

Reyes Guzmán, G.; Moslares García, C.; Hernández Victoria, P.; Cuadernos de H Ideas, vol. 9, nº 9, diciembre 2015. ISSN 2313-9048

<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/index>

Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social.  
Laboratorio de Estudios en Comunicación, Política y Sociedad.

## **Homicidios, secuestros y extorsiones: disminución de la violencia como prioridad de la Estrategia Nacional de Seguridad en México (2006-2012)**

## **Homicides, Kidnappings and Extortions: decline in violence as a priority of the National Security Strategy in Mexico (2006-2012)**

**Gerardo Reyes Guzmán**

El Colegio de Tlaxcala; Centro de Estudios de Desarrollo Regional, México.  
geradoreyesguzman@gmail.com

**Carlos Moslares García**

School of Management del Instituto Químico de Sarría, España.  
carles.moslares@iqs.url.edu

**Paola Hernández Victoria**

Universidad Iberoamericana Puebla, México.  
paolahvictoria@gmail.com

### **Resumen**

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

**Palabras clave:** Estrategia Nacional de Seguridad, presupuesto de egresos de la Federación, homicidios, extorsión, secuestros e impunidad



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

## Abstract

According to the former president Felipe Calderon, the National Security Strategy designed to overcome the danger posed by the organized crime could curb the tendency of violence by the end of his Administration. This article intends to evaluate such statement using data published by National Statistics and the Finance Ministry. We correlate the amounts of public money spent in security issues against the number of homicides per year to estimate the level of efficiency; we also focus on those federal entities, which received more support by the National Security Strategy and analyze them in terms of homicides in three different periods. At the end, other variables like kidnappings, extortion and unemployment are included in the analysis to see in what extend they could probably have explained violence between 2006-2012.

**Keywords:** National Security Strategy; Expenditure Budget in the Federation; Homicides; Extortion; Kidnappings and impunity

## Introducción

El fenómeno de la violencia en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa ha sido analizado ampliamente por diversos autores (1). Alejandro Poiré, exsecretario de gobernación durante la administración calderonista, señalaba por ejemplo que la violencia estaba focalizada en 73 municipios a lo largo del territorio nacional y que el norte del país representaba la región más peligrosa. Sin embargo, aseguraba que la campaña del gobierno estaba dando resultados, toda vez que la tasa de homicidios mostraba una caída importante y tendía a estabilizarse. Según Poiré (2), los homicidios a nivel nacional fueron creciendo a partir de 2007, alcanzando su punto más alto en noviembre de 2008, lo cual coincidió con las confrontaciones criminales por el control de las rutas, especialmente en el norte del país. Afirma que fue a partir de fines de 2010 que los homicidios empiezan a descender; de 2006 a 2010, el 50% de los homicidios se concentraba en tres entidades: Chihuahua (29%), Sinaloa (13%) y Guerrero (8%). En el año 2010, el 70% de los homicidios se concentraba en 7 entidades: Chihuahua (29%); Sinaloa (12%); Tamaulipas (8%); Guerrero (7%); Durango (7%); y, con 4% cada uno, los estados de México y Nuevo León.

El expresidente Felipe Calderón Hinojosa publicó en 2014 un libro en el que dedica al problema de la inseguridad el primer capítulo, al que titula *Estrategia Nacional de Seguridad* (ENS) y que concluye : “*El camino por recorrer aún es muy largo. Sin embargo, puedo afirmar que logramos revertir una peligrosa tendencia. Antes de mi gobierno se debilitaban las instituciones de seguridad y justicia y el crimen se fortalecía. Ahora las instituciones se fortalecen y el crimen se debilita*” (3). El propósito del presente artículo es evaluar los resultados de la Estrategia Nacional de Seguridad a la luz de las bases de datos publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación y por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en materia de homicidios. En virtud de que se trató de un programa de orden federal y no estatal, se toma como referencia el presupuesto de egresos de la Federación, pues fue el gobierno federal el que

financió de manera directa los diferentes operativos de la fuerza pública sin que los gobiernos locales contribuyeran más allá de su anuencia. Existen varias fuentes que reportan los homicidios ligados al crimen organizado en México (4). Conscientes de que los datos pueden diferir según las fuentes y que la confiabilidad de los mismos puede ser controvertida, nos hemos decidido en este espacio por aquella estadística publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en referencia a homicidios, y que aunque este organismo es una entidad paraestatal, ha demostrado su imparcialidad en repetidas ocasiones. El primer apartado sintetiza el capítulo dedicado a la seguridad en la obra de Felipe Calderón, destacando los objetivos, métodos y supuestos de los que se partió para poner en marcha la Estrategia Nacional de Seguridad. En el segundo, se busca dimensionar la Estrategia Nacional de Seguridad a la luz del presupuesto de egresos de la Federación, en cuanto a la asignación de recursos en términos absolutos y relativos. En este apartado analizaremos además los cuellos de botella detectados en uno de los rubros más privilegiados en términos de fondos públicos: la Secretaría de Seguridad Pública. En el tercer apartado se enuncia la hipótesis de que los gastos destinados a los rubros de seguridad pública van de la mano con el incremento de homicidios. Para ello correlacionamos ambas variables para los períodos 2000-2005 vs 2006-2012. En el cuarto apartado se coteja el desempeño de la violencia en las entidades que más se vieron favorecidas por la Estrategia Nacional de Seguridad según Felipe Calderón, señalando variaciones en tres períodos (1990-1999; 2000-2005 y 2006-2012) de cuatro indicadores: homicidios promedio; tasa media de crecimiento anual; participación de esas entidades en el gran total de homicidios y número máximo de homicidios alcanzados en un solo año. En este mismo apartado se busca corroborar la hipótesis de la que partió la Estrategia Nacional de Seguridad en cuanto a que el crimen organizado se manifiesta en una segunda etapa —y junto a los altos índices de homicidios—, por medio del secuestro y la extorsión. En este tenor se correlaciona para el período 2000-2012, la extorsión vs. secuestro; secuestro vs. homicidios y extorsión vs. homicidios; y para estimar si la falta de oportunidades en la ocupación pudo ser un factor detonante en la violencia durante el período 2005-2012, se correlaciona el secuestro vs. desempleo; extorsión vs. desempleo y homicidios vs. desempleo. Por último se recogen algunas tesis de la Estrategia Nacional de Seguridad para comentarlas, a la luz de los resultados del análisis, a manera de conclusión.

## **I. Estrategia Nacional de Seguridad**

Felipe Caderón (5) dedica el primer capítulo de su libro *Los retos que enfrentamos* a la Estrategia Nacional de Seguridad. Precisa que más que una guerra contra las drogas, su

gobierno se abocó a proveer de seguridad a las familias mexicanas amenazadas por la delincuencia, terminar con la impunidad, reconstruir las instituciones y fortalecer el tejido social. Nunca hubo una declaración de guerra ni fue su propósito. Tampoco se trató de una cruzada contra las drogas; de hecho, durante su administración se despenalizó el consumo de dosis personales de todo tipo de estupefacientes. Para Calderón, el crimen organizado evoluciona de una primera etapa concentrada en la coordinación de actividades ilícitas como contrabando, prostitución, trata de personas, tráfico de migrantes, ventas de sustancia prohibidas, mercancía robada, piratería juego ilegal, etc., a una segunda en la cual se extraen rentas de la comunidad por medio de la extorsión en sus distintas modalidades: el secuestro, el cobro de derecho de piso y la extorsión *stricto sensu*. Así, la delincuencia no solo se desenvuelve al margen de la ley sino que somete y exige de manera ilegal y violenta, pagos a la sociedad. Calderón cita a Thomas Schelling para definir el negocio del crimen organizado: *“es la extorsión basada en la amenaza de daño, junto con esfuerzos por monopolizar líneas legítimas de negocio, mediante la destrucción física o la intimidación de la competencia”* (6). La extorsión comienza victimizando aquellas personas que se dedican a actividades ilícitas, puesto que no tienen la posibilidad de defenderse legalmente. Sin embargo, en la medida que la cooptación y/o la intimidación neutralizan a la autoridad, aquellos que operan en la legalidad tampoco cuentan con posibilidades de defenderse. Según Calderón, en un Estado de derecho al que viola la ley le va mal, pero cuando esa regla se quebranta, se sustituye por otra con incentivos contrapuestos: *“al que viole la ley le irá bien, porque abusará impunemente de los demás y al ciudadano honesto que cumple con la ley le irá mal porque abusarán impunemente de él”* (7). En esa comunidad el Estado no funciona para el ciudadano. Esa fue la gravedad que encontró al inicio de su gobierno.

Calderón (8) explica que fueron seis los factores que tuvieron que ver con el surgimiento del problema: 1) la vecindad con los Estados Unidos; 2) la transición del narcotráfico al narcomenudeo: México pasó de ser solo exportador a consumidor; 3) la disputa violenta por la plaza entre grupos criminales a partir de una nueva estructura del negocio de distribución de droga; 4) la vulnerabilidad de las instituciones de seguridad y justicia mexicanas y la corrupción imperante en ellas; 5) la disponibilidad en México de armas de asalto provenientes de Estados Unidos, la cual se suscitó a partir de la derogación en 2004 de la ley que las prohibía (*Federal Assault Weapons Ban*); y 6) cambios demográficos en México a partir de la irrupción de jóvenes a quienes el Estado mexicano no pudo proveer oportunidades de empleo y desarrollo, y que optaron por incorporarse a las filas del crimen organizado.

