

CIMIEN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD:



PRIMEROS
PASOS Y
TAREAS
PENDIENTES

INDICE

Presentación	7
Resumen ejecutivo	9
Capítulo 1	
<i>Gobierno Federal: primeras acciones y pistas por seguir</i>	13
A. Antecedentes	13
B. Del discurso a las acciones: lo que falta por aclarar e integrar a la política de seguridad	17
I. Presuntos atributos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública	18
II. Temas ausentes, simplificados o confusos en la nueva política de seguridad	24
a. Procuración de justicia	25
b. Servicios Médicos Forenses	28
c. Migración	28
d. Agresiones contra periodistas y defensores de derechos humanos	30
e. Violencia ejercida contra la mujeres	32
III. Elementos prometedores de la política de seguridad	33
IV. ¿Qué tan flexible será la política de seguridad	35
a. Combate a la corrupción y las adjudicaciones directas	35
b. Guardia Nacional	36
c. Otros cambios de naturaleza diversa	40
V. Mecanismos de coordinación y cooperación: de lo estratégico a lo operativo	41
a. Coordinación Nacional	41
b. Coordinaciones estatales	42
c. Coordinaciones regionales	44
d. Otros mecanismos de coordinación	46
i. Consejo para la Construcción de la Paz	46
ii. Consejo Nacional de Seguridad Pública	48
iii. Coordinación Nacional Antisecuestro	51
e. Cooperación internacional	53
i. Cooperación con Estados Unidos	53
1. Narcotráfico: la creciente amenaza del fentanilo	54
2. Mecanismos de cooperación: el futuro de la Iniciativa Mérida	55
3. Migración: retos comunes en un nuevo escenario	56
ii. Cooperación con organizaciones internacionales	57
VI. ¿Qué evidencia puede discutirse de la estrategia propuesta?	59
a. Nuevo Modelo Policial	59
b. Prevención del delito	61
c. Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana	62
d. Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad	65
e. Estrategias de propósito específico	66
Capítulo 2	
<i>Gobiernos Estatales: primeras acciones y pistas por seguir</i>	70
A. Resultados de la segunda etapa de <i>Por un México Seguro</i>	70
I. ¿Cómo se hizo esta etapa del proyecto?	70
II. Participar o no participar: ¿cómo interpretarlo?	71

III. El inicio de la (larga) ruta	76
a. Afinando el diagnóstico	76
b. Objetivos prioritarios	79
c. Primeras acciones	81
i. Guanajuato	81
ii. Jalisco	83
iii. Morelos	85
iv. Yucatán	86
B. Escenarios de riesgo	88
I. Chiapas	88
II. Ciudad de México	91
III. Guanajuato	96
IV. Jalisco	101
V. Morelos	105
VI. Tabasco	109
VII. Veracruz	113
VIII. Yucatán	117

Anexos

Anexo 1	
<i>Relación de cambios entre la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el adendum</i>	120
Anexo 2	
<i>Relación comparativa de los objetivos y estrategias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo de las administraciones de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador</i>	123
Anexo 3	
<i>Metodología de contacto con las oficinas de los gobiernos estatales, envío de convocatoria y cuestionario</i>	135

Referencias bibliográficas

Lista de tablas, figuras, mapas y gráficas

Capítulo 1

Tabla 1.1 Distribución de las alusiones a las administraciones federales pasadas por temas y sentido de la alusión P.	21
Tabla 1.2 Frecuencia de las alusiones a ex titulares del Poder Ejecutivo Federal	22
Tabla 1.3 Estrategias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 relacionadas con la procuración de justicia	27
Tabla 1.4 Periodistas y defensoras de derechos humanos asesinados en México	31
Figura 1.1 Principales características de la política de seguridad de la administración de López Obrador a partir de las cuales se diferencia de las implementadas anteriormente acorde con el discurso oficial	22
Figura 1.2 ¿Qué aportan las Fuerzas Armadas? La Mística Militar	37
Tabla 1.5 Comparativo de la sección de la ENSP y el adendum sobre la Guardia Nacional	

Figura 1.3 Flujo de decisiones coordinadas	42
Figura 1.4 Estructura orgánica de las coordinaciones estatales	43
Figura 1.5 Estructura orgánica de las coordinaciones regionales	45
Figura 1.6 ¿Qué hará el Consejo para la Construcción de la Paz?	47
Figura 1.7 Estructura del Consejo para la Construcción de la Paz	48
Tabla 1.6 Relación de acuerdos aprobados en el CNSP sobre recursos federales 2013-2017	50
Tabla 1.7 Relación de actores corresponsables y estrategias específicas	67
Capítulo 2	
Tabla 2.1 Entidades convocadas que participaron en Por un México Seguro	71
Figura 2.1 Posibles escenarios para explicar la no participación de algunos gobernadores en la segunda etapa del proyecto <i>Por un México Seguro</i>	75
Tabla 2.2 Comparativo de objetivos según plazo	80
Figura 2.2 Acciones emprendidas por el Gobierno de Guanajuato según dimensión de análisis	82
Tabla 2.3 Acciones emprendidas por el Gobierno de Jalisco según dimensión de análisis	84
Figura 2.3 Acciones emprendidas por el Gobierno de Morelos según dimensión de análisis	86
Tabla 2.4 Acciones emprendidas por el Gobierno de Yucatán según dimensión de análisis	87
Mapa 2.1 Distribución geográfica de los delitos de alto impacto en Chiapas	91
Tabla 2.5 Percepción de Inseguridad Pública	95
Tabla 2.6 Confianza y eficacia de las policías estatales	96
Gráfica 2.1 Carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso en Guanajuato	98
Gráfica 2.2 Carpetas de investigación iniciadas por robo con y sin violencia en Guanajuato	99
Gráfica 2.3 Carpetas de investigación iniciadas por feminicidio en Guanajuato	99
Mapa 2.2 Distribución geográfica de delitos de alto impacto en Guanajuato	100
Mapa 2.3 Comparativo de la distribución geográfica de los homicidios dolosos en Guanajuato 2018-2019	100
Gráfica 2.4 Carpetas de investigación iniciadas por delitos de alto impacto en Jalisco	104
Mapa 2.5 Distribución geográfica de delitos de alto impacto en Jalisco	105
Mapa 2.6 Distribución geográfica de delitos de alto impacto en Morelos	108
Gráfica 2.5 Carpetas de investigación iniciadas por robo con violencia en Tabasco	112

Gráfica 2.6 Carpetas de investigación iniciadas por robo de vehículo en Tabasco	112
Gráfica 2.7 Carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso y extorsión en Tabasco	112
Mapa 2.7 Distribución geográfica de delitos de alto impacto en Tabasco	113
Mapa 2.8 Distribución geográfica de delitos de alto impacto en Veracruz	116
Tabla 2.7 Carpetas de investigación iniciadas de los delitos de alto impacto en Yucatán	118
Tabla 2.8 Carpetas de investigación iniciadas de los delitos de alto impacto en los municipios que colindan con Quintana Roo	119

Presentación

El periodo de enero a marzo de 2019 se posicionó como el más violento entre los primeros trimestres desde que contamos con estadística oficial. Si comparamos el comportamiento nacional de los delitos de dicho lapso de tiempo contra el mismo periodo de 2018, las víctimas de homicidio doloso y feminicidio crecieron 8.75%; las de secuestro 35.29%; las de extorsión 43.15%; las de trata de personas 33.01%; los casos de narcomenudeo 12.53%; las violaciones 23.29%; los robo con violencia 3.53%; los robo a negocio 9.93% y los robo a transeúnte 13.52%.

Por su parte, marzo de 2019 se posicionó como el 2° lugar en narcomenudeo desde 2015, 4° lugar en violación y en robo a negocio, y 8° lugar en homicidio doloso y feminicidio desde 1997.

Si bien esta crisis comenzó su escalada hace ya tres años, a cuatro meses del arranque del presente sexenio -el arranque que concentra la mayor tasa de los delitos violentos- es fundamental conocer la estrategia tanto del gobierno federal como de los ocho gobiernos que cambiaron administración.

