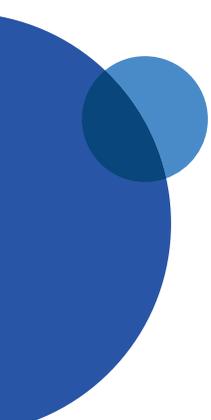


# Fracasos en la estrategia de seguridad

**Lorena Becerra** / Directora de Investigación en Seguridad Pública  
**Mariana Meza** / Investigadora

Septiembre 2015





El lunes 11 de diciembre de 2006 el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña – acompañado por los titulares de SEDENA, Seguridad Pública, Marina y PGR – anunció el despliegue de siete mil efectivos de fuerzas federales para llevar a cabo el llamado Operativo Conjunto Michoacán. Esta fecha marcó el inicio de la lucha contra el crimen organizado que ha sido objeto de gran controversia en términos de estrategia y efectividad por los últimos años.

Se esperaba que la incursión de Policías Federales, Ejército y Marina en Tierra Caliente resolvieran los problemas de inseguridad y violencia derivados de la presencia de organizaciones criminales y las disputas de territorio entre los distintos grupos delictivos que aquejaban a la población. Sin embargo, tras casi una década de combate, la ausencia de resultados ha hecho evidente el fracaso de la estrategia y la necesidad de replantearla. Aunque algunos cárteles han sido minados, han emergido nuevos y la fragmentación de algunas organizaciones delictivas ha generado aún más violencia y nuevos retos en el combate. Aunado a esto, la presencia de organizaciones criminales se ha expandido en el territorio nacional y la penetración de muchas de ellos se ha incrementado en diversas zonas.

Como resultado, los delitos de alto impacto que se asocian al crimen organizado no han disminuido. En paralelo, la incidencia delictiva ha aumentado en los últimos años, lo que ha generado un desgaste considerable en las instituciones de seguridad. Dentro de los principales indicadores observamos un deterioro en la percepción de seguridad en la opinión pública, una severa erosión en la confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones y una creciente percepción de impunidad. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) que publica anualmente el INEGI demuestra que en 2014 el 73% de los ciudadanos se sienten inseguros en su estado; el 83% considera que la mayoría de los crímenes se mantienen impunes; 41% confía poco o nada en la Policía Federal; el 55% en la policía estatal y el 18% en el Ejército.

El caso del Ejército es muy relevante pues, si bien es una de las instituciones que gozan de mayor respaldo y confianza por parte de la ciudadanía, la permanencia del Ejército en las calles y la escasa rotación de elementos castrenses entre los territorios en conflicto, son factores que aumentan la posibilidad de que

<sup>1</sup> Como lo muestra la más reciente encuesta del periódico Reforma, la confianza en el Ejército se ha venido erosionando a nivel nacional de manera sistemática en los últimos años.

ocurran desencantos entre la ciudadanía y los militares<sup>1</sup>. Por supuesto, existen variaciones importantes a nivel estatal en estos indicadores y es necesario tomarlas en cuenta para evitar generalizar conclusiones de diagnóstico. No obstante, estas variables sí nos indican un deterioro significativo en la opinión pública a nivel nacional en los últimos años.

El propósito del presente texto es analizar el impacto de la estrategia de combate al narcotráfico y el crimen organizado que siguió el gobierno de Felipe Calderón y mantuvo Enrique Peña Nieto, en las percepciones de seguridad e impunidad y en la confianza en los cuerpos de seguridad a nivel estatal. Para examinar el comportamiento de estas variables recurrimos a un modelo estadístico que incorpora variables institucionales, estructurales y socio-demográficas a nivel estatal en el periodo de 2006 a 2013.<sup>2</sup> De esta forma podemos analizar el impacto de las acciones gubernamentales en el tema de seguridad en las percepciones ciudadanas tomando en cuenta las características de los estados.

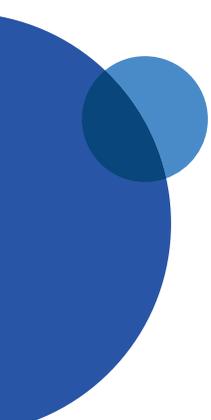
Analizamos los efectos de la implementación de cuatro de los ejes principales de la estrategia de seguridad:

- 1) el gasto en seguridad (incremento del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública),
- 2) el número de policías por cada 100 mil habitantes,
- 3) el avance en la acreditación de policías y
- 4) los operativos conjuntos realizados por el Ejército, la Marina y la Policía Federal – en la confianza en las instituciones de seguridad, la percepción de inseguridad de la entidad y la percepción de impunidad.