El primer factor adquirió relevancia desde la cancelación de la ruta del Caribe hacia los Estados Unidos, por lo que los puntos de cruce fronterizo del territorio mexicano con los

Estados Unidos se volvieron fundamentales en el trasiego de cocaína originaria de Sudamérica. El segundo se refiere a un cambio en el modelo de negocio y tiene que ver con un aumento del ingreso per cápita en México. Ello trajo consigo el surgimiento de un mercado de consumo de drogas en crecimiento. Por ejemplo, el consumo de cocaína se duplicó entre jóvenes de 12 a 17 años, al pasar de 0.2% en 2002 a 0.4% en 2008, manteniéndose en ese nivel hasta el año 2011; el consumo de marihuana pasó de 0.5% en 2002 a 1.2% en 2008 y a 1.3% en 2011; el de cualquier otra droga de 0.8% a 1.7% y a 1.6%, respectivamente. Este nuevo elemento hizo que se expandiera la venta de drogas al mercado interno y que se pasara del narcotráfico al narcomenudeo; dos actividades distintas. El narcotráfico opera en el ámbito de la logística y el transporte, mientras que el narcomenudeo busca multiplicar puntos de venta y retener el control territorial. Esta característica se relaciona con el tercer factor: la disputa por la plaza; yendo desde un barrio, población, ciudad, región y hasta uno o varios Estados. Aquí yace una diferencia crucial, según Calderón: mientras que en el narcotráfico las rutas se trazan de manera paralela y rara vez convergen, en el narcomenudeo surgen intersecciones de áreas y necesariamente puntos de colisión. El crimen organizado busca el control absoluto y monopólico. Tarde o temprano choca con el Estado, que a su vez debería poseer el monopolio de la fuerza, pero que cede ante las intimidaciones y sobornos. Una vez consolidado, se elimina toda competencia porque su poder es excluyente; mientras más brutal y sangrienta, mejor. *“Así pues, para entender la violencia asociada a las organizaciones criminales hay que considerar un factor central inédito hasta este siglo: la encarnizada lucha por el territorio”*(9). Para Calderón esa fue la causa principal del creciente número de homicidios registrados en México. Por ejemplo, el rompimiento entre el Cartel de Juárez y el del Pacífico exacerbó la violencia en los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa a partir de 2004; a su vez el Cartel del Pacífico enfrentó a los Zetas. Una vez controladas las plazas floreció la extorsión y el cobro por ‘derecho de piso’. El cuarto factor se vincula con el debilitamiento de las autoridades. Paralelamente al fortalecimiento de las organizaciones criminales, las instituciones de seguridad y procuración de justicia se fueron debilitando. La corrupción y la falta de coordinación entre ellas, así como la precariedad en infraestructura y equipo, las fue colapsando. A ello se sumó el traslado de buena parte de la responsabilidad financiera de los gobiernos estatales al gobierno federal. Debido a la falta de transparencia y orden en sus finanzas, no fue posible estimar la cantidad de recursos que los gobiernos estatales destinaron por su cuenta a la seguridad. Calderón se opuso a la opción de pactar con los delincuentes para poner un alto a la violencia. Aparentemente, el narcotraficante paga por pasar la mercancía a su destino, y el narcomenudista por quedarse con la plaza y operar ahí. En el primer caso la autoridad podría ignorar lo que ocurre en aras de conservar la

seguridad ciudadana, mientras que en el segundo, pactar con el crimen significa entregar la plaza a los criminales, lo cual difícilmente podrá ser revertido. “*En otras palabras, hubo quienes pensaron que podían hacer arreglos y que no pasaría nada. Se equivocaron rotundamente*”(10).

Calderón señala que falló el poder secreto del Estado, definido como la amenaza creíble de que la fuerza pública caerá sobre el agresor. Es decir, que mientras en la sociedad prevalezca la idea generalizada de que “*el que la hace la paga*” habrá orden y legalidad. En el momento en que se rompe esa amenaza creíble, sobrevienen la anarquía, el caos y la multiplicación de la criminalidad. Así, a la sombra del debilitamiento de la capacidad del gobierno para combatir el delito, se expandió el narcomenudeo y la violencia asociada a este; se agudizó el secuestro, la extorsión, el daño a la propiedad ajena y el despojo. El quinto factor fue la disponibilidad ilimitada de armas de asalto tras la expiración de la *Federal Assault Weapons Ban* en 2004. Calderón afirma que se ha probado estadísticamente que ante una súbita expansión de armas por cualquier causa —conflicto armado, guerra civil, guerrilla, etc.— la tasa de homicidios se incrementa y permanece varios años después, y atribuye el incremento de homicidios en nuestro país a partir de 2004 a este fenómeno. Informa que durante su administración se decomisaron 160 mil armas, 85% de ellas manufacturadas en los Estados Unidos. En 2011 se habían detectado 8000 armerías norteamericanas establecidas cerca de la frontera con México (11). El sexto factor alude a cambios en la sociedad. Según la encuesta nacional de adicciones, el consumo de drogas se duplicó entre 2002 y 2008. Conforme fue creciendo el negocio del narcomenudeo, también lo hizo el proceso de reclutamiento. Ello empata con un crecimiento demográfico en las ciudades y una fuerte demanda de servicios públicos entre los que se encuentra la seguridad. Si a mediados del siglo XX vivían en México 26 millones de personas en ciudades, para 2010 eran ya 77.5 millones. Ello generó falta de oportunidades, empleo, educación y esparcimiento, por lo cual los jóvenes fueron presa fácil para la delincuencia. Ante estos hechos, la autoridad se vio rebasada en su capacidad para administrar adecuadamente el crecimiento de las ciudades. Calderón subraya que la crisis económica de 2008 agudizó aún más el problema del desempleo. Explica que existe una relación inversa entre el crecimiento económico y la criminalidad. Por ejemplo, señala que ante una caída del 7.5% del Producto Interno Bruto a raíz de la crisis de 1994 se registró un aumento de 56.64% en las averiguaciones previas por el delito de robo. No obstante, afirma que la Estrategia Nacional de Seguridad fue la correcta y lo seguiría siendo si se continuara al menos sobre tres ejes: 1) enfrentar y procesar a los criminales, 2) depurar y fortalecer a los cuerpos policíacos, y 3) reconstruir el tejido social. Cita el ejemplo de los Estados Unidos en los 90 y de cómo ese país logró abatir los índices de

homicidios mediante la presencia policíaca y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia (12). Si bien esto se logró en Ciudad Juárez, Tijuana y Monterrey, no fue posible en Michoacán, Guerrero, Tamaulipas y Durango. En este tenor, la Estrategia Nacional de Seguridad se fundamentó en tres políticas de acción: a) Contención, persecución y debilitamiento de las organizaciones criminales; b) fortalecimiento y depuración de las instituciones y las dependencias de seguridad y procuración de justicia y c) la reconstrucción del tejido social y la prevención social del delito.

- a) Se optó por implementar operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales que lo solicitaron —con carácter subsidiario y temporal—, únicamente para restituir el orden. Para ello se empleó al Ejército, la Marina y la Policía Federal en situaciones graves y urgentes. En algunos casos como en Chihuahua, Tamaulipas y Veracruz, las instituciones federales tuvieron que asumir directamente la tarea de velar por la seguridad. Se buscó debilitar a las organizaciones criminales en sus actividades de tráfico de drogas, armamento y corrupción de las autoridades. En este sentido, se trató de cortarles el financiamiento mediante el combate a operaciones de lavado de dinero. Esta acción se vio plasmada en capturas relevantes, aseguramiento de cargamentos de drogas, precursores químicos, vehículos, armamento y dinero en efectivo. Por ejemplo, en la ciudad de México se decomisó un monto de 205 millones de dólares; en el puerto de Manzanillo se decomisaron 23 toneladas de cocaína, y en Reynosa se aseguraron 314 armas largas, 113 armas cortas, un lanzacohetes y 287 granadas. Durante toda su administración se erradicaron y aseguraron, entre cocaína, marihuana y heroína, montos suficientes para repartir más de 2000 dosis de esas drogas a cada joven mexicano entre los 12 y los 25 años de edad. De la lista de los 37 criminales más importantes publicada en 2009 por la PGR, se había capturado a 24 hasta el 2012. En esta acción fue relevante la participación de la Marina Armada de México. Asimismo, más de 540 criminales fueron extraditados a los Estados Unidos. Los resultados fueron mixtos. El fenómeno de la criminalidad se redujo notablemente en aquellas entidades en las cuales la autoridad local cooperó con las fuerzas federales depurando sus cuerpos policíacos: tal fue el caso de Baja California a partir de 2008 y de Chihuahua y Nuevo León a partir de 2010. En donde no, solo se lograba reducir la violencia de manera temporal, pues una vez que se retiraban las fuerzas federales se regresaba a la situación anterior, como en Guerrero, Tamaulipas y Michoacán. Tras esta experiencia, Calderón concluye que mientras

no se depuren los cuerpos de seguridad en los tres niveles de gobierno, la criminalidad seguirá creciendo inclusive al amparo de la policía, los ministerios públicos y los jueces.

