



**UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO
DE MEXICO**



FACULTAD DE DERECHO

TESIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD EN MÉXICO
2012-2018**

PRESENTA: IVETE JOSELINE REYES VILLARREAL

ASESOR: D.R. EN D. GUSTAVO AGUILERA IZAGUIRRE

NÚMERO DE CUENTA: 1112552

Toluca, México a noviembre del 2019

DEDICATORIA

A Dios por las bendiciones de cada día, por permitirme llegar hasta este momento.

A mis padres por todo el apoyo durante la carrera, por estar en cada momento a mi lado y nunca dejarme caer...

A mi asesor el Doctor Gustavo Aguilera Izaguirre por la paciencia durante este proceso...

A mis amigas de la vida, Verónica Cardoso, Lola Porcayo y Linda García por escuchar mis dramas y estar siempre conmigo, apoyándome en todo sentido...

**La ley más importante, tu moral.
El mejor abogado, tus principios.
Y el mayor juez, tu conciencia.**

Anónimo

CONTENIDO

Pág.

CAPÍTULO I	1
POLITICAS PÚBLICAS	1
1.1 DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PUBLICAS	1
1.2 DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA	4
1.3 ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA PUBLICA.....	8
CAPÍTULO II	17
SEGURIDAD PÚBLICA	17
2.1 CONCEPTO DE SEGURIDAD	17
2.2 TIPOS DE SEGURIDAD	21
2.3 CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	22
2.4 CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA.....	30
2.5 CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA.....	36
CAPÍTULO III	42
MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	42
3.1 NIVEL FEDERAL	42
3.2 NIVEL LOCAL	44
3.3 NIVEL MUNICIPAL	45
CAPÍTULO IV	47
POLITICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD EN MÉXICO	47
4.1 CONCEPTO DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	47
4.2 CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN	53
4.3 DATOS ESTADÍSTICOS DEL INEGI.....	55
4.4 DATOS ESTADÍSTICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA.....	61
4.5 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	66
4.6 LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL.....	69
4.7 PROFESIONALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA.....	71
CAPÍTULO V	72
SEGURIDAD EN MÉXICO DURANTE EL PERIODO 2012-2018	73
5.1 TIPOS DE PROGRAMAS DE SEGURIDAD.....	73
5.2 ANÁLISIS COMPARATIVO DE POLÍTICAS PUBLICAS	76
5.3 GENDARMERÍA Y GUARDIA NACIONAL.....	83
CONCLUSIONES Y PROPUESTA	86
BIBLIOGRAFIA	88

CAPÍTULO I

POLITICAS PÚBLICAS

1.1 Definición de políticas publicas

En este primer capítulo se analizaran los distintos conceptos acerca de las políticas públicas, ya que tienen una relación con la presente tesis.

“Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.”¹

En este análisis me permito analizar los siguientes elementos:

Gobierno: conjunto de personas y organismos que gobiernan, controlan y dirigen, para una buena conducción política y social.

Recursos: elementos para resolver una necesidad colectiva o individual.

El texto trata de que a principios del enfoque la normatividad intrínseca no existía ya que muchas veces se utilizaban políticas de manera tiránica o democrática, era una cuestión en la que la razón no tenía respuesta y la mayoría de las veces solo dependía de los valores que cada ser humano adhería.²

¹ Recuperado en: http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm_30 de octubre de 2018

² Aguilar Villanueva, Luis F, *el estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, pág. 4.

Me permito parafrasear que las políticas públicas se entienden como un ámbito privilegiado en la realización de un pacto entre sociedad y Estado, esto con la finalidad de hacerlo más ágil y organizado, y que el resultado es para beneficio de la sociedad contando que en muchas ocasiones el resultado no siempre resulta favorecedor y los resultados arrojan cifras alarmantes por no cubrir las necesidades que requiere la sociedad.

Esto de igual manera permitirá al ciudadano acudir sin temor y sin pena de ser cuestionado ante las instituciones policiales, de Procuración de Justicia, de Impartición, de Readaptación social y de reinserción social, las cuales tendrán por obligación jurídica de cumplir debidamente el papel de ciudadano con la firme seguridad que sus incomodidades serán escuchadas.³

Para que posteriormente se generen propuestas e inmediatamente surja el apoyo y realicen acuerdos con el objetivo de resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias que integran una sociedad.⁴

Recapitulando las políticas públicas se diferencia de un programa público en que una es de intervención directa sobre una realidad social, que se usa, en conjunto con otros programas (y otros instrumentos de política), para implementarla de manera correcta.⁵

³ Santa Cruz, Rafael, *Reflexiones a la justicia penal y seguridad pública en México*, México, RES PÚBLICA UAEMEX, 2017, pág. 168.

⁴ Rodríguez Medina, Leandro, *Las políticas públicas como intervención en la realidad*, México, pág. 6.

⁵ Winchester, Lucy, *Políticas públicas: formulación y evaluación*, Curso Internacional, 2011, recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf Consulta: domingo, 02 de diciembre de 2018

Así también me permito parafrasear que la política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público, por esa situación es que el Estado interviene de una u otra manera ya que es el principal precursor del bienestar social que debe prevalecer en toda sociedad.

Todo también con la finalidad de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta en sector público.⁶

Lo anterior como se ha mencionado en un Estado, el derecho junto con la legalidad y legitimación se constituyen para posteriormente desarrollar la seguridad jurídica, a fin de garantizar la confianza hacia sus instituciones y que los ciudadanos puedan acudir a ellas con la certeza de que puedan ser auxiliados en las situaciones que se encuentren.

Por lo tanto las políticas públicas permiten una orientación para la gestión de un mejor gobierno y así poder alcanzar los objetivos deseados, ya que las actividades frecuentemente se acumulan durante años para posteriormente subsanarlo con los programas que el mismo gobierno emplea.

⁶ Merino, Mauricio, *Políticas Publicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en la Solución de Problemas Publicos*, México, CIDE, 2013, pág. 17.

1.2 Desarrollo de una política pública

La formulación de las políticas públicas se apoyan de una formación más robusta, consistentes en las metas de desarrollo para mejorar la efectividad de su implementación incluyendo la evaluación.

La política pública exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas, a partir de los medios efectivamente disponibles para solucionarlos.⁷

Como primer punto la agenda política; es el conjunto de cuestiones a las que los agentes públicos están prestando atención en un momento determinado, con temas que se logra imponer sobre barreras y buscando estados con niveles similares de bienestar y que tienden a ocuparse de temáticas similares ya que depende de la dinámica de fuerzas sociales y políticas.

En la formulación nos habla más sobre el proceso de la identificación del problema para posteriormente buscar alternativas, examinarlas, analizarlas, comparar, seleccionar la solución y así poder asignar los recursos o programas para una solución de dicha problemática. En el análisis de las políticas los datos históricos hasta los más recientes nos ayudan para saber el comportamiento que tenía la sociedad antes del conflicto y poder estar en la posibilidad de analizar la efectividad de los programas.

En cuanto a la implementación primeramente se comprenden las actividades desarrolladas, la utilización de las estructuras institucionales y el proceso ya que se requiere de monitoreo y coordinación.

⁷ Ibidem, pág 36.

Luego entonces la evaluación es la medición o el impacto de la política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento.

Así también cabe mencionar que el área de desarrollo se encarga de crear y poner en marcha estrategias de incidencia en políticas públicas, para el posicionamiento e inclusión de temas estratégicos que se estén desarrollando al interior de la organización, buscando un fortalecimiento del marco legal y las políticas públicas. Entre sus funciones se encuentran: Identificar y posicionar temas estratégicos, construir alianzas y redes de incidencia en los diferentes niveles y sectores de la sociedad, generar diálogo y debate sobre temas estratégicos, influir en la opinión pública, incidir en política pública, promover, monitorear y evaluar políticas públicas, tener sensibilidad y comprender la realidad política, económica y social, promover y fortalecer instrumentos jurídicos, acceder y manejar información estratégica, analizar el contexto y la prospectiva de los temas estratégicos y/o problemáticas, diseñar y desarrollar estrategias de incidencia, evaluar y dar seguimiento a las propuestas de incidencia.⁸

Para esto existen varias etapas comenzando por la evaluación según la etapa de la intervención: Ex ante; previa a la implantación de una acción gubernamental (estudios de diseño de políticas y programas, estudios de pre-inversión).

Procesos; durante el ejercicio de la acción gubernamental. Se examina el uso de recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste de la programación de la generación de los productos.

Ex post; una vez finalizada la intervención o acción, o la gestión de un determinado período. Involucra análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

Así también la planificación y el proceso debe seguir un mecanismo de articulación a través de indicadores de desempeño, el cual comienza con el plan de desarrollo que tiene como propósito las prioridades nacionales como lo son; indicadores macro nivel país en donde se toma en consideración la tasa de

⁸ Recuperada en: <http://www.cemda.org.mx/politicas/> 30 de octubre de 2018

disminución de pobreza, marginalidad, tasa de creación de empleo, tasa de disminución de delitos y la calidad educativa.

El plan sectorial son indicadores de impacto y de resultados intermedios de los programas sectoriales como es la deserción escolar y la disminución de déficit viviendas.

Ahora bien los planes institucionales son los indicadores de impacto, resultados intermedios, productos y procesos con la finalidad de obtener eficacia, eficiencia y calidad, los programas presupuestarios son indicadores de resultados, productos y procesos.⁹

Los pasos para lograr la formulación preliminar de las proposiciones políticas son los siguientes:

1. Identificación y definición de los problemas;
2. Percepción de una problemática actual o futura, tanto por parte del político como por el técnico, resultante de: demandas políticas, demandas sociales, necesidades identificables, juicios de valor sobre cierta realidad, compromisos políticos asumidos;
3. Selección de soluciones;
4. Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares y
5. Preselección de medios inmediatos. Identificación y definición de problemas.

⁹ Winchester, Lucy, *Políticas públicas: formulación y evaluación*, Curso Internacional, 2011, recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf
Consulta: domingo, 02 de diciembre de 2018

La identificación del o los problemas que genera una política pública es el procedimiento clave para poder iniciar un proceso de elaboración de la misma. Es necesario también definir el o los problemas. Estos se definen como un problema al establecer claramente:

1. cómo altera la situación y
2. cuándo se detecta;

La delimitación del problema se hace conociendo:

1. a quiénes afecta;
2. en dónde se presenta;
3. cuánto miden las alteraciones que provoca.

Antes de identificar, de definir y delimitar los problemas, conviene tener un concepto claro de qué es un problema.¹⁰

El problema puede ser la diferencia que se presenta entre la situación existente y la situación deseada. Es decir, la distancia entre lo que es y lo que debería o podría ser.

Problema es un procedimiento dialéctico que tiende a la elección o al rechazo o también a la verdad y al conocimiento (Aristóteles).

¹⁰ Ruiz, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, Recuperado en <http://www.medigraphic.com/pdfs/infodir/ifd-2013/ifd1316n.pdf> 03 de diciembre de 2018

El Problema o la proposición problemática es una proposición principal que enuncia que algo puede ser hecho, demostrado o encontrado (Jungius).

Por problema los matemáticos entienden las cuestiones que dejan en blanco una parte de la proposición (Leibnitz).

Problema es una proposición práctica demostrativa por la cual se afirma que algo puede o debe ser hecho (Wolff).

Problemas son proposiciones demostrativas que necesitan pruebas o son tales como para expresar una acción cuyo modo de realización no es inmediatamente cierto (Kant).

Problema es el desacuerdo entre los pensamientos y los hechos o el desacuerdo de los pensamientos entre sí (Mach).¹¹

1.3 Elementos de una política publica

Uno de los principales elementos es:

Estabilidad

Adaptabilidad

Coherencia y coordinación

Calidad de implementación y fiscalización

¹¹ Lopera Vélez, Miguel Ángel (2012) Metodología de la Investigación, recuperado en: http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/pluginfile.php/133288/mod_resource/content/0/MODULO_2/4._SOBRE_EL_CONCEPTO_PROBLEMA.pdf 25 de octubre de 2019

Interés colectivo / ciudadanía

Eficiencia

Estos elementos permiten que el modelo racional (Herbert Simón), asuma limitaciones de información y alternativas de política en tanto capacidad de procesar, y poseer información al respecto, las consecuencias no son conocidas y lo mejor es “educated guesses”, los individuos tienen limitaciones cognitivas y la total racionalidad no es posible en procesos de política pública.

El modelo incremental (Lindblom) y como primer punto el proceso de decisión requiere negociación, evaluación sistemática que limita este proceso por lo que requiere decisiones que se fundamentan en su factibilidad y apoyo político-administrativo. Prueba y error, pasó a paso, aprendizaje, por lo que respecta a las ventajas: escala menor, testeo y ajuste, menos anticuerpos.

Las políticas públicas son una respuesta a las exigencias y necesidades de la sociedad y como tal, requieren de ser dinámicas y flexibles, capaces de adaptarse y a la vez generar cambios en la dirección apropiada. Las recomendaciones del CEEY (Centros de Estudios Espinosa Yglesias) en la materia son un excelente punto de partida para que los creadores de políticas públicas tengan a la mano los elementos que requieren para realizar su labor con calidad y eficiencia.¹²

Para decidir sobre la mejor solución (o soluciones), hay que considerar los siguientes elementos:

1. El respaldo ideológico-político

¹² Centros de estudios Espinosa Yglesias, recuperado en <https://ceey.org.mx/politicas-publicas-en-mexico-que-son-y-como-funcionan/> 03 de diciembre de 2018

2. Valoración de los criterios políticos.
3. Valoración de los criterios técnicos
4. Valoración de los criterios administrativos

En cuanto al respaldo ideológico-político, poco queda por agregar a lo ya dicho; los valores ideológicos determinarán qué tipo de soluciones se podrán tomar, sin contradecir al sistema. Los criterios políticos tienen que ver con el impacto o repercusión social de la política pública, habrá que considerar los siguientes aspectos: Agregación. ¿Cuánta gente piensa que el problema es importante?

Organización. ¿Qué tan organizada está esa gente?

Representación. ¿Qué acceso tiene a los niveles decisorios?

Aceptación. ¿La solución no choca con creencias, costumbres, tradiciones o valores de otro tipo de la gente?

Sustentación. ¿La solución favorece o deteriora la imagen del gobierno?

Conflicto. ¿La solución generaría algún conflicto político o social?

Costo social. ¿La solución implicaría sacrificio social de algún grupo de gente?

Legitimación. ¿Quiénes apoyarían la solución y cómo se puede mantener ese apoyo?

Dentro de los criterios técnicos hay que tomar en cuenta los recursos tecnológicos con los que se cuenta para la aplicación de la política pública. Entre los criterios administrativos se deben considerar la eficiencia y eficacia de las

diferentes alternativas de solución, es decir con cuántos recursos y en qué tiempo se aplicaría cada una.¹³

Elementos constitutivos de una política pública, se distinguen diversos elementos. a) Solución de un problema público: una política pública pretende resolver un problema social reconocido como público. La definición supone el reconocimiento de un problema (existencia de una situación de insatisfacción social cuya solución corresponde al sector público). Algunos problemas pueden reintegrarse a la esfera privada y/o desaparecer de la agenda.

b) Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público: toda política pública busca modificar u orientar la conducta de determinados grupos de población específicos. El modelo de causalidad conduce a la identificación de éstos grupos cuyo comportamiento genera el problema a resolver.

c) Una coherencia al menos intencional: Las decisiones y las actividades estarán relacionadas entre sí. (La falta de coherencia se pondrá de manifiesto cuando se tomen medidas para disminuir el desempleo, y al mismo tiempo se aumente la cotización del trabajador).

d) Existencia de diversas decisiones y actividades: la política pública se caracteriza por constituir un conjunto de decisiones y acciones. Una simple declaración de política gubernamental, sin definir a los grupos sociales afectados, ni las medidas a impulsar, no constituye una política pública, aunque ésa declaración pueda contribuir a una nueva política pública.

e) Programa de intervenciones: con decisiones concretas. Si se trata de un único programa de intervención, no será “política pública”, sino un “producto” de ella.

f) Papel clave de los actores públicos: sólo podrá considerarse política pública en la medida de que sus actores sean públicos, integrados en el sistema político-

¹³ Idem

administrativo, con la legitimidad necesaria para tomar esas decisiones. Si no, sólo será política corporativa o privada.

g) Existencia de actos formales: supone la producción de actos para orientar el comportamiento de los grupos objeto. Es importante referirse tanto a las acciones como a las no acciones. Estas solo son públicas si van acompañadas de decisiones formales paralelas (p. ej., renuncia a cerrar una empresa que contamine para dar la oportunidad de que tome sus propias medidas ambientales).

h) Naturaleza más ó menos obligatoria de las decisiones y actividades:

Tradicionalmente, se daba por sentado el carácter coercitivo de los actores político-administrativos, sin embargo, la diversificación actual de los medios de acción y de intervención administrativa es tal, que ese aspecto coercitivo es más la excepción que la regla. Las formas de acción son tanto incentivadoras como coercitivas, así, muchas intervenciones se llevan a cabo a través de contratos entre el Estado y otros entes o administraciones, o entre lo público y lo privado, etc.

