

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS, A.C.



**ENTRE GRITOS Y BALAZOS: LA OPINIÓN PÚBLICA Y
LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO**

TESINA
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES

PRESENTA
HUGO RIVERA VILLANUEVA

DIRECTOR DE LA TESINA:
DR. JULIO ANTONIO RÍOS FIGUEROA

CIUDAD DE MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2018

A mis padres, mi hermana, Julio Ríos, María Inclán, Juan Salgado, Ángel Álvarez, Alejandro Nava, Ana Carolina Garriga, José Antonio Aguilar, Sebastián Garrido, Rosario Aguilar, Claudio López-Guerra, David Crow, Yuri, Antonio, Aranza, Noriega, Paco, Gerardo, Andrea, Sandra, Grecia, José Miguel, Mer, Natsumi, Rha, Esteban, Diana e Issa:

***Inicié bérbero
rodeado de orquídeas
floré por ellas.***

Índice

Introducción.....	1
Procuración de justicia: determinantes del desempeño	7
Hipótesis y argumentos	14
Metodología.....	18
Resultados.....	29
Conclusión	39
Referencias	44
Anexo	52

Tablas y gráficas

Tabla 1. Variables.....	23
Tabla 2. Estadística descriptiva de las variables explicativas.....	25
Gráfica 1. Distribución de la variable dependiente desempeño.....	26
Gráfica 2. Tendencias en el tiempo del desempeño de la PGR y de la aprobación del presidente en turno	29
Gráfica 3. Tendencias en el tiempo del desempeño de la PGR y de la percepción de la inseguridad en el tiempo	31
Gráfica 4. Tendencias en el tiempo del desempeño de la PGR y de la confianza en las instituciones en el tiempo.....	32
Tabla 3. Regresiones lineales	35
Gráfica 5. Tendencias en el tiempo del número de sentencias condenatorias y del número de averiguaciones previas	52

Gráfica 6. Distribución de la variable independiente aprobación.....	53
Gráfica 7. Predicción lineal del desempeño con la aprobación.....	53
Gráfica 8. Distribución de la variable independiente percepción	54
Gráfica 9. Predicción lineal del desempeño con la percepción.....	54
Gráfica 10. Distribución de la variable independiente confianza	55
Gráfica 11. Predicción lineal del desempeño con la confianza	55
Gráfica 12. Tendencia de la variable presupuesto en el tiempo	56

ENTRE GRITOS Y BALAZOS: LA OPINIÓN PÚBLICA Y LA PROCURACIÓN
DE JUSTICIA EN MÉXICO

Hugo Rivera Villanueva

Resumen

¿Qué efecto tiene la opinión pública en la procuración de justicia? Este trabajo analiza la confianza de la ciudadanía en las instituciones de gobierno mexicanas para investigar si la opinión pública tiene impacto en la procuración de justicia. Los datos para este estudio provienen de encuestas de opinión y de estadísticas sobre delitos federales. El comportamiento en el tiempo de las variables indica que la aprobación presidencial y la procuración de justicia están relacionadas. Además, la inercia institucional determina en gran medida el desempeño de las autoridades.

Introducción

La transición democrática significaba, para los mexicanos, el milagroso arribo de la prosperidad; sin embargo, la desigualdad y la inseguridad han gestado un alarmante desencanto con la democracia (Murayama 2015). Aunque estudios como el de Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000) señalan que el desarrollo económico genera estabilidad política y certidumbre en cuanto a la aplicación de las reglas (al menos las electorales) para los regímenes democráticos, las encuestas reflejan que la gente considera que la democracia es la causa del estado de derecho y de la prosperidad económica (Murayama 2015).

En todo caso, sea que el desarrollo genera estabilidad democrática o que la democracia genere prosperidad, el estado de derecho es clave. Según Jeremy Waldron (2011), el estado de derecho es entendido por tres distintas concepciones: la formal, la sustantiva y la procedimental. En primer lugar, la concepción formal del estado de derecho considera que el estado de derecho existe en sociedades que defienden los principios de la generalidad, claridad y consistencia. En segundo lugar, la concepción sustantiva relaciona al estado de derecho con el mercado, límites constitucionales, libertad y dignidad. Por último, la concepción procedimental argumenta

que, además, el estado de derecho demanda una serie de garantías y provisiones que preserven la justicia durante los procesos legales. Dado que el estado de derecho es un concepto esencialmente disputado (Waldron 2011), esta investigación se centra en uno de sus componentes esenciales: la procuración de justicia.

Joseph L. Klesner (2001, 125) halló, por medio de encuestas, que 33% de los mexicanos durante la transición a la democracia entendían que la democracia es esencialmente una forma de escoger a los gobernantes; sin embargo, 31% de los mexicanos consideraban que la principal tarea de la democracia es combatir al crimen. La procuración de justicia es un componente del estado de derecho y la ciudadanía cree que la democracia debe influir en la procuración de justicia. Entonces, la pregunta de investigación que motiva esta investigación es ¿qué efecto tiene la opinión pública en la procuración de justicia? En esta tesina, argumento que el gobierno reacciona a las evaluaciones negativas que las personas manifiestan por medio de la opinión pública. En concreto, esta investigación se enmarca en la literatura referente a las determinantes del desempeño de las agencias de procuración de justicia.

El efecto de la opinión pública en las agencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública no ha

sido estudiado profundamente; asimismo, los estudios sobre la opinión pública y la seguridad pública (Roberts 1992; Cullen, Fisher y Applegate 2000; Zimring y Johnson 2006) funcionan para Estados democráticos en los que los responsables de las agencias gozan de independencia significativa de los poderes políticos. En cuanto a los determinantes de la procuración de justicia, algunos autores proponen que los policías y los criminales pueden entenderse bajo una lógica microeconómica en la que el gobierno y los criminales son actores racionales que buscan maximizar sus utilidades (Becker 1968; Becker y Stigler 1974; Garoupa 1998; Garoupa y Jellal 2004; Bergman y Cafferata 2009; Echazu y Garoupa 2010). Otros estudiosos han enfatizado la importancia de estudiar los determinantes del desempeño de la procuración de justicia desde la historia y tomando en cuenta la inercia institucional, en la que las decisiones tomadas en el pasado limitan las posibles acciones de los agentes en el presente (Greenwood 1980; Magaloni 2007; Fondevila y Quinta 2013; Treviño Rangel 2014). Por su parte, la ciencia política ha investigado qué determinantes políticas inciden en la procuración de justicia y cómo la democracia influye en la seguridad pública (Roberts 1992; Cullen, Fisher y Applegate 2000; Davis 2006; Zimring y Johnson 2006; Cleary 2007; Gordon y Huber 2007; Popova 2010; Leiras, Tuñón y Giraudy 2015; Michel 2015; Daxecker

y Prins 2016; Ríos y Luis Soto 2017). Se puede observar, entonces, que existe un vacío en la literatura sobre cómo el poder político y la ciudadanía tienen un efecto en el desempeño de la procuración de justicia en democracias con estados de derecho débiles, en las que los intereses políticos afectan el actuar de los agentes responsables de la seguridad pública.

En México, la principal agencia responsable de proveer seguridad pública a nivel federal es la Procuraduría General de la República (PGR) que está subordinada al poder ejecutivo. ¿Tiene algún impacto la opinión pública sobre el gobierno en el desempeño de la PGR? A primera vista, no debería haber relación entre ellas. Sin embargo, es posible que cuando los responsables de proveer seguridad pública no gozan de independencia de los intereses políticos del poder ejecutivo exista ese vínculo. Es decir, el punto de esta investigación es que la injerencia del ejecutivo en la procuración de justicia no solo genera dependencia sino también incompetencia. En otras palabras, en el caso mexicano, los intereses políticos del poder ejecutivo, y en concreto de su cabeza, el Presidente de la República, merman el desempeño de las agencias de seguridad. Los datos para poner a prueba el argumento provienen de la Evaluación Nacional llevada a cabo constantemente por la Oficina de la Presidencia de la República desde el 12 de marzo

de 1989, del catálogo de datos abiertos de incidencia delictiva de la PGR, de los decretos sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1989 a 2016, de los Datos abiertos de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) del gobierno federal mexicano, de la base de datos de estadística judicial de Pablo Piccato y Andrés Lajous (2016) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estos datos cubren veintiocho años (de 1989 al 2016) que abarcan los últimos años del autoritarismo electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la transición a la democracia y el gobierno del Partido Acción Nacional (PAN).

Al observar la tendencia de las variables referentes a la opinión pública a lo largo del tiempo, surge la sospecha de que la aprobación presidencial tiene un impacto en el desempeño de la PGR. Este posible efecto de la aprobación presidencial se comporta de distintas maneras a lo largo del tiempo. La tendencia en el tiempo del desempeño de la PGR y la de la aprobación presidencial van en el mismo sentido y reaccionan al mismo momento antes de la alternancia. Sin embargo, esto cambia durante los dos siguientes sexenios de una manera peculiar. Del año 2000 al 2012, el desempeño de la PGR y la aprobación presidencial parecen reaccionar al mismo

momento, pero en sentidos opuestos. Además, para el 2012, las tendencias en el tiempo regresan a comportarse como antes de la transición a la democracia. Sin embargo, el tamaño de la muestra sólo permite concluir que la inercia institucional influye en gran medida en el desempeño de los agentes. Además, los resultados demuestran que los recursos monetarios disponibles para la PGR no tienen un efecto en el desempeño de la institución; es decir, existe un severo problema de ineficiencia en la procuración de justicia.