Por ello, presentamos el análisis de las transformaciones institucionales, normativas y estrategias que están llevando a cabo las actuales autoridades.

El proyecto *Por un México Seguro* se construye a partir de un análisis de los documentos y estrategias publicados por cada gobierno, así como de un cuestionario para que cada una de las autoridades pueda plasmar su plan de acción en materia de seguridad y justicia.

De los ocho estados, solo Guanajuato, Jalisco y Yucatán accedieron a participar conforme a los términos establecidos, transparentar su información y rendirle cuentas a la sociedad. Morelos contestó parcialmente el cuestionario general y en contraste, Chiapas, Ciudad de México, Tabasco y Veracruz contestaron que no tenían intención de participar.

Una cerrazón para explicar cómo vamos y qué van a hacer ante la peor crisis de seguridad que los ciudadanos estamos sufriendo.

Veamos con detalle el alcance del problema, si bien, de enero a marzo de este año Chiapas reporta disminuciones en homicidio doloso y culposo, feminicidio, secuestro, robo a casa habitación, trata de personas y violación, también ha registrado incrementos en extorsión, robo con violencia, robo de vehículo, robo a negocio, robo a transeúnte y narcomenudeo, si lo comparamos con el mismo periodo del año pasado.

Por su parte en la Ciudad de México solo el robo a casa habitación permanece invariado, mientras que disminuye de manera leve el homicidio culposo y el feminicidio. En contraste, homicidio doloso, secuestro, extorsión, robo con violencia, robo de vehículo, robo a transeúnte, violación, trata de personas y narcomenudeo se disparan con porcentajes que van del 30 al 500%.

En Veracruz solo cuatro delitos crecen y uno permanece igual. La trata de personas sigue siendo reportada en o tanto en lo que va de 2019 como el año anterior. El narcomenudeo crece 12%, no obstante, preocupa que el feminicidio se haya duplicado y el secuestro triplicado.

Tabasco, una entidad sumida en una grave crisis de violencia desde hace años y que ocupa las primeras posiciones en todos los delitos más cercanos al ciudadano, sigue viendo crecer de manera significativa los delitos. Disminuye de manera importante solamente el secuestro en 59% y la trata en 80%, mientras que el homicidio doloso aumentó 46% y el feminicidio 42%.

Ante la evidencia de que la crisis no solo se mantiene, sino que sigue creciendo, es reprochable que las autoridades no busquen una colaboración y apertura con los diferentes actores sociales para construir mejores condiciones de seguridad. Dos de los tres escenarios preocupantes sobre la no participación de las entidades federativas señaladas pueden ser los siguientes: carencia de política de seguridad; no tienen la intención de someter su política pública de seguridad a un análisis para evitar rendir cuentas en el largo plazo.

En particular y con relación a la opacidad de estos gobiernos, los casos de Tabasco y Veracruz son los más sorprendentes debido que simplemente contestaron *“que no tenían la información solicitada”*.

Es deber de todo gobierno tener un plan que resuelva el más grave de los problemas que vivimos en la actualidad, este debió haber sido armado desde el momento en que nuestras actuales autoridades decidieron competir por el cargo que hoy detentan, y si aún no cuentan con él, ahora que tienen una obligación constitucional, es injustificable.

Invito a que hagamos uso de la información que el día de hoy presentamos, es una información al servicio de nuestro país y un instrumento que ayuda a entender cómo y por qué estamos como estamos, pero, sobre todo, a definir una ruta para poder establecer condiciones para que los ciudadanos podamos salir seguros a la calle.

FRANCISCO RIVAS
Director General
@frarivasCoL

RESUMEN EJECUTIVO

Cimientos de las políticas de seguridad: primeros pasos y tareas pendientes

Capítulo 1 Gobierno Federal: primeras acciones y pistas por seguir

Desde 2018, el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) ha realizado un seguimiento de la evolución de las propuestas de seguridad de los candidatos al ejecutivo federal y estatal a través del proyecto **Por un México Seguro (PUMS)** con 3 publicaciones. Esto lo coloca como la única organización que ha realizado una **evaluación periódica** y con una **metodología estandarizada** de las políticas de seguridad de los nuevos gobiernos.

Un elemento distintivo de estos trabajos es que analizan el diseño de las políticas públicas también desde el **análisis del discurso**. En este tenor, el ONC revisó la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP)** y el eje general “Justicia y Estado de Derecho” del **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** del gobierno federal.

El diagnóstico general en materia de seguridad es presentado como justificante de un **aparente cambio de paradigma** en la política de seguridad: cumplir con la exigencia social. Se representa de manera negativa a los gobiernos anteriores **minimizando y simplificando las estrategias de 2006 a 2018** exclusivamente a la participación de las Fuerzas Armadas, el populismo penal y el abandono de la profesionalización de las policías. Aparentemente, no hay **nada positivo** que decir de esos años.

Sin embargo, se ubicaron similitudes entre el **6to Informe de Gobierno 2017-2018 de Enrique Peña Nieto** y el PND como: la regionalización de la política de seguridad, la participación de las fuerzas federales, el uso de inteligencia, la transformación de la práctica o sistema penitenciario, la atención y reconstrucción del tejido social, la atención al consumo de drogas y estupefacientes, así como la implementación de medidas contra el lavado de dinero. ¿Estamos siguiendo la misma ruta?

Al analizar la ENSP y el eje “Justicia y Estado de Derecho” del PND se identificó que hay **temáticas y estrategias** que aparentemente **no se encuentran contempladas en la ENSP y viceversa**. Esto apunta a una **falta de comunicación** entre las partes a pesar de las reuniones diarias con el gabinete de seguridad.

También hay omisiones importantes. En la ENSP, el objetivo de “erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia” **ignora la reforma del sistema de justicia penal**, no menciona medidas para fortalecer la **Fiscalía General de la República** ni las **procuradurías estatales**. Las estrategias presentadas son superficiales e insuficientes para reducir la impunidad.

Además, en la ENSP no hay una sola alusión a las **agresiones contra periodistas ni defensores de derechos humanos**. En el PND sí hay una mención, pero la propuesta es general y no menciona el Mecanismo de protección a periodistas y defensores

de derechos humanos. Trasciende que los **legisladores no hayan presionado** para modificar la ENSP en ese sentido.

Solo se encontró una referencia en los documentos analizados sobre el fortalecimiento de los **Servicios Médicos Forenses**, fundamentales para la localización de **personas desaparecidas** y el combate a la impunidad de homicidios. Esto **contrasta con el anuncio** de la creación del Instituto Nacional de Identificación Forense dado a conocer por la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación recientemente. En este sentido, la ENSP aprobada por la Cámara de Senadores se queda corta en acciones ante las condiciones reconocidas en su diagnóstico de que el país es un panteón y de “**hacer lo humanamente posible**” por encontrar a los desaparecidos.

En el tema de **migración** hay ambigüedad discursiva. En la ENSP se describe a los flujos migratorios descontrolados como una **amenaza o riesgo** en el mismo nivel que el crimen organizado o la corrupción, mientras que en el PND se **reconoce la contribución** de las personas migrantes al desarrollo de los países. ¿**Cuál visión prevalecerá** en el ejercicio de la política migratoria? Otro tema en el que no es claro el nivel de prioridad es el de **violencia contra las mujeres**. Se contemplan un par de propuestas generales en la ENSP, mientras que en el PND sí se ubican un diagnóstico y propuestas puntuales..

Como elementos discursivos prometedores se **rescatan**: acceso a los **servicios de salud mental** a víctimas de violencia, la **justicia transicional** y el peso considerable a la **perspectiva de derechos humanos**.

En el **adendum de la ENSP** aprobado por el Senado se sustituyó la prohibición de las **adjudicaciones directas** por una “limitación” de estas. La acción de limitar resulta ambigua y pone en duda el compromiso con el combate a la corrupción. Otro cambio notorio es que se **justifica la creación de la Guardia Nacional** con argumentos como la **formación** de los integrantes de las instituciones militares y su **aprovechamiento**. Esto se criticaba en el párrafo original diciendo que la formación no iba conforme a la misión encomendada y que esto resultaba en violaciones a derechos humanos. Un cambio significativo.