Elementos constitutivos de una política pública se distinguen diversos elementos constitutivos de una política pública, son los siguientes:

a) Solución de un problema público: Una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como público. Supone pues el reconocimiento de un problema, es decir, la existencia de una situación de insatisfacción social cuya solución requiere la acción del sector público. Sin embargo algunos problemas que han sido objeto de políticas públicas pueden reintegrarse en la esfera privada o social y desaparece de la agenda pública.

b) Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público: Toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de estos actores. El “modelo causalidad” presupone la coherencia de la política pública, y conduce a la identificación de los grupos-objetivo de esa política, es decir, los grupos sociales cuyo comportamiento, se supone genera el problema que se trata de resolver. Una

política debe identificar los “objetivos” o colectivos que deberán cambiar su conducta, de no ser así estaríamos ante una declaración de buenas intenciones más que ante una auténtica política pública.¹⁴

c) Una coherencia al menos intencional: Una política pública que quiera implementarse, parte de una teoría de cambio social o de un “modelo causal” que se tratará de aplicar para resolver el problema público en cuestión. Las decisiones y las actividades que se lleven a cabo deben estar relacionadas entre sí. La falta de coherencia se manifestará a través de una coincidencia sólo ocasional de medidas que se dirigen a los mismos grupos-objetivo pero que de hecho no están relacionadas ni en la propia voluntad del legislador.

d) Existencia de diversas decisiones y actividades: Las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico. Una simple declaración de política gubernamental afirmando que el sida es un problema público, sin por ello definir los grupos sociales a los que concierne la existencia de tal problema ni las medidas a impulsar no puede considerarse como una política pública. Sin embargo, una declaración de ese tipo puede contribuir al surgimiento de una nueva política pública si es seguida de una legislación en la materia y que tal legislación acabe aplicándose de manera concreta.¹⁵

e) Programa de intervenciones: Este conjunto de decisiones y de acciones debe contener decisiones concretas e individualizadas, pero si se trata de un único programa de intervención que no tiene continuación en otras acciones no deberíamos considerarlo como una política pública, sino un producto entre otros de los elementos constitutivos de una política pública.

¹⁴ Burgos Baena, Agustín, Recuperado en http://www.xprtraining.com/analisis_de_politicas_publicas/elementos_constitutivos_de_una_politica_publica.html 02 de diciembre de 2018

¹⁵ Burgos Baena, Agustín, Recuperado en http://www.xprtraining.com/analisis_de_politicas_publicas/elementos_constitutivos_de_una_politica_publica.html 02 de diciembre de 2018

f) Papel clave de los actores públicos: Este conjunto de decisiones y de acciones sólo podrá considerarse como una política pública en la medida en que quienes las toman y las llevan a cabo lo hagan desde su condición de actores públicos. Es necesario que se trate de actores integrados en el sistema político-administrativo o bien de actores privados que posean la legitimidad necesaria para decidir o actuar en base a una representación jurídicamente fundada. Sin esta condición, un conjunto de decisiones sólo podrá considerarse como una política “corporativa (asociativa)” o incluso “privada”.

g) Existencia de actos formales: Una política pública supone la producción de actos que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que originan el problema público a resolver. Esto supone la existencia de una fase de implementación de las medidas decididas. En ciertos casos lo que ocurre es una no-intervención del actor político-administrativo o la no utilización de determinados instrumentos de intervención, en este sentido es importante referirse a las no-decisiones o las no-acciones que algunos consideran también como constitutivas de una política pública. Estas no-decisiones sólo pueden constituir una política pública si van acompañadas de decisiones formales paralelas, como por ejemplo que la administración decida no cerrar una fábrica contaminante para incentivar que cumpla de forma rápida con la normativa existente.

h) Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: Tradicionalmente los autores daban por sentado el carácter coercitivo de las decisiones de los actores político-administrativos. Tanto si se trata de actividades públicas convencionales o de actividades contractuales, ahora las formas de acción pública son tanto incentivadoras como coercitivas. ¹⁶

Actualmente muchas de las intervenciones públicas se llevan a cabo a través de contratos entre el Estado y otras administraciones o entes públicos, entre los

¹⁶ Agustín Burgos Baena, Recuperado en: http://www.xprtraining.com/analisis_de_politicas_publicas/elementos_constitutivos_de_una_politica_publica.html

poderes públicos y empresas privadas o públicas, fundaciones o cooperativas, etc. Elementos constitutivos de una política pública (son 8).

1. Solución de un problema público: una política pública pretende resolver un problema social reconocido como público. La definición supone el reconocimiento de un problema (existencia de una situación de insatisfacción social cuya solución corresponde al sector público). Algunos problemas pueden reintegrarse a la esfera privada y/o desaparecer de la agenda.

2. Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público: toda política pública busca modificar u orientar la conducta de determinados grupos de población específicos (grupos- objetivo) ya sea de forma directa o actuando sobre su entorno. El modelo de causalidad conduce a la identificación de éstos grupos cuyo comportamiento genera el problema a resolver.

3. Una coherencia al menos intencional: Las decisiones y las actividades estarán relacionadas entre sí. (La falta de coherencia se pondrá de manifiesto cuando se tomen medidas para disminuir el desempleo, y al mismo tiempo se aumente la cotización del trabajador).

4. Existencia de diversas decisiones y actividades: la política pública se caracteriza por constituir un conjunto de decisiones y acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico. Una simple declaración de política gubernamental, sin definir a los grupos sociales afectados, ni las medidas a impulsar, no constituye una política pública, aunque ésa declaración pueda contribuir a una nueva política pública.

5. Programa de intervenciones: con decisiones concretas. Si se trata de un único programa de intervención, no será “política pública”, sino un “producto” de ella.

6. Papel clave de los actores públicos: sólo podrá considerarse política pública en la medida de que sus actores sean públicos, integrados en el sistema

político-administrativo, con la legitimidad necesaria para tomar esas decisiones. Si no, sólo será política corporativa o privada.

7. Existencia de actos formales: supone la producción de actos para orientar el comportamiento de los grupos objeto. Es importante referirse tanto a las acciones como a las no-acciones. Estas solo son públicas si van acompañadas de decisiones formales paralelas (p. ej., renuncia a cerrar una empresa que contamine para dar la oportunidad de que tome sus propias medidas ambientales).

8. Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: Tradicionalmente, se daba por sentado el carácter coercitivo de los actores político-administrativos, sin embargo, la diversificación actual de los medios de acción y de intervención administrativa es tal, que ese aspecto coercitivo es más la excepción que la regla. Las formas de acción son tanto incentivadoras como coercitivas, así, muchas intervenciones se llevan a cabo a través de contratos entre el Estado y otros entes o administraciones, o entre lo público y lo privado, etc.¹⁷

Es necesario propiciar espacios de coordinación, discusión y encuentro, con una regularidad adecuada, entre las entidades encargadas del tema. La bondad de estos espacios radica en que la discusión interinstitucional e intersectorial de los problemas, permite consolidar el trabajo interinstitucional y mejorar los dispositivos de vigilancia y las intervenciones que se realizan en lo relacionado con la seguridad y la convivencia ciudadana en cada jurisdicción, lo que asegura la preservación de la tranquilidad y la generación de condiciones de convivencia armónica entre los ciudadanos.

En este sentido, los Consejos de Seguridad que existen por decreto desde principios de la década de los años 1990, y que se han venido fortaleciendo en el marco del Programa Departamentos y Municipios Seguros, se constituyen en un ejemplo a tener en cuenta, puesto que demuestran que el buen funcionamiento de

¹⁷ Burgos Baena, Agustín, Recuperado en http://www.xprtraining.com/analisis_de_politicas_publicas/elementos_constitutivos_de_una_politica_publica.html 02 de diciembre de 2018

estos espacios de coordinación hace que se conviertan en instancias de prevención y no de reacción.¹⁸

CAPÍTULO II

SEGURIDAD PÚBLICA

2.1 Concepto de seguridad

En relación con el capítulo anterior ahora mencionare conceptos de diferentes autores para poder identificar las semejanzas que estos tengan.

*La seguridad es una situación en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, con lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso.*¹⁹

Se precisa que la seguridad parte de un bienestar en todos los aspectos de la vida, derivado de las situaciones en donde ningún ciudadano corre peligro o sufre de algún daño, por lo que el Estado tiene cierto porcentaje de responsabilidad, ya que si bien lo sabemos, se encarga de garantizar la seguridad de todos los ciudadanos del estado mexicano y que el otro porcentaje depende de cada uno para tener una vida estable, llevadera sin ningún problema en cuanto a la seguridad.

¹⁸ Gómez Rojas, Claudia Patricia, *Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana*, pág. 376

¹⁹ Fink, Andrés, Recuperado en http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Fink_Acerca%20del%20concepto%20de%20seguridad.pdf 26 de enero de 2019

Así también me permito parafrasear el concepto de seguridad proviene del latín securitas, la cual se deriva del adjetivo securus, compuesto por “se” que quiere decir sin y “cura”, que se refiere a cuidado o procuración, lo que deducimos en la frase “sin temor”.²⁰

Entendemos que la seguridad es la construcción permanente de la vida cotidiana como lo mencione un párrafo anterior, y que a su vez existe una interrelación con diferentes ámbitos. Esto nos proporciona mucho más convencimiento respecto a lo que el Estado nos proporciona y como habitantes tenemos derecho para tener una vida más digna y que no solo se habla de la seguridad que tenemos como personas sino también el derecho que tenemos en cuanto a la seguridad de sus bienes y estabilidad que nos proporciona, así el Estado se ve obligado a cumplir con los fines que impone la sociedad y que se va requiriendo, ya que es bien sabido que la sociedad tiene constantes cambios y se tiene que ir adecuando el Estado.

“La seguridad se concibe como un concepto amplio y significa mucho más que la ausencia de la amenaza delictiva. Incluye la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente de amenazas tanto violentas como no violentas, ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos que tienen las personas”.²¹

En el mismo sentido el concepto de seguridad encontramos varios elementos que se encuentran de manera explícita o implícita, empezaremos con:

Peligro: implica saber positivamente que se está en presencia de una situación o medio hostil que nos rodea, se trata obviamente de un fenómeno que

²⁰ Santa Cruz Lima, Rafael, *reflexiones a la justicia penal y seguridad pública en México*, Res Pública UAEM, 2017. P. 177.

²¹ Valencia, Verónica, “*La seguridad Pública como un Derecho Humano*”, Biblio Jurídicas, UNAM, recuperado de http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/ifsp_conceptosjuridicosfundamentales-1.pdf Consulta:26 enero 2019

condiciona nuestras conductas en función de los males que, justificada o injustificadamente, sean objetivamente existentes o subjetivamente presentes, pensamos pueden sobrevenir de manera inminente. En este punto nos encontramos en un tanto psicológico por lo que suele decirse que “el miedo es hueco por dentro e inexistente por fuera”. Con este temor nos sentimos inseguros.

No peligro: no sentir el peligro o desconocerlo, no hay temor o, si lo hay, esa sensación está muy disminuida o incluso neutralizada por alguna contramedida eficaz, esta situación no equivale a seguridad y es también esta una sensación subjetiva.

Sensación de inseguridad: sentimiento de miedo o temor por un mal que nos pueda sobrevenir de alguien o algo. Cabe mencionar que esta situación es diferente a la del peligro que implica presencia real de algo adverso. Estamos en el terreno de la posibilidad que esta se dé. Esta sensación puede provenir de un conocimiento o de un desconocimiento. Puede que conozcamos el peligro, más o menos remoto y este sea identificado o identificable. Pero puede que no conozcamos nada de lo que nos rodea y es precisamente este desconocimiento el que nos provoca tal sensación.

En cuanto a la presión política es la coerción psicológica y, dicha en forma más entendible, de “amenazas”. El peligro de naturaleza física subsiste porque subyace de manera permanente, pero se manifiesta en forma diferente, precisamente en forma de posibilidad de desaparición física o menoscabo de la integridad. Obviamente con la presión o amenaza debe ser creíble para que el que la sufre, para lo cual el que la ejerce, tratara de que el destinatario “entienda” el “mensaje” y lo sienta como algo real y lo más inminente posible. Las percepciones diferentes tienen efectos distintos por lo que habrá consecuencias por acción o reacción diferentes.

El concepto de seguridad presenta múltiples matices y acepciones; sin embargo, cada una de ellas no remite exactamente a una época o periodo, sino que entraña un programa político, una cosmovisión y una finalidad. Además, el concepto de seguridad puede llegar a ser un medio o un fin, dependiendo de su articulación dentro del discurso de poder.²²

Cabe mencionar que la mayoría de las conceptualizaciones tienden a ubicar su práctica y discurso (jurídico-político) en el terreno de la preservación del statu quo, del sistema o del orden social. Entienden la seguridad como medio y no como fin. Se presenta pues el término como un medio para la consolidación de la soberanía y su ejercicio implica la eliminación de amenazas tanto internas como externas, y el control sobre el territorio. La noción de seguridad ha inspirado los enfoques de estrategia militar más usados para estudiar el fenómeno.

Otro punto relevante tiene que ver con la distancia entre el enfoque y práctica. No siempre el enfoque planteado en los documentos oficiales (la política nacional de seguridad, en los planes de desarrollo, en los planes integrales de seguridad y convivencia), corresponde con el enfoque configurado por las prácticas políticas.

La seguridad constituye la esencia y el deber ser del Estado. Esta visión se dividió en dos áreas: la defensa frente a amenazas externas al Estado, representadas principalmente por otros Estados, que es materia de la seguridad nacional y la seguridad interior, que es responsabilidad del gobierno y forma parte de la seguridad pública.²³

²² Dávila, Luis Felipe, *conceptos y enfoques de seguridad*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. P. 3

²³ Montero Bagatella, Juan Carlos, *El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana*, Sonora, Region y Sociedad, 2013, p. 205

Es una forma de gobernar con el objetivo de garantizar que los individuos o la colectividad estén expuestos lo menos posible a los peligros, lo que lleva a la implementación de procedimientos de control, coacción y coerción entorno a la salud, el crimen, así como el combate a las conductas “antisociales” y la defensa frente a amenazas externas al Estado, identificadas principalmente en la acción de otros Estados.

Junto con los derechos humanos y el desarrollo han buscado ser prioritarios para la seguridad; la discusión se encuentra en determinar que el elemento tiene prioridad sobre los demás, según su importancia en el corto o largo plazo, y los recursos disponibles por parte del gobierno. Esto ha originado sus definiciones contemporáneas la “seguridad” como producto del uso de la fuerza y como producto de la paz y del funcionamiento del Estado de derecho.

La seguridad no solo está en función de intereses políticos sino en otras ramas que más adelante mencionaremos, particular los riesgos en el mundo moderno se han incrementado al ritmo del cambio en el conocimiento debido, sobre todo, a los cambios tecnológicos; el problema para el gobierno es la identificación de dichos riesgos, la capacidad para determinar el grado de exposición a ellos y la manera de combatirlos.

2.2 Tipos de seguridad

La caracterización de los conceptos analizados anteriormente, restamos distintas categorías, esto con el objetivo de dar cuenta de los aspectos relevantes sobre los anteriores. Por lo consiguiente la división de la seguridad parte de la pública, ciudadana y humana.

Algunos de las divisiones encontrados hasta el momento en la construcción del estado del arte, los cuales se pueden nombrar como seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana. No obstante en la búsqueda aparecen los tres anteriormente citados. El debate queda abierto, sin embargo si se tiene en cuenta la cantidad de material encontrado donde se anuncia explícita o implícitamente los enfoques, se considera que es relevante abordar de manera separada la seguridad ciudadana y la seguridad humana.²⁴

Además de que existen distintas concepciones sobre seguridad que autores como Keymar Avila (2006) siguiendo a Alessandro Baratta, resume lo siguiente:

El modelo del derecho a la seguridad define a la seguridad como un derecho, una necesidad humana y una función del sistema jurídico. Hace énfasis en los delitos contra la propiedad: robo y hurto. Está íntimamente relacionado con la construcción social del miedo.

Por otro lado, el modelo de la seguridad de los derechos concibe a la seguridad como una necesidad y un derecho de carácter secundario, respecto a todas las otras necesidades básicas o reales, que pueden definirse como primarias (alimento, vestimenta y abrigo). Esta política abarca un campo extremadamente más amplio que la restringida prospectiva de la “lucha” contra la criminalidad.

2.3 Concepto de seguridad pública

Hay que hacer notar que otro de los enfoques de la seguridad, es la pública ya que es uno de los clásicos. El origen del concepto puede encontrarse en el paradigma realista de la teoría de las relaciones internacionales. En este paradigma

²⁴ Dávila, Luis Felipe, OP. Cit. P.8

la seguridad es entendida como la ausencia de amenazas para el Estado, tanto internas como externas. Los medios utilizados para este fin, son ante todo militares.