- b) Se comenzó con una profunda reestructuración de la Policía Federal. Se instituyó la Ley de la Policía Federal, con lo que se dotó a esta corporación con la facultad de investigación para la prevención del delito. Al inicio existía la policía preventiva con cerca de 6 mil efectivos, integrada por expolicías de caminos con fama de corruptos. Así que se comenzó de cero creando una nueva policía moderna y profesional. Para 2012 el número de policías federales —la mayoría de nuevo ingreso— ascendía ya a 36 mil, entre ellos 7 mil egresados de universidades. Se instituyó el Sistema Único de Información Criminal que por primera vez permitió ejecutar labores de inteligencia y construir una poderosa base de datos que se almacenó en la plataforma México a través de fichas signaligmáticas. Al 2012 se contaba con más de 500 millones de datos provenientes del Sistema Único de Información Criminal. Asimismo, se lanzó la Estrategia Nacional contra el Secuestro. Gracias a ello se pudo dar con los delincuentes que perpetraron el incendio en el Casino Royale de Monterrey. En este mismo marco, se invirtieron cientos de millones de pesos en la división científica como cerebro de la Policía Federal, lo cual incluyó equipamiento e infraestructura propia de las mejores policías del mundo. Además se contrató a 650 investigadores y profesionales de varias disciplinas como ingeniería, química, biología, informática derecho y psicología. Se derogó la Agencia Federal de Investigación (AFI) y se reforzó a la Policía Federal Ministerial con el laboratorio central de servicios periciales. El gobierno puso a disposición de las entidades federativas más de 67 mil millones de pesos que se destinaron a capacitación, evaluación y depuración de los cuerpos policíacos. En lo que toca a las fuerzas armadas (13), se invirtió en aviones, helicópteros, vehículos blindados, embarcaciones, equipos de logística y de inteligencia; se incrementaron los salarios del personal de menores ingresos un 120 por ciento; se les otorgaron 26 mil créditos hipotecarios; becas para sus hijos; apoyo vitalicio no menor de 10 mil pesos a familiares de caídos e incremento de los haberes militares en 60%.
- c) Calderón explica: *“En mi gobierno reconocimos desde un principio que la falta de oportunidades de empleo y estudio, la marginación y el abandono debilitan los vínculos entre los ciudadanos y generan situaciones en las que la criminalidad tiene más posibilidades de crecer”* (14). Así, el tercer eje partió de tres supuestos:



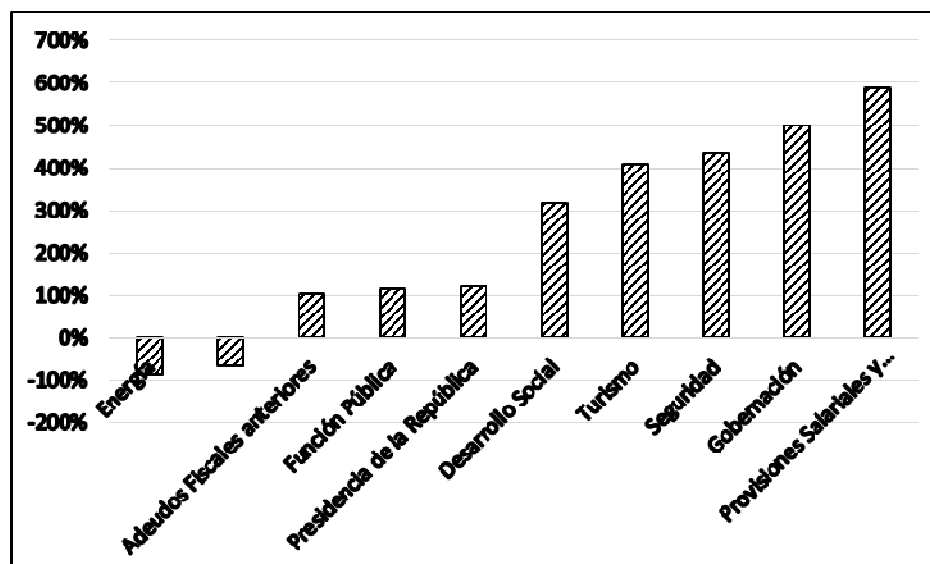
1) combate frontal a la criminalidad con acciones de prevención social, 2) falta de oportunidades de educación, salud, esparcimiento y trabajo entre jóvenes como terreno fértil para las adicciones y criminalidad y 3) el fortalecimiento de la cultura de la legalidad y de reducción de la impunidad. A partir de esas tres premisas se establecieron los siguientes principios: Integralidad, focalización y prioridad poblacional. Aquí la participación de las propias comunidades fue fundamental para la detección de problemas y aplicación de soluciones. Para ello se creó el Centro de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. En este mismo marco se crearon tres subsidios federales: Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP); el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal y el Subsidio para la Policía Acreditada. Entre 2010 y 2012 los porcentajes destinados a la prevención se duplicaron para apoyar a las entidades federativas y municipios. Las políticas de reconstrucción del tejido social se pusieron en marcha a través de 7 programas: i) Limpiemos México, ii) Programa de Rescate a Espacios Públicos, iii) Programa de Escuela Segura, iv) Centros Nueva Vida, v) Orquestas Juveniles, vi) Comunidades Seguras y vii) Todos Somos Juárez. Los estados más beneficiados fueron Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz (15); principalmente a través de las campañas “*Limpiemos México*” y “*Todos Somos Juárez*”. Al llegar a la presidencia, Calderón advirtió que los grupos criminales se habían expandido a lo largo del territorio nacional; en 2003 se localizaban en menos de 50 municipios, mientras que en 2006 ya estaban en 276. Ante esto, ya el presidente Vicente Fox Quezada había puesto en marcha en varias ciudades el operativo “*México Seguro*”, cuyo propósito era combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad de las poblaciones. La delincuencia había logrado apoderarse de los cuerpos policíacos, ministerios públicos e incluso gobiernos, convirtiéndose así en un problema de Seguridad Nacional. Calderón explica que la criminalidad evoluciona por etapas. La primera es *predatoria*: los criminales operan en pandillas pero no tienen capacidad para desafiar al Estado; la segunda es la *parasitaria*: los criminales usan sus ganancias para corromper funcionarios públicos e infiltrarse en las instituciones del Estado. La tercera y última es la *simbiótica*, en la que el crimen organizado y el Estado son una y la misma figura; tal situación se observó por ejemplo en el estado de Michoacán. En el programa *Todos Somos Juárez* se invirtieron recursos federales por 5 mil millones de pesos entre 2010 y 2011. El 74% de la inversión correspondió a salud, educación, cultura, deportes y desarrollo social. Ello incluyó becas, apoyo al

desempleo, seguro popular, ampliación de la jornada escolar, construcción de escuelas secundarias y de educación superior, espacios deportivos, inscripción al programa de oportunidades de 21.808 familias, música y estancias infantiles. Todo ello se reflejó en una disminución en el número de homicidios. De octubre de 2010 a noviembre de 2012 los homicidios disminuyeron en un 90% pasando de 447 a 48. La estrategia que se aplicó en Juárez demostró que cuando se trabaja de manera conjunta en los tres órdenes de gobierno, los objetivos se alcanzan.

## **II. Estrategia Nacional de Seguridad en el presupuesto de egresos de la Federación**

Como se puede apreciar en la gráfica 1, los cinco rubros que más crecieron en la administración calderonista fueron Provisiones Salariales y Económicas 589%, Gobernación 500%, Seguridad Pública 437%, Turismo 410% y Desarrollo Social 319%. Entre los rubros que disminuyeron y/o mostraron menor crecimiento, Energía fue el que pasó de 27.3 mil millones de pesos en 2006 a 3.2 mil millones de pesos en 2012, una reducción del 87.17%, y tuvo que ver con la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Una situación similar la presentó el rubro de Erogaciones para los Programas, cuyo monto pasó de 36.9 mil millones de pesos en 2006 a 12.29 mil millones de pesos en 2012, lo cual representa una caída del 66.6%. En tercer lugar aparecen los Adeudos de Ejercicios Fiscales con tan solo un aumento del 4%; la Función Pública: 15% más y la Presidencia de la República con 22% más de lo recibido en 2006. Nótese que solo en el caso de energía, el ahorro fue de 24 mil millones de pesos, que tuvieron que reacomodarse de alguna manera en aquellos rubros que más crecieron, entre ellos, los de seguridad. La liquidación de Luz y Fuerza del Centro dejó sin empleo a cerca de 40 mil burócratas, lo que podría interpretarse, bajo ciertas limitaciones, como un sacrificio del empleo en pro de la seguridad.

**Gráfica 1. Las cinco partidas más (menos) favorecidas al término de la administración de Felipe Calderón Hinojosa**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001-2012). "Análisis presupuestarios. Presupuesto de egresos de la Federación. Análisis por unidad responsable (ramos)".

La tabla 1 muestra que el presupuesto de egresos de la Federación pasó de 1.5 billones de pesos a 2.7 billones de pesos de 2006 a 2012, lo cual equivale a un crecimiento de 176% y una tasa media de crecimiento anual de 9.86%. Para estimar los costos dedicados a financiar la Estrategia Nacional de Seguridad, se tomaron las siguientes seis partidas presupuestarias: Gobernación, Defensa Nacional, Seguridad Pública, Marina, Procuraduría General de la República y el Poder Judicial.