Aunque en medios se ha dicho que el 80% del plan se basa en la prevención del delito y en mejorar las condiciones de vida y trabajo, los cambios del adendum denotan que la **Guardia Nacional** constituye claramente una **acción más prioritaria y específica** que otras dentro de la ENSP.

Con respecto a los mecanismos de coordinación, no existe **certidumbre** en el **mando** de las **coordinaciones estatales** y su desempeño no ha sido homogéneo. No se conoce **cómo se realizó la estrategia de regionalización** en la que se dividió al país en 266 demarcaciones. Tampoco se distingue con claridad su estructura. Otro pendiente es la ausencia de información sobre el tipo de conflictos sociales en los que participará el **Consejo de Construcción de Paz** y bajo qué pautas. Tampoco se conoce cuándo será establecido. La **Coordinación Nacional Antisecuestro** no es mencionada en el PND ni en la ENSP lo que pone en duda el compromiso al combate de este delito de alto impacto que ha repuntado.

Con respecto a la **cooperación internacional** en asuntos de seguridad, la prioridad está con **Estados Unidos** en el tema **migratorio** que es mencionado en ambos documentos, y el **combate a las drogas**. Sin embargo, el segundo tema no es desarrollado y no se distinguen nuevas amenazas como el tráfico de **fantano**. Ninguno de los documentos se refiere a la **Iniciativa Mérida** ni a sus aportaciones.

Una característica común de las tres últimas administraciones es denominar como nuevo al modelo policial que cada una impulsa. El **Nuevo Modelo Policial** se concentra en el fortalecimiento de la **policía municipal** en la función de recepción de denuncias para su posterior investigación y la identificación de las **especialidades policiales**. Con respecto a la **prevención del delito** se recomienda que el foco no esté sobre la policía y las acciones específicas para **disuasión**.

Se carece aún de una directriz clara para mejorar la **gobernanza** en el tema de seguridad con la **ciudadanía**, organizada o no. Para subsanar, se recomienda generar una ruta crítica para mejorar la **calidad de la información** e incorporar a la ciudadanía en la **evaluación de los resultados**.

Persiste la **falta de indicadores** del impacto en el ejercicio de los recursos para la seguridad de los estados. Parte de la solución a ese problema recae en la propuesta del **Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)** para **centralizar el ejercicio del gasto** en algunos rubros, y en incluir **actores adicionales** en la estimación de los criterios de distribución del recurso federal en la materia, como organismos especializados.

Con respecto al combate de la criminalidad financiera, sostenemos que el éxito de las estrategias específicas no radica solamente en lograr el desarrollo de una buena **unidad de inteligencia financiera en los estados**, sino en desarrollar **agendas integrales y medibles** en cada problemática con los actores corresponsables. Aunque existen al menos cuatro unidades administrativas con atribuciones para analizar los flujos de recursos de procedencia ilícita, en la práctica distamos de tener una **coordinación efectiva** entre ellas. El reto sigue siendo **mejorar la capacidad ministerial de judicializar**.

Capítulo 2 Gobiernos Estatales: primeras acciones y pistas por seguir

En esta etapa de Por un México Seguro, invitamos a participar a los gobiernos de 8 entidades con nuevas administraciones: **Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco, Veracruz y Yucatán**. Los mismos estados de la etapa anterior.

De los 8 gobernadores convocados, solo **4 accedieron** y enviaron alguna colaboración. **Guanajuato, Jalisco y Yucatán, respondieron la totalidad** y **Morelos de forma parcial**. Chiapas aceptó pero luego no envió el cuestionario. Ciudad de México argumentó que no recibieron la instrucción de la titular del Gobierno para atender la petición. Veracruz y Tabasco declinaron explícitamente.

Los gobiernos de Guanajuato y Yucatán señalaron que la situación de seguridad

es igual a lo que previeron. Sin embargo, como candidato, el Gobernador de Guanajuato, dio un diagnóstico vago y se refirió solo a las cifras del SESNSP como indicador. Aunque son una herramienta necesaria, son insuficientes para comprender las condiciones de inseguridad. Con respecto a sus primeras acciones, Guanajuato ofrece respuestas poco informativas. Es notorio que reporta la creación de dos cuerpos policíacos, una decisión a contracorriente de la tendencia de unificar policías en el país.

Por su parte, el gobierno de Jalisco advierte que han tenido que reformular los diagnósticos pues, al llegar al gobierno, detectaron importantes irregularidades que arrojan una realidad peor que la prevista en campaña. Argumenta ser la entidad que más recursos financieros dedica al complejo tema de las personas desaparecidas y es el único que evoca algunas acciones implementadas. También se refieren a un nuevo sistema de participación ciudadana y al acuerdo con parte del sector empresarial.

Morelos ofrece como diagnóstico una frase poco sustancial: “es un reflejo del diagnóstico nacional.” Afirma que los cambios positivos serán notorios en un periodo de tres años, luego de que la Guardia Nacional entre en funciones y que la situación es peor que la prevista. Destaca la celebración de actos simbólicos que suponen un principio de coordinación con los tres niveles de gobierno, y una suerte de “renovación” del servicio público. Mencionan que cuentan con el presupuesto más alto de la historia y que será vigilado en concordancia con la política de austeridad.

El Gobernador de Yucatán y su equipo no incorporan a su diagnóstico posibles explicaciones alrededor de la paradoja que significa el tener bajos niveles de incidencia delictiva registrados y una percepción relativamente desfavorable sobre la seguridad entre los ciudadanos. Como candidato no participó en la etapa anterior de PUMS. Yucatán fue el estado más generoso en sus respuestas pero no son claras las medidas ya anunciadas de las que se prevén. Indican que el 11% del presupuesto se asignó al tema de seguridad, sin embargo no dan elementos para determinar si esto representa un avance o no. Da un peso notable a la violencia contra las mujeres y el lavado de dinero.

El cuestionario también dejó ver que, aunado a ciertas posturas triunfalistas, los gobiernos de los estados ejercen poco la autocrítica. La excepción fue Yucatán.

Capítulo 1 Gobierno Federal: primeras acciones y pistas por seguir

A. Antecedentes

Desde 2018 el ONC ha realizado un seguimiento de la evolución de las propuestas de seguridad de los candidatos presidenciales, a gobernador y a jefe de gobierno de la Ciudad de México a través del proyecto Por un México Seguro³¹. En particular, este proyecto busca articular el deseo de la ciudadanía de conocer y entender las decisiones de las autoridades del ámbito federal y estatal mediante cuestionarios que transparenten el quehacer de las instituciones periódicamente bajo una métrica homologada y estandarizada.

A nivel federal y durante la primera etapa solicitamos la participación de los equipos de campaña de Andrés Manuel López Obrador, Ricardo Anaya, José Antonio Meade y Jaime Rodríguez Calderón. La tarea era contestar un conjunto de cuestionarios sobre las propuestas de seguridad pública centrándose en los diagnósticos, ejes, objetivos, indicadores, visiones a 2024, obstáculos identificados, transformaciones legales e institucionales, ajustes presupuestales, la diferenciación respecto a políticas anteriores, así como los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas previstos.

El equipo de campaña del ahora Presidente, Andrés Manuel López Obrador, no contestó los cuestionarios y su participación se limitó al envío de un discurso ofrecido por Alfonso Durazo quien ahora es el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). De acuerdo con el análisis del ONC publicado en 2018, el documento se presentó como “estrategia de seguridad pública” lo que implicaba que dicho texto tuviera la especificidad y racionalidad, el cálculo y la identificación de actores que supone una estrategia.