La investigación procede de la siguiente manera. En la primera parte, se presenta literatura relevante para el estudio del desempeño de la procuración de justicia. Las hipótesis que conforman el argumento aparecen en la segunda sección del trabajo. La tercera parte de la tesina explica los métodos para analizar el efecto de la opinión pública en la procuración de justicia. Por último, la tesina discute los hallazgos del análisis estadístico.

Procuración de justicia: determinantes del desempeño

La pregunta de investigación surge de la literatura referente a las determinantes del desempeño de las agencias de procuración de justicia. En la literatura existen dos enfoques para estudiar el desempeño de las agencias de procuración de justicia. Por una parte, algunos autores argumentan desde el enfoque microeconómico que la procuración de justicia depende de los costos en los que el gobierno incurre para aprehender y procesar criminales, el tipo y la severidad de las sanciones—arraigo, arresto domiciliario, fianzas, costos de las fianzas, reclusión, periodos de sentencias e indulto total o parcial— y de la respuesta de quienes son hallados culpables—reincidencia, reinserción social, cooperación e intensificación criminal (Becker 1968; Becker y Stigler 1974; Bergman y Cafferata 2009). Asimismo, la procuración de justicia consiste, según la microeconomía, en un juego de tiradas infinitas en el que los agentes gubernamentales y los criminales van mejorando sus estrategias y tienen la posibilidad de reevaluarlas con base en las utilidades que obtienen en cada turno del juego (Garoupa 1998; Garoupa y Jellal 2004). Asimismo, la corrupción en el gobierno genera incentivos que afecta las estrategias de los jugadores al cambiar las utilidades esperadas (Echazu y Garoupa 2010).

Por otra parte, algunos autores estudian la procuración de justicia desde una perspectiva histórica en la que la inercia institucional determina cómo se comportan los individuos (Greenwood 1980; Magaloni 2007). En la ciencia política, la inercia institucional es el límite que las decisiones pasadas imponen a los actores del presente, ya que el costo de alterar el statu quo está relacionado positivamente con el tiempo (Pierson 2000, 251). Además, los objetivos de la procuración de justicia —reducción del crimen, justicia simbólica y mejoramiento del desempeño de las agencias de seguridad— deben ajustarse según el desempeño de las instituciones en el pasado (Fondevila y Quinta 2013; Treviño Rangel 2014). Mientras que la perspectiva microeconómica aísla a la procuración de justicia de la política, la perspectiva histórica sólo concluye que reformar la procuración de justicia sin tomar en cuenta los arreglos institucionales previos resulta prácticamente imposible.

La ciencia política ha estudiado al poder judicial como un actor político relevante. La relevancia de las cortes en la política proviene de la revisión judicial. Sin embargo, el poder judicial debe gozar de cierta independencia frente a los otros poderes para ser relevante políticamente. Maria Popova (2010); Marcelo Leiras, Guadalupe Tuñón y Agustina Giraudy (2015), y Julio Ríos y Luis Soto (2017) han estudiado a la

competencia electoral como una de las variables para explicar la independencia del poder judicial. Popova estudia la independencia judicial en Ucrania y Rusia; a diferencia de estos dos países, las democracias en Europa occidental y Estados Unidos ofrecen cortes independientes cuando la competencia electoral es intensa y los gobernantes no esperan ganar elecciones indefinidamente. La autora argumenta la competencia electoral, en democracias no consolidadas, tiene un efecto negativo en la independencia judicial porque los titulares del cargo tienen incentivos para politizar la justicia y que las decisiones judiciales favorezcan sus intereses. El efecto de la competencia electoral tiene dos elementos: la fragmentación del voto y la expectativa de alternancia; Leira, Tuñón y Giraudy sostienen que cuando el poder está concentrado la expectativa de alternancia tiene un efecto mayor que la fragmentación del voto. Ríos y Soto analizan los poderes judiciales estatales en México y observan los efectos de distintos elementos de la competencia electoral. Los autores argumentan que la competencia electoral tiene un efecto positivo en la independencia judicial; sobre todo, el número efectivo de partidos y el número de actores con poder de veto en las decisiones.

De acuerdo con Benjamin I. Page y Robert Y. Shapiro (1983), la política pública es causada por los cambios en la

opinión pública, sobre todo cuando los cambios en la opinión pública son de gran magnitud y estables en el tiempo. La aportación de esta tesina a la ciencia política consiste en un análisis sobre cómo la opinión pública sobre el presidente, otro aspecto político relacionado mas no determinado por la competencia electoral, genera incentivos en las instituciones dependientes del gobierno responsables de la procuración de justicia. Sabemos que la competencia electoral crea incentivos para los titulares de cargos: Sanford Clark Gordon y Gregory Huber (2007) estudiaron catorce distritos en Kansas de 1994 a 2002 pero sólo en algunos algunos los jueces se eligen mediante elecciones y hallaron que en esos distritos los jueces dictan sentencias más severas porque son más responsivos a las preferencias populares que, en cuanto a impartición de justicia, tienden a ser muy punitivas. Por otro lado, Ursula E. Daxecker y Brandon C. Prins (2016) argumentan que la competencia electoral genera incertidumbre sobre los pactos entre los individuos. Los autores analizaron la competencia electoral y la piratería marítima en Indonesia de 1999 a 2004 y concluyeron que en las elecciones más reñidas incrementó la piratería pues tanto los agentes gubernamentales corruptos y los piratas tienen incentivos para intensificar sus actividades criminales dado que sufren de incertidumbre referente a qué sucederá con sus pactos si cambia el gobierno. Es decir, la

procuración de justicia es sensible al entorno político y responde racionalmente a incentivos. Nótese que ninguno de estos artículos toca el tema del impacto de la opinión pública sobre el desempeño de la procuración de justicia.

De acuerdo con el Artículo 1^a de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente desde el 29 de mayo del 2009 (LOPGR), la procuración de justicia mexicana depende del poder ejecutivo. La dependencia de las fiscalías representa, de acuerdo con Verónica Michel (2015), una importante determinante del desempeño del Estado para procurar justicia. Es decir, que los procuradores o fiscales sean independientes de las ramas del gobierno, que sean sujetos a la rendición de cuentas y que gocen de discrecionalidad para vigilar, investigar y perseguir impacta positivamente el desempeño del gobierno. Matthew R. Cleary (2007) sostiene que en democracias como la mexicana los efectos de la competencia electoral no son los esperados; el autor estudia los efectos de la competencia electoral en 2400 municipios desde la democratización mexicana y concluye que la competencia electoral no tiene un efecto en el desempeño de los gobiernos. Además, según Diane E. Davis (2006) México representa un caso particular para estudiar cómo la democracia impacta en el desempeño del gobierno; la autora explica que la democratización generó un ambiente competitivo que impide

al régimen mejorar la procuración de justicia. Lo anterior se debe a que, en el caso mexicano, la democratización creó un ambiente de descentralización y fragmentación del aparato de gobierno que exacerba conflictos políticos. Es decir, esta situación impide que haya alguna reforma a la policía y a las agencias responsables de la seguridad.

Los estudios de opinión pública sobre la seguridad pública han producido varios hallazgos. Entre ellos, Julian V. Roberts (1992) argumenta que, aunque el público estadounidense carece de sofisticación, es decir ignora estadísticas criminalísticas y no conoce la ley penal, las actitudes referentes al desempeño del gobierno en proveer seguridad pública y qué tan severo es el sistema penal en el agregado resultan racionales y estables a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Es decir, qué opina la gente sobre cómo el gobierno debe procurar la justicia no es aleatorio, sino que la gente puede ordenar sus preferencias. Al analizar las actitudes del público estadounidense, Francis T. Cullen, Bonnie S. Fisher y Brandon K. Applegate (2000) con base en los datos de la encuesta Gallup de 1995 a 1999 encuentran que existe una tensión ideológica entre preferir agencias gubernamentales más severas, con más facultades para intervenir en la vida de los ciudadanos y más punitivas, y preferir un gobierno limitado que respeta las libertades civiles

y antepone la rehabilitación y la reinserción social. Es decir, los ciudadanos más conservadores creen que el gobierno debe ser más severo en la procuración de justicia pues confían poco en cómo se está desempeñando el Estado.

En cuanto a qué tan responsivo es el gobierno estadounidense a la opinión pública en temas de seguridad pública, Frankie E. Zimring y David T. Johnson (2006) estudian las políticas de seguridad de Richard Nixon y argumentan que las actitudes sobre la confianza en las instituciones y la percepción de la seguridad tienen efectos negativos y significativos en las políticas. Es decir, cuando el público no confía en las instituciones y percibe menor seguridad pública, el gobierno responde reforzando sus agencias de seguridad. Con base en los hallazgos referentes al efecto de la opinión pública en la procuración de justicia, podemos identificar tres variables principales que deben estudiarse para esta investigación: la aprobación presidencial, la confianza en las instituciones y la percepción de la inseguridad.

