- 3) Reunión con las conferencias nacionales de procuradores estatales y secretarios de seguridad pública.
- 4) Transparencia en la información.
- 5) Incremento del presupuesto 2005.
- 6) Campaña de cultura de la legalidad y de la prevención.
- 7) Calidad total en la atención de denuncias.
- 8) Sistema Federal de Atención a Víctimas del Delito.
- 9) Depuración de los servidores públicos.
- 10) Medidas contundentes con los gobernadores.¹³

Asimismo, el titular del Ejecutivo Federal propuso, entre otras acciones, la creación de un grupo especial antisequestro a nivel nacional; la homologación del castigo de ese delito en los respectivos códigos penales locales, así como la entrega de mil millones de pesos a los estados para el combate a la delincuencia.

Por otra parte, al atender las 88 demandas ciudadanas y el acuerdo tomado en la xv sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Ejecutivo Federal

¹² “Grupos políticos se aprovechan de la marcha: onig”, *La Jornada* [en línea], 27 de junio de 2004 [fecha de consulta: 15. Septiembre. 2014].

¹³ “El presidente Fox se reunirá con el comité organizador de la marcha contra la delincuencia”, disponible en: fox.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?pagina=59.

elaboró el Programa Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo, mismo que da contenido al Acuerdo Nacional para la Seguridad Pública, documento programático que señala las estrategias rectoras y más de 70 acciones.

Sin embargo, las propuestas del Plan Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo, el Decálogo Presidencial y los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 16 de agosto de 2004 sólo fueron buenas intenciones que no se materializaron en programas concretos y resultados visibles.

5. El Acuerdo Nacional para un México Seguro

El 30 de enero de 2006, durante la xx sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se aprobó el Acuerdo Nacional para un México Seguro, cuyo lema fue: en 2006 la seguridad es máxima prioridad.¹⁴

Los acuerdos definidos se asentaron en diez puntos:

- 1) Combate frontal al narcomenudeo.
- 2) Operativos conjuntos de combate a la delincuencia.
- 3) Dar utilidad estratégica a los sistemas de información para la seguridad pública, sobre todo en la planeación de acciones para combatir a la delincuencia.
- 4) Incrementar la calidad, cobertura y oportunidad de las bases de datos y registros nacionales de seguridad pública.
- 5) Acelerar el programa de profesionalización del personal de la policía.
- 6) Operar los sistemas de emergencia (066) y de denuncia anónima (089) en todo el país.
- 7) Registro Público Nacional Vehicular.
- 8) Mejorar el sistema penitenciario.
- 9) Destinar recursos a mejorar la infraestructura y operación de los tribunales locales.
- 10) Promover la participación ciudadana.

En cada uno de estos diez rubros se llevaron a cabo, durante todo el 2006, diferentes acciones, proyectos y programas, comprometiendo a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, así como a diversas dependencias de la administración pública federal, como la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, las secretarías de Salud, de Seguridad Pública, de

¹⁴ Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su vigésima sesión, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 8 de febrero de 2006, p. 6.

Educación Pública, de la Defensa, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, entre otras.

Asimismo, para promover la participación ciudadana se propuso formalizar la incorporación de representantes ciudadanos en la estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de los consejos estatales, así como incorporar a los organismos de representación ciudadana en el desarrollo de tareas concretas, en particular la aprobación de planes y políticas de seguridad, medidas y acciones específicas, estrategias de comunicación y evaluación de resultados.

A pesar de las buenas intenciones del Acuerdo Nacional para un México Seguro, prácticamente todas las acciones que se acordaron entre el gobierno federal y los estatales habían estado ya contempladas en los acuerdos de las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública realizadas en el primer año de la administración de Vicente Fox, de manera que el hecho de recuperar aspectos tan básicos de los programas que desde años atrás se habían planteado refleja el rezago en la implementación de dichos acuerdos, a pesar de contar con los recursos para estos programas; es decir, son estrategias y acciones que hubieran podido aplicarse años atrás.