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

Felipe Calderón Hinojosa	2006	2012	Var. %	TMCA
Producto Interno Bruto en pesos corrientes	10,379,091,000,000	15,503,425,900,000	1.49	6.88
Presupuesto de egresos de la Federación	1,562,940,897,469	2,755,380,730,581	1.76	9.86
04 Gobernación	4,737,913,800	23,637,497,098	4.99	30.22
07 Defensa Nacional	26,031,900,900.00	55,590,814,544.76	2.14	13.47
36 Seguridad Pública	9,274,400,000.00	40,521,815,712.13	4.37	27.85
13 Marina	9,163,510,800.00	19,672,541,985.62	2.15	13.57

17 Procuraduría General de la República	9,550,581,000.00	14,899,666,564.36	1.56	7.69
03 Poder Judicial	23,389,312,933.00	42,567,327,436.96	1.82	10.49
<b>Total al área de seguridad</b>	<b>82,147,619,433</b>	<b>196,889,663,342</b>	<b>2.40</b>	<b>15.16</b>
% en el presupuesto de egresos de la Federación	5.26	7.15	1.36	
Presupuesto de egresos de la Federación en el Producto Interno Bruto	15.06	17.77		
Seguridad como % del Producto Interno Bruto	0.79	1.27	1.60	
Vicente Fox Quezada	2001	2006	Var. %	TMCA
Producto Interno Bruto en pesos a precios corrientes	5,432,354,800,000	10,379,091,000,000	1.91	9.69
Presupuesto de egresos de la Federación	917,058,173,612	1,562,940,897,469	1.70	7.91
04 Gobernación	9,363,870,000	4,737,913,800	0.51	-9.27
07 Defensa Nacional	20,400,873,690	26,031,900,900	1.28	3.54
36 Seguridad Pública	5,720,815,360	9,274,400,000.00	1.62	7.15
13 Marina	7,971,606,100	9,163,510,800.00	1.15	2.01
17 Procuraduría General de la República	4,875,030,000	9,550,581,000.00	1.96	10.8
03 Poder Judicial	8,075,766,038	23,389,312,933.00	2.90	16.41
<b>Total al área de seguridad</b>	<b>56,407,961,188</b>	<b>82,147,619,433</b>	<b>1.46</b>	<b>5.52</b>
% en el presupuesto de egresos de la Federación	6.15	5.26	0.86	
Presupuesto de egresos de la Federación en el Producto Interno Bruto	16.88	15.06	0.89	
Seguridad como % del Producto Interno Bruto	1.04	0.79	0.76	
Fuente: Elaboración propia con cifras del presupuesto de egresos de la Federación publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001-2012), <i>Ibid.</i>				

En 2006 se destinó a estos rubros un total de 82.14 mil millones de pesos, lo cual representaba 5.26% del presupuesto de egresos de la federación y 0.79% del producto interno bruto. En 2012 se destinó a la seguridad un total de 196.88 mil millones de pesos, equivalentes a 7.15% del presupuesto de egresos de la federación y 1.27% del producto interno bruto. El total de presupuesto asignado a estos seis rubros creció 2.4 veces de 2006 a 2012, lo cual equivale a una tasa media de crecimiento anual de 15.16%. Análogamente, como participación en el presupuesto de egresos de la federación y en el producto interno bruto, estos seis rubros de seguridad aumentaron en 36% y 60% respectivamente. Entre los rubros privilegiados destaca en primer lugar Secretaría de Gobernación con un aumento de 500%, al pasar de 4.7 mil millones de pesos en 2006 a 23.6 mil millones de pesos, equivalentes a una tasa media de crecimiento anual de 30.22%. En segundo lugar aparece Seguridad Pública con un incremento de 437% y una tasa media de crecimiento anual de 27.8 %. En tercero y cuarto aparecen Marina y Defensa Nacional con incrementos de 215% y 214%

en total y con una tasa media de crecimiento anual de 13.5 y 13.4% respectivamente. Estos cuatro rubros constituyeron el 60% del total de estos seis rubros que integran el área de seguridad en 2006 y el 70% en 2012.

En comparación con lo gastado en seguridad durante la administración de Vicente Fox, las diferencias son claras. El presupuesto dedicado a estos seis rubros aumentó de 56.4 mil millones de pesos en 2000 a 82.14 mil millones de pesos en 2006, lo cual equivale a un incremento de 1.46 veces o una tasa media de crecimiento anual de 5.52%. Como porcentaje del presupuesto de egresos de la federación, el área de Seguridad bajó de 6.15% a 5.26% en el mismo período y como porcentaje del producto interno bruto cayó de 1.04% a 0.79%. El rubro más privilegiado es el Poder Judicial, con un incremento del 290%, seguido por la Procuraduría General de la República con un 196% y en tercer lugar Seguridad Pública con 162%. La Seguridad como porcentaje del producto interno bruto cayó de 1.04 en 2000 a 0.79 en 2006.

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

Año	Gasto total	Poder Judicial	Secretaría de Gobernación	Secretaría de la Defensa Nacional	Seguridad Pública	Marina	Procuraduría General de la República
2001	63,587,733	24.07	7.66	35.36	9.99	14.00	8.93
2002	65,911,115	23.31	7.69	34.45	11.11	12.92	10.52
2003	67,674,618	26.20	5.90	33.74	10.44	13.15	10.57
2004	73,908,366	32.16	5.30	31.97	9.09	11.51	9.97
2005	72,279,032	29.11	4.73	33.21	9.74	11.95	11.27
2006	82,147,621	28.47	5.77	31.69	11.29	11.15	11.63
2007	96,346,208	26.19	5.28	33.42	14.18	11.37	9.57
2008	113,963,335	26.29	5.91	30.59	17.30	11.74	8.17
2009	148,616,228	25.60	5.94	28.55	20.83	10.60	8.48
2010	146,237,705	23.27	5.72	29.84	22.18	10.94	8.06
2011	170,248,453	22.34	9.62	29.39	20.86	10.73	7.05
2012	196,952,543	21.62	12.00	28.24	20.58	9.99	7.57
<b>TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL</b>	<b>9.88</b>	<b>8.9</b>	<b>14.07</b>	<b>7.84</b>	<b>16.70</b>	<b>6.83</b>	<b>8.38</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. "Incidencia Delictiva. Estadísticas y Herramientas de Análisis", 2014. Disponible en: [http://www.estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/index\\_fc.html](http://www.estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/index_fc.html) (Fecha de consulta: mayo de 2014).

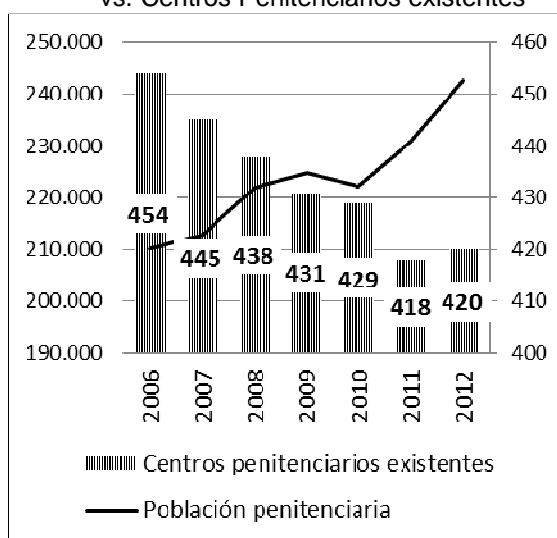
En la tabla 2 podemos apreciar la distribución porcentual del gasto en los seis rubros que componen el total de gastos en seguridad. La Procuraduría General de la República comenzó

con una participación del 8.9% en 2001 para alcanzar un máximo de 11.63% en 2006 y terminar con 7.5% en 2012. La Marina perdió constantemente participación, al pasar de 14% a 10% de 2001 a 2012. El rubro de seguridad pública descendió de 10% en 2001 a 9.09% en 2004, para de ahí en más tomar una intensa subida hasta 22.18% en 2010 y concluir con un ligero descenso a 20.5% en 2012. La Secretaría de la Defensa Nacional también descendió de un robusto 35.36% en 2001 a 28.4% en 2012, lo cual si bien acusa una disminución en términos relativos, permaneció en el primer sitio a lo largo del período estudiado. La Secretaría de Gobernación desciende de 7.6% en 2001 a 4.73% en 2005, para tomar un modesto ascenso que alcanza 5.72% en 2010. A partir de ahí toma un vigoroso impulso que lo lleva a 12% en 2012. Así, y por orden de importancia, la Secretaría de la Defensa y el Poder Judicial permanecieron en el primer y segundo lugares respectivamente, como las entidades que más recibieron fondos a lo largo del período 2001-2012. La Secretaría de Marina descendió del tercer sitio en 2001 al cuarto sitio en 2007, para terminar en el quinto lugar en 2012. Seguridad Pública tenía el cuarto lugar en 2001; el quinto lugar en 2003 y subió al tercer lugar a partir de 2007, conservando ese sitio hasta 2012. La Procuraduría General de la República tenía el quinto sitio en 2001 para subir al cuarto lugar en 2003 y permanecer ahí hasta 2006, ya que en 2007 cayó nuevamente al quinto lugar. Por último, la Secretaría de Gobernación tenía en 2001 el sexto lugar, conservándolo hasta 2010. A partir de 2011 asciende al quinto lugar y termina en el cuarto sitio en 2012, por arriba de la Marina y la Procuraduría General de la República. Este análisis nos dice que la ENS, que forzosamente tuvo que haber tenido relación con uno o más de estos seis rubros, dio preferencia a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Secretaría de Gobernación (16). Ello también se puede apreciar en el último renglón de la tabla 2 mediante sus respectivas tasas medias de crecimiento anual, que son 16.7% y 14% respectivamente, ambas superiores al 9.88%, tasa media de crecimiento anual en que creció el presupuesto en total para ese período. A su vez, el 85.87% del gasto en seguridad pública en 2012 se concentraba en dos rubros: Policía Federal (54.6%) y prevención y readaptación social (31.47%). Por su parte, la Secretaría de Gobernación destinó el 73% del gasto a tres rubros: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (44.8%); Subsecretaría de Gobierno (16.41%) y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (11.7%).