Hipótesis y argumentos

El artículo 89 de la Constitución Política Mexicana y la LOPGR vigentes establecen que la procuración de justicia federal es una función del poder ejecutivo federal. Asimismo, actualmente el presidente es libre de nombrar y remover al titular de la PGR. “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y plan de trabajo”, un documento publicado por la PGR en febrero del 2017, explica la institución está diseñada para que el Procurador sea quien tiene que tomar la gran mayoría de las decisiones sobre procesos penales (PGR 2017, 22). Es decir, el ejecutivo tiene un instrumento para influir en el desempeño de la PGR. Si el ejecutivo federal es sensible a la opinión pública, podemos interpretar que el desempeño de la PGR puede reaccionar a la opinión pública.

Esta tesina argumenta que la procuración de justicia reacciona a la evaluación negativa de la opinión pública sobre el gobierno, y en concreto sobre el jefe del poder ejecutivo. Lo anterior se debe a que la permanencia en el cargo de los responsables de proveer seguridad pública depende de la opinión pública y que la PGR no goza de independencia de los intereses políticos del poder ejecutivo. La procuración de justicia puede estar a cargo del poder ejecutivo, del poder judicial o de un órgano autónomo; en América Latina, la

procuración de justicia está a cargo del poder ejecutivo en sólo dos países: Uruguay y México (Michel 2015, 55). Sin embargo, mientras que México es considerado como una democracia con estado de derecho débil; Uruguay consistentemente demuestra tener un estado de derecho fuerte (Michel 2015, 37; véase World Justice Project 2016). Entonces, México presenta un caso interesante porque qué tan responsivo es el gobierno a través de la PGR se ve mermado por intereses políticos del presidente y porque México es el único país en América Latina con una procuración de justicia dependiente del poder ejecutivo y con un estado de derecho débil. Además, Como se mencionó anteriormente, la LOPGR establece que esta agencia depende del poder ejecutivo. México es uno de los países que en los que no se permite la reelección presidencial; sin embargo, los votantes pueden castigar o premiar con su voto al partido del presidente. Entonces, la PGR se encuentra en el repertorio de opciones para aumentar la aprobación presidencial. Por tal, la tesina presenta esta hipótesis principal.

H1. Si la opinión pública expresa desaprobación al desempeño del presidente, la PGR mejora su desempeño.

La percepción de la seguridad resulta un elemento al que el Estado es sensible. Lo anterior se debe a que la seguridad pública puede conformar una parte de la evaluación que el ciudadano hace sobre el gobierno (Zimrig y Johnson

2006). Es decir, el ciudadano puede reprobar al gobierno actual, y eventualmente castigarlo en la próxima elección, si siente que ha aumentado la probabilidad de ser víctima de algún delito. En otras palabras, si la opinión pública expresa que percibe inseguridad, la PGR mejorará su desempeño para que el tema de la seguridad pública no perjudique al partido del presidente en la siguiente elección.

Por otro lado, la confianza de la población en las instituciones tiene un efecto en la procuración de justicia porque de ésta depende la legitimidad del Estado. Cuando los mecanismos coercitivos del gobierno no son independientes de la legitimidad de los gobernantes, existen incentivos para utilizar la fuerza para reafirmar la legitimidad del gobierno (Zimrig y Johnson 2006). De este alegato se desprende la siguiente hipótesis.

H2. Si la opinión pública expresa desconfianza en las instituciones políticas formales, la PGR mejorará su desempeño.

Finalmente, el enfoque microeconómico propone que el desempeño de la procuración de justicia sigue una lógica de un cálculo racional (Becker 1968; Becker y Stigler 1974; Garoupa 1998; Garoupa y Jellal 2004; Bergman y Cafferata 2009; Echazu y Garoupa 2010). Estos autores enfatizan la relevancia de los recursos disponibles para investigar casos y

consideran que la cantidad de recursos disponibles tiene un efecto positivo en el desempeño de la procuración de justicia. Entonces, surge una explicación alternativa ajena de la política.

HA1. Si la PGR tiene una gran cantidad de recursos disponibles, tendrá un buen desempeño.

Algunos autores (Greenwood 1980; Magaloni 2007; Fondevila y Quinta 2013; Treviño Rangel 2014) plantean que la explicación del desempeño de la procuración de justicia reside en la inercia institucional. Es posible apreciar el efecto de la inercia institucional si se toma en cuenta cómo ha ido funcionando la institución a lo largo del tiempo. Es decir, observar el efecto del desempeño anterior puede elucidar el desempeño actual. Entonces, se propone esta explicación alternativa.

HA2. El desempeño de la PGR depende del desempeño anterior.

Sin embargo, para poder entender mejor la inercia institucional es necesario un estudio exhaustivo sobre la institución, sus reformas y sus continuidades. Esta última hipótesis es propuesta con la intención de orientar una futura investigación sobre la inercia institucional en la PGR. A continuación, esta tesina ahonda sobre los métodos para poner a prueba las hipótesis.

Metodología

Las variables utilizadas para probar las hipótesis planteadas en la sección anterior provienen de la Evaluación Nacional llevada a cabo constantemente por la Oficina de la Presidencia de la República desde el 12 de marzo de 1989, del catálogo de datos abiertos de incidencia delictiva de la PGR, de los decretos sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1989 a 2016, de los datos abiertos de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) del gobierno federal mexicano, de la base de datos de estadística judicial de Pablo Piccato y Andrés Lajous (2016) y del INEGI. El periodo de años en el que estos datos fueron obtenidos, de 1989 al 2016, abarca los últimos dos gobiernos priistas antes de la alternancia: las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), los gobiernos panistas: Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y lo que va del actual gobierno priista de Enrique Peña Nieto (2012-2016). En este periodo hubo cinco presidentes de dos partidos distintos y quince procuradores.

Variable dependiente

La variable dependiente es el desempeño de la PGR. La PGR, de acuerdo con la LOPGR, tiene la función de investigar crímenes de fuero federal y de presentar el caso ante un juez. Para evaluar el desempeño de esta agencia, en esta tesina se propone un indicador que parte de comparar el número de averiguaciones previas con el número de sentencias condenatorias. Una averiguación previa es una investigación que inicia porque existe presunción de que se cometió un crimen del fuero federal. Una sentencia condenatoria es un fallo de un juez en favor de la PGR. Entonces, esta variable es construida de la siguiente manera:

$$\text{Desempeño de la PGR} = \frac{\text{número de sentencias condenatorias}}{\text{número de averiguaciones previas}}$$

Los datos de esta variable provienen de los datos judiciales en materia penal del INEGI, de los datos abiertos de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la SEGOB y de la base de datos de estadística judicial de Piccato y Lajous (2016). Los datos disponibles para el público están registrados anualmente y no es posible desagregar las cantidades en subunidades de tiempo. Es decir, sólo es posible tener una medición sobre las sentencias condenatorias y las averiguaciones previas cada año.

Variables explicativas y de control

Esta tesina considera tres variables explicativas: aprobación presidencial, percepción de la inseguridad y confianza en las instituciones. Las variables explicativas de aprobación presidencial y de confianza en las instituciones son dos alternativas para capturar parte de la hipótesis principal: si la opinión pública expresa desaprobación al desempeño del presidente, la PGR mejora su desempeño porque esta última depende del poder ejecutivo.

La variable de *aprobación* es operacionalizada gracias a datos de la Evaluación Nacional que capturan el porcentaje de la población que aprueba o desaprueba el desempeño del presidente. Los encuestados tienen tres posibles respuestas (“apruebo”, “desapruebo” o “no sabe o no contesta”) a la pregunta “¿Usted aprueba o desaprueba al presidente (Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón o Enrique Peña)?”. La Evaluación Nacional ha sido llevada a cabo por la Oficina de la Presidencia de la República desde 1989 cuando la administración de Carlos Salinas tuvo interés en conocer la opinión pública sobre la política económica. Esta encuesta es telefónica y tiene un alcance nacional; sin embargo, esta encuesta no se lleva a cabo periódicamente. Usualmente, la Evaluación Nacional sucede después de una coyuntura (como el levantamiento armado del Ejército Zapatista de

Liberación Nacional, episodios de violencia política, aprobación de leyes, escándalos, entre otros). Es decir, en los veintiocho años que pueden analizarse sobre el desempeño de la PGR, en algunos años se llevaron a cabo más encuestas; además, ya que la encuesta se realiza después de un evento, es posible que la variable tenga un sesgo. Ante los eventos específicos, la opinión pública puede presentar cambios temporales. Estos cambios usualmente pierden su efecto cuando el evento deja de ser relevante y la opinión pública vuelve a estabilizarse.

Un modo complementario de evaluar la hipótesis está relacionado con la percepción de la opinión pública sobre la inseguridad. Se espera que la PGR mejore su desempeño para que el tema de la seguridad pública no perjudique al partido del presidente en la siguiente elección. La *percepción* de la inseguridad está medida con la pregunta de la Evaluación Nacional “¿[l]a delincuencia ha aumentado o disminuido?” La Oficina de la Presidencia da cuatro posibles respuestas: “ha aumentado”, “ha disminuido”, “sigue igual” o “no sabe o no contesta”. Entonces, se ha tomado el promedio del porcentaje anual de la población que percibe que la inseguridad ha aumentado porque la categoría intermedia de “sigue igual” puede sesgar la variable. Es decir, no existe evidencia para

saber si quienes contestan esa opción son más propensos a percibir que la delincuencia ha aumentado o disminuido.