El concepto seguridad pública es muy propio del escenario anterior a la Guerra Fría, así como de las visiones que más centralidad le dan al Estado en la teoría y la práctica de las relaciones internacionales. Su significado remite a las concepciones más antiguas de la seguridad y su origen puede encontrarse en el paradigma realista de la teoría de las relaciones internacionales. Seguridad pública se encuentra relacionado con los de seguridad nacional, seguridad interior y orden público. Con todos ellos comparte la idea de que las intervenciones contra el delito y la violencia tienen por objetivo la seguridad del Estado, seguridad que se logra protegiendo determinado orden político, jurídico, económico o social.²⁵

Los individuos, las colectividades, las minorías no son relevantes para este enfoque como valores a defender, se consideran de primer orden valores como: la soberanía, la integridad estatal y el orden social y económico. Por consiguiente, el objetivo principal es el orden (Giraldo, 2009, p. 33).²⁶

Para poder tener un mejor entendimiento sobre el concepto de orden, ya que puede ser un poco confuso derivado de la modificación del artículo masculino singular “el”, por el artículo femenino singular “la”, termina variando radicalmente a otra cosa, “la orden”, que puede ser una institución religiosa, estatal, académica o clandestina, o un mandato imperativo que se le dicta a alguien. En últimas, termina reproduciendo lo mismo. El orden o como dice Monsiváis (2004): “esa palabra

²⁵ Baldwin, Recuperado en: https://www.researchgate.net/publication/320620164_El_concepto_de_seguridad_Un_analisis_a_partir_de_los_enfoques_de_la_seguridad_publica_la_seguridad_ciudadana_y_la_seguridad_human a 27 de enero de 2019

²⁶ Davila, Luis Felipe, Op. Cit. P.8.

ambigua en español como un Dios Jano (el/la), activamente desarrollada por las tres mayores estructuras institucionales (la Iglesia, el Ejército, la Administración).

El concepto “implica que se entienda el orden social en el sentido tanto de un ordo ordinans (principio de ordenamiento de los fenómenos) como de un ordo ordinata (fenómenos sociales ordenados) a la vez que se le confiere una carga ontológica fuerte” (Renault, 2010, p. 120). Es decir, se entiende que para que aparezca orden, es necesario que exista un solo principio de ordenamiento de los fenómenos sociales, y que además todos los fenómenos sociales estén sometidos a este principio, de tal suerte que es posible distinguir entre orden y desorden, entre blanco y negro.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque de seguridad pública requiere unicidad y exhaustividad, lo cual presenta como reverso negativo prácticas de intolerancia y represión.²⁷

Melossi y Pavarini hacen referencia a que el concepto que estamos comprendiendo y su función gubernamental, relacionada con el control de la sociedad dentro del Estado. Desde la visión liberal, la seguridad nacional se entendía como la defensa del Estado, a través de la diplomacia y la acción militar, y la pública como la acción del gobierno para lograr el control de la sociedad, mediante instituciones como la policía, los sistemas penales, penitenciarios y los manicomios, considera que el gobierno en su conjunto, no sólo la policía, es responsable de ella. Al analizar la evolución histórica del gobierno.

Señalan que éste tiene la función de mantener un control y generar certidumbre, para lo cual se apoya en herramientas administrativas, entre las que

²⁷ Ibidem, p. 9

destaca la fuerza pública. Esto es importante, porque obliga a señalar que la seguridad es responsabilidad de todo el gobierno, aunque en la actualidad se ha restringido a entenderla como consecuencia de la actuación de los cuerpos policiales.

Como tal el concepto se refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos”, que se puede entender también como la imposición del orden a través del Estado de derecho y de la represión, mediante las sanciones judiciales y de la acción policial.

Saint Pierre menciona que además de mantener el orden, el papel de la seguridad pública es establecer un equilibrio entre los intereses constitucionales que se encuentren en conflicto o, en otras palabras, resolver problemas entre los integrantes de una misma sociedad, por medio de la impartición de justicia. También puede comprenderse como que está determinada por dos grandes elementos: las instituciones que constituyen al Estado de derecho y las herramientas que permiten imponerlo. Las primeras constituyen el conjunto de reglas que generan los incentivos para la estabilidad, el respeto a la ley y la conservación del orden; es decir, la capacidad de la autoridad para hacer el uso legítimo de la fuerza.

La herramienta más clara se identifica en los cuerpos policiales; sin embargo, no debe entenderse que la fuerza pública sólo está conformada por la policía, sino que incorpora la aplicación de sanciones administrativas, penales y la ejecución de resoluciones judiciales. La policía, como indica Saint Pierre es responsable de mantener el orden social al imponer el Estado de derecho, y reprimir por la fuerza las conductas antisociales, con el apoyo de los sistemas penal y penitenciario; a lo cual debe agregarse que la responsabilidad debe necesariamente surgir del mismo

Estado de derecho, ya que de lo contrario la institución corre el riesgo de convertirse en lo que trata de combatir.²⁸

La seguridad pública es, como explica Sergio García Ramírez, una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.²⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 21, define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. En tanto, la ley que regula este precepto constitucional señala que “las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor”. Esta misma ley señala al Estado en su conjunto (no precisa los órganos encargados) le corresponde combatir las causas de los delitos y fomentar el respeto a la legalidad.³⁰

La comisión de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados no cuenta con una definición específica sobre el tema; no obstante, el Congreso mexicano está facultado por el Artículo 73 constitucional para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de seguridad pública entre la Federación, los

²⁸ Montero Bagatella, Juan Carlos, Op. Cit. P. 9.

²⁹ Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.

³⁰ CFR. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 21.

estados y los municipios, así como para regular a las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz públicos.

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

La seguridad pública se entiende entonces, como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Para darle su efectividad real y garantizarla, el Estado tiene el deber de aplicar determinados instrumentos.

Así, con la consolidación del Estado democrático, la seguridad y el orden públicos se complementan con la salvaguarda de los derechos humanos, como principal función y razón de ser de la actividad policial, de tal manera que la tutela del orden público no quiebre nunca el necesario respeto a los derechos

proclamados por la Constitución. La noción de seguridad pública juega en ese aspecto un papel importante, en tanto que los componentes de la misma brindan resguardo jurídico a la tranquilidad ciudadana y al pacífico disfrute de los derechos. Aún más amplia es la noción de seguridad pública que en un Estado social y democrático de derecho no puede circunscribirse a solo y puro orden o tranquilidad de la calle, sino que debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones.

La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente y sin demora del ejercicio del derecho; y esta función le corresponde al Estado de modo exclusivo e irrenunciable.

La función de la seguridad pública supone un verdadero resguardo de los derechos como premisa indispensable de su pleno ejercicio y no se predica como el resultado de acciones específicas, sino como componente final de un proceso colectivo que se conforma con una multiplicidad de acciones.³¹

En cuanto al concepto que indica al autor Melossi coincide con los autores anteriores derivado que coinciden con que la función es meramente gubernamental, relacionada con el control de la sociedad dentro del Estado, desde la visión liberal, la seguridad nacional se entendía como la defensa del Estado, a través de la diplomacia y la acción militar y la pública como la acción del gobierno para lograr el

³¹ Valencia Ramírez, Verónica Guadalupe, Recuperado en: <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/difus/ensayo/5En.pdf> 27 de enero de 2019

control de la sociedad, mediante instituciones como la policía, los sistemas penales y penitenciarios.

En cuanto a la visión liberal que tiene, se considera que el gobierno en su conjunto, no solo la policía es responsable de ella. Así también refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden público, que se puede entender también como la imposición del orden a través del Estado de derecho y de la represión, mediante las sanciones judiciales y de la acción policial.

La seguridad pública es uno de los reclamos sociales persistentes en los últimos años. En nombre de esta seguridad, los derechos humanos en México se han deteriorado de manera alarmante, paradójicamente vulnerado cada vez más esa seguridad pública. Con preocupación observamos la falta de propuestas por parte de nuestras autoridades, y aún más, el ataque público del que ha sido objeto el respeto a los derechos de la ciudadanía.

Un claro ejemplo es la tortura, ejecuciones, desapariciones, detenciones arbitrarias, amenazas, expulsiones, discriminación, impunidad, son violaciones a los derechos humanos propios de un régimen autoritario y militar; sin embargo, en México, país que se dice en transición a la democracia, ocurren cotidianamente. Sin garantías individuales no hay seguridad, así como sin derechos humanos no hay democracia. Se considera que para otorgar esa seguridad pública que todos los mexicanos anhelamos, se deben garantizar a la sociedad, de manera mínima, los derechos de verdad, juicio justo, reparación del daño, equidad social y defensa.

2.4 Concepto de seguridad ciudadana

En cuanto al concepto que nos ocupa es entendido como humano céntrico y liberal que concibe al ciudadano como el fin de la seguridad y no como un medio más para la conservación de la hegemonía (Supremacía que un estado o un pueblo ejerce sobre otro) política. Es una visión de la seguridad constitucionalizada, tamizada por los derechos del hombre y del ciudadano. Se privilegia la protección de derecho de primera y segunda generación y proponen el mejoramiento de la calidad de vida.³²

Este concepto al contrario de la seguridad pública este se encuentra altamente influenciado por las ideas liberales. Estas, en oposición a las ideas realistas, han desviado la atención a propósito de la seguridad, desde el Estado hacia la importancia de la integridad de los individuos.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en Latinoamérica, el concepto de seguridad ciudadana emergió en la medida en que los Gobiernos pasaron de autoritarismo a la democracia. La seguridad ciudadana significó un quiebre respecto de la seguridad pública, esta concepción es dominante dentro de los regímenes autoritarios. Es una superación del concepto de seguridad pública, en el sentido de que aunque no implica una eliminación de la referencia al estado, supone hacer la seguridad del ciudadano una prioridad y un derecho exigible.

³² Dávila, Luis Felipe, Op. Cit. P. 10

Es importante enfatizar por tanto en que el concepto de seguridad ciudadana ha tenido un desarrollo progresivo en el marco del cual la concepción propia de la seguridad pública ha ido cediendo importancia.³³

Esta a su vez no hace referencia a la circunscripción urbana de la seguridad, ya que no supone una limitación espacial de la seguridad a las áreas urbanas, como ocurre con el concepto de seguridad urbana. Contempla como ámbitos de expresión de la seguridad tanto las áreas urbanas como las áreas rurales.

Sin embargo no hace mención a la seguridad de las personas que ostentan la ciudadanía política, sino que se refiere a la idea de ciudadanía democrática concebida como la capacidad de ser sujeto de derechos.

La seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia. Debe ser el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social.³⁴

Si partimos de la justicia que se imparte en el estado mexicano, podemos percibir que desde hace algunos años la impartición de la justicia se ha ido

³³ Mockus, Murraín y Villa. Recuperado en: https://www.researchgate.net/publication/320620164_El_concepto_de_seguridad_Un_analisis_a_partir_de_los_enfoques_de_la_seguridad_publica_la_seguridad_ciudadana_y_la_seguridad_human a 29 de enero de 2019

³⁴ Casas. Recuperado en: https://www.researchgate.net/publication/320620164_El_concepto_de_seguridad_Un_analisis_a_partir_de_los_enfoques_de_la_seguridad_publica_la_seguridad_ciudadana_y_la_seguridad_human a 30 de enero de 2019

degradando y que la seguridad de los ciudadanos no es basta, ya que la población que tenemos ahora es suficientemente alta y muchos no son ciudadanos mexicanos, llegan personas extrañas o del extranjero y sus costumbres o la vida que tenían anteriormente corrompen la de los mexicanos y eso hacen que día a día la delincuencia vaya en aumento y que a pesar de la educación que proporciona las instituciones es muy limitada y no es la que se necesita ya que las materias más importantes las van quitando del plan de estudios y los valores se van olvidando poco a poco y aunque es cierto que los valores y parte de la educación son de la casa, la escuela es de gran apoyo para reforzar todo lo aprendido y que si son constantes se van ejerciendo de una mejor manera.

Y que las amenazas que encontramos son los delitos, la violencia física o psicológica, asuntos como la pobreza, la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, los daños ambientales, a la drogadicción, la represión política, se consideran también como posibles amenazas para la seguridad.

La misma debe aspirar a enfrentar el delito y la violencia sin reproducir o aumentar el uso de la violencia, mediante la prevención, la apertura de espacios de participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y democráticas del Estado. Así obtendremos una mejor calidad de vida todos los ciudadanos mexicanos e iremos en crecimiento en todos los aspectos, siempre viendo por la seguridad y el bienestar de la colectividad.

El concepto que nos proporciona José Luis Estrada coincide en algunos puntos con la de los demás autores, tan es así que adopta la perspectiva social, una concepción basada en el bienestar de las personas, y considera que la provisión de seguridad es un requisito indispensable para su desarrollo humano. También considera a la inseguridad y la violencia temas multidisciplinarios, por lo

cual los autores no solo toman una visión legalista o desde las ciencias políticas, sino también desde la psicología y las visiones sociológicas.

Anteriormente este concepto era limitado ante la acción de la justicia por medio de la policía y con pocas acciones preventivas. En la actualidad, como lo plantean los autores, establecen una redefinición del concepto para incluir derechos humanos, libertad, justicia social y participación ciudadana. Finalmente la seguridad está vinculada no solo con los elementos delictivos, sino también con la legitimidad política y el respeto a las instituciones.³⁵

La seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.

La seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia.

El enfoque del PNUD a la seguridad ciudadana y comunitaria trata de atender todas las causas potenciales de los delitos y de la violencia. Este enfoque

³⁵ Estrada Rodríguez, José Luis, *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, México, Coord., 2014, p.132

multifacético ayuda a los países a incorporar las medidas de prevención de la violencia y de control de la criminalidad, a ocuparse de una amplia gama de problemas como la falta de cohesión social, la impunidad, el tráfico de drogas, la proliferación de armas ilegales, el tráfico de seres humanos y la migración.³⁶

Como nos hemos dado cuenta la relación que existe entre seguridad pública y seguridad ciudadana son medianamente similares, sin embargo autores que ya he mencionado con anterioridad hacen distinción entre ellas, tan es así que el autor Ramos dice que el cambio de concepto de seguridad de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, a un énfasis mucho mayor sobre la seguridad de la gente; y de una seguridad a través del armamentismo, a una seguridad sustentada en el desarrollo humano. En otras palabras, la seguridad ciudadana le concede mayor atención a la vida y la dignidad humana, es decir, una concepción ciudadano-céntrica que supera la definición tradicional de naturaleza restringida y centrada únicamente en el poder y el dominio estatales.

Bajo esa perspectiva, las personas y las condiciones que garantizan su seguridad constituyen el eje de la seguridad humana. Las notas básicas de esa concepción del desarrollo humano son los múltiples ámbitos de integración: el político, el social, el económico y el ambiental. Por lo antes expuesto, se considera que la inseguridad pública es uno de los temas emergentes de estudio en las ciencias sociales en México, particularmente desde una perspectiva de la seguridad ciudadana.

³⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html> 31 de enero de 2019

Así se justifica en función de los principios de libertad, de justicia social, de participación ciudadana y de igualdad que debieran tener su expresión a través de una gestión eficaz de la prevención del delito y una mejor calidad de vida.³⁷

Cabe mencionar que existe un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y señala uno de sus funcionamientos que son sus normas legales, planes nacionales de SC, consejo nacional de SC y estadísticas de SC.

Este es creado por la ley 27933 que es el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y de la sociedad civil, que se constituyen con la finalidad de contribuir a garantizar la paz, tranquilidad y a reducir o neutralizar la criminalidad y delincuencia a nivel nacional, mediante una adecuada política de prevención multisectorial y control de la violencia, que permitan que las personas puedan desarrollar sus actividades libres de riesgos y amenazas.

Se caracteriza por tener una dinámica intersectorial e intergubernamental, cuya presidencia recae, en el caso del CONASEC, en la Presidencia del Consejo de Ministros; en el presidente del Gobierno regional en el caso de los comités regionales y en los alcaldes tratándose de los comités provinciales y distritales. A esta autoridad, se agrega la presencia de los responsables de los diversos sectores del Estado, que implica no solo a la institución encargada de la lucha contra el delito, sino a las demás instituciones relacionadas con la administración de justicia penal (Poder Judicial, Ministerio Público e Instituto Nacional Penitenciario); asimismo, se convoca a las demás instituciones del Estado para coordinar acciones integrales que aborden una perspectiva preventiva o de protección de derechos (Defensoría del Pueblo y sectores Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social) y a la

³⁷ Ramos García, José María, *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*, 2006, p. 36.

representación de la ciudadanía (juntas vecinales, rondas campesinas y gremios que agrupan a las empresas de seguridad privada).