De dicho discurso se elaboró un análisis preliminar del que recuperamos algunos aspectos cardinales de la propuesta³² que a la fecha mantienen su vigencia:

- Habla de “**seguridad pública**” y no utiliza términos como “seguridad interior” o “seguridad ciudadana”. Esto muestra que tiene una visión tradicional (no necesariamente mala, solo clásica), donde el *policing* se asume como una labor exclusiva del Estado. En ese sentido, no queda claro cuál será la participación de actores como la sociedad civil organizada y los organismos no gubernamentales.
- En ese mismo sentido, se nota una **simplificación de la problemática de seguridad**, dado que no se repara en la diversidad de dinámicas de criminalidad que imperan a nivel local. Pareciera que en todos los estados y municipios el problema es el mismo. Por ejemplo, respecto a los homicidios, en alguna parte del documento se infiere que todos los muertos están asociados al tráfico de drogas y no a otros problemas de seguridad como robo de hidrocarburo, problemáticas locales, entre otros.
- A lo largo del documento se **movilizan cifras con poco rigor** pues ni se hace referencia a las fuentes originales ni tampoco se discuten los alcances y límites de las mediciones. Si bien no es un documento académico ni analítico, si las cifras y estadísticas movilizadas serán cruciales para sostener su argumento, entonces sí es fundamental tratar estas con el más amplio rigor. De ese modo, imperan los lugares comunes y las aseveraciones que, por más que sean del dominio popular, no son propias de un diagnóstico o análisis serio de un problema como el que nos ocupa.

³¹ [HTTP://ONC.ORG.MX/MEXICO-SEGURO/](http://onc.org.mx/mexico-seguro/)

³² PARA MAYOR REFERENCIA SE RECOMIENDA AL LECTOR CONSULTAR EL SIGUIENTE DOCUMENTO: [HTTP://ONC.ORG.MX/MEXICO-SEGURO/PDF/PRESIDENTES/AMLO_HALLAZGOS.PDF](http://onc.org.mx/mexico-seguro/pdf/presidentes/amlo_hallazgos.pdf)

Respecto a elementos específicos de la problemática de seguridad tal como el “narcotráfico”, su idea de combatirlo desde una perspectiva económica supone la redefinición y diseño de un conjunto de políticas ad hoc a la cadena de valor de cada estupefaciente, que no es la misma para todos. Sin embargo, no se toca ningún punto en este sentido.

De las transformaciones institucionales, aunque son parte importante del documento, presentaron las siguientes limitaciones:

- La propuesta parece concentrarse en los cuerpos policiacos, dejando de lado otros perfiles que igualmente requieren transformaciones profundas: ministerios públicos, servicios periciales, etc.
- Si bien la transformación de los cuerpos policiacos es una de las partes en las que se ofrecen más pistas de lo que constituye su propuesta de seguridad, lo cierto es que quedan demasiados cabos sueltos como: los criterios y procesos de evaluación de los policías, las reformas legales e institucionales que se prevén, la forma en la que se pretende cerrar la brecha entre los municipios que tienen cuerpos de seguridad muy distintos y, sobretodo, en qué se distingue su proyecto de otros intentos de fortalecimiento institucional implementados en el pasado.
- Las transformaciones institucionales se enuncian con vaguedad y, si bien se articulan con atributos deseables como “democráticos” o “aprovechamiento de recursos”, nada se dice de cómo se pretenden operar los cambios y en qué medida éstos abonarían a tales atributos deseables. Ese es el caso claro de la Guardia Nacional, en la que se sugiere que representaría un cambio cardinal en la gestión de la política de seguridad (consenso con el estamento militar y una visión democrática en su diseño), pero la tarea de estructurar la propuesta en términos concretos se deja en manos del Congreso.

Por su parte, el ejercicio de seguimiento de las políticas de seguridad a nivel federal continuó durante el periodo de transición y se plasmó el análisis en el documento *La seguridad y paz que el Estado nos debe: ¿Qué ocurrió durante la transición?*³³ (publicado en noviembre de 2018) del que recuperamos lo siguiente:

- El impacto de los Foros Escucha en la formulación del Plan Nacional de Paz y Seguridad (PNPS) 2018-2024 resulta marginal en términos generales pues se aprecian cambios narrativos, pero a nivel operativo, es decir, enfocados a líneas de acción particulares, son escasos. En otras palabras, se desaprovechó el contenido de los foros en la conformación de un diagnóstico más sólido, preciso, oportuno y relevante que mejorara el PNPS.
- Esta falta de impacto se puede deber a la decisión de las autoridades electas de presentar ante la ciudadanía un plan conforme a las promesas emitidas durante la transición para que, ante la opinión pública, existiera un referente temprano sobre las acciones a desempeñar por el nuevo gobierno a partir del 1 de diciembre. Esta forma de proceder correspondería a cierta inercia de la campaña y a las diferencias cronológicas entre la transición del Poder Ejecutivo y Legislativo.
- Otra causa adicional de la falta de impacto puede ser la multiplicidad de actores involucrados en la formulación del PNPS. Por ejemplo, los ejes incluyen temáticas muy diversas que abarcan desde la política social, el tipo de modelo económico, la justicia transicional, la conformación de regiones, la construcción de la paz, las propuestas de seguridad pública, entre otras. Se advierte el uso de vocabulario diferenciado, confusión de terminología, estilos de trabajo y operación, así como de

³³ [HTTP://ONC.ORG.MX/WP-CONTENT/UPLOADS/2018/11/MEX-SEGURO-LA.PDF](http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/MEX-SEGURO-LA.PDF)

- interpretación del fenómeno. La diversidad de voces en el documento no es necesariamente negativa siempre que exista un hilo conductor que le dé sentido al texto.
- Asimismo, esta multiplicidad de actores podría ser un síntoma de la disgregación de los liderazgos al interior del equipo de transición en materia de paz y seguridad. En este contexto, se advierte un riesgo en términos de quiénes asumirán los costos y beneficios políticos de las decisiones y de la implementación y posterior evaluación del PNPS.
 - Además, el aprovechamiento de la información recabada en los foros debió haberse sistematizado de manera más transparente y armónica para fortalecer el sentido operativo y rendirle cuentas a todos quienes participaron en dichos eventos.
 - Dado que los foros tuvieron que posponerse; queda en duda si es válido esperar que aún haya modificaciones a las políticas públicas en materia de paz y seguridad. Si los esfuerzos cristalizados a través del Consejo de Construcción de Paz derivan en rutas alternas a lo planteado en el PNPS, ¿cómo se harán los ajustes pertinentes? Si no se organizan nuevamente los foros pospuestos, ¿cómo se asegurarán de escuchar a las víctimas?
 - El efecto de los Foros Escucha es más evidente en ciertos ejes del PNPS, en particular, del sexto eje orientado a la construcción de paz. Algunas líneas de acción fruto de los foros no estaban contempladas en la propuesta inicial. Por ejemplo, la conformación del Consejo de Construcción de Paz.
 - En contraste, el efecto de los Foros Escucha en el octavo eje del PNPS es limitado. Recordemos que en este eje se propone la creación de la Guardia Nacional. En la publicación de los foros se reconoce que se debería repensar la idea de la Guardia Nacional porque se militarizaría el actuar de la policía. La mención del documento establece que se debía contemplar incentivos y sanciones para las y los policías que cumplan con su trabajo o tengan un mal desempeño. También, se dijo que era necesario realizar evaluaciones periódicas de las políticas de seguridad a partir de indicadores medibles.

Por su parte, del PNPS 2018-2024 se advirtieron los siguientes aspectos en términos del horizonte temporal y los factores causales del diagnóstico:

- El PNPS 2018-2014 asume que la violencia e inseguridad son el resultado de una serie de factores que se pueden agrupar en dos conjuntos. Por un lado, los relativos a los factores económicos y sociales y, por otro lado, los asociados a las condiciones de las instituciones gubernamentales. Si bien los factores evocados a lo largo del documento y representados en la figura anterior³⁴ resultan ser reflexiones pertinentes, difícilmente pueden ser considerados como parte de un diagnóstico riguroso debido a dos problemas:
 - ❖ Se enumeran factores con diferente nivel de complejidad y abstracción, haciendo difícil traducir algunos de ellos en aspectos específicos, o bien, evocando de manera implícita aristas del problema que, sin embargo, no se desarrollan con la amplitud debida en el documento. Así, por ejemplo, una etiqueta como “descomposición institucional”, aunque cierta, abarca demasiados elementos que lo mismo pueden ser falta de capacitación de cuerpos policíacos hasta burocratización de procesos judiciales. Ambos podrían estar comprendidos en la misma categoría y, sin embargo, entrañan problemáticas distintas y suponen un catálogo de soluciones también diferentes.