La segunda hipótesis sostiene que, si la opinión pública expresa desconfianza en las instituciones, la PGR mejorará su desempeño ya que el gobierno usará a la PGR para legitimarse. La confianza en las instituciones está medida con la pregunta de la Evaluación Nacional sobre qué tanto confía el encuestado en las instituciones. Al encuestado se le mencionan instituciones políticas y no políticas (como la iglesia) y la respuesta puede ser “confía mucho”, “confía”, “confía poco”, “no confía” o “no sabe o no responde”. Se calculó el promedio anual del porcentaje de la población que respondió las primeras dos opciones. En las preguntas de categorías ordenadas con números pares, es posible reducir a dos categorías (“confía” o “no confía”) para cuidar la parsimonia y evitar tener que usar una ponderación arbitraria a los distintos niveles de confianza.

La hipótesis alternativa propone que, si la PGR tiene una gran cantidad de recursos disponibles, tendrá un buen desempeño porque puede incurrir en costos mayores para investigar casos y su variable es el *presupuesto* de la PGR por año. El presupuesto de la para cada año fue deflactado con los precios del 2008 como base. Lo anterior se debe a que el Producto Interno Bruto (PIB) constante es una variable de

control (más adelante se presentarán detalles sobre esta variable). El INEGI se encarga de calcular el PIB y otros indicadores macroeconómicos y los datos actualizados a precios constantes están basado en los precios del 2008. Entonces, con esta serie actualizada sólo es posible estimar el deflactor base 2008. Por tal, el presupuesto de la PGR de 1989 a 2016 fue tomado en cuenta con los precios del 2008 como base. Asimismo, factores macroeconómicos como la inflación y el desempleo son tomadas en cuenta por el efecto que éstos tienen sobre la evaluación de los ciudadanos. Las variables son promedios anuales debido a la estructura de los datos de la variable dependiente. Todas las variables relevantes para este estudio se encuentran resumidas en la tabla 1.

Tabla 1. Variables

Tipo	Nombre	Definición	Operacionalización	Fuente
Dependiente	<i>Desempeño</i>	Medida anual en la que la PGR lleva a cabo su función.	$y = n_{condenas} / n_{averiguaciones\ previas}$ $0 < y < 1.20$	Estadística Judicial (Picatto y Lajous 2017), INEGI, Secretariado ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública.
Independientes	<i>Aprobación</i>	Promedio anual del porcentaje de la población total que aprueba la labor del presidente.	$x_1 = (aprobación_1 + aprobación_2 + \dots + aprobación_t) / t$ $0 < x_1 \leq 1$	Evaluación nacional (1989-2016)
	<i>Percepción</i>	Promedio anual del porcentaje de la población total que percibe que hay menos seguridad pública.	$x_2 = (percepción_1 + percepción_2 + \dots + percepción_t) / t$ $0 < x_2 \leq 1$	Evaluación nacional (1989-2016)

<i>Confianza</i>	Promedio anual del porcentaje de la población total que confía en las instituciones políticas formales (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).	$x_3 = (confianza_1 + confianza_2 + \dots + confianza_t) / t$ $0 < x_3 \leq 1$	Evaluación nacional (1989-2016)
<i>Presupuesto</i>	Presupuesto anual otorgado a la PGR en millones de pesos mexicanos a precios del 2008.	$2771.54 \leq x_4 \leq 13797.52$	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1989-2016
<i>Desempeño anterior</i>	Medida del año anterior en la que la PGR lleva a cabo su función.	$x_5 = y_{t-1}$ $0 < x_5 < 1.20$	Estadística Judicial (Picatto y Lajous 2017), INEGI, Secretariado ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública.

Fuente: elaboración propia

Tabla 1 (continuación). Variables

Tipo	Nombre	Definición	Operacionalización	Fuente
Control	<i>PIB</i>	Producto interno bruto anual a precios del 2008.	[14462162, 6938180]	INEGI
	<i>Inflación</i>	Promedio anual del porcentaje del aumento generalizado de los precios.	[0.22, 3.53]	INEGI
	<i>Desempleo</i>	Promedio anual del porcentaje de la población económicamente activa (PEA) en desempleo.	[2.20, 6.30]	INEGI

Fuente: elaboración propia

A continuación, la tabla 3 presenta detalles sobre la estadística descriptiva de las variables explicativas.

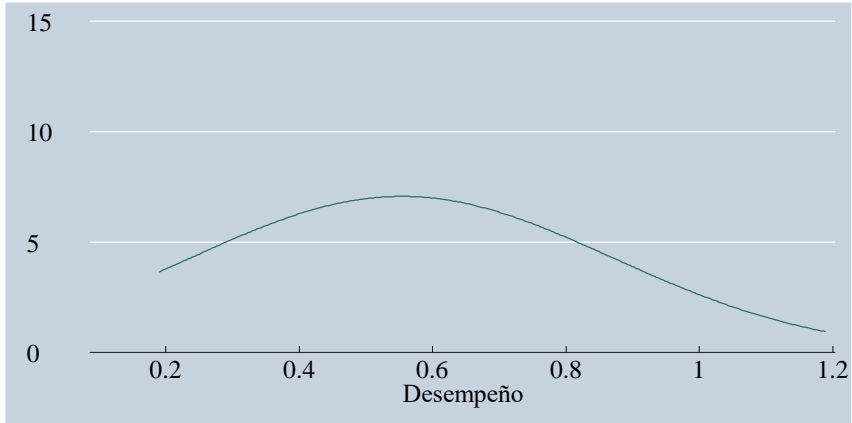
Tabla 2. Estadística descriptiva de las variables explicativas

Variable	Moda	Mediana	Promedio	Desviación estándar
<i>Desempeño</i>	.	0.39	0.55	0.39
<i>Aprobación</i>	0.55	0.57	0.57	0.12
<i>Percepción</i>	0.65	0.66	0.61	0.18
<i>Confianza</i>	0.42	0.34	0.34	0.15
<i>Presupuesto</i>	.	8950.98	8677.10	2814.50
<i>Desempeño anterior</i>	.	0.39	0.56	0.31

Fuente: elaboración propia

Las variables relevantes para esta tesina son continuas. Asimismo, es posible afirmar que el *desempeño* tiene una distribución normal. La distribución de la variable dependiente se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1. Distribución de la variable dependiente desempeño



Fuente: elaboración propia

Entonces, con estas variables continuas es posible estimar una regresión lineal de la siguiente forma:

$$\text{Desempeño} = \beta_0 + \beta_1(\text{Aprobación}) + \beta_2(\text{Percepción}) + \beta_3(\text{Confianza}) + \beta_4(\text{Presupuesto}) + \beta_5(\text{Desempeño anterior}) + u$$

En esta expresión matemática, mientras que β_0 es el intercepto de la estimación del desempeño de la PGR, u representa el error residual de la estimación. Asimismo, las pendientes o efectos de cada una de las variables son β_1 , β_2 , β_3 , β_4 y β_5 . En primer lugar, β_1 es el efecto de la aprobación presidencial en

el desempeño de la procuración de justicia. La hipótesis principal de esta tesina establece que la PGR reacciona para mejorar su desempeño cuando la aprobación del presidente cae. Dado que la variable *aprobación* está operacionalizada como el promedio de los porcentajes de la población que en un año aprobaban al presidente, se espera que el efecto de *aprobación*, β_1 , sea negativo y considerable. La anterior afirmación se debe a que, por la dependencia de la PGR y los mecanismos de nombramiento, la agencia puede actuar rápidamente sin contrapesos para intentar que el presidente sea aprobado por más ciudadanos.

El efecto de la variable *percepción*, β_2 , debería ser positivo. *Percepción* refleja el promedio del porcentaje de la población que percibía que la seguridad pública empeoraba. Entonces, podemos esperar que el gobierno responde a la opinión pública para evitar ser castigados en las elecciones. El coeficiente β_3 debería reflejar que la confianza en las instituciones tiene una relación negativa con el desempeño de la PGR. Lo anterior quiere decir que utilizar al aparato coercitivo del Estado es una opción para legitimar a las instituciones.

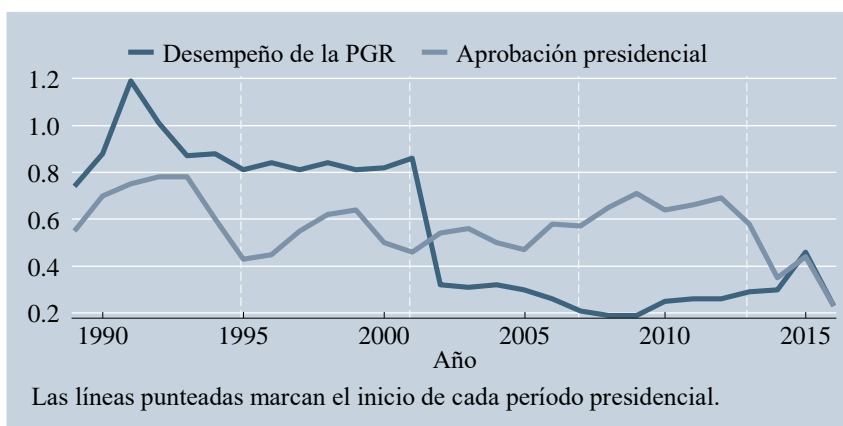
Con base en la literatura discutida anteriormente, podemos inferir que β_4 y β_5 tienen efectos positivos en la procuración de justicia. En primer lugar, el *presupuesto*

debería mejorar el *desempeño* porque la PGR puede incurrir en mayores costos para llevar a cabo sus funciones. En segundo lugar, el *desempeño anterior* debería reflejar que en la PGR suceden procesos de aprendizaje que impactan positivamente en cómo se procura la justicia. Asimismo, este último efecto brinda una noción de qué tan relevante debe ser la inercia institucional para la PGR. Sin embargo, con la información disponible, otros elementos importantes de la inercia institucional no son observables.