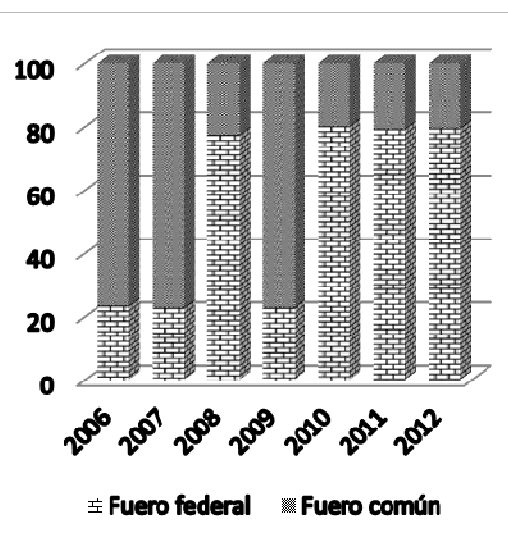
Sin duda una de las tareas principales de la Secretaría de Seguridad Pública fue la administración de los centros de penitenciarios. Las gráficas 2 y 3 muestran que la intervención de la fuerza pública derivó en el hacinamiento de los internos ante la imposibilidad de crear la infraestructura requerida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

aumentó de 210.140 internos en 2006 a 242.754 en 2012, mientras que el número de centros penitenciarios cayó de 454 a 420. La gráfica 3 muestra que la participación de internos del fuero federal pasó de 23% en 2006 a 80% en 2012. Sin duda, ese cuello de botella convirtió a los centros de adaptación en escuelas del crimen, no abonando en mucho a la disminución de la inseguridad. Según Villalobos (17), la Policía Federal solo contaba con 12 mil efectivos en 2006, lo cual era insuficiente. Los policías estatales y municipales no solo no eran una solución sino que constituían parte del problema, ya sea por corrupción estructural, malos salarios, falta de formación y equipamiento adecuado, deficientes sistemas de inteligencia y ausencia total de confianza y reconocimiento social. A ello hay que agregar una reducida capacidad investigadora de los ministerios públicos, elevada tasa de impunidad, inoperancia del sistema de justicia penal, enorme rezago en los juzgados, así como carencias del nivel penitenciario (18) federal y estatal, especialmente con enormes problemas de sobrepoblación y corrupción (19).

Gráfica 2. Población Penitenciaria vs. Centros Penitenciarios existentes



Gráfica 3. Tipo de internos en %



Fuente: “Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional”. Secretaría de Gobernación, 2013. Disponible en:

<http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo>  
 Extraído en julio de 2013; Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública”, 2003. Tabulados básicos y Secretaría de Seguridad Pública. “Estrategia Penitenciaria 2008-2012. Subsecretaría del Sistema Penitenciario. Gobierno Federal”, 2008. [http://www.redlece.org/IMG/pdf/Manual\\_Estrategia\\_Penitenciaria\\_MX.pdf](http://www.redlece.org/IMG/pdf/Manual_Estrategia_Penitenciaria_MX.pdf) (Fecha de consulta: enero de 2014).

Bergman y Azola (20) señalan que para 2004 había 453 centros de reclusión en todo el país: 6 federales, 10 en el DF, 367 en los diferentes estados de la República y 70 en los municipios. La capacidad era de 151.000 y había 191.000 de más; para 2006 el sobrecupo era ya de 58.000. De 430 de los que se tenía información, 176 fueron inaugurados en 1970, otros 176 entre 1971 y 1990 y otros 78 entre 1991 y 2004. Explican que la población penitenciaria creció a una tasa anual promedio de 9% de 1992 a 2002, acelerándose a partir de 1996. El incremento se debió, según los autores, a tres factores: a) incremento de los índices delictivos; b) reformas a los códigos que endurecieron las penas y c) medidas administrativas que prolongaban la estancia en prisión. Otro hallazgo importante en su investigación fue que la gran mayoría de los internos estaban ahí por delitos menores y por carecer de recursos que les hubieran permitido evitar la cárcel mediante sobornos. Para los traficantes de droga, explican: *“Entonces, lo que abunda en las prisiones no son los traficantes de mayor envergadura sino los pequeños comerciantes o probablemente consumidores que fueron detenidos con cantidades que apenas superaban las permitidas y toleradas para el consumo personal”* (21). Ello se traduce en un gran número de pobres en las prisiones y una elevada proporción de delincuentes profesionales que quedan impunes. Por ejemplo, y en cuanto al secuestro, los investigadores hallaron que solo el 4% de la población carcelaria se hallaba cumpliendo condena por el delito de secuestro. El mayor nivel de corrupción se encontró en la policía preventiva y la policía judicial. Existe también una violación sistemática de los estándares mínimos del debido proceso legal desde el momento de la detención hasta la sentencia, de tal modo que la mayoría de las veces el acusado se percibe como injustamente castigado. Concluyen que la falta de recursos y personal calificado propiciaba altos niveles de corrupción en los reclusorios, que se manifestaban en tráfico de influencias (22), rezago en la revisión de expedientes, introducción, venta y consumo de drogas, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento. Para el tema de la impunidad vale la pena también incluir el aporte de Eduardo Buscaglia. El especialista afirma que según Miguel Ángel Osorio Chong, durante el sexenio de FCH quedó impune el 99% de los delitos: *“Entre 2006 y 2011 se cometieron 10.6 millones de delitos a nivel nacional. Ocho de cada diez delitos son denunciados. Y de estos 15% son resueltos. Se estima que solo uno de cada cien delitos se castiga”*(23).

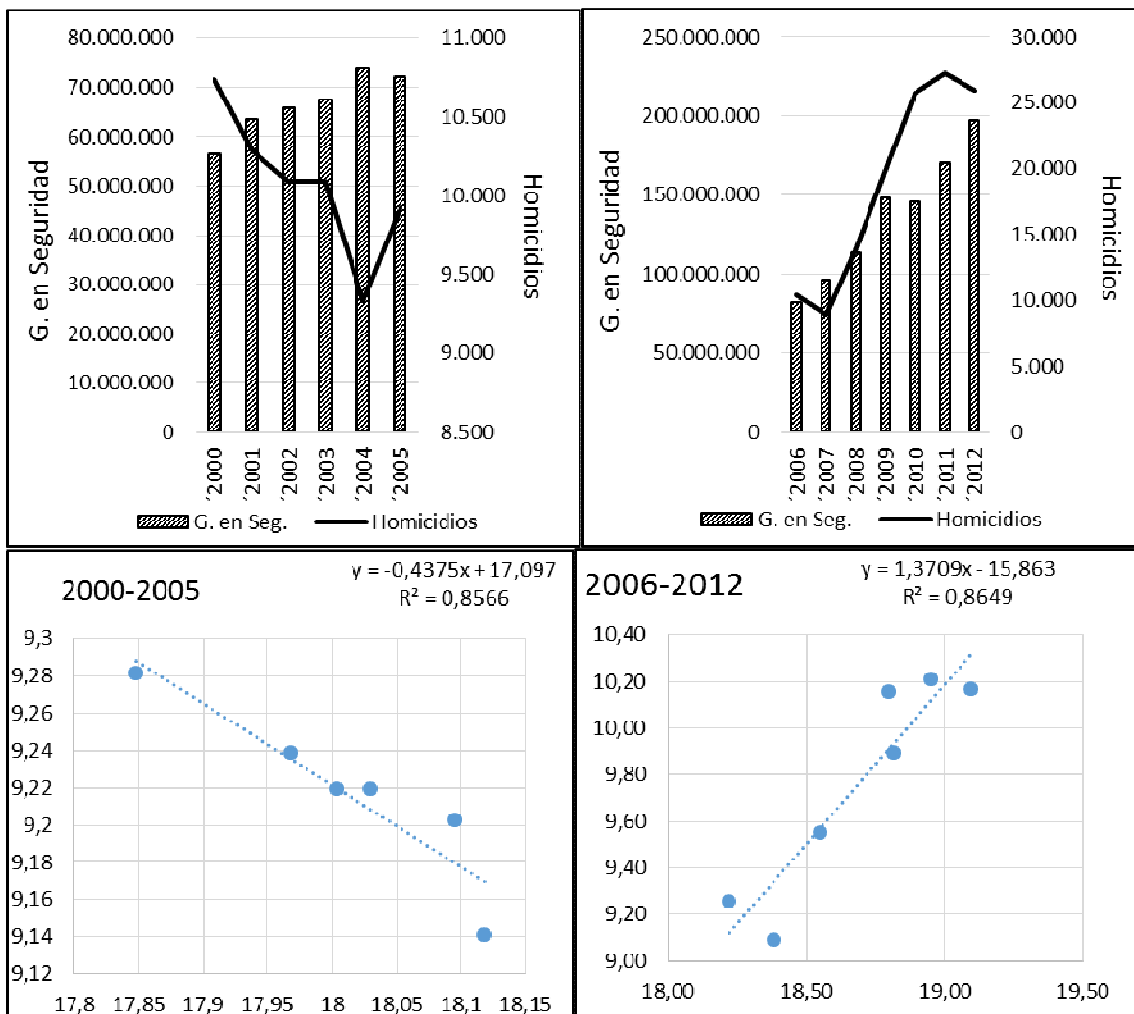
### **III. Gasto en seguridad y homicidios**