En particular nos concentramos en el impacto en la confianza en las instituciones de seguridad, la percepción de que la entidad es insegura y la percepción de impunidad – o la creencia de que los delitos no son castigados por las autoridades

<sup>2</sup> Se utilizó un modelo regresión tipo logit con errores estándar robustos agrupados por la unidad de muestreo de la encuesta. Las variables independientes son la densidad poblacional, la tasa de desempleo, la tasa de pobreza, escolaridad, el peso que representa la actividad primaria en el PIB, el PIB per capita, el cambio en gasto del FASP, cambio en gasto en FAIS+FISM, policía acreditable, presencia de operativos conjuntos, cambio en robos con violencia, número de policías por cada 100mil habitantes, indicador de victimización, indicador de territorio disputado por cárteles. Por el periodo de tiempo que se contempla y las variables de control que se incorporan, este modelo nos permite identificar el efecto de los ejes de la estrategia de seguridad mencionados en el texto y representados por las mediciones en las que nos enfocamos.





que tiene la implementación de cuatro de los principales ejes de la estrategia de seguridad: el gasto en seguridad (incremento del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública FASP), el número de policías por cada 100 mil habitantes, el avance en la acreditación de policías, y los operativos conjuntos realizados por el Ejército, la Marina y la Policía Federal en los estados.

## Los operativos conjuntos

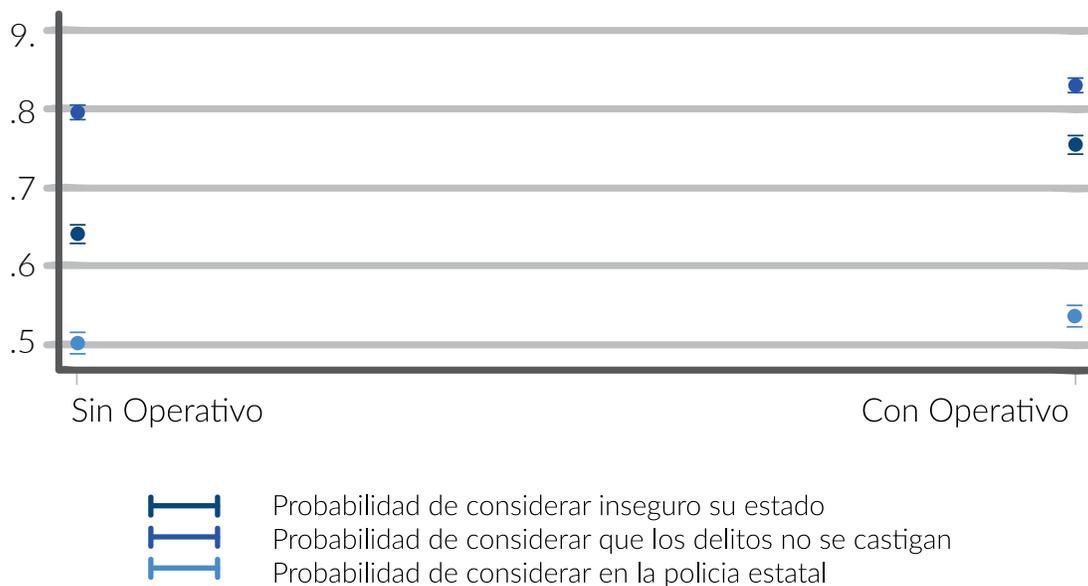
El Operativo Conjunto Michoacán marcó un punto de inflexión tanto en la administración del presidente Calderón como en la totalidad de su estrategia. Los operativos conjuntos se convirtieron una de las principales respuestas ante los estallidos de violencia en los estados desde ese momento. Estos operativos se utilizaron como medida reactiva y de mediano plazo para “contener” la violencia del crimen organizado en estados como Tamaulipas, Nuevo León, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Baja California, Chihuahua, Durango y Coahuila.

El impacto de los operativos conjuntos en la percepción de seguridad no fue el esperado. Los estados que tuvieron operativos tienen, en promedio, una probabilidad de 75% de ser percibidos como inseguros por su población aun tomando en cuenta la diferencia en duración de los operativos de estado en estado. Por el contrario, los estados sin operativos tienen una probabilidad promedio de 64% de percibir su estado como inseguro. De igual forma, en los estados con operativos conjuntos existe una percepción de impunidad de 83% contra 79% en los estados sin operativos. Por último, la confianza en la policía estatal es significativamente menor en estados con operativos - la probabilidad de no confiar en la policía estatal aumenta de 50% a 53%. Cabe notar que los operativos registrados en el análisis son desde el año 2006 mientras que las percepciones de la ciudadanía corresponden al año 2014. Estas cifras nos demuestran que los operativos no ayudaron a mejorar la percepción de la ciudadanía, ni en términos de confianza, ni de seguridad, ni de reducción de impunidad.