Resultados

Los datos para esta tesina consisten en una serie de tiempo de 28 años. Las gráficas 2, 3 y 4 muestran la tendencia de las variables del estudio. Asimismo, estas gráficas muestran cómo ha ido cambiando el desempeño de la PGR de 1989 a 2016.

Gráfica 2. Tendencias en el tiempo del desempeño de la PGR y de la aprobación del presidente en turno



Fuente: elaboración propia

Cabe mencionar que, la variable del *desempeño* puede tomar valores mayores que uno porque los casos judiciales pueden tardar varios años en resolverse. Si el *desempeño* es igual a uno, el número de sentencias condenatorias es igual al número de averiguaciones previas. De hecho, en 1991 y en 1992 hubo más sentencias condenatorias que averiguaciones previas. De las tendencias en el tiempo del *desempeño* y de la *aprobación*

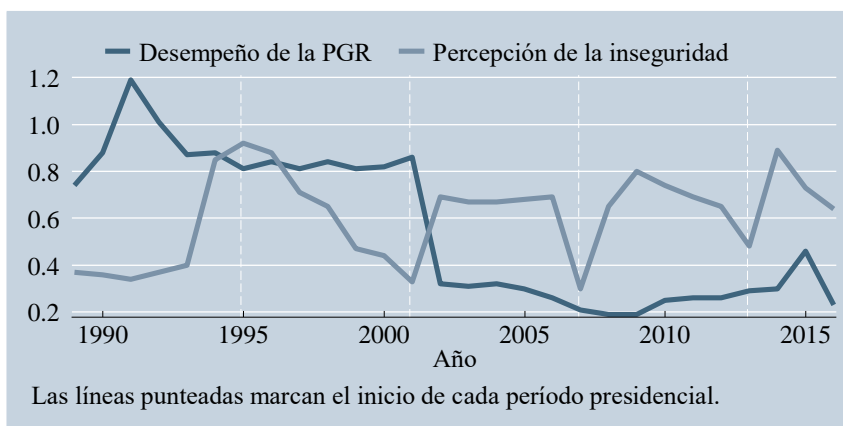
podemos apreciar dos cuestiones sobre la llegada de la democracia y la dependencia de la PGR.

En primer lugar, resulta interesante el descenso del *desempeño* de la PGR a partir de que Fox, el primer presidente de un partido de oposición, tomó el cargo. Davis (2006) argumenta que la democratización generó un ambiente competitivo que impide al régimen mejorar la procuración de justicia, esto se debe a la fragmentación del aparato coercitivo del gobierno. La tendencia en el tiempo evidencia que hubo un cambio importante en la PGR tras la democratización. En segundo lugar, podemos observar cómo en las dos primeras administraciones (Salinas y Zedillo) la aprobación presidencial varía en el mismo sentido que el desempeño de la PGR, pero esto se invierte después de la transición. En los sexenios de Fox y de Calderón, podemos apreciar cómo el *desempeño* y la *aprobación* varían en los mismos años, pero en sentidos opuestos. Esta variación en el tiempo vuelve a tener un cambio interesante a partir del 2012. Durante la administración de Peña, el *desempeño* y la *aprobación* vuelven a ir en el mismo sentido y en casi la misma intensidad.

Las tendencias de la aprobación presidencial y del desempeño de la procuraduría proveen evidencia para afirmar que en México la procuración de justicia está influida considerablemente por la popularidad de una persona, el

presidente. Este hecho apunta a las consecuencias de que la agencia responsable de proveer justicia no sea independiente del poder ejecutivo. Es decir, los intereses políticos del ejecutivo pueden permear el desempeño de una agencia si no existe independencia.

Gráfica 3. Tendencias en el tiempo del desempeño de la PGR y de la percepción de la inseguridad en el tiempo

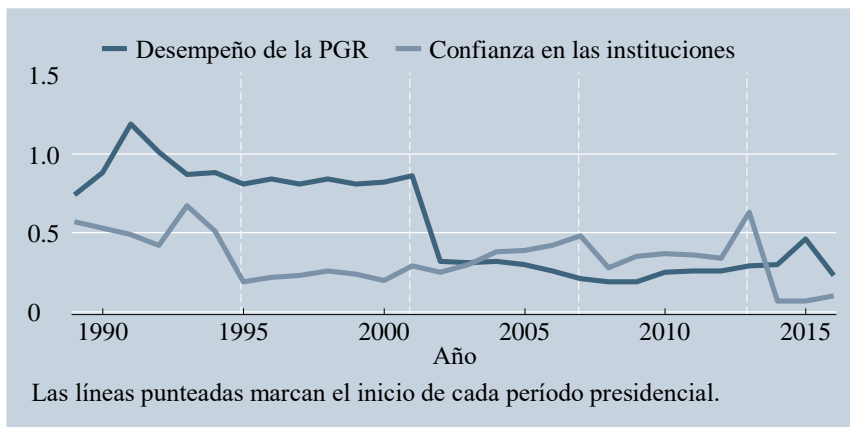


Fuente: elaboración propia

El comportamiento de la *percepción* refleja la intensidad con la que la población reacciona a las coyunturas en cinco años distintos: 1994, 2000, 2006, 2012 y 2014. En primer lugar, el año de 1994 fue turbulento debido al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, los asesinatos del candidato priista a la presidencia, Luis Colosio y del Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu. En segundo lugar, podemos apreciar cómo, desde la

alternancia, las elecciones presidenciales impactan en la percepción de la inseguridad, pero estos cambios no son estables. Por último, en el 2014 está registrado un cambio en la percepción de la inseguridad probablemente relacionada con la desaparición de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero. Sin embargo, no hay tendencias claras que relacionen a la percepción de la seguridad con el desempeño de la PGR. Es decir, la tendencia del desempeño de la PGR no parece seguir la tendencia de la percepción de la inseguridad. La última administración parece reflejar que la relación está cambiando, pues en estos años, la *percepción* y el *desempeño* van en el mismo sentido, pero con distintas intensidades.

Gráfica 4. Tendencias en el tiempo del desempeño de la PGR y de la confianza en las instituciones en el tiempo



Fuente: elaboración propia

La tendencia de la confianza en las instituciones muestra mejor la respuesta a coyunturas. Con excepción de la elección de 1994, podemos apreciar que los años electorales incrementan la confianza en las instituciones. Es posible que esto se deba a que las elecciones generan mayor interés en la política o a la reputación de los órganos encargados de las elecciones, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Nacional Electoral (INE). Los cambios más interesantes en la tendencia de la *confianza* suceden entre 1993 y 1995, entre el 2006 y el 2007, y en el 2013 y el 2014. Podemos inferir que el primer pico se debe al turbulento año de 1994, cuando surgió el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el candidato del PRI a la presidencia y el Secretario General del partido fueron asesinados y la economía entró en crisis. El cambio en la tendencia después del 2006 puede reflejar el conflicto político después de la competencia entre Andrés Manuel López Obrador y Calderón. La *confianza* tuvo un importante incremento durante el primer año de Peña; sin embargo, esta confianza en las instituciones se desploma en el 2014. Por una parte, probablemente el incremento en la *confianza* sucedió después de las reformas constitucionales de la administración de Peña. Por otra, la caída de la *confianza* quizá refleje los conflictos políticos que siguieron a las

reformas, la violencia y los escándalos de corrupción en el gobierno.

Para entender mejor el efecto de las variables en la procuración de justicia, la tabla 3 muestra los modelos calculados. Antes de analizar los resultados es preciso aceptar la limitación derivada de la cantidad y calidad de los datos disponibles (los modelos estadísticos se realizan con muy pocas observaciones como para llevar a cabo una estimación adecuada). Esto es así porque las encuestas de opinión mexicanas surgieron en 1989; es decir, no podemos conocer la opinión pública anterior porque las élites autoritarias no se preocupaban por medirla. Sin embargo, el problema principal surge de la disponibilidad de la información sobre crímenes federales. En los canales públicos, sólo podemos consultar información anual. Por razones desconocidas, el público no puede acceder a cuántas averiguaciones previas inician cada mes. Mientras que las encuestas suceden en distintos y en varios momentos del año, las cifras sobre la PGR limitan a la base de datos a tan solo 28 observaciones que difícilmente demuestran coeficientes estadísticamente significativos. A pesar de esta limitación, los modelos reflejan algunas cuestiones interesantes.