Esta medida se aplica con base en la aprobación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, norma que en su artículo 21° reseña que el Ministerio del Interior es el ente Rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.³⁸

2.5 Concepto de seguridad humana

El concepto de seguridad humana, aunque ya utilizado por algunos previamente, se difundió a partir de ser tratado por el PNUD (Plan de Desarrollo de las Naciones Unidas) en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994. De hecho, la seguridad humana está estrechamente vinculada al concepto de desarrollo humano: si éste se define como la ampliación de las opciones de la persona, aquélla significa la seguridad para poder llevarlas a cabo. El nuevo concepto de seguridad humana, por tanto, ha venido a complementar y ensanchar el de desarrollo humano, pues aquélla es base necesaria para éste, y viceversa.³⁹

La seguridad humana es una conceptualización que en el año de 1994 aparece en el PNUD (Plan de desarrollo de las Naciones Unidas) integrando parte sustantiva del Informe sobre desarrollo humano, teniendo como base a siete perspectivas de la seguridad: Seguridad económica; Seguridad alimentaria; Seguridad de la salud; Seguridad ambiental; Seguridad personal; Seguridad de la comunidad; Seguridad política, todas ellas vinculadas con el ser humano, el cual, desde la perspectiva de los distintos marcos jurídicos que lo protegen, cuenta con

³⁸ Mejía Nancy. Recuperado en: <https://www.seguridadidl.org.pe/nosotros/seguridad-ciudadana> 02 de febrero de 2019

³⁹ Pérez de Armiño. Recuperado en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/204> 09 de febrero de 2019

todos los derechos y garantías que constituyen la base de su desarrollo individual; sin embargo, el contraste con la realidad respecto de las condiciones de desarrollo de la sociedad, en algunos contextos distan del deber ser establecido por los marcos jurídicos aplicables; contextos que demuestran que existen oportunidades de mejora en la planeación y sobre todo en la ejecución de las acciones del aparato público en favor del ser humano.⁴⁰

Si bien este concepto aparece íntimamente ligado al concepto de desarrollo humano. La seguridad humana se entiende como un atributo del desarrollo humano, que garantiza en gran medida que las oportunidades de cuya ampliación trata este último, no van a desaparecer. Así, si el desarrollo humano consiste en un proceso de ampliación de las opciones disfrutadas por las personas, la seguridad humana denota, más bien, la estabilidad con la que pueden ser efectivamente aprovechadas tales opciones. En el paradigmático informe de 1994, el concepto de seguridad humana es definido como centrado en el ser humano y como una superación de las tradicionales concepciones sobre seguridad. Este informe plantea que el concepto de seguridad humana va más allá de las amenazas propias de conflictos entre Estados, e incorpora amenazas de la vida cotidiana de las personas.

Incorpora a las personas como los destinatarios de la seguridad. En este sentido, la seguridad humana es también un concepto humano céntrico, que supera el paradigma de la seguridad del Estado. La seguridad humana trata principalmente pues de la seguridad de las personas, los seres humanos y, también las comunidades y las poblaciones. Desde este concepto se asume que estos son los destinatarios de la protección y que las amenazas de la seguridad tienen que ver es con ellos.

⁴⁰ Tola Reyes, Nazario, *Los Derechos Humanos en la Seguridad Humana en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2017.

Para la seguridad humana la persona es un sujeto de derechos tanto de primera como de segunda y tercera generación. El concepto de seguridad humana asume por tanto una visión mucho más comprensiva del ser humano, una visión que se deriva de su concepto correlativo de desarrollo humano. A partir de esta, la seguridad humana protege una mayor cantidad de valores, los cuales se concretan en siete dimensiones de la vida humana: la economía, la alimentación, la salud, el medioambiente, la integridad personal, la vida comunitaria y la política. Así, la seguridad humana busca la protección de valores propios de cada una de estas dimensiones.

Esencialmente la protección frente a dos tipos de amenazas, las cuales suponen ir mucho más allá de la protección física. Por un lado, la seguridad humana incorpora la protección frente a amenazas crónicas como el hambre o las enfermedades. Por otro, incorpora la protección frente a amenazas súbitas y lesivas. Se trata, por lo tanto, de la protección frente a dos tipos de fenómenos: uno que se relaciona más con la necesidad y otro que tiene que ver principalmente con el miedo.

La seguridad humana considera que la seguridad depende de la protección, defensa y universalización de los derechos humanos, así como que el respeto a las garantías individuales es una condición previa para que el individuo pueda disfrutar de otros derechos. Sin embargo, esta definición es poco aplicable en la realidad, sobre todo cuando se enfrentan cuestiones donde distintos derechos entran en conflicto y es necesario establecer jerarquías y prioridades, como señala Lampron (2011, 159); o cuando se encaran asuntos como el terrorismo, en donde se discute si es aceptable la violación de ciertos derechos humanos como un “mal menor”, en la búsqueda de proteger la seguridad del Estado.

Se identifica con la protección de los derechos humanos a escala mundial, ya sea por aspectos étnicos o religiosos, entre otros. El objetivo principal es la convivencia pacífica en un mundo multicultural, y el reconocimiento de amenazas graves como el terrorismo e incluso epidemias. Sin embargo, es un concepto cuyo significado es tan amplio, que tiende a ser ambiguo. Además, se ha empleado para justificar la intervención militar de organismos internacionales en favor de ciertas poblaciones y en contra de la opresión, por parte de gobiernos autoritarios.⁴¹

Actualmente la seguridad se ha visto sumamente ampliado, incluyendo además de los antes mencionados y como ejemplo se encuentra la pobreza, el hambre, la falta de salud y educación, la marginalidad y la discriminación, el clima y la ecología, etc. Si bien todo está relacionado entre sí, pensamos que puede resultar peligroso a la hora de intentar entendernos sobre aquello de lo que estamos hablando o acerca de lo que estamos discutiendo, si dentro de un concepto hacemos entrar demasiados elementos. Los conceptos, por su propia naturaleza, deben ser lo más limitados posible, pues solo así serán claros. Si todo es seguridad, también puede valer lo contrario, que nada sea seguridad.

La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. Implica también crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: protección y realización del potencial. La protección aísla a las personas de los peligros. La potenciación permite a las personas realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones. La protección y la potenciación se refuerzan mutuamente y ambas son necesarias.

⁴¹ Montero Bagatella, Juan Carlos, Op. Cit. Pp 214.

El concepto nació del desarrollo humano como paradigma y al igual que el desarrollo humano, está centrada en las personas. El concepto nació del reconocimiento de que para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se focaliza más en las preocupaciones de la vida cotidiana que el temor de la guerra en el mundo. En este sentido, la seguridad humana es más amplia que la ausencia de conflictos violentos. Además de los efectos de la violencia directa, se preocupa por los efectos de la violencia indirecta (privación de necesidades básicas, incidencia de enfermedades, desastres naturales, desplazamiento de poblaciones, explotación de diferencias culturales y étnicas). También se preocupa por elementos subjetivos como la percepción de inseguridad, el temor y el miedo que anteriormente ya hemos mencionado.

El desarrollo es esencial para mejorar las condiciones de vida de la población (tiene un valor positivo: “permitir que el individuo prospere”). La seguridad es la protección frente a las amenazas (tiene valor negativo: “permitir que el individuo sobreviva”). Y por último, busca asegurar la protección y promoción de los Derechos Humanos. También se relaciona con el concepto de “vulnerabilidad mutua”. Esto significa que en un sistema global interconectado, la fortaleza o solidez del conjunto está condicionada por sus eslabones más débiles. Mientras exista vulnerabilidad e inseguridad extrema en los sectores en condiciones de vulnerabilidad, todas las partes serán vulnerables. De ahí que la meta de la seguridad humana debería ser la reducción del riesgo colectivo.

Sin embargo no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, sino que las complementa de cara a una mejor adaptación a los procesos de la globalización. La seguridad humana se preocupa por la seguridad de la persona y la comunidad más que la del Estado; incluye amenazas que no siempre se han calificado como tales, como los desastres naturales, las crisis alimentarias o

el impacto de las armas livianas; toma en cuenta los agentes y actores de la sociedad civil además de los estatales; y su consecución incluye tanto la protección de la persona, como su potenciación.

Los vínculos entre los conceptos de “desarrollo” y de “seguridad”, ambos claves en la búsqueda del bienestar de las poblaciones. Entre los subtemas que se analizan están la pobreza, la desigualdad, el hambre, la desnutrición, el no acceso al agua potable y el desempleo como amenazas para la consecución de la seguridad humana.

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.

La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴²

⁴² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 21 párrafo octavo.

Así también durante el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

CAPÍTULO III

MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

3.1 Nivel Federal

Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Federal, las Instituciones de Seguridad Pública, deberán coordinarse con las instituciones de la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México, en el ámbito de su competencia, en los términos de esta Ley, para cumplir con los fines de la seguridad pública. Las instancias de los tres órdenes de gobierno, en un marco de respeto al ámbito competencial de cada uno, deberán coordinarse.⁴³

Mismos que en año 2013 el entonces presidente pacto un compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva, la movilidad segura de las personas y la atracción de talento e inversión al país. Ante los desafíos que enfrentamos, ya que se tiene la responsabilidad de trazar una ruta acorde con las nuevas realidades globales.⁴⁴

⁴³ Cfr. Constitución Federal. Art. 21

⁴⁴ Secretaria de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 28 de octubre de 2019

Otro punto de comparación es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo segundo establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mismo que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.⁴⁵

En su artículo siguiente nos define la función de la seguridad pública en la que se realizan diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

Asimismo en cuanto a sus instituciones redactadas en su artículo sexto serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos

⁴⁵ Cfr. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Art. 2

humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.

Este sistema se integra por:

1. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;
2. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
3. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
4. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
5. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
6. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
7. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

3.2 Nivel Local

Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios.

En el párrafo dos del artículo segundo de la ley de Seguridad del Estado de México nos recalca la función de seguridad pública misma que tendrán como eje central a la persona humana y, por ende, contribuirán al establecimiento de la seguridad ciudadana, la cual tiene por objeto proteger a las personas; asegurar el ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social corresponsable y armónica; propiciar la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; fortalecer a las instituciones, y propiciar condiciones durables que permitan a los ciudadanos desarrollar sus capacidades, en un ambiente de paz y democracia.⁴⁶

Las referencias contenidas en esta Ley en materia de seguridad pública, deberán interpretarse de manera que contribuyan al objeto y fines de la seguridad ciudadana.

En cuanto a su artículo 5 el Sistema Estatal de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los fines de la seguridad pública, y contribuir al buen funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴⁷

En cuanto al artículo 13 las Instituciones de Seguridad Pública están obligadas a ejecutar los acuerdos del Consejo Nacional, respecto al bloqueo de las señales de telefonía celular en las instalaciones de carácter estratégico para cumplir con los fines de la seguridad pública.

3.3 Nivel Municipal

⁴⁶ Cfr. Ley de Seguridad del Estado de México. Art. 2

⁴⁷ Idem. Art. 5

Artículo 33.- La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, tendrá las siguientes funciones mínimas: I. Emitir sus reglas de organización y funcionamiento; II. Proponer y aplicar políticas y programas de cooperación Municipal en materia de Seguridad Pública; III. Promover el desarrollo y fortalecimiento de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal; IV. Elaborar propuestas de reformas a las normas de aplicación municipal en materia de Seguridad Pública; V. Intercambiar experiencias y apoyo técnico entre los Municipios; VI. Proponer políticas públicas en materia de Seguridad Pública; VII. Colaborar con las instituciones públicas y privadas, en la ejecución de programas tendientes a prevenir el delito; VIII. Promover en el ámbito Municipal, la homologación del Desarrollo Policial; IX. Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre la materia de Seguridad Pública Municipal, y X. Las demás que establezcan otras disposiciones legales o el consejo nacional.⁴⁸

Artículo 19.- Son autoridades municipales en materia de seguridad pública: I. Los ayuntamientos; II. Los presidentes municipales; III. Los directores de seguridad pública municipal; y IV. Los integrantes de las instituciones policiales en ejercicio de su función.⁴⁹

Artículo 22.- Son atribuciones del Director de Seguridad Pública Municipal: I. Participar en la elaboración del Programa Municipal de Seguridad Pública y del Programa Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana; II. Organizar, operar, supervisar y controlar a los integrantes de las instituciones policiales a su cargo; III. Aplicar las directrices que conforme a sus atribuciones expresas dicten las autoridades competentes para la prestación del servicio, coordinación, funcionamiento, normatividad técnica y disciplina de los integrantes de las instituciones policiales a su cargo; IV. Proponer programas para mejorar y ampliar la cobertura del servicio de seguridad pública; V. Contar con las estadísticas delictivas y efectuar la supervisión de las acciones de

⁴⁸ Cfr. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Art. 33

⁴⁹ Cfr. Ley de Seguridad del Estado de México. Art. 19

seguridad pública municipal; VI. Promover la capacitación técnica y práctica de las o los integrantes de las instituciones policiales a su cargo; VII. Informar a las autoridades competentes sobre los movimientos de altas y bajas de los integrantes de las instituciones policiales a su cargo, así como de sus vehículos, armamento, municiones y equipo; VIII. Denunciar oportunamente ante las autoridades competentes el extravío o robo de armamento a su cargo para los efectos legales correspondientes; IX. Proporcionar a la Secretaría los informes que le sean solicitados; X. Auxiliar a las autoridades federales y de otras entidades federativas cuando sea requerido para ello; y XI. Las demás que les confieran otras leyes.

Artículo 26. Las Instituciones de Seguridad Pública están obligadas a suministrar y actualizar de forma permanente e inmediata la información que se genere y que pueda ser útil para el Sistema Estatal, mediante los mecanismos que para tal efecto se establezcan en las disposiciones jurídicas en la materia.

CAPÍTULO IV

POLITICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD EN MÉXICO

4.1 Concepto del Consejo Nacional de Seguridad Pública

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, cuyo propósito es ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, instancia superior de coordinación y de definición de las políticas públicas en materia de seguridad pública; por lo tanto es el órgano operativo, el eje de coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales responsables

de la función de salvaguardar la integridad de las personas, la seguridad ciudadana, así como de preservar el orden y la paz pública.⁵⁰

Este es creado por la ley 27933 que es el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y de la sociedad civil, que se constituyen con la finalidad de contribuir a garantizar la paz, tranquilidad y a reducir o neutralizar la criminalidad y delincuencia a nivel nacional, mediante una adecuada política de prevención multisectorial y control de la violencia, que permitan que las personas puedan desarrollar sus actividades libres de riesgos y amenazas

El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es el órgano superior del SNSP, y es presidido por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, el Comisionado Nacional de Seguridad, y el Secretario Ejecutivo del SNSP.

Sus principales atribuciones son:

- Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública.
- Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el sistema y dar seguimiento de las acciones;
- Promover y evaluar la homologación del sistema de desarrollo policial y de modelo de procuración de justicia;
- Vigilar la distribución y aplicación del FASP.

⁵⁰ Gobierno del Estado de México. Recuperado en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/secretariado/ques-secretariado-ejecutivo.php> 30 de marzo de 2019

- Expedir políticas en materias de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información.

Sus comisiones se encargan de brindar información, prevención del delito y participación ciudadana así como la certificación y acreditación de la investigación.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública lo integra: el presidente de la República, en ausencia del presidente se encargara el Secretario de Gobernación, Secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Procurador General de la República, Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ahora bien de acuerdo al Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.⁵¹

⁵¹ Cfr. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Art.2.

Así también las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, su actuación se regirá además, por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley.

Con base en lo anterior, los policías, los ministerios públicos, autoridades penitenciarias y las dependencias de seguridad pública a nivel federal, local y municipal trabajan de manera conjunta, lo que permite que el nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública refuerce y consolide la Estrategia de Seguridad del Estado.

Las facultades que el Sistema tiene son:

1. Formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y estrategias en materia de seguridad pública.
2. Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia.
3. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.
4. Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública.
5. Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública.
6. Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal.
7. Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones de seguridad pública.

8. Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública.

Al mismo tiempo esta Institución cuenta con comisiones permanentes y conferencias Nacionales. En las comisiones permanentes encontrarás los lineamientos, informes, actas y estatutos de las diferentes, tienen como objetivo apoyar en el análisis e instrumentación de las políticas, lineamientos, programas, acciones y demás instrumentos en materia de seguridad pública, así como realizar en coordinación con el Secretariado Ejecutivo, diversas acciones para dar seguimiento al cumplimiento de las 2 disposiciones aplicables por parte de los Centros Nacionales, conocer y resolver los asuntos en las materias que les competen.

Estas Comisiones se coordinarán con el Secretario Ejecutivo para dar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones aplicables por parte de los Centros Nacionales que integran el Secretariado Ejecutivo. El Consejo Nacional determinará el objeto, integrantes, deberes y funcionamiento de las mismas. En las Comisiones podrán participar expertos de instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionados con su objeto.

Respecto a las conferencias Nacionales, el Secretariado Ejecutivo se coordina con los presidentes de las Conferencias Nacionales para dar seguimiento a las resoluciones que se adoptan por el Consejo Nacional. Establecen los mecanismos de coordinación que permiten la formulación y ejecución de políticas, programas, acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones. El Secretario Ejecutivo realiza las acciones necesarias para asegurar que la coordinación sea efectiva y eficaz e informa de ello al Consejo Nacional.

Son cuatro las Conferencias Nacionales:

Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario

Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal

Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública

El objetivo de dicha Institución es: Contar con servicios de información efectivos en el combate a la delincuencia y la corrupción. Reforzar y fomentar esquemas de interacción y coordinación interinstitucional.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es quien sienta las bases de coordinación y distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados y municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Con base en lo anterior, las policías, los ministerios públicos, autoridades penitenciarias y las dependencias de seguridad pública a nivel federal, local y municipal trabajan de manera conjunta, lo que permite que el nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública refuerce y consolide la Estrategia de Seguridad del Estado.⁵²

⁵² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Fecha de publicación 05 de diciembre de 2017

4.2 Centro Nacional de Información

En el Centro Nacional de Información integramos y administramos las bases de datos criminalísticas y del personal de seguridad pública, coordinando para ello a las instancias responsables de suministrar la información en los tres órdenes de gobierno. Así, nuestras bases se integran con la información que es proporcionada por la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios, con base en sus propios registros y datos bajo su resguardo.