La violencia generada por el narcotráfico y el crimen organizado y el número de muertos y desaparecidos pusieron en tela de duda la estrategia seguida por el gobierno de Felipe Calderón. La llegada de Enrique Peña Nieto al gobierno representó una oportunidad para hacer ajustes, no obstante, la estrategia no

sufrió cambios sustantivos y la nueva administración únicamente hizo cambios en el terreno de la comunicación. Tan es así, que en enero de 2014, tras la escalada de violencia en Michoacán, Enrique Peña Nieto creó la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en Michoacán a cargo de Alfredo Castillo y que emulaba la fórmula de enviar policías y miembros del Ejército para intentar disminuir la criminalidad y violencia en la entidad.

**Gráfica 1.  
Operativos Conjuntos**



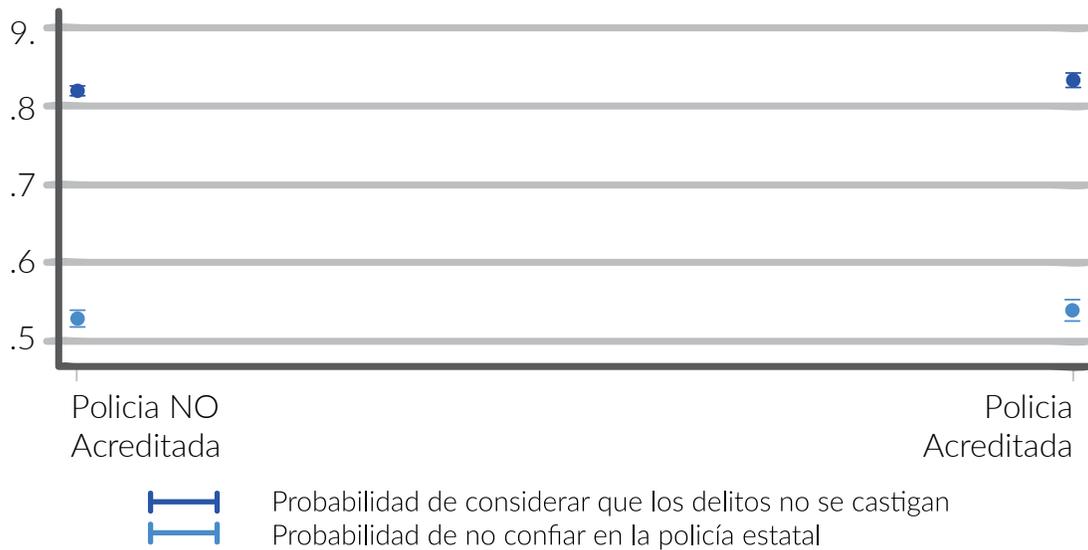
### La acreditación policial

A finales de 2010 se puso en marcha el programa Policía Estatal Acreditable para aplicar controles de confianza a policías estatales y proporcionar recursos para capacitación y compra de equipo. En 2011 y 2012 se destinaron 2.4 mil millones de pesos, cada año, para que las entidades federativas crearan sus módulos de Policía Estatal Acreditable. De acuerdo al SNSP a finales de 2012 se contaba con un avance del 85% a nivel nacional en los objetivos de acreditación. En teoría, la acreditación policial fungiría como un mecanismo de capacitación y mejora en la calidad de los cuerpos policiales locales aumentando la confianza de la ciudadanía y mejorando la percepción de corrupción.



Sin embargo, la acreditación no arrojó los resultado esperados pues en términos de percepción de impunidad no hubo una mejora significativa – pasó de 40% a 41% en las entidades que alcanzaron un nivel de acreditación superior al 90% en sus fuerzas estatales. Una de las fallas del programa de acreditación se debe a que el objetivo de certificación es el individuo o el policía, cuando en realidad se debería de trabajar adicionalmente por un sistema de acreditación independiente al gobierno que se encargue de supervisar los procesos, la organización y a los miembros de las instituciones policiales.