Tabla 3. Regresiones lineales

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<i>Aprobación</i>	0.570 (0.94)	0.136 (0.36)	
<i>Percepción</i>	-0.583 (-1.57)	-0.523 (-1.49)	
<i>Confianza</i>	-0.323 (-0.61)	-0.691 (-1.90)	
<i>Presupuesto</i>			-0.0000360* (-2.27)
<i>Desempeño anterior</i>			0.678*** (5.17)
<i>PIB</i>		-0.000000116* (-2.68)	
<i>Inflación</i>		0.0247 (0.23)	
<i>Desempleo</i>		0.0148 (0.20)	
Constante	0.695 (1.63)	2.182** (3.47)	0.483* (2.35)
Coefficiente de determinación corregido (R^2 ajustada)	0.0507	0.6958	0.8238
Observaciones	28	28	27

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Tabla 3 (continuación). Regresiones lineales

Variables	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Aprobación		0.0812 (0.27)	0.101 (0.30)
Percepción		-0.124 (-0.69)	-0.344 (-1.05)
Confianza		-0.111 (-0.42)	-0.228 (-0.65)
Presupuesto	-0.0000225 (-0.65)	-0.0000354 (-1.91)	-0.00000439 (-0.11)
Desempeño	0.626** (3.61)	0.659*** (4.49)	0.585** (2.92)
PIB	-0.0000000058 (-0.13)		-0.000000038 (-0.57)
Inflación	0.0552 (0.80)		0.0426 (0.47)
Desempeño	-0.0193 (-0.48)		0.0212 (0.34)
Constante	0.488 (1.26)	0.557 (1.54)	0.778 (0.97)
R ² ajustada	0.8051	0.8041	0.7905
Observaciones	27	27	27

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

En primer lugar, dos variables explicativas, *aprobación* y *percepción*, tiene efectos no significativos opuestos a los esperados. Es decir, si tomamos el efecto de mayor magnitud, podríamos decir que un incremento en un punto porcentual en

la aprobación presidencial se traduce en que la PGR mejora su desempeño en 0.5. Además, la percepción de la inseguridad parece no alterar el desempeño de la PGR. Es decir, en el primer modelo se muestra que, si la ciudadanía se siente menos insegura en una unidad, la PGR mejora su *desempeño* 0.5 puntos. Sin embargo, no es posible afirmar el efecto de ninguna de las dos variables porque ninguno de sus efectos es estadísticamente significativo.

En segundo lugar, a pesar de que sólo aparece en cuatro modelos, que cada uno de estos tiene 27 observaciones, el desempeño de la PGR en el año anterior tiene un efecto positivo, de magnitud considerable y estadísticamente significativo. A partir del último modelo que toma todas las variables de la base, podemos sostener con un intervalo de confianza de 90% que la inercia en el desempeño impacta al desempeño de la PGR en casi 0.6 puntos en el presente. Es decir, los datos que el gobierno ha hecho públicos sobre la procuración de justicia federal parecen indicar que el desempeño de la PGR está determinado considerablemente por la inercia institucional.

Por último, es notable que no hay evidencia para afirmar el alegato de las determinantes macroeconómicas de la procuración de justicia. La variable de *presupuesto* tiene un efecto negativo muy cercano al cero. Además, el *presupuesto*

sólo llega a ser estadísticamente significativo en el tercer modelo, que analiza las variables de las hipótesis alternativas sin controles estadísticos (ver tabla 3). Cada año, el presupuesto de la PGR aumenta; sin embargo, no importa cuánto dinero se asigna a la procuración de justicia. Esto deja en evidencia que existe un severo problema de ineficiencia dentro de la institución.

Conclusión

Esta tesina se enfocó en uno de sus componentes esenciales del estado de derecho: la procuración de justicia. La pregunta de investigación que motivó esta investigación es ¿qué efecto tiene la opinión pública en la procuración de justicia? En esta tesina, argumenté que el gobierno reacciona a las evaluaciones negativas que las personas manifiestan por medio de la opinión pública.

Existe un vacío en la literatura sobre cómo el poder político y la ciudadanía tienen un efecto en el desempeño de la procuración de justicia en democracias con estados de derecho débiles, en las que los intereses políticos afectan el actuar de los agentes responsables de la seguridad pública. Las determinantes de la procuración de justicia han sido estudiadas por académicos que enfatizan la utilidad de la microeconomía para entender a los fiscales y a los criminales (Becker 1968; Becker y Stigler 1974; Garoupa 1998; Garoupa y Jellal 2004; Bergman y Cafferata 2009; Echazu y Garoupa 2010) y estudiosos que consideran que la inercia institucional esclarece el desempeño de las agencias responsables de la seguridad pública (Greenwood 1980; Magaloni 2007; Fondevila y Quinta 2013; Treviño Rangel 2014). La ciencia política ha llevado a cabo un esfuerzo por estudiar el efecto de variables políticas y de la democracia en la impatición de justicia

(Roberts 1992; Cullen, Fisher y Applegate 2000; Davis 2006; Zimring y Johnson 2006; Cleary 2007; Gordon y Huber 2007; Popova 2010; Leiras, Tuñón y Giraudy 2015; Michel 2015; Daxecker y Prins 2016; Ríos y Luis Soto 2017).

En cuanto a los resultados obtenidos, de las tres variables de opinión pública analizadas, aprobación presidencia y percepción de la inseguridad tienen efectos no significativos opuestos a los esperados. Es decir, mientras que, la aprobación presidencial está relacionada positivamente con el desempeño de la PGR; que la ciudadanía perciba que la inseguridad va en incremento empeora el desempeño de la PGR. Por su parte, la confianza en las instituciones parece estar relacionada con el desempeño de la PGR negativamente; entonces, a mayor confianza en las instituciones, peor desempeño por parte de la PGR. Sin embargo, no es posible afirmar esto pues ninguno de los coeficientes de las variables es estadísticamente significativo.

El principal problema al que se enfrenta la investigación es a la disponibilidad de la información sobre crímenes federales. El público únicamente puede acceder a datos de crímenes del fuero federal agregados por año. Es decir, de 1989 cuando se llevaron a cabo las primeras encuestas de opinión pública en México al 2016, sólo es posible obtener una observación por año. El número de observaciones no permite

llevar a cabo un modelo estadístico con predicciones certeras. Entonces, no es posible comprobar las hipótesis de la investigación. Sería conveniente que los datos de la PGR estuviesen disponibles por mes; así, sería posible obtener una muestra de 336 observaciones que sería más útil para llevar a cabo un análisis estadístico.

El desempeño en el año anterior tiene un efecto positivo, de magnitud considerable y estadísticamente significativo. Entonces, con los datos públicos sobre delitos del fuero federal, podemos afirmar que el desempeño de la PGR está determinado considerablemente por la inercia institucional. La PGR no tiene capacidad de respuesta a la opinión pública si los intereses políticos del poder ejecutivo no siguen a la opinión pública. La opinión pública considera una amplia variedad de temas y posibles posturas, mas el poder ejecutivo no es sensible a todos los elementos de la opinión pública en la misma proporción. Resulta sensato asumir que el presidente es más sensible a la aprobación presidencial que a otras actitudes de la opinión pública. La tendencia en el tiempo de las variables parece sugerir que la procuración de justicia está influida considerablemente por la aprobación presidencial. Sin embargo, comprobar esta hipótesis demanda más observaciones que las disponibles actualmente.

La variación en el tiempo *desempeño* de la PGR apoya el argumento de Davis (2006) sobre cómo la democratización generó un ambiente competitivo que impide al régimen mejorar la procuración de debido a la fragmentación del aparato coercitivo del gobierno. La tendencia en el tiempo evidencia que hubo un cambio importante en la PGR tras la democratización. La variación en el tiempo de la aprobación presidencial y del desempeño de la procuraduría proveen evidencia para afirmar que en México la procuración de justicia está influida considerablemente por imagen del presidente. El desempeño de la PGR en el año anterior tiene un efecto positivo, de magnitud considerable y estadísticamente significativo. Es decir, los datos que el gobierno ha hecho públicos sobre la procuración de justicia federal parecen indicar que el desempeño de la PGR está determinado considerablemente por la inercia institucional.

En “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y plan de trabajo”, se analizan problemas de la institución para implementar el Sistema Penal Acusatorio. En síntesis, en el documento se identifica que las normas internas, los procesos, la organización, el capital humano, la información y la tecnología no ha sido actualizada y sigue operando bajo una lógica del Sistema de Justicia Procesal Penal Adversarial (PGR 2017, 3). Además, el Servicio

Profesional de Carrera de la PGR es inoperante y obsoleto; el reglamento que lo norma fue reformado por última vez en el 2005 (PGR 2017, 19). El escenario descrito en el documento sugiere que dentro de la institución existen múltiples incentivos para ser corrupto.

La inestabilidad en el cargo del Procurador es uno de los problemas identificados por la misma institución. Desde 1900, 43 personas han ocupado el cargo. Actualmente, el promedio de tiempo que alguien posee el cargo de Procurador es de un año y medio. Además, la institución está diseñada para que el Procurador sea quien tiene que tomar la gran mayoría de las decisiones sobre procesos penales (PGR 2017, 22). En esta investigación, la carencia de datos no permitió analizar el efecto de la opinión pública en el desempeño de la PGR; además, los datos disponibles sugieren que la inercia institucional determina la procuración de justicia. Entonces, existe una potencial investigación sobre qué efecto tienen las lógicas internas de la PGR del pasado en el escenario actual.