Como instancia coordinadora y normativa del sistema nacional de información sobre seguridad pública, parte de nuestra responsabilidad recae en establecer estrategias, protocolos y criterios técnicos que permitan la homologación de los registros y el intercambio de datos, vigilando la seguridad de las bases y el cumplimiento de los criterios para el acceso y actualización de las mismas.

Las bases de datos sistema nacional de información sobre seguridad pública contribuyen con información útil para la política de seguridad pública, y ayudan a combatir el delito y a fortalecer la justicia, pues son consultadas tanto por instituciones de seguridad pública como por autoridades de procuración e impartición de justicia a nivel nacional.

Entre nuestros registros se encuentran el de información penitenciaria, el de personal de seguridad pública, el de vehículos robados y recuperados, el de personas extraviadas o desaparecidas, así como los provenientes del informe policial homologado y de los reportes de incidencia delictiva y víctimas del delito.

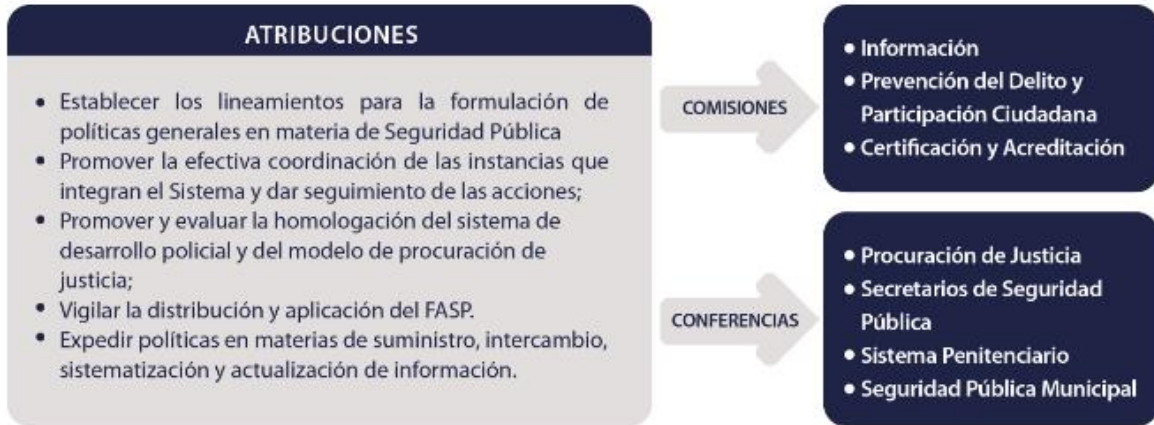
Por otra parte el Centro Nacional tiene a su cargo coordinar la implementación del número único homologado para la atención de servicios de emergencia 9-1-1 (nueve-uno-uno), que prestan los Centros de Atención de Llamadas de Emergencias en las entidades federativas y municipios del país. Para ello coordina a los gobiernos estatales y locales, así como a diversas instituciones públicas, privadas y sociales que intervienen en la atención de emergencias, y establece protocolos y estándares que permitan la homologación de sus servicios, buscando contribuir a mejorar su funcionamiento en beneficio de los usuarios.

Adicionalmente, dentro de nuestro ámbito de acción está establecer medidas para la operación y homologación de los servicios estatales de denuncia anónima, a través del número único 089; así como vigilar la operación y coadyuvar al mantenimiento de la Red Nacional de Telecomunicaciones de seguridad pública.⁵³

El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es el órgano superior del SNSP, y es presidido por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, el Comisionado Nacional de Seguridad, y el Secretario Ejecutivo del SNSP.

Atribuciones.

⁵³ Gobierno del Estado de México. Recuperado en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/unidades-secretariado/centro-nacional-informacion.php> 30 de marzo de 2019



Fuente: Gobierno del Estado de México

¿Quiénes lo integran?



Fuente: Gobierno del Estado de México

4.3 Datos estadísticos del INEGI

La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones

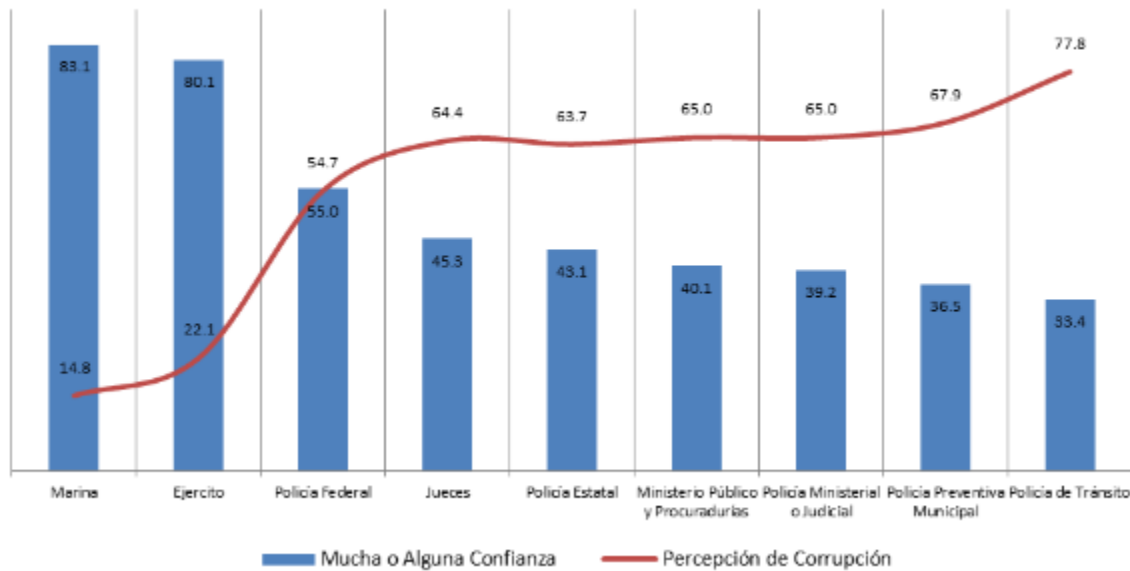
policiales. A pesar de que las instituciones han hecho esfuerzos por mejorar, los índices de delincuencia se mantienen elevados, y las violaciones a los derechos humanos y los casos de corrupción que involucraron a algunos elementos de estas corporaciones han deteriorado la confianza de los ciudadanos. Muestra de lo anterior es que, de acuerdo con la ENVIPE 2012, el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías.

La generación de más y mejor inteligencia para la seguridad pública es indispensable. La información para la toma de decisiones en materia de seguridad pública debe fluir eficientemente entre las instituciones que la requieran. Los diversos sistemas y bases de datos, que conforman el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, deben fortalecer su interconexión y metodología para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad. El uso de las tecnologías de la información es una herramienta indispensable para hacer frente a este reto.

En materia de seguridad pública, el Gobierno de la República tiene claro que los mexicanos quieren un país seguro y pacífico; asimismo, exigen que se reduzca la violencia y se recupere la convivencia armónica. La prioridad es clara: salvaguardar la vida, la libertad y los bienes de los mexicanos.⁵⁴

⁵⁴ Secretaria de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 28 de octubre de 2019

Percepción de confianza y corrupción en instituciones de seguridad pública



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

La política de combate frontal a la delincuencia organizada, la penetración de organizaciones delictivas y el fenómeno de la corrupción en las instituciones, dificultaron articular los esfuerzos de manera coordinada, puesto que existía una profunda desconfianza entre éstas.

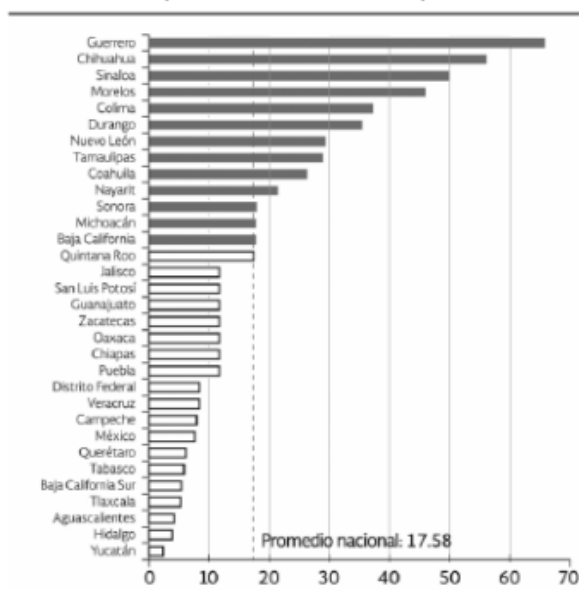
La falta de coordinación entre las instituciones de seguridad pública, en los tres niveles de gobierno, limitó los alcances del intercambio de información e inteligencia. Además, se dio prioridad al acopio y centralización de la información sin mecanismos de acceso y análisis adecuados. Esta situación impidió que se privilegiara el uso de la inteligencia policial por encima del uso de la fuerza, lo que es un elemento esencial para reducir la violencia y la impunidad.

La función primordial de las policías es servir a la comunidad. En este sentido, la fortaleza y capacidad de respuesta de las instituciones de seguridad pública está estrechamente vinculada con la confianza y participación de la sociedad. En los

últimos años, algunas personas dejaron de acudir ante las autoridades para denunciar, por temor o desconfianza de las prácticas corruptas. Ante esta situación, se busca generar un sistema de seguridad pública en el que haya una mayor interacción con la sociedad. La confianza en las instituciones policiales incentivará la denuncia ciudadana y permitirá que la sociedad comparta información con las autoridades. Asimismo, una sociedad más participativa será un elemento clave para el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. Con una vinculación efectiva entre las autoridades y la ciudadanía, estaremos en posibilidad de contar con instituciones de seguridad pública que realmente responda a las expectativas.

Ahora bien, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), señala que la ciudadanía confía menos en las policías preventivas y de tránsito municipal, las policías estatales, las policías ministeriales o judiciales y el ministerio público; lo contrario ocurre con el Ejército y la Marina.⁵⁵

HOMICIDIOS DOLOSOS POR CADA 100,000 HABITANTES POR ESTADO
(enero-diciembre de 2012)

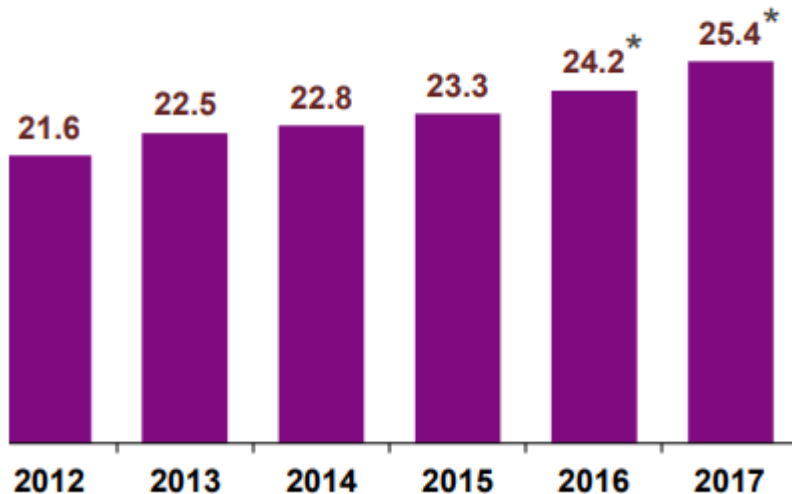


Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Fuente: Secretaria de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

⁵⁵ Recuperado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014

Millones de víctimas del delito



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018, en 2017 solo se denunció el 10.4% de los 39 mil 369 delitos cometidos. De ellos, el Ministerio Público inició averiguación previa en el 65.3% de los casos. El año pasado en México al menos 25.4 millones de personas de 18 años y más fueron víctimas de algún delito como robo de vehículo, de casa habitación o asaltos en la calle, secuestros, lesiones y delitos sexuales, lo que representa un aumento del 1.4% en comparación con las 24.2 millones que se registraron en 2016.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, el Estado de México fue la entidad con mayor número de víctimas en 2017, con un registro de 46 mil 705, aunque este número es 2% menor a las 47 mil 648 que tuvieron en 2016.

En segundo lugar se encuentra la Ciudad de México, donde en 2017 se registraron 43 mil 069 víctimas, un 19.6% más que en 2016, cuando fueron 36 mil 010.

La encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía revela que en 2017 solo se denunció el 10.4% de los 39 mil 369 delitos cometidos. De ellos, el Ministerio Público inició averiguación previa o carpeta de investigación en el 65.3% de los casos.

En 93.2% de los delitos cometidos no se denunciaron.

De acuerdo con la encuesta, el nivel de confianza en autoridades de seguridad en México es del 88.2%, siendo la Marina (88.2%), el Ejército (84.2%) y la Policía Federal (66.4%) son aquellas que causan mejor impresión.

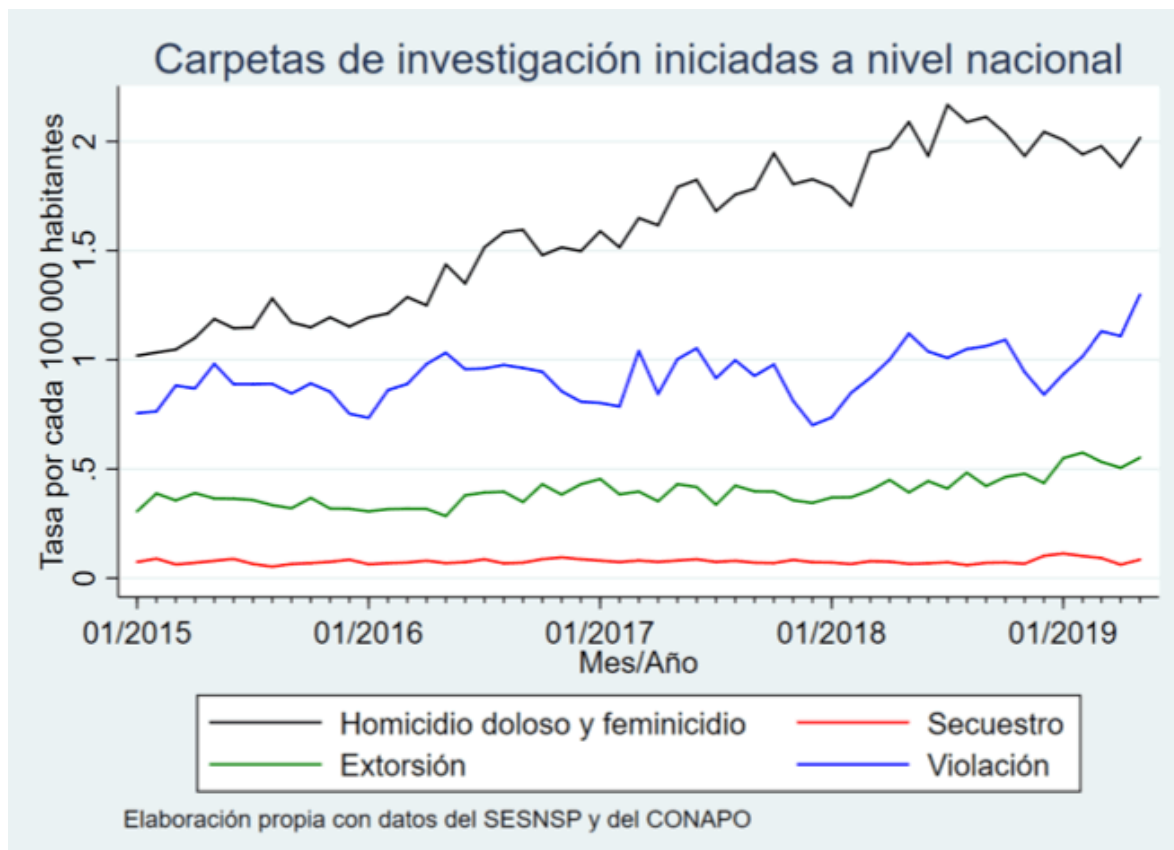
Las instituciones que generan menos confianza son la Policía de Tránsito (42%), la Policía Preventiva Municipal (48.2) y la Policía Ministerial o Judicial (53%).

Acerca de qué se necesita para mejorar la seguridad pública de sus localidades, el 50.4% de la población propuso que se mejore el alumbrado, el 44.4% sugirió la construcción y mantenimiento de parques y el 40.5% pidió que haya mayor patrullaje y vigilancia policiaca.