³⁴ PARA MAYOR REFERENCIA, SE RECOMIENDA AL LECTOR REFERIRSE AL DOCUMENTO CITADO.

- ✎ No se especifica la dimensión y efecto de cada uno de estos factores en el problema general. Es decir, aunque se asume que se trata de un problema complejo, la enumeración de causas tiende a la simplificación, pasando por alto, entre otras cosas, dinámicas específicas que pueden cambiar de un contexto local a otro. Por ejemplo, en lo relativo a la corrupción, se asume un esquema simplista de intercambios quid pro quo entre “funcionarios” (en términos genéricos) y “grupos criminales” –también como generalidad-, sin reparar en esquemas de reciprocidad más complejos y cómo estos pueden depender de distintos incentivos institucionales, políticos, personales y criminales que, siendo vigentes en un municipio, podrían no serlo en otro.

La elaboración de un diagnóstico más riguroso permitiría superar otra debilidad notable del documento, a saber, el horizonte temporal considerado. Al establecer el 2006 como punto de partida de las reflexiones ofrecidas en el documento, se pasa por alto que tanto la inseguridad como la violencia suponen procesos de descomposición más longevos, y que si bien actualmente han alcanzado niveles sin precedentes, estos no se podrían entender sin tomar en cuenta procesos que datan desde, por lo menos, finales de los años setenta.

- Un diagnóstico construido con una perspectiva local y un horizonte temporal más amplio, redundaría en mejores herramientas para diseñar y orientar un elemento esencial del Plan: lo relativo a la política social (punto 2, garantizar empleo, educación y bienestar) y a la regeneración de la ética de la sociedad.

La lectura del PNPS 2018-2024 a la luz de los elementos mínimos de política pública arrojó los siguientes resultados:

- Si se realiza una revisión de las líneas de acción propuestas se puede observar que la mayor parte de estas no vienen vinculadas a un actor clave en específico. En los casos en los cuales se menciona a quien le correspondería efectuar la acción en los primeros siete ejes del PNPS se suele referir textualmente a los siguientes actores: gobierno, distintas instancias de gobierno, cuerpo de seguridad del Estado y nuevo gobierno.
- Mientras que en el eje 8 del PNPS se pueden identificar con más claridad los actores clave previstos en virtud de la implementación de las coordinaciones que son los siguientes: Guardia Nacional, autoridad civil, representante del Gobierno Federal, representante de la Fiscalía General, el mando militar regional, autoridades locales, autoridades municipales, ministerio público, personal acreditado de la Fiscalía de Derechos Humanos, miembros voluntarios de la sociedad civil, oficiales del Ejército mexicano, oficiales de la Armada de México, Gabinete de Seguridad, Presidente de la República, Fiscal General, secretarios de Seguridad Pública y protección Ciudadana, Gobernación, Marina y Defensa.
- A partir de dicho listado salta a la vista la centralidad del PNPS en el Gobierno Federal, puesto que se refiere exclusivamente en términos generales a las autoridades estatales y municipales sin mayor especificación. Inclusive si se realiza un análisis discursivo se podría aseverar que actores clave como los cuerpos policiales locales (municipales y estatales), procuradores y fiscales generales estatales quedaron aún más que relegados.
- Otro aspecto a resaltar es que no hay una explicación puntual sobre cómo se van a implementar las líneas de acción o qué las hará diferentes de lo que se ha llevado a cabo en los últimos años. Un ejemplo muy claro puede ubicarse en la propuesta de la Guardia Nacional pues se plantea que un aspecto clave que diferenciará su actuar

del desempeño que han tenido las Fuerzas Armadas hasta el momento es la capacitación en derechos humanos.

Los elementos identificados previamente de las propuestas en campaña y del PNPS permiten analizar la trazabilidad de la narrativa en materia de seguridad, así como aspectos generales de la política a implementar. En la medida que las nuevas autoridades asumen los cargos, se esperaría que hubiera modificaciones por los siguientes motivos: 1) se reconocen las limitaciones presupuestales, de infraestructura y de capital humano para la consecución de los objetivos, 2) se internalizan las condiciones del entorno y se ajustan los resultados esperados y 3) se identifican y experimentan las dificultades de coordinación intra e interinstitucionales. Estas modificaciones pueden advertirse en documentos como el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y posteriormente, se apreciarán en los programas sectoriales.

Ahora que todas las autoridades electas han asumido su cargo y han iniciado no solo a plasmar sus acciones y planes en documentos requeridos por la ley, sino a tomar decisiones operativas, es importante realizar un recuento de cómo han cambiado las propuestas de campaña; cómo se han articulado y definido los objetivos de política; cómo los diagnósticos han influido en la selección y el diseño de las políticas de seguridad, entre otros aspectos que se abordarán en este reporte.

B. Del discurso a las acciones: lo que falta por aclarar e integrar a la política de seguridad

Desde los inicios del proyecto *Por un México Seguro* hemos señalado que el diseño de políticas públicas requiere de un conocimiento integral del problema, así como de metodologías de aplicación y evaluación. Debido a ello, se contempla que los elementos básicos que debe contener una política pública, sean los siguientes³⁵:

- Inclusión del tema principal en la Agenda Política.
- Reconocimiento del marco legal nacional e internacional.
- Estado de situación o diagnóstico del problema y las variables e indicadores asociados.
- Participación y grupos de población objetivo.
- Enfoques, principios y características de la política pública.
- Definición de temas prioritarios o ejes de intervención.
- Objetivos, resultados, acciones y otras variables.
- Mecanismos para la gestión y el papel de los entes participantes.
- Evaluación y seguimiento.
- Operación de la política pública por medio del Plan de Acción.

Sin embargo, si se analiza más detallada e integralmente la construcción de una política pública es evidente que el discurso o la narrativa de la misma tiene un peso muy importante pues de estos depende la interpretación, apropiación y reacción de la sociedad. Debido a ello, resulta fundamental realizar un análisis del discurso que permita examinar “de qué modo las estructuras de significado hace posibles ciertas formas de conducta [...] comprender cómo se generan los discursos que estructuran las actividades de los agentes sociales,

³⁵ CFR. MIDEPLAN. (2016). GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 21/11/2018, DE MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA SITIO WEB: [HTTPS://WWW.INDER.GO.CR/ACERCA_DEL_INDER/POLITICAS_PUBLICAS/DOCUMENTOS/GUIA-DE-ELABORACION-DE-PP.PDF](https://www.inder.go.cr/ACERCA_DEL_INDER/POLITICAS_PUBLICAS/DOCUMENTOS/GUIA-DE-ELABORACION-DE-PP.PDF)

cómo funcionan y cómo se cambian”³⁶. En el caso de la política pública de seguridad, este enfoque permite tener una noción un tanto más clara de la actuación de los distintos actores involucrados, de su ejercicio de poder, de la transformación de las relaciones sociales, así como del proceso políticos y posible antagonismo que pudiera surgir en torno esta.

Es pertinente mencionar que desde la perspectiva del Análisis Crítico del Discurso (ACD) que surgió en la década de los ochenta en Europa, el poder y el abuso del poder se producen y reproducen en el discurso a través de estructuras semánticas, fonéticas, sintácticas, morfológicas, entre otras. Dicha corriente analítica que surgió a partir del planteamiento de autores como Fairclough, Wodak o Van Dijk refiere que a partir de las estructuras referidas se construye un discurso ideológico que generalmente estará sesgado. Una de las estructuras que suele ser utilizada es la de polarización caracterizada por el hecho de que “Las ideologías subyacentes polarizan entre una representación positiva del endogrupo y una representación negativa del exogrupo”³⁷. Esto significa que en el discurso construido se suele privilegiar una autorrepresentación positiva y la representación negativa del otro, de tal manera que se desestiman los aspectos positivos del otro y los rasgos negativos propios.