Referencias

- Acervo de Opinión Pública de la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana. 2016. “Evaluación Nacional.” Consultado el 30 de marzo del 2017. <http://biiacs-dspace.cide.edu/handle/10089/1>.
- Becker, Gary S. 1968. “Crime and Punishment: An Economic Approach.” *Journal of Political Economy* 76, núm. 2 (marzo y abril): 169-217. Consultado el 23 de octubre del 2016. <http://www.jstor.org/stable/1830482>.
- y George J. Stigler. 1974. “Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers.” *The Journal of Legal Studies* 3, núm. 1 (enero): 1-18. Consultado el 22 de octubre del 2016. <http://www.jstor.org/stable/724119>.
- Bergman, Marcelo y Fernando Gabriel Cafferata. “Procuración de justicia en las entidades federativas. La eficacia del gasto fiscal de las procuradurías estatales.” Documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Consultado el 28 de octubre del 2016. <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEJ-40.pdf>.

- Cleary, Matthew R. 2007. "Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico." *American Journal of Political Science* 51, núm. 2 (abril): 283-299. Consultado el 4 de noviembre del 2019. <http://www.jstor.org/stable/4620066>.
- Cullen, Francis T., Bonnie S. Fisher y Brandon K. Applegate. 2000. "Public Opinion about Punishment and Corrections." *Crime and Justice* 27: 1-79. Consultado el 20 de marzo del 2017. <http://www.jstor.org/stable/1147662>.
- Davis, Diane E. 2006. "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico." *Latin American Politics and Society* 48, núm. 1 (primavera): 55-86. Consultado el 11 de noviembre del 2019. <http://www.jstor.org/stable/4490449>.
- Daxecker Ursula E. y Brandon C. Prins. 2016. "The Politicization of Crime: Electoral Competition and the Supply of Maritime Piracy in Indonesia." *Public Choice* 169, núm. 3 (diciembre): 375–393. Consultado el 26 de octubre del 2016. <http://link.springer.com/article/10.1007/s11127-016-0374-z>.

- Echazu, Luciana y Nuno Garoupa. 2010. "Corruption and the Distortion of Law Enforcement Effort." *American Law and Economics Review* 12, núm. 1 (primavera): 162-180. Consultado el 23 de octubre del 2016. <http://www.jstor.org/stable/42705570>.
- Fondevila, Gustavo y Miguel Quintana Navarrete. 2013. "Juego de palabras: los discursos presidenciales sobre el crimen." *Estudios Sociológicos* 31, núm. 93 (septiembre a diciembre): 721-754. Consultado el 25 de octubre del 2016. <http://www.jstor.org/stable/23622270>.
- Garoupa, Nuno. 1998. "Optimal Law Enforcement and Imperfect Information When Wealth Varies among Individuals." *Economica* 65, núm. 260 (noviembre): 479-490. Consultado el 23 de octubre del 2016. <http://www.jstor.org/stable/2555184>.
- . Y Mohamed Jellal. 2004. "Dynamic Law Enforcement with Learning." *Journal of Law, Economics, & Organization* 20, núm. 1 (abril): 192-206. Consultado el 23 de octubre del 2016. <http://www.jstor.org/stable/3554924>.
- Gordon, Sanford Clark y Gregory Huber. 2007. "The Effect of Electoral Competitiveness on Incumbent Behavior."

Documento de trabajo, Universidad de Nueva York.
Consultado el 25 de octubre del 2016.
<http://as.nyu.edu/docs/IO/2602/faithful5.0s.pdf>.

Greenwood, Peter W. 1980. "Career Criminal Prosecution: Potential Objectives." *The Journal of Criminal Law and Criminology* 71, núm. 2 (verano): 85-88.
Consultado el 25 de octubre del 2016.
<http://www.jstor.org/stable/1142713>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017.
"Judiciales en materia penal." Consultado el 10 de marzo del 2017.
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/sociales/judicialespenal/>.

Klesner, Joseph L. 2001. "Legacies of Authoritarianism: Political Attitudes in Chile and Mexico." En *Citizen Views of Democracy in Latin America*, editado por Roderic Ai Camp, 118-138. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Leiras, Marcelo, Guadalupe Tuñón y Agustina Giraudy. 2015 "Who Wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Autonomy in the Argentine Provinces (1984-2008)." *The Journal of Politics* 77, núm. 1 (enero): 175-187. Consultado el 24

de diciembre del 2016.
<http://jstor.org/stable/10.1086/678975>.

López Portillo, Ernesto. 2016. “ENVIPE 2016: la suma de nuestros miedos.” *Animal Político*. Consultado el 25 de febrero del 2017.
<http://www.animalpolitico.com/blogueros-ruta-critica/2016/09/29/envipe-2016-la-suma-de-nuestros-miedos/>.

Magaloni Kerpel, Ana Laura. 2007. “Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: Dos caras de la misma moneda.” Documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Consultado el 29 de octubre del 2016.
<http://www.libreriaciide.com/librospdf/DTEJ-26.pdf>.

Michel, Verónica. 2015. “The Role of Prosecutorial Independence and Prosecutorial Accountability in Domestic Human Rights Trials.” *Journal of Human Rights*. Consultado el 16 de noviembre del 2016.
<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14754835.2015.1113864>.

Murayama, Ciro. 2015. “Latinobarómetro: insatisfechos con la democracia y la economía.” *Nexos*. Consultado el 17

de mayo del 2019.
<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=7457>.

Page, Benjamin I. y Robert Y. Shapiro. 1983. "Effects of Public Opinion on Policy." *The American Political Science Review* 77, núm. 1 (marzo). Consultado el 18 de junio del 2017.
<http://www.uvm.edu/~dguber/POLS234/articles/page.pdf>.

Piccato, Pablo y Andrés Lajous. 2016. "Estadísticas del crimen en México: Series Históricas 1926 – 2008." Consultado el 9 de marzo del 2017.
<https://andreslajous.shinyapps.io/judiciales/>.

Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94, núm. 2 (junio). Consultado el 19 de diciembre del 2016.
<http://www.jstor.org/stable/2586011>.

Popova, Maria. 2010. "Political Competition as an Obstacle to Judicial Independence: Evidence from Russia and Ukraine." *Comparative Political Studies* 43 (mayo): 1202-1229. Consultado el 30 de diciembre del 2016.
<http://cps.sagepub.com/content/43/10/1202>.

Procuraduría General de la República. 2017. “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y plan de trabajo.” Consultado el 30 de abril del 2017. http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf.

Ríos Figueroa, Julio y Luis Fernando Soto Tamayo. 2017. “Competencia electoral e independencia judicial en los estados de México, 1985-2014.” *Revista Mexicana de Sociología*. Consultado el 31 de enero del 2016.

Roberts, Julian V. 1992. “Public Opinion, Crime, and Criminal Justice.” *Crime and Justice* 16: 99-180. Consultado el 19 de marzo del 2016. <http://www.jstor.org/stable/1147562>.

Secretaría de Gobernación. 2016. “Datos Abiertos de Incidencia Delictiva.” Consultado el 12 de marzo del 2017. <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2017. “Paquete Económico y Presupuesto.” Consultado el 20 de marzo del 2017. http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

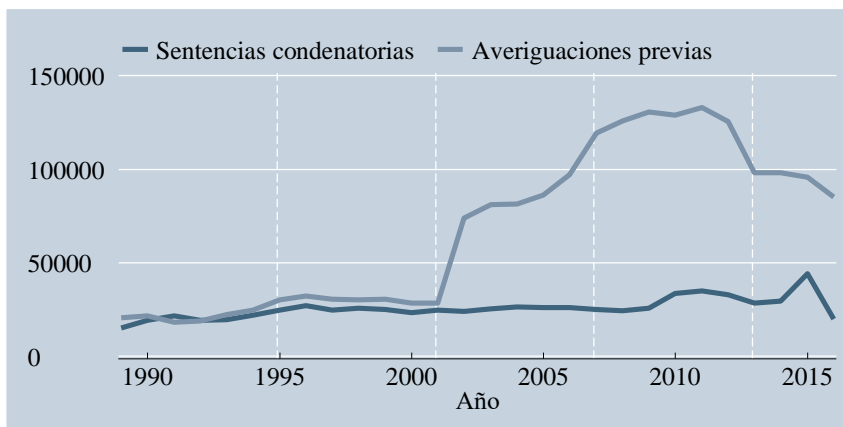
- Treviño Rangel, Javier y Marcela Valdivia. 2014. “Gobernando el pasado: el proceso de justicia transicional en México, 2001-2006.” *Foro Internacional* 54, núm. 1 (enero a marzo): 31-75. Consultado el 30 de octubre del 2016. <http://www.jstor.org/stable/43194591>.
- Waldron, Jeremy. 2011. “The Rule of Law and the Importance of Procedure.” Documento de Trabajo, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Consultado el 13 de junio del 2017. http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/234.
- World Justice Project. 2016. “Rule of Law Index 2016.” Consultado el 19 de junio del 2017. <http://data.worldjusticeproject.org/#>.
- Zimring, Franklin E. y David T. Johnson. 2006. “Public Opinion and the Governance of Punishment in Democratic Political Systems.” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 605: 266-280. Consultado el 21 de marzo del 2017. <http://www.jstor.org/stable/25097808>.