6. La seguridad pública durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa

Como se ha dicho, durante los dos sexenios de los gobiernos panistas, el crimen organizado signa la especificidad de la cuestión criminal y determina las políticas públicas en materia de seguridad. Esta tendencia de la política gubernamental se acrecienta en el último año del gobierno de Vicente Fox, con el programa México Seguro, y se magnifica desde el inicio de la administración de Felipe Calderón al punto de confundirse totalmente el problema de la inseguridad y el del crimen organizado, y convertirse éste en la mayor prioridad para el gobierno federal.

Al mismo tiempo, las ejecuciones bajo la modalidad de decapitamientos y descuartizamientos, presentes desde el gobierno foxista, los asesinatos masivos, las constantes emboscadas de policías federales y los continuos enfrentamientos entre efectivos militares y grupos de narcotraficantes permitieron que en el discurso gubernamental se fuera desarrollando una visión belicista del narcotráfico, al punto de ir conceptualizando el problema en términos de “guerra” y que se defina, bajo esta lógica, al narcotraficante como “enemigo”, encarnado y personificado en la figura del sicario o el capo, en una visión muy reduccionista y simplificada pero que permitía oscurecer el mundo de redes y vínculos que el

narcotráfico mantiene con los propios poderes públicos, así como las relaciones de los líderes de las organizaciones criminales con las altas esferas del sistema financiero.

En este escenario no es de extrañar que el presidente Calderón promoviera un paquete de reformas constitucionales para replantear el esquema en materia de seguridad pública. De esta manera, con la reforma constitucional promulgada el 18 de junio de 2008¹⁵ comenzó la transformación de la Policía Federal, adquiriendo nuevas atribuciones en materia de investigación de los delitos, ya que hasta entonces su labor había estado circunscrita a tareas de prevención del delito. En el nuevo diseño se mantiene la función preventiva, pero ahora se tiende a privilegiar actividades de inteligencia, uso de tecnologías de información, el desarrollo de capacidades policiales de análisis estratégico y táctico, investigación científica, forense y cibernética, así como la creación de infraestructura para el despliegue territorial en todo el país con procedimientos homologados.¹⁶

Para poder implementar el nuevo diseño de la Policía Federal, la reforma constitucional modificó la Ley de la Policía Federal y su Reglamento, precisando las nuevas atribuciones y su estructura orgánica. Se crearon divisiones alineadas con las etapas del ciclo de inteligencia; instancias de articulación operativa con los gobiernos estatales y municipales, así como coordinaciones estatales para replicar el nuevo modelo de seguridad en la operación de la Policía Federal en las entidades federativas. Por tanto, desde el inicio de la administración del presidente Felipe Calderón se determinaron como prioridades de gasto: el incremento en el estado de fuerza, el desarrollo de capacidades y la creación de infraestructura física para su despliegue y generación de inteligencia.

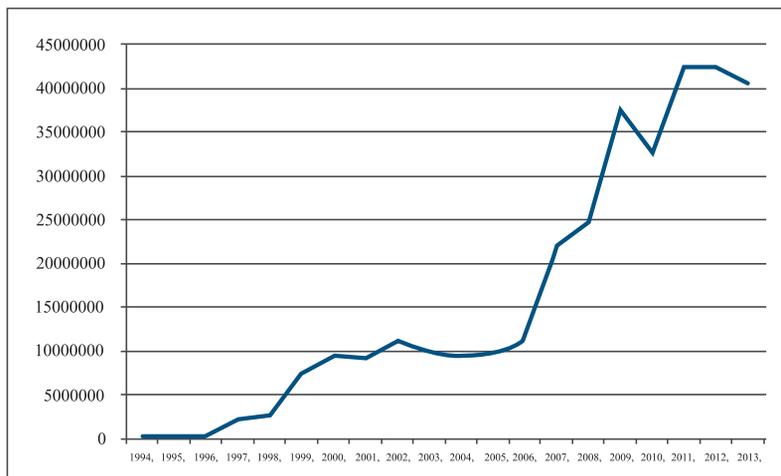
El crecimiento sostenido del gasto que se observa a partir de 2007 fue precisamente encaminado a privilegiar los componentes del nuevo modelo de seguridad: fortalecimiento de la capacidad operativa de la Policía Federal e infraestructura para su despliegue; la construcción de la infraestructura tecnológica para la inteligencia policial, y la transformación estructural del sistema penitenciario federal. Así, el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública Federal pasó de tener una tasa de crecimiento promedio anual de 5.34% en el periodo 2001-2006, a un crecimiento promedio anual de 13.10% en el periodo 2007-2012, de presupuesto ejercido.¹⁷

¹⁵ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 8 de junio de 2008, p. 3.