**Gráfica 2.**  
**Acreditación de Policías**

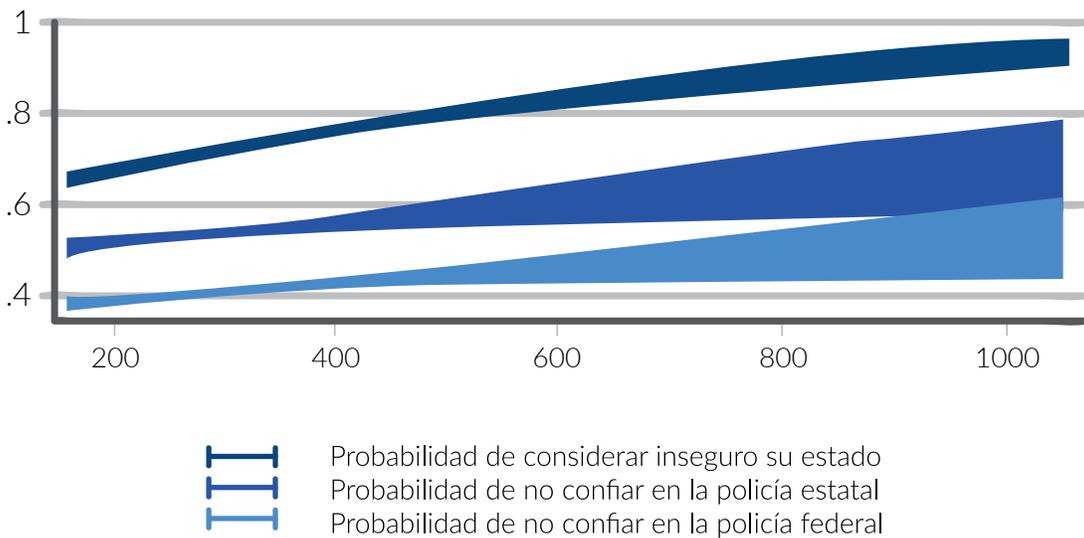


### Más policías, menos confianza

La percepción de seguridad no incrementa cuando hay más policías en las calles, sino que en ocasiones incluso empeora. Desgraciadamente, existen diversos casos de colusión de algunos miembros de las policías de los distintos niveles, desde federal hasta municipal, con la delincuencia organizada. El caso emblemático es el de la matanza de los 43 normalistas en Iguala en el cual, de acuerdo a la Procuraduría General de la República, policías municipales de

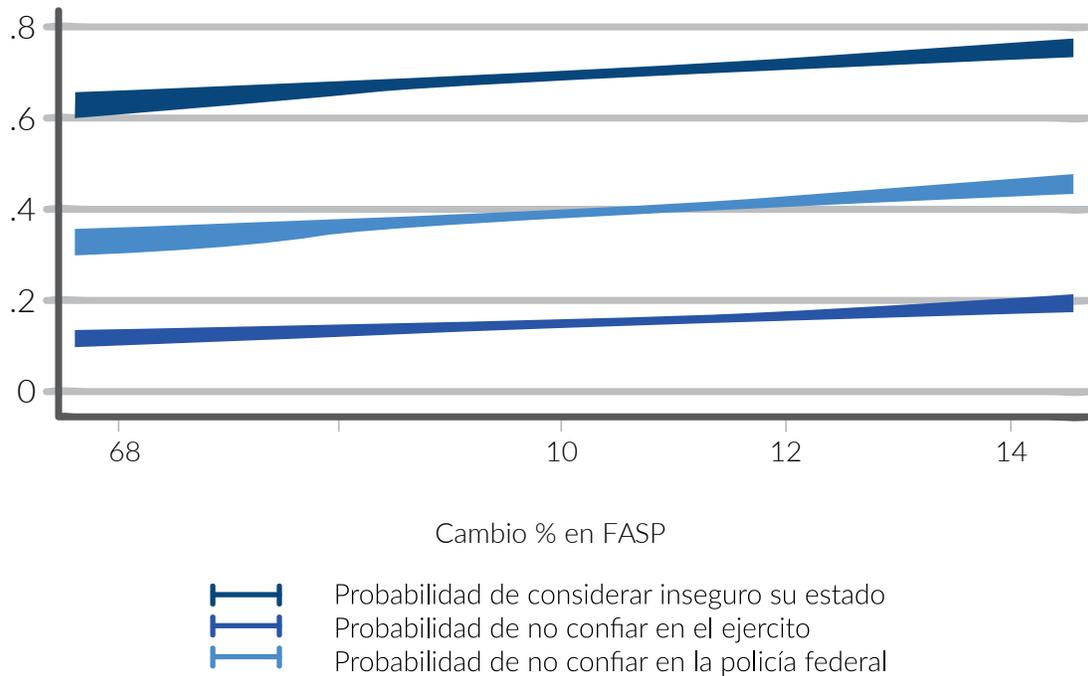
Cocula entregaron a los jóvenes a manos del grupo delictivo Guerreros Unidos. El incremento de uniformados en los estados aumenta la desconfianza en las propias policías, específicamente en la policía federal de 38% a 52% y la estatal de 50% a 68%. De manera similar, a mayor número de policías no existe una mejora en la percepción de seguridad de la entidad. Por el contrario, un aumento en el número de policías genera un incremento promedio en la percepción de inseguridad de 65% a 92%. Esto puede tener dos interpretaciones: por un lado al observar más policías los ciudadanos pueden percibir que existe mayor delincuencia; por otro lado, dados los niveles de desconfianza en los órganos policiales, un incremento en el número de policías puede hacer que los ciudadanos se sientan más vulnerables si además contemplan la posibilidad de colusión con el crimen organizado.