Anexo

Variable dependiente

*Desempeño de la PGR = número de sentencias condenatorias
/ número de averiguaciones previas*

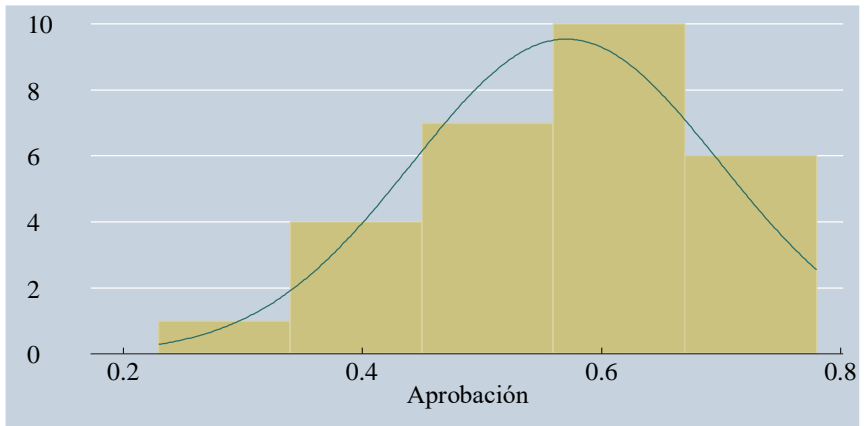
Gráfica 5. Tendencias en el tiempo del número de sentencias condenatorias y del número de averiguaciones previas



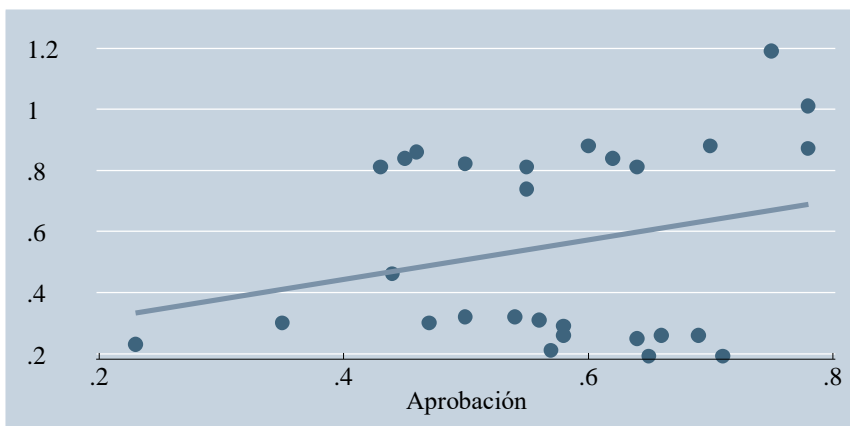
Las líneas punteadas marcan el inicio de cada periodo presidencial

Variables explicativas

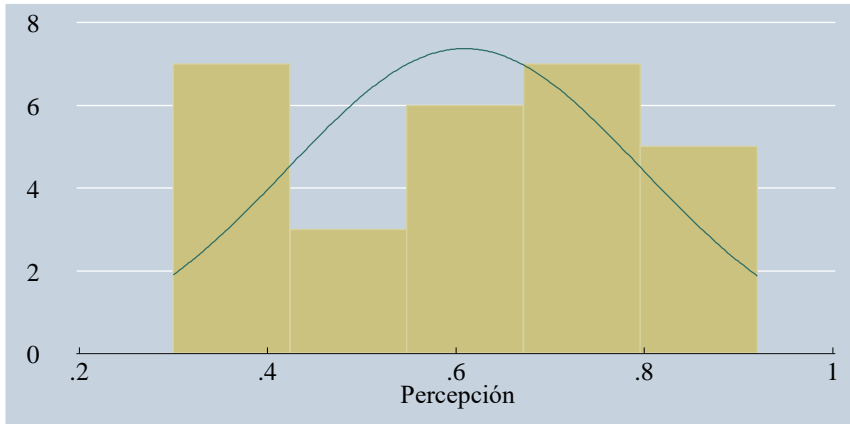
Gráfica 6. Distribución de la variable independiente *aprobación*



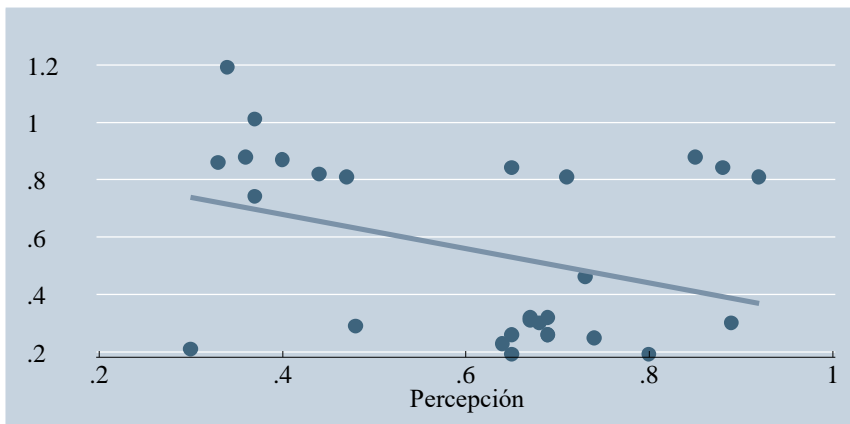
Gráfica 7. Predicción lineal del *desempeño* con la *aprobación*



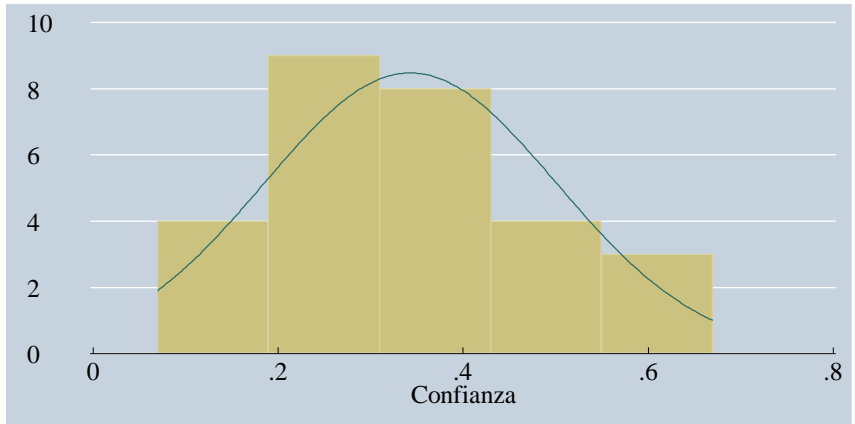
Gráfica 8. Distribución de la variable independiente *percepción*



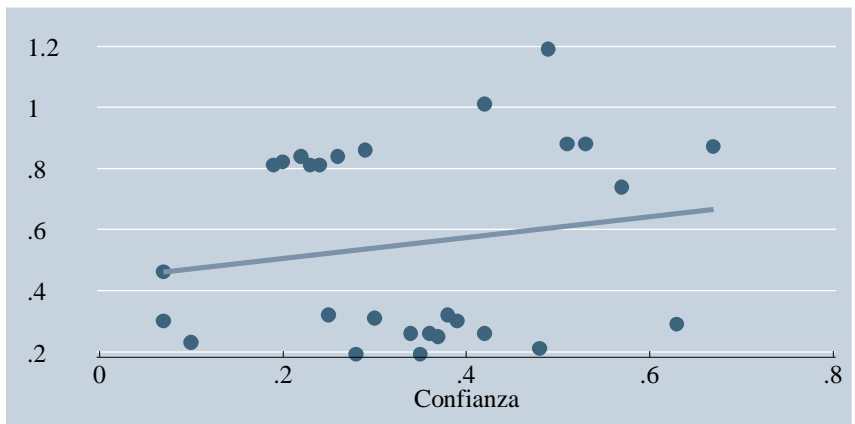
Gráfica 9. Predicción lineal del *desempeño* con la *percepción*



Gráfica 10. Distribución de la variable independiente *confianza*



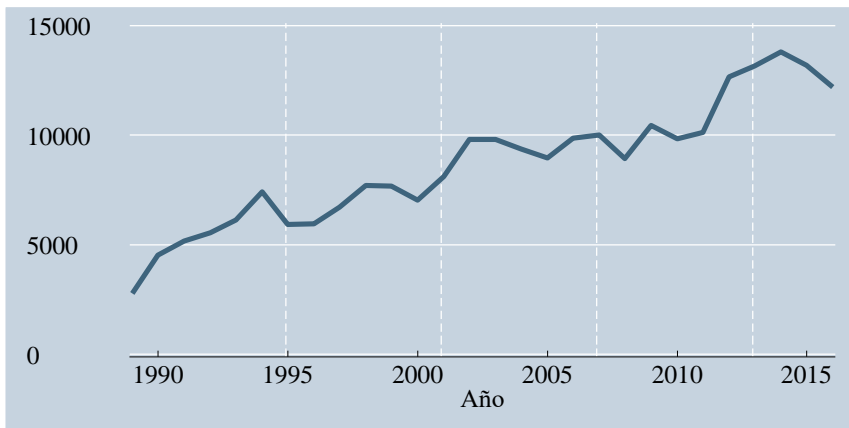
Gráfica 11. Predicción lineal del *desempeño* con la *confianza*



Presupuesto base 2008

*Presupuesto base 2008 = 100 * (Presupuesto corriente / Deflactor base 2008)*

Gráfica 12. Tendencia de la variable *presupuesto* en el tiempo



Las líneas punteadas marcan cada periodo presidencial.