Dada la crisis de seguridad que continúa en México desde hace años, así como la presunta falta de acciones efectivas y eficientes de las políticas públicas de seguridad y justicia es de esperarse que una de las prioridades de la nueva administración federal sea diferenciarse de sus antecesores. Debido a ello, cobra especial relevancia cómo se comunica la política pública de seguridad y justicia, las características que se le atribuyen, así como las estructuras que se utilizan para plantear una distancia considerable con las administraciones de los ex mandatarios Felipe Calderón y Ernesto Peña Nieto. En este apartado se analizará la narrativa y el discurso oficial en torno a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) y al eje general “Justicia y Estado de Derecho” del Plan Nacional de Desarrollo (PND) con el fin de identificar rasgos relevantes que pudieran llegar a tener determinado efecto en el plano operativo de las políticas públicas de seguridad y justicia que se implementarán en la administración del presidente López Obrador.

I. Presuntos atributos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

La estructura discursiva utilizada en la ENSP, así como en el eje general “Justicia y Estado de Derecho” del PND parte de la presentación de un diagnóstico general en materia de seguridad en el cual se hace referencia exclusivamente a los elevados niveles de incidencia delictiva, de violaciones a derechos humanos, del ejercicio de violencia, del actuar cuestionable de los funcionarios públicos, de las debilidades institucionales, de la corrupción y la impunidad crónica. Llama la atención que en el diagnóstico correspondiente se dejen de lado importantes avances normativos como la reforma del sistema de justicia penal, la reforma en materia de amparo y derechos humanos, entre otras o bien la construcción de instituciones que tuvieron determinado impacto en la atención de determinadas problemáticas como la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE). Esto se puede apreciar en los siguientes fragmentos de la ENSP y del PND:

“[...] las autoridades [...] están dotadas de facultades e instrumentos como leyes y reglamentos, organismo de procuración de procuración e impartición de justicia y el uso exclusivo de la fuerza pública. Cuando las instituciones son incapaces de utilizar adecuadamente tales potestades y herramientas y faltan en su responsabilidad de preservar la vida, la integridad y la propiedad de las personas y las poblaciones, entra en crisis su primera razón de ser, se debilita el acuerdo

³⁶ HOWARTH, DAVID. “LA TEORÍA DEL DISCURSO”, p. 125

³⁷ VAN DIJK, TEUN A. (2016). “ESTUDIO CRÍTICOS DEL DISCURSO: UN ENFOQUE SOCIOCOGNITIVO” EN DISCURSO & SOCIEDAD, VOL. 10 (1), p. 149

qu articula las instituciones a la sociedad, se degrada la calidad de vida y se pone en peligro la existencia misma del Estado.

Las aseveraciones anteriores permiten aquilatar la gravedad de la crisis de seguridad que vive en México, no vista desde los tiempos posrevolucionarios; el nuevo gobierno recibió una seguridad en ruinas y un país convertido en panteón. Los índices de violencia y las cifras de asesinatos ubican a nuestro país en niveles históricos de criminalidad y entre los países más inseguros del mundo. Los altos niveles de violencia han generado costos enormes para la economía y la sociedad.”

Estrategia Nacional de Seguridad Pública

“México enfrenta un serie de problemas estructurales de inseguridad, violencia, desigualdad, pobreza, baja productividad y estancamiento del crecimiento económico, que se retroalimentan entre sí y que han impedido lograr un desarrollo pleno para toda la población. [...] Aunado a ello, la incapacidad del Estado para garantizar el goce efectivo de los derechos sociales, económicos y políticos ha convertido a México en terreno fértil para la proliferación de actividades al margen de la ley como el narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción, resultando en elevados índices de inseguridad y violencia, y en una desconfianza creciente respecto a las instituciones del país.” (p.10)

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El diagnóstico general en materia de seguridad es presentado como justificante de un aparente cambio de paradigma en la nueva política de seguridad, específicamente mencionan que se está aplicando un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad que es distinto al de las pasadas administraciones federales. Cabe mencionar que tanto en la ENSP como en el PND es posible identificar referencias puntuales a los gobiernos federales anteriores en cuanto a la política de seguridad implementada como se muestra a continuación:

“La inseguridad, la delincuencia y la violencia tienen un costo inaceptable en vidas humanas y bienes materiales, cohesión social y gobernabilidad, inhiben el crecimiento económico y debilitan la confianza de la población en su país, su estado, su municipio y su barrio. Las estrategias de seguridad pública aplicadas por las administraciones anteriores han sido catastróficas: lejos de resolver o atenuar la catástrofe la han agudizado.” (p. 11)

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

“Entre 2006 y 2018 los gobernantes pretendieron resolver la inseguridad y la violencia delictiva mediante acciones de fuerza militar y policial y el llamado “populismo penal”, consistente en endurecer los castigos a las acciones delictivas. El resultado fue catastrófico y esa estrategia dejó un saldo pavoroso de muertos, desaparecidos, lesionados, una crisis de derechos humanos, una descomposición institucional sin precedentes y un gravísimo daño al tejido social. Se recurrió al empleo de las Fuerzas Armadas en su configuración de cuerpos de combate se omitió la profesionalización de las corporaciones policiales y se entregó el manejo de la seguridad a autoridades extranjeras. Actualmente el país padece aún las consecuencias de esa política equivocada.” (p.18)

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

A partir de los fragmentos anteriores se puede observar que discursivamente se plantea que la situación actual de seguridad es únicamente resultado de las líneas de acción implementadas durante los gobiernos del ex presidente Calderón y Peña Nieto. Ello implica ignorar variables exógenas a sus decisiones de política pública como, por ejemplo, cambios en los modelos y dinámicas de la delincuencia organizada o la Segunda Enmienda a la Constitu-

ción de los Estados Unidos³⁸. Como se puede apreciar en las citas presentadas, se representa narrativamente de manera negativa a los gobiernos anteriores minimizando y simplificando las estrategias de 2006 a 2018 exclusivamente a la participación de las Fuerzas Armadas, el populismo penal y el abandono de la profesionalización de las corporaciones policiales.

Esta misma estructura narrativa puede apreciarse cuando el presidente López Obrador hace alguna referencia a las administraciones federales pasadas en materia de seguridad, ya que esta suele ser negativa. Un ejemplo de este tipo de alusiones pueden encontrarse en la conferencia del 17 de diciembre de 2018 cuando el mandatario le respondió a un periodista de Quinto Poder sobre la situación de seguridad del país, pues en esta expresó que a los gobiernos anteriores:

“no les importaba darle seguridad al ciudadano. Eran operativos para enfrentar al crimen organizado, que forma parte de la seguridad; pero lo fundamental es que no asesinen a ciudadanos, a personas, a seres humanos, que no secuestren, que no roben en las casas habitación, que no roben en el transporte público, y eso no estaba atendido.

Y no estaba atendido porque ni siquiera había elementos, efectivos para atender el problema de la inseguridad y de la violencia, sólo las policías estatales. A nivel federal, 20 mil efectivos de la Policía Federal, para todo el país, porque se utilizaba el Ejército, se utilizaba la Marina para operativos especiales, no para garantizar la seguridad en el territorio en donde vive la gente, que es lo que estamos ahora implementando.”

Conferencia del 17 de diciembre de 2018, Palacio Nacional

Únicamente ha habido dos menciones neutrales que fueron realizadas en el marco de las conferencias del 7 y 8 de marzo de 2019 sobre funciones anteriores de la Secretaría de Gobernación y los 10 mil elementos con los que se contaban para garantizar la seguridad pública. Si se analizan los discursos pronunciados por el presidente López Obrador se puede identificar que en 21 ocasiones hizo referencia a administraciones federales pasadas (AFP) en los temas introductorios a las conferencias de prensa matutinas y/o coyunturales.