¹⁶ GARCÍA LUNA, GENARO. *El nuevo modelo de seguridad para México*, Nostra Ediciones, México, 2011, p. 8.

¹⁷ *Cfr.* Presupuesto de Egresos de la Federación 2001-2012.

Presupuesto para la Seguridad Pública Federal
1994-2013 (miles de millones)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, 1994-2013.

En este mismo periodo, las asignaciones anuales para servicios personales muestran un incremento considerable del estado de fuerza, al pasar de 11,900 elementos en 2006 a casi 37 mil efectivos en 2011. En tanto que el gasto de operación registró igualmente un significativo crecimiento de 161%, generado por el despliegue de los elementos por diferentes estados de la república.¹⁸ Si analizamos la composición del gasto de operación observaremos que el 80% del gasto promedio del periodo que se analiza se refiere a diez elementos asociados de manera directa a la movilización de la Policía Federal en diferentes lugares del territorio nacional, es decir, el gasto de su instalación en los lugares donde se llevan a cabo operativos conjuntos: combustibles; traslado de personal vía aérea y terrestre; alimentación de fuerzas federales desplegadas; uniformes y equipamiento táctico. Por lo que no es difícil advertir que el incremento en el gasto se correlaciona con el aumento de operativos con un despliegue con mayor cobertura y alcances.

En el periodo 2007-2012, el presupuesto acumulado de la SSP ascendió a 199,849.5 millones de pesos. De estos recursos, más de la mitad se destinó a la Policía Federal. El segundo componente correspondió al sistema penitenciario federal, con una participación del 21% del gasto, seguido por los recursos canalizados al fideicomiso para el financiamiento de proyectos de infraestructura, equipamiento y tecnología, con una participación del 7% del gasto global. Las

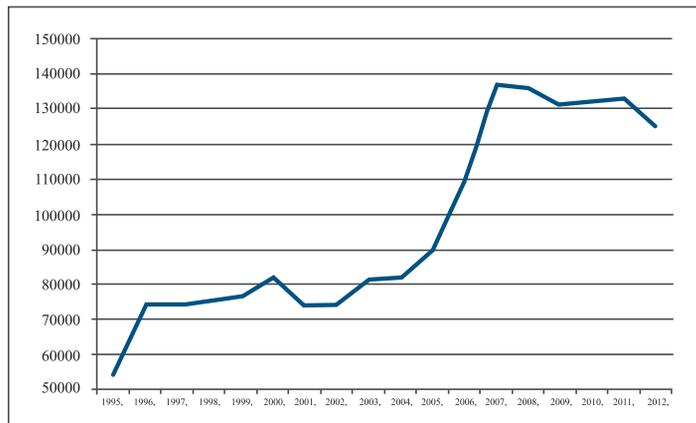
¹⁸ Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2007-2012.

erogaciones del sector central representaron el 6%, que corresponde a cuatro subsecretarías: administración del sistema penitenciario federal; prevención del delito; participación ciudadana y derechos humanos; tecnologías de la información, así como la planeación y evaluación sectorial. Incluye también áreas de comunicación social, apoyo jurídico y administrativo.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública Federal hasta el 2009, representó el 5% de las erogaciones del periodo y se destinaron principalmente a la transferencia a los estados y municipios a través del subsidio en seguridad a municipios y al programa de Registro Público Vehicular. Al proyecto tecnológico denominado Plataforma México y al Servicio de Protección Federal se les destinaron recursos que representaron el 2% del total del periodo.

No obstante, a pesar de los grandes esfuerzos realizados durante la administración de Felipe Calderón para fortalecer a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y particularmente a la Policía Federal como la institución responsable para hacer frente a los grandes retos que enfrentaba el país en materia de seguridad y diseñar un modelo de seguridad pública basado en una institución con recursos humanos sólidamente capacitados y profesionalizados, con recursos tecnológicos y científicos que permitieran enfrentar de una manera más efectiva el incremento de la inseguridad y de la delincuencia, el sexenio de Felipe Calderón es el que destaca por el incremento de las cifras de delitos, llegando a la incidencia delictiva en 2007 a ser la más alta registrada en el país.