La ENVIPE fue realizada por el INEGI entre enero y diciembre de 2017, con una muestra nacional de 102 mil 129 viviendas, en las que se entrevistó a población de 18 años y más a lo largo de todo el país.⁵⁶

⁵⁶ Recuperado en: <https://www.animalpolitico.com/2018/09/envipe-inegi-2018-victimas/>

4.4 Datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia

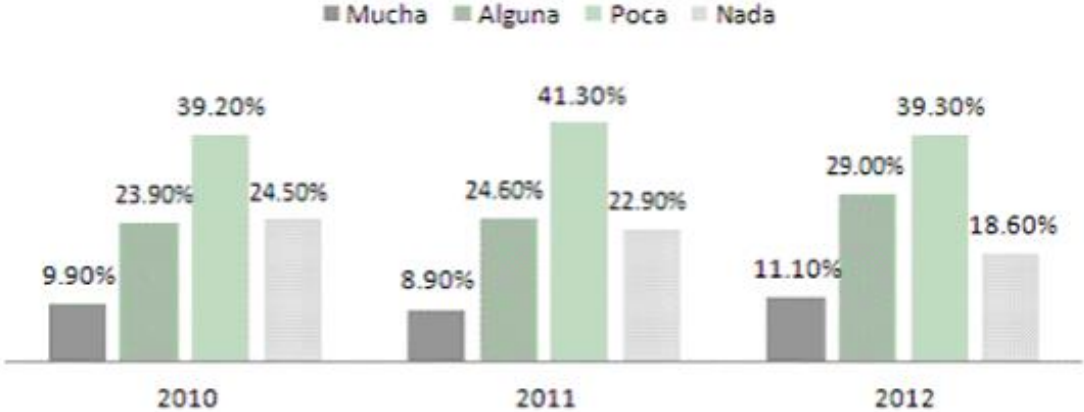


Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP y del CONAPO

Cabe resaltar que las cifras de incidencia delictiva publicadas mensualmente por el SESNSP (carpetas de investigación iniciadas por tipo de delito, subtipo y modalidad, a nivel nacional, estatal y municipal y víctimas por tipo de delito, subtipo y modalidad, a nivel nacional y estatal) “se refieren a la ocurrencia de presuntos delitos registrados en carpetas de investigación iniciadas en las Agencias del Ministerio Público y reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas”.

Asimismo, los aumentos y reducciones del número de carpetas de investigación (y víctimas) reportados por el SESNSP solo podrán ser considerados como reflejos fidedignos de la evolución de la incidencia delictiva si se cumple alguna de estas dos condiciones: si los demás fenómenos enumerados son nulos o si se logra controlar estadísticamente sus potenciales efectos sobre los datos reportados por el SESNSP.⁵⁷

Gráfica 1: Confianza en Ministerios Públicos y Procuradurías



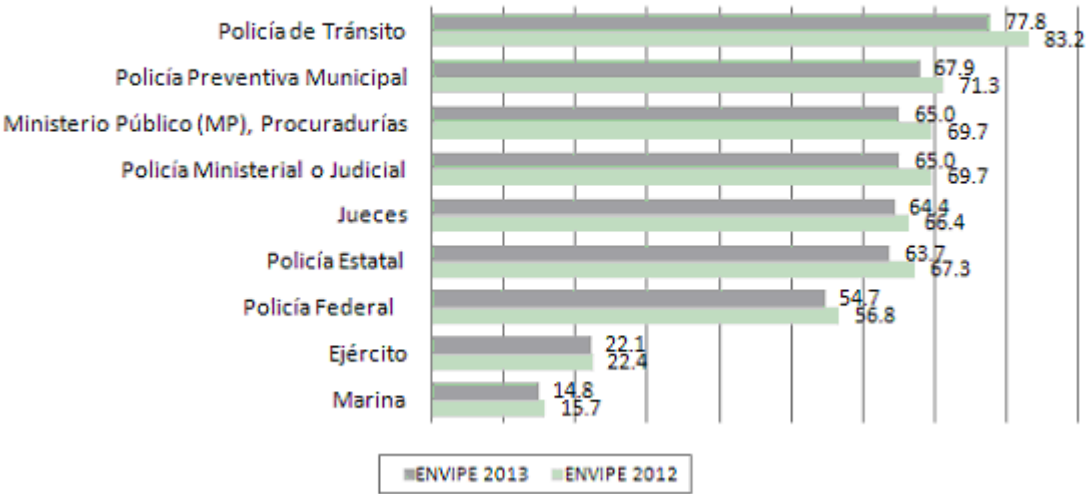
Fuente: Diario Oficial de la Federación

En relación con el sector de procuración de justicia la percepción no es más alentadora. Las encuestas y los sondeos de opinión lo describen y explican cómo disfuncional, ineficiente y poco confiable. Una de las consecuencias más graves de esta percepción tiene que ver, como se mencionó anteriormente, con el bajo interés por parte de la ciudadanía para acercarse a las instituciones de procuración de justicia ante la comisión de los delitos debido a los pocos incentivos que poseen por considerarlo inútil, por la desconfianza en las autoridades, por los altos costos que implica o por resultar contraproducente respecto a las víctimas. "La percepción de los ciudadanos sobre la procuración de justicia en México es, e

⁵⁷ Recuperado en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1464>

n términos generales, sumamente negativa, pues a la mayoría le parece lenta, ineficaz y plagada de corruptelas", según señala el diagnóstico elaborado por el Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).⁵⁸

Gráfica 9. Nivel de Percepción sobre la Corrupción en las Autoridades



Fuente: Diario Oficial de la Federación

Para fomentar una procuración de justicia efectiva y pronta, así como fortalecer la vigencia del estado de derecho, fomentar la cultura de la legalidad y recuperar la confianza ciudadana en las Instituciones de procuración de justicia, por lo que es necesario establecer compromisos que generen acciones unificadas y coordinadas entre las diferentes instancias de procuración de justicia en México.

En particular, la nueva administración de la PGR detectó que no existía un planteamiento institucional que permitiera atender eficazmente los delitos de su competencia. Una política criminal adecuada debe contribuir a fortalecer las acciones en contra de los delitos que más afectan a la sociedad y tener condiciones

⁵⁸ Recuperado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013

para monitorear su impacto. Desde una perspectiva más amplia resulta evidente que en los años anteriores la acción de la PGR no se sustentó en una política pública definida y explícita, que fuera evaluable y transparente.

La acción de la PGR tenía más un carácter reactivo que atendía a los problemas de coyuntura. Los objetivos se fijaban por el corto plazo y atendían a las prioridades institucionales, dejando de lado al ciudadano. La toma de decisiones se orientaba por la intuición y se carecía de una metodología básica que racionalizara e informara la toma de decisiones y su despliegue. Tampoco existían procedimientos sistemáticos de evaluación de la acción. Esta es una condición estructural que favoreció la desorganización, la impunidad y la corrupción.⁵⁹

Variación enero 2017 vs. promedio de 2016 (Tasas por cada 100 mil habitantes)										
	Víctimas				Carpetas de investigación					
	Homicidio doloso	Homicidio culposo	Secuestro	Extorsión	Robo con violencia	Robo de vehículo	Robo a casa habitación	Robo a negocio	Robo a transeúnte	Violación
Promedio 2016	1.56	1.15	0.13	0.37	11.69	11.01	5.65	4.89	4.45	0.88
Enero 2017	1.74	1.28	0.12	0.44	14.39	12.25	5.85	6.83	5.21	0.76
Variación %	11.46%	10.92%	-5.09%	20.89%	23.10%	11.26%	3.54%	39.67%	17.08%	-13.64%

Fuente: Observatorio Nacional Ciudadano, Seguridad, Justicia y Legalidad

La información estadística sobre carpetas de investigación reportadas por las procuradurías y fiscalías generales de los estados revelan que continúa el alza de la incidencia delictiva, sin que existan políticas que logren frenar este fenómeno. Debido a esta situación, nos preocupa de sobremanera que aparentemente la crisis de seguridad y violencia por la cual atraviesa México no ha logrado detenerse en lo

⁵⁹ Recuperado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013

absoluto, al contrario continúa avanzando en detrimento del bienestar de la población.

Una prueba de lo anteriormente mencionado puede apreciarse si se compara la incidencia del primer trimestre de 2017 respecto a la del mismo periodo de años anteriores, pues los delitos de alto impacto aumentaron de acuerdo con las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). En este sentido vale la pena señalar que si se contrastan los valores absolutos del primer trimestre de 2017 con el mismo lapso de 2016 se aprecia el incremento de 29.48% de los homicidios dolosos, de 12.57% de los homicidios culposos, de 19.75% de los secuestros del fuero federal y común, de 29.55% de las extorsiones, de 32.31% de los robos con violencia, de 13.10% de los robos de vehículos, de 3.18% de los robos a casa habitación, de 47.43% de los robos a negocio, de 31.69% de los robos a transeúnte y de 5.74% de las violaciones.

Es importante mencionar que si analizamos únicamente la incidencia delictiva de marzo de 2017 y se compara con la del mes previo se observa, de igual manera, un comportamiento al alza.

Llevamos varios meses diciendo que dicho mes ha sido el peor en términos de violencia de los últimos años. Iniciando el año hablamos de cómo enero de 2017 había sido el mes con más homicidios del sexenio; cuando obtuvimos los datos de febrero analizamos si el bimestre 2017 era el peor de esta administración federal. Ahora podemos afirmar que el primer trimestre de 2017 ha sido peor no solo del sexenio sino desde que se cuenta con esta información estadística.

Es innegable que la actual crisis de seguridad humana se desprende del actuar de las organizaciones delincuenciales. Sin embargo, tampoco se puede negar que la carencia de una estrategia y un compromiso real de las autoridades por poner todos los esfuerzos del Estado en la mejora de las condiciones de

seguridad, abonan a que continúen perpetrándose todos aquellos ilícitos y actos violentos que han deteriorado nuestro bienestar.

Sin lugar a dudas, la información de incidencia delictiva de marzo de 2017 pone en evidencia que las acciones implementadas por nuestras autoridades carecen de efectos positivos en términos de mejorar la calidad de vida de la sociedad.

Cada vez se vuelve más difícil tener una visión fresca ante el cúmulo de repeticiones de acciones ineficaces e ineficientes que el Estado ha llevado a cabo en respuesta a la violencia.

Cada vez es más difícil decir algo nuevo sobre por qué estamos sumidos en esta crisis y cuáles son las posibles soluciones, en un escenario que se repite a sí mismo en acciones fallidas y resultados que incumplen.

4. 5 Políticas Públicas

En cuanto a estas hare mención de las diez que estuvieron en periodo que se esta estudiando:

1. Prevención del delito y reconstrucción del tejido social.	Prevención de la violencia en el entorno escolar. Prevención de adicciones. Prevención de la violencia familiar, de género y en el noviazgo. Detección y atención temprana de problemas de aprendizaje y conductuales. Recuperación de espacios públicos, promoción de proyectos productivos,
--	---

	reactivación económica, generación de empleos, ampliación de la cobertura y horarios de escuelas en zonas vulnerables así como la promoción del deporte y la cultura.
2. Justicia penal eficaz.	Alentar la aprobación del Código Único de Procedimientos Penales. Despliegue operativo de la PGR mediante un esquema de 5 regiones. Reclutamiento de profesionistas. Programas de formación en investigación para agentes del MP.
3. Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía.	Promoción del mando único policial. Sustituir a la presencia de Fuerzas Armadas hasta que consoliden las policías locales. 5 Centros regionales de formación policial. Protocolos de actuación policial. Mejorar las condiciones laborales del personal policial. Mejorar los cuarteles y la operación de los C4's Gendarmería Nacional.
4. Transformación del sistema penitenciario	Prevenir y atender sobrepoblación y autogobierno. Promoverán las soluciones negociadas entre las partes para limitar la sobrepoblación en el marco de la reforma penal.
5. Promoción y articulación de la participación ciudadana.	Alentar la denuncia. Organizar comités vecinales. Recuperación de espacios públicos. Certámenes y eventos culturales o deportivos. Aliento al

	trabajo voluntario. Participación en la evaluación de la política pública.
6. Cooperación internacional.	Intensificar relación con otros países. Establecer estrategias de cooperación sobre tráfico de armas, drogas y personas Intercambio de información y de tecnología. Fortalecer seguridad en las fronteras. Intercambio de experiencias e información en Derechos Humanos.
7. Información que sirva al ciudadano.	Informar sobre índices delictivos. Informar sin hacer apología de la violencia y respetando la presunción de inocencia. Buscar que los ciudadanos se involucren con la estrategia del Gobierno.
8. Coordinación entre autoridades.	La Secretaría de Gobernación como coordinadora de las autoridades involucradas en el tema. Reuniones mensuales del Gabinete de Seguridad con todos los gobernadores y con el Jefe de Gobierno del DF. Reuniones semanales de todos los gobernadores y el Jefe de Gobierno del DF, con los delegados de las autoridades federales del Gabinete de Seguridad en las entidades federativas.
9. Regionalización.	División operativa en 5 regiones para atender problemáticas específicas.
10. Fortalecimiento de la inteligencia.	Incremento de la capacidad para procesar datos. Mejora de las

	plataformas tecnológicas para el intercambio de información. Uso y sistematización de inteligencia financiera. Coordinación de tareas de inteligencia entre instituciones del Estado.
--	---

60

4. 6 La prevención del delito y reconstrucción del tejido social

Está basada en la concurrencia de diversas instituciones, la confluencia o transversalidad de los programas y el sentido multifactorial de las acciones gubernamentales para frenar los procesos delictivos y transformar las causas que los generan.

Se plantea como una estrategia orientada a potenciar las capacidades de los tres órdenes de gobierno y en colaboración con las instancias y dependencias normativas responsables, mejorar la formación de capital humano capaz de transmitir la cultura de la prevención a la población objetivo, vertebrar los esfuerzos de la sociedad organizada, movilizar la participación ciudadana en tareas de prevención y sobre todo, a lograr que cada ciudadano tome cabal conciencia de cuán importante y significativo es su comportamiento para mantener el orden, la convivencia y la cultura de la legalidad. En consideración a lo anterior, desde la perspectiva de la anterior administración, se analizó y replanteó el esquema tradicional, que refiere tres formas de prevenir el delito. La primera, que atiende las causas culturales, sociales, económicas, motivacionales, comunitarias y situacionales que influyen en la comisión de los delitos. La segunda, dirigida a mejorar la capacidad de organización, operación y logística de las instituciones de

⁶⁰ Análisis de los diversos temas de interés público. Recuperado en: <https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Pol%c3%adtica-p%c3%ablica-en-materia-de-seguridad-PQ.pdf>

seguridad pública para inhibir, contener la manifestación de la actividad criminal, normalmente con acciones policiales, de procuración e impartición de justicia. En tercer lugar, los sistemas penitenciarios cuyo propósito es sancionar, reformar y reinserter a quienes ya cumplieron con una sentencia, con la finalidad de prevenir vuelvan a reincidir.

La prevención, supone actuar antes de que suceda aquello que se quiere evitar. Para impedir que ocurra un delito, es preciso identificar y atender las causas relacionadas con su comisión, pero sobre todo, es indispensable saber neutralizar sus efectos y transmitir confianza a la ciudadanía. Por consiguiente, para prevenir el delito se debe entender qué factores lo generan y diseñar estrategias de prevención a partir del análisis de los escenarios que minimizan sus efectos.

Prevenir el delito significa también entender y resolver retos como la descomposición del tejido social, la falta de oportunidades, la insuficiente generación de empleos productivos, y los graves desequilibrios causados por la desigualdad, entre otros aspectos.⁶¹

Además del programa de prevención, los programas vinculados con el rescate de espacios públicos y la reconstrucción del tejido social sufrieron un recorte significativo en el año 2017, según el presupuesto aprobado por legisladores.

Los homicidios y otros delitos en México alcanzaron en el 2016 el punto más alto del sexenio, y aun así el gobierno federal optó por desaparecer el Programa

⁶¹ Secretaria de Seguridad Pública. Recuperado en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/80F4C63CAE878AA505257B21005C3B28/\\$FILE/http___www.ssp.gob.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/80F4C63CAE878AA505257B21005C3B28/$FILE/http___www.ssp.gob.pdf)

Nacional de Prevención del Delito y recortar los recursos a otros programas destinados a reconstruir el tejido social e impulsar proyectos para prevenir el crimen.

El Programa Nacional de Prevención del Delito fue la primera “decisión presidencial” que anunció Enrique Peña Nieto cuando tomó protesta como presidente de México. Dijo que éste sería “un esfuerzo integral para reconstruir el tejido social”.

El esfuerzo duró sólo cuatro años y, en ese periodo, más que resultados dejó dudas tras distintas evaluaciones hechas por la Auditoría Superior de la Federación que mostraban que había un manejo irregular de los recursos y falta de indicadores para medir avances o alcanzar las metas propuestas.

Con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 el pasado 11 de noviembre, desapareció oficialmente este Programa. La Cámara de Diputados aprobó la propuesta del Ejecutivo Federal de no asignarle más recursos.