La gráfica 4 se compone de cuatro paneles que comparan los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón. Los gastos en seguridad aparecen en barra, mientras que el comportamiento de los homicidios en línea continua. Abajo aparecen las correlaciones para cada uno de los



períodos. En el período de 2000 a 2005, se observa una caída constante de los homicidios conforme aumenta el gasto público etiquetado a los rubros de seguridad. Así, el nivel de homicidios cae de 10.737 en 2001 a 9.329 en 2004, mientras que en el mismo período, los gastos aumentan de 56.4 mil millones de pesos a 73.9 millones de pesos. De 2004 a 2005, los homicidios repuntan de 9.300 a 9.900, mientras que los gastos descienden ligeramente de 73.9 mil millones de pesos a 72.2 mil millones de pesos. Aquí se manifiesta lo que señala Felipe Calderón en el primer apartado, es decir, que este repunte se explica por la derogación de la ley que restringía la adquisición de armas en los Estados Unidos (*Federal Assault Weapons Ban*) por un lado, y por otro, por el rompimiento entre el Cartel de Juárez y el del Pacífico evidenciado por la lucha del territorio y las plazas. En el panel inferior izquierdo de la gráfica 4 aparece una correlación entre los gastos en seguridad vs. homicidios en escala logarítmica. Así, durante el período 2000-2005 por cada punto porcentual de aumento en el presupuesto de seguridad, los homicidios disminuían en 0.43, con una  $R^2$  de 85%, lo cual es muy significativo. Es decir, que durante el sexenio de Vicente Fox, un mayor gasto en seguridad se reflejaba en una disminución de los homicidios, lo cual corresponde a una lógica de eficiencia. O sea, en términos relativos (ver tabla 1), menores gastos en seguridad, dieron lugar a una disminución de homicidios. En lo que toca al panel superior derecho, que proyecta el comportamiento de los gastos en seguridad vs. homicidios para el período 2006-2012, se observa que tras una caída de los homicidios de 10.452 en 2006 a 8.867 en 2007, el número de estos comienza a aumentar de manera acelerada hasta alcanzar la cifra más alta en 2011, cuando fueron 27.213. Para 2012, mientras que el presupuesto en los seis rubros de seguridad aumentaba a 196.952.5, es decir en 15.6% con respecto al año anterior, la cifra de homicidios caía a 25.967, o sea un descenso del 4.57%. En el panel inferior derecho de la gráfica 4 aparece la correlación gastos en seguridad vs. homicidios durante el período 2006 a 2012; de ahí se desprende que por cada punto porcentual de aumento en el gasto en seguridad, los homicidios se incrementaron en 1.3% con una  $R^2$  de 86%, lo cual es aún más significativo. Es decir que un incremento en gastos en seguridad en términos relativos y absolutos, se manifestó en un aumento mayor de homicidios en términos porcentuales. Ello habla de un fracaso de la Estrategia Nacional de Seguridad dentro de un análisis simple costo-beneficio.

#### **Gráfica 4. Homicidios vs. gastos en seguridad**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Mortalidad. Conjunto de Datos: defunciones por homicidios", 2014.  
[http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mort\\_dh](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mort_dh) (Fecha de consulta: mayo de 2014); Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Análisis presupuestarios." Op. Cit.

#### IV. Entidades más beneficiadas por la Estrategia Nacional de Seguridad

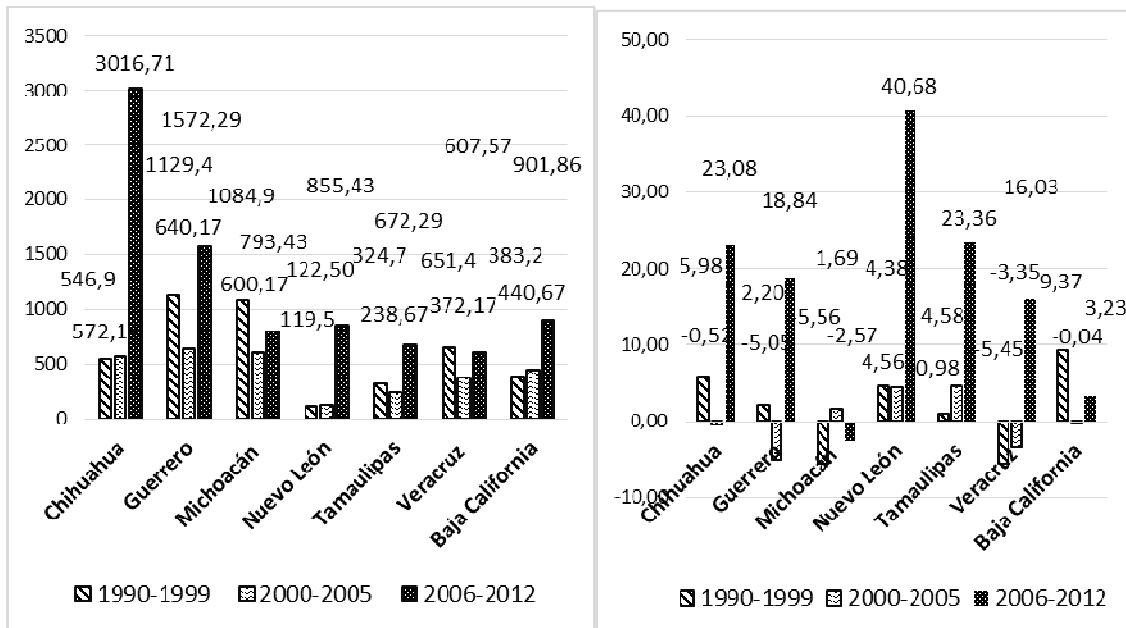
En la tercer política de acción, denominada *la reconstrucción del tejido social y prevención del delito*, Felipe Calderón señala que los estados más beneficiados por la Estrategia Nacional de Seguridad fueron Baja California a partir de 2008, Chihuahua y Nuevo León a partir de 2010; mientras que en Guerrero, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz no se contó con el apoyo de las autoridades locales, por lo que el beneficio fue temporal. Según Calderón, la Estrategia Nacional de Seguridad logró revertir la tendencia que tomaba la

violencia vía homicidios en el nivel nacional al concluir su sexenio. Para evaluar dicha afirmación, estudiaremos lo que ocurrió en estas entidades en términos de homicidios promedio por año; tasa media de crecimiento anual; participación de homicidios en el gran total nacional y el máximo número de homicidios cometidos en un solo año.

En las gráficas 5 y 6 se pueden apreciar dos indicadores por período; el promedio de homicidios y la tasa media de crecimiento anual, de 1990-1999, 2000-2005 y 2006-2012. En todos los casos los promedios anuales de homicidios fueron más altos en el período de Felipe Calderón. El salto más notable lo tuvo Chihuahua, que pasó de 546.9 en el primer período, a 572.17 en el segundo y a 3016.71 en el tercero. Es decir que del sexenio de Vicente Fox al sexenio de Felipe Calderón, el promedio se multiplicó cinco veces. En el caso de Guerrero, el promedio en la década de los 90 fue de 1129.4, descendiendo durante 2000-2005 a 640.17 homicidios por año, pero repuntando a 1572.29 entre 2006 y 2012, es decir, superando en 40% el nivel registrado en la década de los 90. Michoacán tuvo su cifra más alta en los 90 con un promedio anual de 1084, y aunque repuntó durante el sexenio de Felipe Calderón, no alcanzó los niveles de los noventa, llegando solo a 793.43 homicidios anuales en promedio. El estado de Nuevo León conservó un promedio anual de 120 homicidios por año durante los dos primeros períodos, pero se incrementó a 855.4, es decir en más de 7 veces. En Tamaulipas, el promedio durante los 90 fue 324.7; desciende a 238.67 de 2000 a 2005 y se eleva a 672.29 en el período de Felipe Calderón, es decir 280% con respecto al período inmediatamente anterior, pero solo en 200% con respecto a la década de los 90. Veracruz tuvo su auge en la década de los 90 y durante el sexenio de Calderón se incrementó el promedio de homicidios, pero solo alcanzaron el 93% del nivel registrado en los 90. Baja California Norte observó un incremento sostenido en los tres períodos, pero muy acentuado del segundo al tercero, pasando de 440.6 a 901.86, es decir aumento de casi 200%.