Solo en seis ocasiones mencionó alguna AFP específica: una sobre Ernesto Zedillo Ponce de León respecto al poco empuje inicial de Policía Federal, justificando el diseño de la Guardia Nacional; hizo cinco referencias específicas (23.8%) a la administración de Enrique Peña Nieto relacionadas con la corrupción en el robo de hidrocarburos (2), el desvío de recursos en las estancias infantiles (1), el desvío de recursos en fuerzas de seguridad pública (1) y la priorización de una estrategia de seguridad nacional e interior frente a la seguridad pública (1). Todas las menciones a las AFP específicas fueron negativas.

En el 71.4% de las menciones (15 de 21) AMLO se refieren en sentido general a las AFP, a partir de las cuales procura marcar una diferencia entre su gobierno y sus predecesores en temas de seguridad, justicia y legalidad. Desde esta perspectiva, es interesante identificar sobre qué temas aludió a las AFP como se aprecia en la Tabla 1.1.

³⁸ LA SEGUNDA ENMIENDA A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE 1791 SE INDICA “SIENDO NECESARIA UNA MILICIA BIEN ORDENADA, PARA LA SEGURIDAD DE UN ESTADO LIBRE, NO SE VIOLARÁ EL DERECHO DEL PUEBLO A POSEER Y PORTAR ARMAS”. A PARTIR DE ESTA SE HA GARANTIZADO EL DERECHO DE CADA CIUDADANO ESTADOUNIDENSE A PORTAR Y POSEER ARMAS DE FUEGO, LO CUAL PUEDE TENER UN IMPACTO SIGNIFICATIVO EN EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FUEGO A MÉXICO. ACORDE CON LO EXPRESADO POR CHELSEA PARSONS Y EUGENIO WEIGEND, EN “HOW WEAK U.S. GUN LAWS CONTRIBUTE TO VIOLENT CRIME ABROAD”, UNO DE LOS PRINCIPALES VACÍOS LEGALES EN ESTADOS UNIDOS QUE FACILITA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FUEGO ES LA CARENIA DE UNA LEY FEDERAL A PARTIR DE LA CUAL SE PENALICE A QUIEN ESTÉ INVOLUCRADO EN EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FUEGO. [HTTPS://WWW.AMERICANPROGRESS.ORG/PRESS/RELEASE/2018/02/02/445785/RELEASE-WEAK-U-S-GUN-LAWS-CONTRIBUTE-VIOLENT-CRIME-ABROAD/](https://www.americanprogress.org/press/release/2018/02/02/445785/release-weak-u-s-gun-laws-contribute-violent-crime-abroad/)

Tabla 1.1. Distribución de las alusiones a las administraciones federales pasadas por temas y sentido de la alusión

Tema	Alusión negativa	Alusión neutral	Total
Corrupción	5		5
Robo de hidrocarburos	4		4
Estrategia de Seguridad Pública	4		4
Guardia Nacional	2		2
Independencia de la FGR	1		1
Anteriores funciones de SEGOB		1	1
Datos SESNSP	1		1
Gasto público en materia de seguridad	1		1
Cultura política	1		1
Elementos con los que se disponía para garantizar la seguridad pública		1	1
Total	19	2	21

FUENTE: ELABORADO POR EL ONC

En cuanto a las menciones sobre las AFP en la sección de preguntas y respuestas, 31 veces los periodistas hicieron alusión directa a alguna de ellas en el contenido de su pregunta, a las cuales en 16 ocasiones contestó con la referencia específica. Mientras que López Obrador en 15 casos no recuperó la mención en cuestión. Cabe mencionar que sobre las preguntas con alusión a las AFP que el presidente López Obrador no contestó, resalta que eran temas relacionados a la impunidad de asesinatos contra periodistas (2), el caso *Pegasus*, sobre el robo de hidrocarburos, el presunto soborno de Joaquín Guzmán Loera a Peña Nieto y sobre contratos monopólicos relacionados con las Fuerzas Armadas.

En las 16 ocasiones en las que sí recuperó la mención a las AFP planteadas en la pregunta, solo en una de ellas se habló positivamente. Esto sucedió específicamente cuando el subsecretario Alejandro Encinas mencionó que no se heredaron documentos secretos que obligaran a México en materia de migración. El resto de las respuestas aludieron negativamente a las AFP.

Por otro lado, en 66 ocasiones AMLO respondió a alguna pregunta de periodistas con menciones a las APF. Cabe mencionar que en ocho de estas 66 ocasiones se hizo referencia específica a un ex titular del Poder Ejecutivo Federal, mientras que, en el resto de los casos se hicieron señalamientos generales utilizando etiquetas como “el periodo neoliberal” o “anteriormente”. En la Tabla 1.2 se presenta la frecuencia de las menciones de los ex titulares del Poder Ejecutivo Federal.

Tabla 1.2 Frecuencia de las alusiones a ex titulares del Poder Ejecutivo Federal

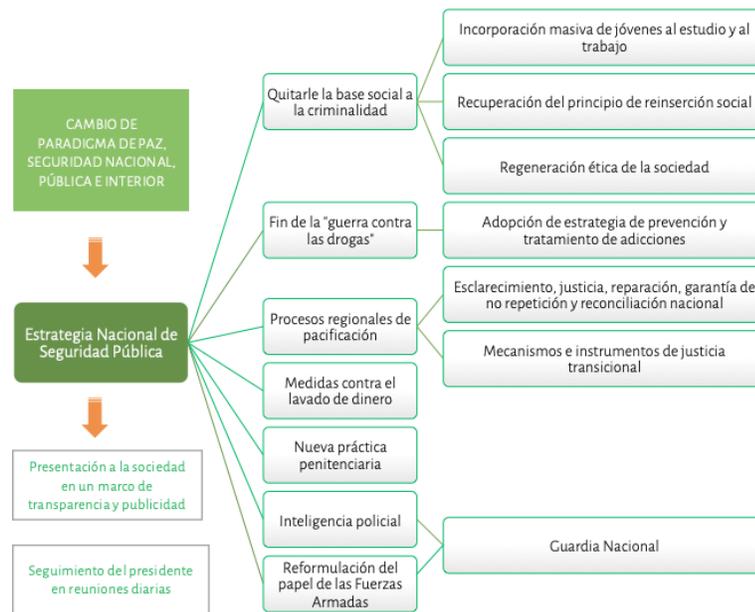
Nombre del ex titular del Poder Ejecutivo Federal	Frecuencia
Enrique Peña Nieto	4
Felipe Calderón Hinojosa	1
Vicente Fox Quesada	2
Ernesto Zedillo Ponce de León	1
Carlos Salinas de Gortari	0

FUENTE: ELABORADO POR EL ONC

Debido a que la crisis de seguridad amerita que las políticas públicas diseñadas sean efectivas, es pertinente responder qué tan ciertos son los argumentos expresados sobre las administraciones federales anteriores con el fin de identificar qué tanto difiere la ENSP de lo que se ha implementado previamente. Con tal objetivo es fundamental analizar la ENSP y las líneas de acción del eje general "Justicia y Estado de Derecho" del PND a partir de los rasgos que se describen de manera independiente a los objetivos generales planteados.

De acuerdo con lo expresado en ambos documentos estratégicos, la diferencia principal de la actual política de seguridad radica en los cambios de paradigma de paz, seguridad nacional, interior y pública con el fin de cumplir con la exigencia social. En la Figura 1.1 se presentan las principales características que narrativamente le atribuyen a la ENSP, los cuales hipotéticamente configuran el cambio de paradigmas mencionado y hacen que se diferencie de lo implementado anteriormente. Asimismo, acorde con el discurso oficial dichos rasgos constitutivos hacen que la ENSP sea una política integral que permite que las instituciones involucradas actúen en un marco de coordinación.

Figura 1.1 Principales características de la política de seguridad de la administración de López Obrador a partir de las cuales se diferencia de las implementadas anteriormente acorde con el discurso oficial



A partir del discurso oficial sobre la ENSP y el PND, se entiende que las pasadas administraciones federales no implementaron ninguna línea de acción vinculada con alguno de los aspectos que configuran el cambio de paradigma del cual parte el actual viraje de la estrategia de seguridad en México. Con la finalidad de que efectivamente se avance hacia una política de seguridad, a continuación se realiza una revisión general en términos comparativos de la narrativa oficial de las administraciones federales encabezada por Enrique Peña Nieto.