**Gráfica 3.**  
**Policías por cada 100 mil habitantes**



## Gasto inútil

**Gráfica 4.  
Gasto en Seguridad**

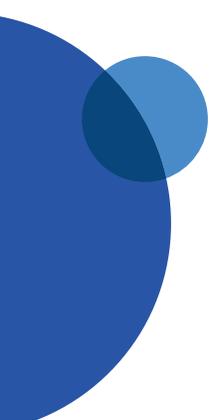


El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) consiste de recursos que la federación transfiere a las entidades para reclutar y formar recursos humanos, obtener equipamiento, construir instalaciones para la procuración de justicia, y fortalecer a las instituciones de seguridad locales. Los recursos del FASP han aumentado considerablemente de 6.9 mil millones de pesos en 2010 a 7.9 mil millones en 2014. Sin embargo, como gran parte de las transferencias federales, el FASP carece de lineamientos de asignación basados en criterios de eficiencia y resultados, y da pie a que el gasto sea ejercido de manera discrecional. Por ejemplo, la fórmula de distribución del FASP penaliza el subejercicio provocando que el gasto se incremente a final del año y en muchas ocasiones en rubros que no fueron aprobados por el SNSP.

Además, no existe ni la suficiente transparencia ni una forma estandarizada por parte de los estados para reportar a qué rubros se destinaron los recursos del FASP. Por consiguiente, no hay manera de asegurar que estos recursos efectivamente se destinen al fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia.

Como demuestra la Gráfica 4, un aumento en los recursos que recibe la entidad por medio del FASP no resulta en una mejora en los indicadores de confianza en las instituciones. De igual manera, la percepción de inseguridad de los individuos aumenta de 63% a 75% para aquellos estados que han recibido mayor cantidad de recursos por este concepto en los últimos años. Esto se debe a la estructura de incentivos en la asignación del recurso mismo. Por un lado, el FASP premia a aquellos estados que hayan registrado una disminución en sus tasas de incidencia delictiva. Por otro lado, también otorga mayores recursos a las entidades que reporten niveles altos de delitos de alto impacto. La idea es que los estados que sufran de un problema grave de violencia e inseguridad, pero que también demuestren resultados concretos, sean los principales beneficiarios del FASP. Sin embargo, las cifras de denuncias ante las fiscalías o procuradurías locales – que son las que utiliza el SNSP para medir la incidencia de delitos – pueden ser modificadas con facilidad para obtener recursos. De igual forma, un decremento en las denuncias no necesariamente indica una mejora en la seguridad, especialmente si recordamos que la cifra negra a nivel nacional es de 94%. Por ende, es entendible que la percepción de inseguridad de los ciudadanos no mejora con estos recursos ya que no existe una garantía de que estos sean asignados de manera eficiente y de que efectivamente estén contribuyendo a mejorar las instituciones.





## Conclusiones

La estrategia de seguridad para combatir al narcotráfico y al crimen organizado que ha seguido el gobierno desde 2006 no ha logrado producir los resultados deseados. Ante los cambios en la dispersión y penetración de los grupos criminales a través del territorio nacional, es importante replantearse los distintos mecanismos y enfoques para combatirlos y debilitarlos. Dentro de estos cambios es muy importante tomar en cuenta las características de los estados para no aplicar medidas homogéneas, sino atender las necesidades específicas de cada uno. De igual forma, es muy importante tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía, ya que uno de los principales objetivos de la estrategia debe ser recuperar la confianza de la ciudadanía en las autoridades e instituciones y lograr eliminar la percepción de impunidad en el país.



**cidoc**

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.