Gráfica 5. Homicidios promedio por año

Gráfica 6. Tasa Media de Crecimiento Anual (%)



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Mortalidad.." *Ibid.*

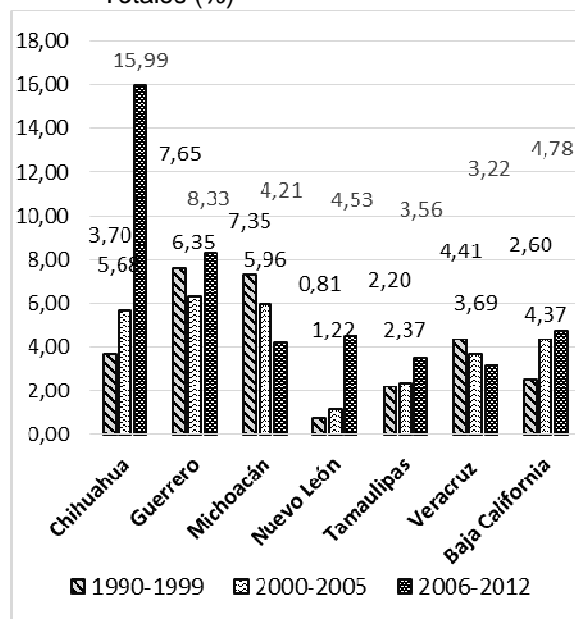
En la gráfica 6 se muestra la Tasa Media de Crecimiento Anual por período. Todos los estados tienen las mayores Tasas Medias de Crecimiento Anual de los tres períodos durante el sexenio de Felipe Calderón, excepto Baja California Norte y Michoacán. En primer lugar destaca Nuevo León con 40.68%; le sigue Tamaulipas con 23.36%; Chihuahua: 23.08; Guerrero: 18.84%; Veracruz: 16.03% y Baja California Norte: 3.23%. Michoacán presenta inclusive una Tasa Media de Crecimiento Anual de -2.57%, que significa una tendencia a la disminución. Durante la década de los 90, la entidad federativa con la mayor Tasa Media de Crecimiento Anual fue Baja California Norte con 9.37%, seguido de Chihuahua con 5.98%, Nuevo León con 4.56% y Guerrero y Tamaulipas con solo 2.2% y 1% respectivamente. Michoacán y Veracruz tuvieron Tasas Medias de Crecimiento Anual negativas con -5.56% y -5.45% respectivamente, lo cual nos habla de una tendencia importante a la baja. Durante el período 2000-2005 Chihuahua, Guerrero, Veracruz y Baja California Norte muestran Tasas Medias de Crecimiento Anual negativas con -0.52%; -5.05%; -3.35% y 0.04% respectivamente. Solo Michoacán y Tamaulipas presentan Tasas Medias de Crecimiento Anual positivas de 1.69% y 4.58% respectivamente.

La gráfica 7 muestra la participación de las entidades federativas en el total de homicidios por período. En Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Baja California, la

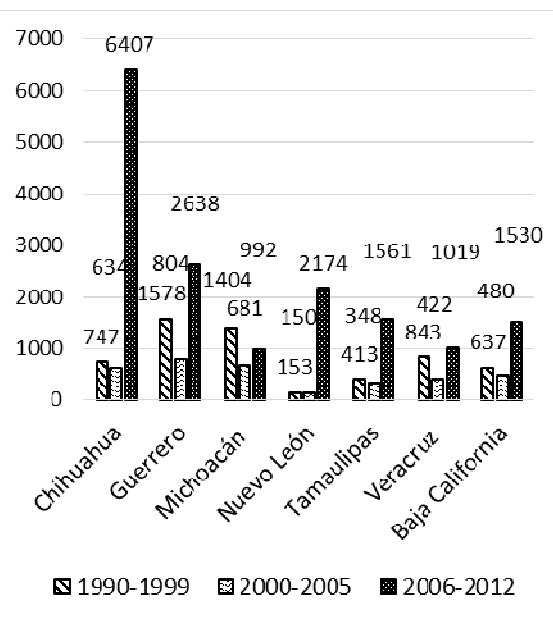
participación fue creciente y sostenida. Sin embargo, los estados en donde esta se incrementó con mayor intensidad fueron Chihuahua y Nuevo León, pues pasó de 3.7% y 0.81% en el período de 1990 a 1999 a 16% y 4.53% respectivamente en el sexenio de Felipe Calderón. Por otro lado, Michoacán y Veracruz vieron reducir su participación en el gran total, pasando de 7.35% y 4.41% en la década de los 90 a 4.21% y 3.22% respectivamente en el período 2006-2012. Por último, el estado de Guerrero tuvo una participación de 7.65% en los 90; cayó a 6.35% en el sexenio de Vicente Fox y repuntó a 8.33% en el período de Felipe Calderón, superando con ello el nivel de los 90.

Por último, la gráfica 8 nos muestra el record de homicidios cometidos en un solo año. Todos se alcanzaron en el período 2006-2012, excepto en Michoacán donde alcanzó su máximo en 1992 con 1404 homicidios. Destaca en primer lugar Chihuahua con 6407 homicidios en el año 2010. Esta entidad cerró con 2772 homicidios en 2012. En segundo lugar aparece Guerrero con 2638 homicidios en 2012; en tercer lugar Nuevo León con 2174 homicidios en 2011 y cerrando con 1832 en 2012. En cuarto lugar aparece Tamaulipas con 1561 en 2012; en quinto está Baja California con 1530 alcanzado en 2009 y cierra en 2012 con 581 homicidios. En el sexto lugar está Veracruz con 1019 homicidios, record alcanzado en 2012; en el sitio número siete está Michoacán con 992 homicidios cometidos en el año 2006; esta entidad cerró con 827 homicidios. Este análisis nos señala que Baja California Norte y Chihuahua sobresalen por una acentuada historia de violencia en la década de los 90 y que durante el sexenio de Felipe Calderón, solo Chihuahua la incrementó de manera sustancial. Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz pasaron de ser entidades relativamente pacíficas durante el período 2000-2005 a convertirse en las más inseguras durante el período 2006-2012. Se podría atribuir la disminución de homicidios en Chihuahua, Nuevo León y Baja California a la Estrategia Nacional de Seguridad, pero solo si se compara con el nivel máximo de homicidios alcanzados en un solo año, siempre y cuando este haya tenido lugar en el sexenio de Felipe Calderón.

Gráfica 7. Participación de entidades en homicidios Totales (%)



Gráfica 8. Número máximo de homicidios cometidos en un solo año



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Mortalidad..." *Ibid.*

De acuerdo con lo señalado por Felipe Calderón en el primer apartado, en la segunda etapa de la evolución del crimen organizado pululan el secuestro y la extorsión en detrimento de la población como una señal del debilitamiento del Estado. Asimismo, el desempleo pudo haber alimentado los niveles de violencia toda vez que el proceso de reclutamiento en las filas del crimen organizado creció a la par con las actividades criminales. En el afán de arrojar luz a este punto de vista, la tabla 3 nos muestra la correlación  $R^2$  entre el secuestro, extorsión, homicidios y desempleo. En las primeras tres columnas se tomaron cifras anuales de 2000 a 2012, mientras que en las últimas tres, se correlaciona el desempleo con las tres variables únicamente en el período 2005-2012, en el cual este fenómeno se manifestó de manera conspicua como ya se ha comentado. El análisis se hace con el grupo de entidades que más se beneficiaron de la Estrategia Nacional de Seguridad: se correlacionó la extorsión vs. el secuestro (primera columna); secuestros vs. homicidios (segunda columna); extorsión vs. homicidios (tercera columna); secuestros vs. desempleo (cuarta columna); extorsión vs. desempleo (quinta columna) y homicidios vs. desempleo (sexta columna). La primera columna nos dice que el 85% de los secuestros están asociados a las extorsiones en el estado de Chihuahua, seguido por Tamaulipas con 63%. En caso de secuestros vs. homicidios, todas las

entidades tienen un porcentaje por arriba del 50%, lo cual se considera significativo, despuntando Michoacán con 90%, seguido por Nuevo León con 85.7% y Veracruz con 85.6% en tercer lugar. En la tercera columna, extorsión vs. homicidios, cuatro entidades acusan niveles por arriba del 50%: Chihuahua (70%), Baja California (66%), Tamaulipas (59%) y Michoacán (53%). La cuarta columna muestra la correlación del desempleo asociado al secuestro, en donde cuatro entidades se posicionan por arriba del 50%: Tamaulipas (71%); Chihuahua (64.9%); Guerrero (64.5%) y Michoacán (56.8%). En el caso de la extorsión asociada al desempleo detallada en la quinta columna, en Tamaulipas (69%) mostró ser más aguda, seguida de Chihuahua (67%); Guerrero (56.94%); Baja California (54%) y Veracruz (52%). La sexta y última columna señala los homicidios asociados al desempleo; aquí aparece el estado de Guerrero con el 89% en primer lugar, seguido por Chihuahua con 83%; Tamaulipas 72%; y 55% en Michoacán. Ponderando los niveles más altos arrojados por este análisis, resulta que Chihuahua y Tamaulipas destacan como las entidades más inseguras; seguidas por Guerrero y Michoacán.

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

	Extorsión vs. Secuestro (2000-2012)	Secuestro vs. Homicidios (2000-2012)	Extorsión vs. Homicidios (2000-2012)	Secuestro vs. Desempleo (2005-2012)	Extorsión vs. Desempleo (2005-2012)	Homicidios vs. Desempleo (2005-2012)
Baja California N	0.3326	0.616	0.6608	0.2372	0.5411	0.3053
Chihuahua	<b>0.8534</b>	0.7761	<b>0.7037</b>	0.6491	0.6713	<b>0.8301</b>
Guerrero	0.2926	0.7901	0.2088	0.6452	0.5694	<b>0.8981</b>
Michoacán	0.3408	<b>0.9061</b>	0.5316	0.5683	0.2274	0.5583
Nuevo León	0.0446	0.857	0.0502	0.1084	0.0182	0.1199
Veracruz	0.1592	0.8561	0.0382	0.3546	0.5248	0.2934
Tamaulipas	0.6305	0.8179	0.5907	<b>0.7138</b>	<b>0.6912</b>	0.726

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. "Incidencia delictiva. Estadísticas y Herramientas de Análisis, 2014"  
[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva\\_Nacional\\_fuero\\_comun](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun) (Fecha de consulta: mayo 2014).