Esto ocurre a pesar de que la tasa de homicidios dolosos en el país es la más alta desde 2012 y hay un aumento del 8% en el número de secuestros diarios, según las cifras del Observatorio Nacional Ciudadano.⁶²

4. 7 Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía

La Policía Federal fortalece su presencia y capacidad operativa profesionalizando a sus integrantes para formar policías honestos, especializados,

⁶² Recuperado en: <https://www.animalpolitico.com/2016/11/prevencion-violencia-recorte-presupuesto/>

preparados con un enfoque de respeto a los derechos humanos y capaces de generar confianza en la comunidad con resultados en la prevención y combate al delito. Se ha buscado implantar la profesionalización bajo el enfoque internacional y certificar la actuación policial bajo estándares de competencia. Adicionalmente, la Policía Federal trabaja en proyectos que permitan contar con la infraestructura y los recursos tecnológicos adecuados que permitan apoyar la operación policial, así como fortalecer los canales de comunicación nacional e internacional. Durante 2014 la CNS, en coordinación con las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno, han fortalecido la información contenida en las bases de datos de la Plataforma México, situación que junto con la actual infraestructura tecnológica han consolidado las capacidades de las instituciones policiales para facilitar la comunicación y el intercambio seguro de información en apoyo a las labores de prevención y combate al delito.

Durante 2014, las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno cumplieron con el mandato de evaluar a todo su personal operativo en materia de control de confianza. Mediante actividades académicas en áreas de conocimiento en materia de Sistema Penal Acusatorio, Derechos Humanos, estrategias antisequestro y para la prevención y combate al lavado de dinero, se fortalecieron las capacidades de los integrantes de la PF. En materia de derechos humanos, se capacitó a 9,071 integrantes de la Policía Federal y a 44 servidores públicos de la CNS, en coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Cruz Roja Internacional. El Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL) de la Policía Federal elaboró 31 estándares de competencia como parte de la estrategia de profesionalización y estandarización de la operación de la Policía Federal.⁶³

CAPÍTULO V

⁶³ Programa Nacional de Seguridad Pública. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/262314/04pe_seguridadpublica.pdf

SEGURIDAD EN MÉXICO DURANTE EL PERIODO 2012-2018

5.1 Tipos de Programas de seguridad

El 17 de diciembre de 2012 los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública se comprometieron a elaborar e impulsar un Programa Nacional de Prevención del Delito para “corregir las situaciones de entorno y de convivencia que provocan violencia social y delincuencia” señalando además que “los tres órdenes de gobierno alinearán sus presupuestos para hacer de la prevención del delito una prioridad nacional”. En términos presupuestales, este Programa fue incluido entre los 38 programas que administra el Ramo 04 “Gobernación” del Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 y recibió una asignación total de 2 mil 500 millones de pesos. A pesar del carácter de este Programa como prioridad nacional, el presupuesto que le fue asignado representa aproximadamente el 12% del Ramo 04 (“Gobernación”) y es equivalente al mismo monto asignado al Mando Único Policial.

64

Mismos que más adelante explicare según el análisis según los intereses públicos.

1. Prevención del delito y reconstrucción del tejido social.	Prevención de la violencia en el entorno escolar. Prevención de adicciones. Prevención de la violencia familiar, de género y en el noviazgo. Detección y atención temprana de problemas de aprendizaje y conductuales. Recuperación de espacios públicos, promoción de proyectos productivos, reactivación económica, generación de empleos, ampliación de la cobertura y horarios de escuelas en zonas
--	---

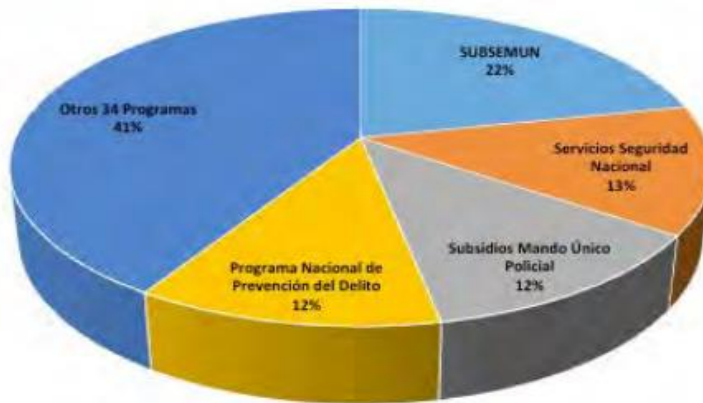
⁶⁴ Consejo Nacional de Seguridad Pública, Acuerdo 02/II-SE/2012. Recuperado en: <https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Pol%c3%adtica-p%c3%bablica-en-materia-de-seguridad-PQ.pdf> 28 de octubre de 2019

	vulnerables así como la promoción del deporte y la cultura.
2. Justicia penal eficaz.	Alentar la aprobación del Código Único de Procedimientos Penales. Despliegue operativo de la PGR mediante un esquema de 5 regiones. Reclutamiento de profesionistas. Programas de formación en investigación para agentes del MP.
3. Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía.	Promoción del mando único policial. Sustituir a la presencia de Fuerzas Armadas hasta que consoliden las policías locales. 5 Centros regionales de formación policial. Protocolos de actuación policial. Mejorar las condiciones laborales del personal policial. Mejorar los cuarteles y la operación de los C4's Gendarmería Nacional.
4. Transformación del sistema penitenciario	Prevenir y atender sobrepoblación y autogobierno. Promoverán las soluciones negociadas entre las partes para limitar la sobrepoblación en el marco de la reforma penal.
5. Promoción y articulación de la participación ciudadana.	Alentar la denuncia. Organizar comités vecinales. Recuperación de espacios públicos. Certámenes y eventos culturales o deportivos. Aliento al trabajo voluntario. Participación en la evaluación de la política pública.

6. Cooperación internacional.	Intensificar relación con otros países. Establecer estrategias de cooperación sobre tráfico de armas, drogas y personas Intercambio de información y de tecnología. Fortalecer seguridad en las fronteras. Intercambio de experiencias e información en Derechos Humanos.
7. Información que sirva al ciudadano.	Informar sobre índices delictivos. Informar sin hacer apología de la violencia y respetando la presunción de inocencia. Buscar que los ciudadanos se involucren con la estrategia del Gobierno.
8. Coordinación entre autoridades.	La Secretaría de Gobernación como coordinadora de las autoridades involucradas en el tema. Reuniones mensuales del Gabinete de Seguridad con todos los gobernadores y con el Jefe de Gobierno del DF. Reuniones semanales de todos los gobernadores y el Jefe de Gobierno del DF, con los delegados de las autoridades federales del Gabinete de Seguridad en las entidades federativas.
9. Regionalización.	División operativa en 5 regiones para atender problemáticas específicas.
10. Fortalecimiento de la inteligencia.	Incremento de la capacidad para procesar datos. Mejora de las plataformas tecnológicas para el intercambio de información. Uso y sistematización de inteligencia financiera. Coordinación de tareas de

	inteligencia entre instituciones del Estado. ⁶⁵
--	--

**Clasificación Programática Ramo 04 Gobernación
PEF 2013**



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.

5.2 Análisis comparativo de políticas públicas

“Seguridad Pública” La disminución en términos reales (1.8%) de los recursos asignados es resultado del recorte presupuestal que sufrieron 8 de los 10 programas que administra el Ramo. Sobresalen los ajustes a la baja de los siguientes: · Proyectos de Infraestructura Gubernamental de Seguridad Pública · Cuota Alimenticia por Internos del Fuero Federal en Custodia de los Gobiernos Estatales Únicamente dos programas del Ramo, ampliaron en términos reales su presupuesto: · Administración del Sistema Federal Penitenciario (137%) · Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito (4.4%) De los 41,217.20 millones de

⁶⁵ La política pública en materia de seguridad de la Administración Federal 2012-2018 Análisis de diversos temas de interés público. Recuperado en: <https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Pol%c3%adtica-p%c3%ablica-en-materia-de-seguridad-PQ.pdf> 28 de octubre de 2019

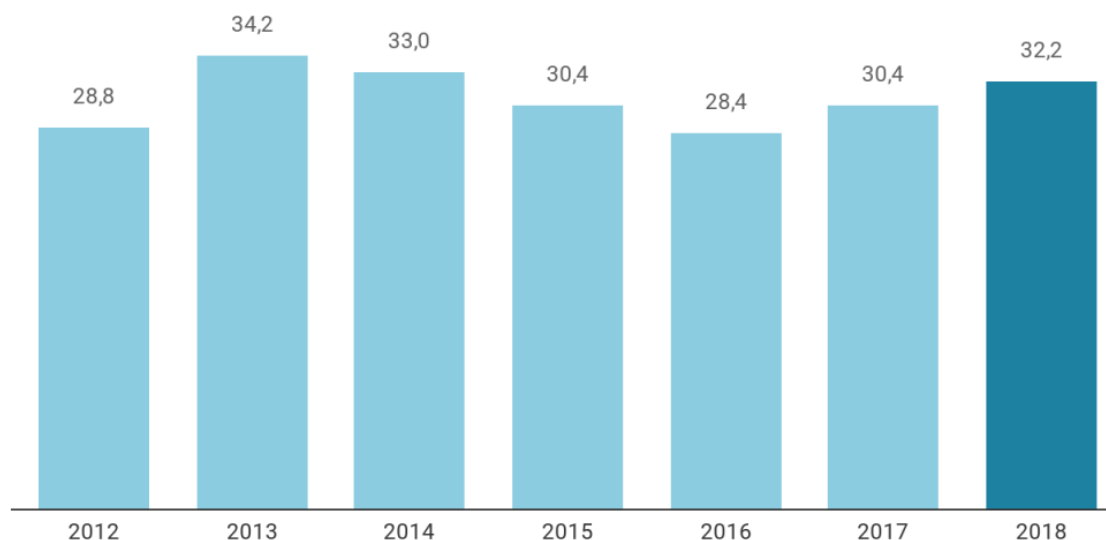
pesos autorizados para este Ramo, el 90% se concentra en tan solo 2 de las 35 Unidades responsables. Como se ilustra en la siguiente gráfica, la Policía Federal concentra el 48% de los recursos y el Sistema de Prevención y Readaptación Social el 42%.⁶⁶



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

⁶⁶ Elaboración propia con datos del PEF 2013

Gráfica n.8: Porcentaje de delitos cometidos con portación de arma de fuego (2012-2018), México



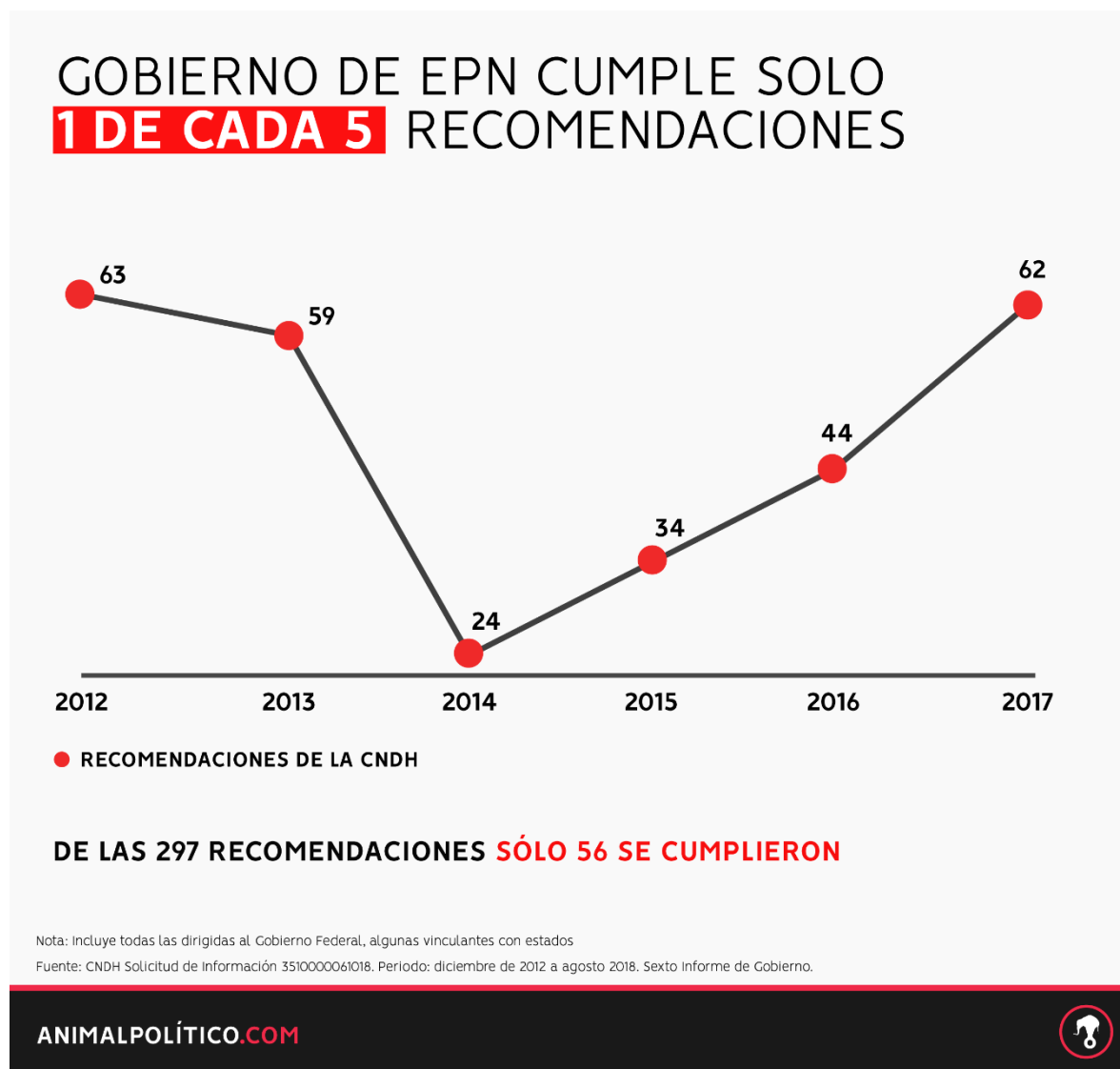
(Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la ENVIPE 2019 del INEGI)

La crisis de seguridad pública durante el cambio de siglo fue resultado de un largo proceso de acumulación de rezagos.

Los grupos de la delincuencia organizada ejercieron distintos grados de control en algunas zonas del país, imponiendo un orden social articulado alrededor de actividades ilícitas caracterizadas por el uso extremo de la violencia. Este ambiente generó un clima de temor en la ciudadanía, propiciando un mayor dominio de estos grupos no sólo frente a sus bandas rivales, sino frente a la sociedad.

Hasta hace poco la estrategia de seguridad tuvo como pilares el combate frontal a las organizaciones delictivas, así como el abatimiento, la aprehensión y eventual extradición de sus líderes. Ello generó vacíos de poder en sus estructuras, que detonaron luchas por el control del mercado de las actividades delictivas a lo largo de todo el país.

Esta confrontación incrementó los niveles de violencia y deterioró la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma; lo anterior se puede apreciar en el hecho de que en 2013, el 58% de población consideraba la inseguridad como el principal problema del país. También se tradujo en un incremento de los requerimientos financieros y de reclutamiento de los grupos delictivos.



Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha dirigido casi 300 recomendaciones al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, por violaciones a las garantías individuales; entre ellas algunas por casos graves como las ejecuciones arbitrarias en Tlatlaya y Tanhuato. El gobierno, por su parte, ha aceptado sin excepción todas estas recomendaciones.

Pero a unos meses de que concluyera el sexenio, menos del 20 por ciento de las recomendaciones han sido cumplidas en su totalidad por las 36 dependencias a las que fueron enviadas. Esto pese a que algunas tienen varios años de haber sido emitidas, ya que de acuerdo con el reglamento de la CNDH debieron cubrirse en un lapso de 15 días tras haber sido aceptadas.

La información oficial proporcionada por la CNDH revela que aun cuando, por regla general, las dependencias del gobierno federal aceptan cumplir a cabalidad con todas las recomendaciones, la mayoría de ellas se quedan a medias o con un cumplimiento parcial.

De hecho, de 2 mil acciones específicas pedidas a las autoridades como parte de estas recomendaciones (puntos recomendatorios), menos de la mitad se han concretado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Nacional de Seguridad y la Procuraduría General de la República (PGR) son las dependencias que acumulan el mayor número de recomendaciones en el anterior sexenio.

Los datos proporcionados evidencian además que en los últimos tres años el número de recomendaciones, dirigidas a las dependencias del gobierno federal, se han incrementado casi 160 por ciento.

Los datos proporcionados por la CNDH, en respuesta a una solicitud de información, arrojan que en el sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto dicha institución ha dirigido 297 recomendaciones por violaciones a derechos humanos, a las distintas dependencias del gobierno federal.

Las recomendaciones pueden ser admitidas o rechazadas por las dependencias a las que son dirigidas. Aceptarlas implica comprometerse a ejecutar las acciones que incluya dicha recomendación (puntos recomendatorios) o, en su defecto, pueden rechazarse de inicio si no se está de acuerdo con su contenido.

El gobierno de Peña Nieto, a diferencia que el de sus antecesores, ha aceptado sin excepción todas las recomendaciones que la CNDH le ha enviado, algo que incluso ha sido resaltado en distintos momentos por la propia administración federal. Sin embargo, es en el cumplimiento de las mismas donde la realidad es distinta.

De acuerdo con la información de la Comisión, solamente 56 de las 297 recomendaciones aceptadas por el gobierno se cumplieron en su totalidad. Es decir, solo en esos 56 casos la dependencia aludida realizó las acciones necesarias para atender todo lo que se le pedía en respuesta al daño que se le causó a la víctima.