Denuncias por delitos federales (1995-2012)

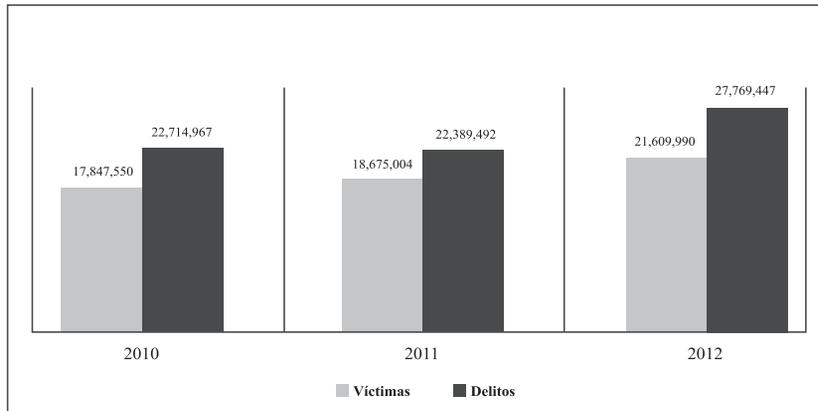


FUENTE: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de Seguridad Pública y Justicia del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: 1995-2012.

Con todas las reservas y limitaciones que implica manejar cifras absolutas, los anteriores datos demuestran no sólo que no existe una correlación directa entre los recursos que se invierten en materia de seguridad y los resultados que se obtienen para bajar los índices delictivos y los niveles de inseguridad, sino que demuestran el fracaso del modelo de seguridad pública que ha tratado de implementar el gobierno federal durante los últimos veinte años, a pesar de la enorme inversión de recursos que se ha destinado al mismo.

A pesar de la exorbitante inversión realizada por el gobierno federal en seguridad pública, no se ha logrado revertir la tendencia creciente en la incidencia delictiva; así, por ejemplo, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se estima que durante 2010, 2011 y 2012, es decir, durante los tres últimos años del gobierno de Felipe Calderón, hubo 17.8, 18.7 y 21.6 millones de víctimas de algún delito, respectivamente, lo que representa un incremento de más del 20% entre 2010 y 2012.

Total de víctimas y delitos en México (2010-2012)



FUENTE: Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011, 2012 y 2013.

7. Reflexiones finales

En el periodo que va de 1994 a 2012, la sociedad mexicana ha atestiguado casi veinte años de políticas fallidas para frenar el avance de la delincuencia y de la inseguridad. El gobierno federal ha insistido en focalizar la solución del proble-

ma en el ámbito de la función policial y de la cárcel, es decir, en la persecución de los delitos y en la aplicación de penas y sanciones más severas. Y ello lo advertimos en el fortalecimiento de las instituciones punitivas; el incremento del presupuesto asignado al aparato policial; el aumento en el número de efectivos policiales; la creación de nuevos cuerpos policiales; en la cada vez mayor participación de militares en cargos relacionados con la seguridad pública; políticas en materia de seguridad que han ido de la mano del incremento de las penas de prisión, de la creación de nuevos tipos penales y del aumento de espacios carcelarios para confinar a un mayor número de delincuentes.

Estas políticas no solamente no han logrado disminuir ni la incidencia delictiva ni la inseguridad, sino que han tenido un costo muy alto para millones de mexicanos, quienes han visto expuesto o han perdido su patrimonio, su integridad, su tranquilidad, sus libertades, y muchas veces la vida de sus hijos, hijas, padre o madre.

Es necesario reorientar y cambiar el enfoque y el paradigma en cuanto al combate a la delincuencia se refiere; sustituir de una vez por todas en el texto constitucional el concepto de seguridad pública por el de seguridad ciudadana, y plasmar en el Plan Nacional de Desarrollo una política criminológica de Estado que contemple el combate a todos los delitos, tanto los que se cometen en el ámbito público por parte de la criminalidad organizada y la delincuencia convencional, como los que se cometen al amparo de los puestos públicos y, en general, de todos aquellos ámbitos que hoy no se consideran. ■