## Conclusiones

En primer lugar, se pudo observar a nivel general una pequeña disminución de los homicidios al concluir la administración de Felipe Calderón (Gráfica 4). En segundo, la Estrategia Nacional de Seguridad se hizo evidente en el comportamiento de los recursos públicos etiquetados en el presupuesto de egresos de la Federación asignados a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría

de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial. Estas oficinas públicas fueron sustancialmente favorecidas durante el sexenio de Felipe Calderón con el fin de asegurar y restablece la paz social. No obstante, en términos de homicidios se advirtió un problema de eficiencia, en el sentido de que a mayores recursos públicos en seguridad correspondió un mayor número de homicidios, lo cual conduce a pensar en el fracaso de la Estrategia Nacional de Seguridad, por lo menos en el corto plazo. En tercer lugar y según Felipe Calderón, las entidades más beneficiadas por la Estrategia Nacional de Seguridad fueron Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz. En ellas no solo se aplicaron programas como *Limpiemos México* y *Todos Somos Juárez*, sino que fueron objeto de múltiples apoyos mediante fondos públicos adicionales, tal y como se explicó en el primer apartado. El exmandatario afirma que al final de su sexenio había logrado revertir la tendencia de la violencia. Sin embargo, de los cuatro indicadores de violencia aplicados a las entidades estudiadas, destaca el período de Felipe Calderón como el más violento. Solo en términos de número máximo de homicidios cometidos en un solo año, se pudo detectar una disminución en Chihuahua, Nuevo León y Baja California al finalizar el sexenio. Por el contrario, en las entidades restantes, excepto Michoacán, parece que la Estrategia Nacional de Seguridad las hizo más inseguras, pues en el 2012 alcanzaron su nivel más alto en homicidios.

Felipe Calderón explicó que la criminalidad evoluciona en tres etapas: predatoria, parasitaria y simbiótica; la segunda se distingue por la extracción de rentas a la comunidad a través de extorsión y secuestro. Al correlacionar estas variables entre sí y combinarlas con el desempleo —factor que el exmandatario consideró en su Estrategia Nacional de Seguridad como fundamental para entender la violencia— se obtuvieron altos niveles de correlación, lo cual sugiere que la etapa en que se desarrolló el crimen organizado y/o la criminalidad en su sexenio pudo haber sido la segunda, con una alta probabilidad de ser simbiótica en entidades como Chihuahua y Tamaulipas en primer lugar, seguidas por Guerrero y Michoacán.

Sin duda, la Estrategia Nacional de Seguridad identificó correctamente las causas de la violencia y absorbió cuantiosos recursos públicos que aplicó en la contratación de un mayor número de elementos de la fuerza pública, mejoras laborales, modernización del equipo e infraestructura, etc. Sin embargo, los resultados fueron magros, toda vez que no hubo cambios en el sistema penal y de justicia. No obstante, poco o nada se hizo en torno al problema de la impunidad, inmerso en las altas estructuras de poder en México, tal como lo señaló el especialista Edgardo Buscaglia en su obra "*Vacíos de poder en México*"(24).

---

## Notas



- 
- (1) Astorga, Luis. *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, México, Grijalbo, 2012; Paoli Bolío, Iván. "Evolución del Narcotráfico en México" en *Documentos de Trabajo* 355, Fundación Preciado Hernández A.C., 2010; Buscaglia, Edgardo. *Vacíos de Poder en México*, México, Debate, 2013; Dills, K. Angela, Jeffrey A. Miron, Garret Summers. "What do economist know about crime", en *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 13759, January, 2008. <http://www.nber.org/papers/w13759>; Scherer García, Julio. *La reina del pacífico*, México, Grijalbo, 2012; Ravelo, Ricardo. *Osiel*, México, Grijalbo, 2012; Coss Noguera, Magda. *Tráfico de armas en México*, México, Grijalbo, 2011; Reveles, José. *El Cartel incómodo*, México, Grijalbo, 2012; Villalobos, Joaquín. "Nuevos mitos de la guerra contra el narco" en *Nexos*, Enero de 2012, pp. 28-41.
- (2) Poiré, Alejandro. "Los homicidios y la violencia del crimen organizado. Una revisión a la tendencia nacional" en *Nexos*, Febrero de 2011, pp. 36-42. Véase también el trabajo de Sota, Alejandra y Miguel Messchasher. "Operativos y Violencia" en *Nexos*, Vol. 20, 2012. <http://www.nexos.com.mx/?p=15087> (Fecha de consulta 28 de junio de 2014).
- (3) Calderón Hinojosa, Felipe. *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*, México, Debate, 2014, p. 72.
- (4) Semáforo delictivo, 2015. <http://www.semaforo.mx/index.php>; Hernández Héctor-Bringas y José Narro Robles. "El Homicidio en México, 2000-2008" en *Papeles de Población*, Vol. 26, No. 63, Enero-Marzo, 2010. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-74252010000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-74252010000100009&script=sci_arttext) (Fecha de consulta: septiembre de 2015); Instituto Nacional de Estadística Geografía. "Resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública 2011", septiembre de 2011. <http://www.fundacionpantalla.org/articulos/pdf/s/envipe.pdf> (Fecha de consulta: septiembre de 2015)
- (5) *Ibid.*
- (6) *Ibid.*, p. 28.
- (7) *Ibid.*, p. XX
- (8) *Ibid.*, p. 30.
- (9) *Ibid.*, p. 35.
- (10) *Ibid.*, p. 37.
- (11) Calderón confrontó varias veces al gobierno norteamericano por tolerar la venta de armas a grupos del crimen organizado. Este punto alcanzó un nivel diplomático al hacer público el fracaso de la operación "Rápido y Furioso" en *The Economist*. "Mexico's Drug War. No so Fast". 21st January, 2012. <http://www.economist.com/node/21543183>
- (12) Lo que no toma en cuenta es que el principal factor que explica la caída en la criminalidad en esa década fue la legalización del aborto, como lo señala: Levitt, Steven y Stephen J. Dubner. *Freakonomics*, New York, Harpen Collins Publishers, 2005.
- (13) Según una nota del periódico alemán *Die Zeit*, el gobierno mexicano adquirió el G36, una ametralladora fabricada por Hecker & Koch por varios millones de euros. Sin embargo, como los alemanes tienen prohibido vender armas a países que violan los derechos humanos, Hecker & Koch le proveyó al gobierno mexicano con el *know how* para que fabricara su propia arma. Así en 2006, el ejército mexicano anuncia el FX05, una copia del G36 alemán. *Die Zeit. Gewähr für Drogenkrieg*, Junio, 2015, p. 22.
- (14) Op. Cit., p. 55.
- (15) Nótese que Felipe Calderón no contempla al estado de Sinaloa en esta lista, aunque esta entidad aparezca entre los más violentos.
- (16) A ello habría que agregar el deceso de dos Secretarios de Gobernación y sus acompañantes: Juan Camilo Murillo en de noviembre de 2008 y Francisco Blake Mora en noviembre de 2011.
- (17) Op. Cit., p. 38.
- (18) Leticia Gasca afirma que la construcción de prisiones constituyó una verdadera alternativa para la industria de la construcción, toda vez que esta sufría las secuelas de la recesión de 2009. Una de las constructoras más beneficiadas fue Homex a la cual la SSP otorgó un contrato de largo plazo para la construcción y operación de un centro penitenciario en Morelos y otro en Chiapas. Ello equivalía a unos 2.100 millones de pesos anuales por las dos prisiones por un período de 20

---

años. Gasca Serrano, Leticia y Ricardo Aguilar. "Casas para presos" en *Expansión*, Octubre-Noviembre de 2012, pp. 70-78.

(19) Azola publicó los resultados de una investigación sobre las condiciones en que vivían los internos en centros de rehabilitación del Distrito Federal y del Estado de México. Concluye que ya en 2006 se evidenciaban no solo problemas de hacinamiento, sino un deterioro creciente en infraestructura, mala alimentación, altos niveles de corrupción y violencia en su interior. Véase: Azola, Elena. "Las condiciones de vida en las cárceles mexicanas" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLIX, N° 200, Mayo-junio, 2007, pp. 87-97.

(20) Bergman, Marcelo y Elena Azaola. "Cárceles en México. Cuadros de una crisis" en *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° I, Quito, Mayo 2007, p. 76.

(21) *Ibid.*, p. 81.

(22) No es sorprendente que cada año, de 2006 a 2012, se haya fugado un alto número de presos de las diferentes prisiones del país. Tan solo por citar algunos ejemplos publicados en la prensa, se tiene noticia de las siguientes fugas: 11 presos de Nuevo Laredo Tamaulipas en 2006; 6 reos de alta peligrosidad de Michoacán en 2007, 17 presos de Reynosa en 2008; 53 presos de la prisión en Zacatecas en 2009; 141 presos de Nuevo Laredo en 2010; 32 reos de Veracruz en 2011 y 132 de Coahuila en 2012. *El Universal*. "Cronología de fugas masivas de reos en México". 7 de septiembre 2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/870947.html> (Fecha de consulta: julio de 2014).

(23) Buscaglia, E. Op. Cit. p. 55-56.

(24) *Ibid.*.

Recibido: junio de 2015.

Aprobado: septiembre de 2015.

**Para citar este trabajo**

Reyes Guzmán, G.; Moslares García, C.; Hernández Victoria, P. "Homicidios, secuestros y extorsiones: disminución de la violencia como prioridad de la Estrategia Nacional de Seguridad en México (2006-2012)" en Cuadernos de H Ideas [En línea], vol. 9, n° 9, diciembre 2015, consultado...; URL: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/cps/article/view/2780>