El panorama se completa, de acuerdo con Álvaro Vizcaíno, con el reto que tiene el nuevo cuerpo, relacionado con la manera en que se presente a la ciudadanía.

“Ante la falta de elementos municipales, estatales y federales, es necesario que como en otros países haya una nueva institución, que sea diferente a las policías y a los ejércitos, este es quizás el problema de la Guardia Nacional que se está construyendo, debe plantear con claridad cuál va a ser su concepto: qué haría diferente a las policías municipales, estatales y federal, y qué haría diferente a lo que hacen las fuerzas armadas en la actualidad”.

Otro elemento que agrega el especialista en este tema tiene que ver con el concepto de seguridad interior, algo que no ha logrado incorporarse a la legislación mexicana.

Vizcaíno tuvo la experiencia de contribuir a la formación de un cuerpo de seguridad, la Gendarmería, a la que toma como punto de referencia para revisar lo que se está haciendo en esta nueva coyuntura.

“Me tocó participar de forma muy activa en la construcción de la División de Gendarmería de la Policía Federal. El proceso tardó año y medio, luego de la convocatoria e inscripción de cerca de 130 mil aspirantes, de ahí hubo un proceso de entrevistas, se depuró el listado para enviar a control de confianza, en él se aplicaron 18 mil exámenes. El control de confianza es un proceso que puede tardar dos meses a tiempo acelerado, porque las capacidades de evaluación de confianza del país son las mismas, ya están dadas, la institución que tiene más capacidad es la Policía Federal que tiene un número determinado de evaluaciones diarias, el Ejército tiene también capacidades, pero limitadas. Es necesario un programa de

formación inicial conforme al programa rector de profesionalización actual y de acuerdo a la ley; el programa mínimo de formación es de seis meses para un perfil de reacción, el programa utilizado con quienes formaron la Gendarmería, a partir del reclutamiento de nuevo ingreso, duró ocho meses; el equipamiento, también tiene un proceso y, al final del día, todo requiere presupuesto”.

Por lo anterior, nuestro entrevistado recomendó revisar el proceso de planeación del nuevo organismo.

“Tiene que haber un ejercicio de planeación muy cuidadoso para que nazca de manera correcta una institución tan necesaria como la Guardia Nacional”.

5. 3 Gendarmería y guardia nacional

La puesta en marcha de la Gendarmería acredita el cumplimiento formal de un compromiso de campaña en materia de seguridad pública. La promesa electoral se refería a la creación de una “Gendarmería Nacional” con 50 mil elementos que habrían de relevar gradualmente a las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior. La realidad es un poco diferente: la Gendarmería es una División de la Policía Federal, integrada por 5 mil elementos destinados a labores de vigilancia territorial. El proyecto inicial de una Gendarmería Nacional, como un cuerpo de élite con formación militar y policial, bajo un mando civil, nunca tomó forma en la actual Administración. Cada anuncio sobre los avances en el proceso de implementación generaba más dudas que certezas. Finalmente, el Decreto del Ejecutivo Federal que reforma el Reglamento de la Policía Federal define los alcances y límites de esta séptima División. Hoy queda claro que no es un cuerpo de élite, sino un agrupamiento de policía de proximidad que se asemeja más a lo que debería ser un cuerpo modelo de policía estatal. La arquitectura institucional con la que ha sido

creada la Gendarmería invita a estar pendiente de las implicaciones que tendrá dentro y fuera de la Policía Federal.

En el ámbito externo, es posible que el diseño de esta nueva agrupación ayude a posicionarla como un producto institucional relacionado con la Policía Federal, pero distinto a ella en términos de desempeño y reputación, pues la Gendarmería ha sido dotada de nuevos reclutas y abanderada con una estructura relativamente marginal respecto del resto de la Policía Federal. En la esfera interior de la institución, la División de Gendarmería producirá dinámicas particulares acerca de los procesos de integración, aceptación y sentido de pertenencia entre los miembros de esta nueva agrupación y los demás elementos de la Policía Federal.

Días después, el 20 de mayo de 2013, se presentó y publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Plan Nacional de Desarrollo 2012-201879. Llamó la atención que no se incluyó ninguna mención a la Gendarmería Nacional, a pesar de que ésta ya estaba contemplada en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de ese año con una partida presupuestal de 1,500 millones de pesos.

La Gendarmería Nacional iniciaría funciones con cinco mil integrantes con formación policial y militar durante al menos un año. Fue hasta el 27 de agosto de 2013 que se definió que la Gendarmería Nacional sería una División de la Policía Federal. En su intervención durante la XXXIV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) el Presidente de la República, al referirse a la tercera estrategia “Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía”, afirmó lo siguiente: “...el propósito que hemos comprometido de crear una Gendarmería Nacional va hacia delante. Y habrá de consolidarse como una nueva división de la propia Policía Federal...a partir de elementos civiles, con formación militar y policial, además, con capacidades para la investigación que será una de las tareas relevantes que en el marco del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial que tenemos, exigirá que nuestras policías, debidamente preparadas,

capacitadas, puedan aportar elementos a las investigaciones que se llevan a cabo, para darle debido sustento al trabajo que la Procuraduría General de la República, y las procuradurías estatales estarán llevando ante los tribunales de justicia penal.”⁶⁷

“El término de guardia quizá no es el más afortunado. Probablemente en los inicios de proyecto quienes asesoraron no lo hicieron del todo bien. El nombre genérico en el ámbito internacional es gendarmería, la primera institución que se creó en el mundo fue la francesa, tiene antecedentes desde el siglo XIV y se constituyó como gendarmería en el siglo XVIII, en 1720; las especies son carabineros, guardias civiles e incluso, en algunos países, se les llama fuerza de hermano o de otros modos. Solo en tres países del mundo se llaman guardias nacionales: Túnez, Bolivia y Portugal. En nuestro país quienes asesoraron pensaron que la institución, que ya se enunciaba en el texto de la Constitución, no se estaba usando y que quizá sería más sencillo emplear esa categoría para crear esta figura intermedia entre policías y ejércitos, pero a lo que se refiere en nuestra constitución como guardia nacional, al menos hasta antes de la reciente reforma, era una copia de una institución estadounidense creada para tener una reserva de civiles, con cierta preparación, para ser llamados en casos de emergencia, de perturbación del orden o de guerra”.

De acuerdo a un análisis que realizó, con base en experiencias de 47 países, lo que podría lograr el nuevo cuerpo depende de la orientación que se le quiera dar a la Guardia Nacional.⁶⁸

⁶⁷ Análisis de diversos temas de interés público. Recuperado en: <https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Pol%c3%adtica-p%c3%ablica-en-materia-de-seguridad-PQ.pdf>

⁶⁸ Recuperado en: <http://www.siempre.mx/2019/03/guardia-nacional-cual-es-la-diferencia>

La administración busca hacer uso de las Fuerzas Armadas, como ocurrió en los dos sexenios anteriores, hay una diferencia de fondo: él busca atender la seguridad pública, no solo combatir la delincuencia organizada.

El presidente dijo que debido a que el Ejército y la Marina no pueden, por mandato constitucional, participar en tareas de seguridad pública, y la Policía Federal solo tiene 20 mil elementos operativos, es necesario relanzar la Guardia Nacional, para contar con entre 120 y 150 mil elementos para garantizar la paz en el país.

AMLO y Morena, que tiene mayoría en ambas cámaras del Congreso, presentaron diversas iniciativas para reformar la Constitución y dar vida a la nueva Guardia Nacional. Ese cuerpo armado sería conformado por elementos del Ejército y la Marina.⁶⁹

CONCLUSIONES Y PROPUESTA

En cuanto a lo abordado con anterioridad, es posible indicar que la seguridad pública no fue basta con todo y los programas que se realizaron y pretendieron llevar a cabo durante el sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto, ya que si bien es cierto la sociedad es cambiante constantemente y por consecuencia muchos programas no funcionaban y agregándole que los recursos los iban limitando al punto de dejarlos en la nada.

Así también los cuerpos policiacos son los más temidos por la ciudadanía ya que son ellos los que lejos de ayudarlos, apoyarlos, cuidarlos y estar para el pueblo, están corrompidos por la delincuencia organizada o simplemente no cumplen con

⁶⁹ Recuperado en: <https://www.nacion321.com/gobierno/guardia-nacional-la-diferencia-entre-amlo-y-pena-calderon-en-seguridad>

su labor de la protección a la ciudadanía, tan es así que durante su gestión cerró con el nivel más bajo de aprobación.

Disminuir la inseguridad y la violencia no fueron suficientes, aunque si hubo mejoría en este rubro, a decir de él mismo. La seguridad del gobierno de Enrique Peña Nieto fue solo en el discurso, pues lejos de aminorar la violencia, permitió que la inseguridad creciera aún más que con Felipe Calderón, convirtiéndose en una de las principales deudas que deja con los mexicanos. La casi desaparición de la investigación criminal y la falta de continuidad en los trabajos de prevención social, así como el escaso seguimiento al nuevo modelo de justicia son solo algunos de los factores que incidieron en su fracaso.

En cuanto a la creación de la Gendarmería Nacional fue creada para buscar un consenso para la consolidación del mando único en las policías estatales, lo cual evidentemente no se logró. Además, se argumentó que esta nueva agrupación tendría como objetivo la reducción de homicidios, secuestros y extorsiones. Tampoco sucedió. La Gendarmería Nacional podría recibir una nueva oportunidad, quizá bajo el nombre de Guardia Nacional, ya que el proyecto del nuevo presidente lo contempla con algunos ajustes, manteniendo la esencia de una policía militarizada, para que el ejército pueda regresar a sus funciones en los cuarteles. El punto más importante para que esta nueva estrategia funcione, sin duda, es el desarrollo social, pues la promesa de López Obrador está en la atención al crecimiento económico, con el fomento a las fuentes de empleo y garantizando el acceso a la educación, lo que se traduciría en bienestar social.

Como propuesta para una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos es profesionalizar, capacitar y dar entrenamiento a la policía, remunerarlos con un salario digno y así poder obtener una solución y no castigar sino dar oportunidades a las personas a cargo de esos cargos y que los ciudadanos no sigan con el temor de ser atacados por las propias autoridades.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- ¹ Aguilar Villanueva, Luis F, *el estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, pág. 4.
- ² Dávila, Luis Felipe, *conceptos y enfoques de seguridad*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. P. 3
- ³ Estrada Rodríguez, José Luis, *Seguridad ciudadana: visiones compartidas*, México, Coord., 2014, p.132
- ⁴ Gómez Rojas, Claudia Patricia, *Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana*, pág. 376
- ⁵ Merino, Mauricio, *Políticas Publicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en la Solución de Problemas Públicos*, México, CIDE, 2013, pág. 17.
- ⁶ Montero Bagatella, Juan Carlos, *El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana*, Sonora, Region y Sociedad, 2013, p. 205
- ⁷ Ramos García, José María, *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*, 2006, p. 36.
- ⁸ Rodríguez Medina, Leandro, *Las políticas públicas como intervención en la realidad*, México, pág. 6.
- ⁹ Santa Cruz, Rafael, *Reflexiones a la justicia penal y seguridad publica en México*, México, RES PÚBLICA UAEMEX, 2017, pág. 168.

¹⁰ Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.

¹¹ Tola Reyes, Nazario, *Los Derechos Humanos en la Seguridad Humana en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2017.

PERIODICO

¹ Periódico animal político en: <https://www.animalpolitico.com/2016/11/prevencion-violencia-recorte-presupuesto/>

² Periódico animal político, en: <https://www.animalpolitico.com/2018/09/envipe-inegi-2018-victimas/>

ARTICULOS DE REVISTA

¹ Elaboración propia con datos del PEF 2013

PAGINAS DE INTERNET

¹ Avila, Keymer, en: https://www.elagora.org.ar/site/construyendo-agendas/documentos/Conceptos_de_seguridad.pdf 26 de enero 2019

² Armando Reyes, Guardia Nacional, en: <http://www.siempre.mx/2019/03/guardia-nacional-cual-es-la-diferencia>

³ Baldwin, en: https://www.researchgate.net/publication/320620164_El_concepto_de_seguridad_Un_analisis_a_partir_de_los_enfoques_de_la_seguridad_publica_la_seguridad_ciudadana_y_la_seguridad_humana 27 de enero de 2019

4 Burgos Baena Agustín,
http://www.xprttraining.com/analisis_de_politicas_publicas/elementos_constitutivos_de_una_politica_publica.html 02 de diciembre de 2018

5 Casas. en:
https://www.researchgate.net/publication/320620164_El_concepto_de_seguridad_Un_analisis_a_partir_de_los_enfoques_de_la_seguridad_publica_la_seguridad_ciudadana_y_la_seguridad_humana 30 de enero de 2019

6 Centros de estudios Espinosa Yglesias, recuperado en
<https://ceey.org.mx/politicas-publicas-en-mexico-que-son-y-como-funcionan/> 03 de diciembre de 2018

7 Centro Mexicano de Derecho: <http://www.cemda.org.mx/politicas/> 30 de octubre de 2018

8 Consejo Nacional de Seguridad Pública, Acuerdo 02/II-SE/2012. Recuperado en:
<https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Pol%c3%adtica-p%c3%ablica-en-materia-de-seguridad-PQ.pdf> 28 de octubre de 2019

9 Diario oficial de la Federación, en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014

10 Diario oficial de la Federación en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013

11 Diario Oficial de la Federación en:
https://www.google.com/search?q=Datos+estad%C3%ADsticos+del+INEGI+sobre+políticas+publicas+en+materia+de+seguridad+en+mexico+2012+2018&source=lms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjCIJ3qmcDIAhVRRqwKHcG7BJMQ_AUIEygC&biw=1517&bih=730#imgrc=b5SMRAW-lijFRM:

¹² Domingo Ruiz López, 2003, ¿Qué es una política pública? <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm> 30 de octubre de 2018

¹³ Fink, Andrés, http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Fink_Acerca%20del%20concepto%20de%20seguridad.pdf 26 de enero de 2019

¹⁴ Gobierno del Estado de México. Recuperado en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/secretariado/ques-secretariado-ejecutivo.php> 30 de marzo de 2019

¹⁵ Gobierno del Estado de México. Recuperado en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-consejo-nacional-de-seguridad-publica-cnsp> 24 de octubre de 2019

¹⁶ Guardia Nacional en: <https://www.nacion321.com/gobierno/guardia-nacional-la-diferencia-entre-amlo-y-pena-calderon-en-seguridad>

¹⁷ La política pública en materia de seguridad de la Administración Federal 2012-2018 Análisis de diversos temas de interés público. Recuperado en: <https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Pol%c3%adtica-p%c3%ablica-en-materia-de-seguridad-PQ.pdf> 28 de octubre de 2019

¹⁸ Lopera Vélez, Miguel Ángel (2012) Metodología de la Investigación, recuperado en: http://aprendeonline.udea.edu.co/lms/moodle/pluginfile.php/133288/mod_resource/content/0/MODULO_2/4._SOBRE_EL_CONCEPTO_PROBLEMA.pdf 25 de octubre de 2019

¹⁹ Mockus, Murraín y Villa. en: https://www.researchgate.net/publication/320620164_El_concepto_de_seguridad_Un_analisis_a_partir_de_los_enfoques_de_la_seguridad_publica_la_seguridad_ciudadana_y_la_seguridad_humana 29 de enero de 2019

²⁰ Ruiz, Carlos, Manual para la elaboración de políticas públicas, <http://www.medigraphic.com/pdfs/infodir/ifd-2013/ifd1316n.pdf> 03 de diciembre de 2018

²¹ Mejía Nancy, en: <https://www.seguridadidl.org.pe/nosotros/seguridad-ciudadana> 02 de febrero de 2019

²² Pérez de Armiño, en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/204> 09 de febrero de 2019

¹ Paul Frissard, Datos de Seguridad en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1464>

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html> 31 de enero de 2019

²⁴ Programa Nacional de Seguridad Pública. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/262314/04pe_seguridadpublica.pdf

²⁵ Secretaria de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 28 de octubre de 2019

²⁶ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Fecha de publicación 05 de diciembre de 2017

²⁷ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 28 de octubre de 2019

²⁸ Secretaría de Seguridad Pública. Recuperado en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/80F4C63CAE878AA505257B21005C3B28/\\$FILE/http___www.ssp.gob.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/80F4C63CAE878AA505257B21005C3B28/$FILE/http___www.ssp.gob.pdf)

²⁹ Valencia Ramírez, Verónica Guadalupe, en: <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/difus/ensayo/5En.pdf> 27 de enero de 2019

³⁰ Valencia, Verónica, "*La seguridad Pública como un Derecho Humano*", Biblio Jurídicas, UNAM, de http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/ifsp_conceptosjuridicosfundamentales-1.pdf Consulta: 26 enero 2019

³¹ Winchester, Lucy, Políticas públicas: formulación y evaluación, Curso Internacional, 2011, https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf Consulta: domingo, 02 de diciembre de 2018

LEGISLACION

¹ Constitución Federal.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Ley de Seguridad del Estado de México.

⁴ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.