En el caso de la política pública de seguridad del gobierno encabezado por Peña Nieto, conviene recordar el discurso que pronunció en el marco de la XXXIV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. En dicho evento dio a conocer que su estrategia estaba constituida por diez ejes que fueron los siguientes: prevención del delito y reconstrucción del tejido social; justicia penal eficaz; profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos policiacos; transformación del sistema penitenciario; promoción y articulación de la participación ciudadana; cooperación internacional; información que sirva al ciudadano; coordinación entre autoridades; regionalización de la estrategia de seguridad; y, fortalecimiento de la inteligencia. Por ejemplo, si se hace una revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se observan las propuestas de las siguientes líneas de acción:

“[...] Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y diseminación de los reportes de operaciones que emitan las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello [...]”
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

“[...] Reducir la prevalencia en el consumo de alcohol, tabaco y drogas ilícitas [...]”
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

¿Cómo concibió narrativamente la administración de Peña Nieto este enfoque de la política de seguridad? En el 6to Informe de Gobierno 2017-2018 se aprecia que se consideraban las reformas estructurales como componente crucial de la política de seguridad, ya que discursivamente se plantea que:

“fue posible establecer un andamiaje legal e institucional que contribuye a mejorar la competitividad en diversos sectores de la economía, una educación de calidad, fortalecer la democracia, erradicar la corrupción, además de sentar las bases para un desarrollo económico y social sostenible.

[...] las fuerzas federales mantuvieron un esfuerzo permanente que contribuyó a salvaguardar la seguridad nacional y el Estado de Derecho. La colaboración entre las instituciones del Gabinete de Seguridad del Gobierno de la República, así como el fortalecimiento del uso de inteligencia para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas [...]

[...] El Gobierno de la República orientó sus esfuerzos para mejorar las condiciones de seguridad pública y de procuración de justicia, se definieron las estrategias y acciones para contener los delitos que más afectan a la sociedad y para prevenir conductas delictivas, así como reducir los factores detonantes de la violencia y la delincuencia” (p.53)

6to Informe de Gobierno 2017-2018

Si se contrasta el decálogo de seguridad del ex presidente Peña Nieto, la narrativa del 6to Informe de Gobierno 2017-2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 con los rasgos a partir de los cuales se diferencia la actual política de seguridad, se aprecia que existen algunas similitudes como las siguientes: la regionalización de la política de seguridad, la participación

de las fuerzas federales, el uso de inteligencia, la transformación de la práctica o sistema penitenciario, la atención y reconstrucción del tejido social, la atención al consumo de drogas y estupefacientes, así como la implementación de medidas contra el lavado de dinero.

La existencia de estructuras discursivas similares en la manera en que se han comunicado las políticas públicas de seguridad, permiten suponer que se esperan resultados diferentes solo porque encabezarán los esfuerzos otros funcionarios públicos, lo cual teóricamente repercute en la mística de las instituciones. En términos generales puede advertirse que las principales diferencias de fondo de la actual política de seguridad pueden ser la justicia transicional y la regeneración ética de la sociedad dependiendo del enfoque y prioridad que se les dé a dichos rubros.

II. Temas ausentes, simplificados o confusos en la nueva política de seguridad

La problemática de seguridad que enfrenta el país está constituida por diversas aristas que van desde la necesidad de fortalecer determinadas instituciones como de diseñar estrategias focalizadas y congruentes entre las distintas dependencias gubernamentales. Esta múltiple variedad de aristas debe encontrarse aprehendida en la ENSP y el PND, aunque estos no sean operativos sino básicamente documentos estratégicos y programáticos. Desde esta perspectiva, el hecho de que discursivamente existan temas ausentes o bien que sean abordados de manera simplificada o confusa puede implicar futuros obstáculos. Esto puede suceder especialmente al momento de bajar al plano operativo las líneas de acción que se describen en el discurso oficial de la política de seguridad y al momento de realizar los programas sectoriales de las instituciones de la administración pública federal y los siguientes programas derivados del PND:

- Programa Nacional de Seguridad Pública;
- Programa para la Seguridad Nacional;
- Programa Nacional de Derechos Humanos;
- Programa Nacional de Cultura de Paz y Prevención Social del Delito para la Reconstrucción del Tejido Social;
- Programa Nacional de Búsqueda y Localización;
- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres;
- Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes;
- Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;
- Programa de Atención Integral a Víctimas;
- Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia;
- Programa Nacional de Mejora de la Gestión Pública y Combate a la Corrupción y la Impunidad

Al analizar la ENSP y el eje general “Justicia y Estado de Derecho” del PND se identificó que hay ciertas temáticas y estrategias que aparentemente no se encuentran contempladas en la ENSP y viceversa. Una de las hipótesis respecto a este aparente divorcio entre ambos documentos programáticos puede ser que no existe una comunicación estrecha entre las distintas instituciones involucradas, pese a las reuniones diarias que se llevan a cabo para darle seguimiento a la ENSP.

En este apartado, se hace referencia a algunas de las temáticas que están ausentes, simplificadas o confusas en la política de seguridad de la actual administración federal. Esto se lleva a cabo con el objetivo de llamar la atención sobre aristas cruciales del problema de seguridad que han sido minimizadas discursivamente y, por lo cual, hay incertidumbre respecto a si están siendo consideradas efectivamente dentro de la política de seguridad.

a. Procuración de justicia

El primero objetivo de la ENSP es “erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia”. Dado que en el enunciado del objetivo se establece que se busca reactivar la procuración de justicia, uno esperaría encontrar que en este se contemplan líneas de acción o estrategias para fortalecer la Fiscalía General de la República (FGR) y, en dado caso, las instituciones estatales de procuración de justicia. No obstante, lo que es posible encontrar en dicho apartado es un diagnóstico general en la materia que es el siguiente:

“El abandono de la procuración de justicia a partir de 2006, la descomposición institucional y la falta de probidad de muchos servidores públicos, tienen efectos desastrosos para la funcionalidad de las corporaciones de seguridad pública, las instituciones encargadas de la procuración y las instancias judiciales responsables de impartirla”.

Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Dicho diagnóstico ignora uno de los aspectos cruciales que ha tenido lugar al menos desde 2008, la reforma del sistema de justicia penal. Por ende, la afirmación narrativa de la procuración de justicia es un tanto cuestionable en tanto que durante el periodo de preparación para la implementación de dicha reforma se asignaron recursos y se impartieron diversas capacitaciones tanto en el ámbito federal como estatal. Esto se debe principalmente a que dicha reforma ha implicado un cambio radical de ordenamientos jurídicos, infraestructuras, métodos y procesos institucionales, así como nuevos mecanismos procesales.

Para ejemplificar la mencionado anteriormente, basta con revisar el *6to Informe de Gobierno 2017-2018* en el cual se señala que para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio (SJPA) se realizaron 106 actividades académicas del 1 de septiembre de 2017 al 30 de junio de 2018, que versaron sobre: medios alternativos de solución de controversias, soluciones alternas y criterios de oportunidad, los servicios periciales en el SJPA, destrezas de litigación oral, entre otros. Además, en dicho informe de gobierno se hace referencia a la creación de la herramienta “Justici@.Net” que facilitaba la comunicación entre las distintas unidades que operaban el SJPA. Si se analiza lo realizado en esta área prioritaria desde una perspectiva más amplia, hay que recordar que se creó el *Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal* en los tres órdenes de gobierno.

A partir de la consideración de que la procuración de justicia ha permanecido en el abandono desde 2006 se plantean las siguientes líneas de acción o estrategias que presuntamente permitirán reactivar la procuración de justicia:

1. Reformas legales para clasificar hechos de corrupción y otros delitos como robo de combustibles y fraude electoral como ilícitos que ameriten prisión preventiva;
2. Dar prioridad al combate al lavado de dinero, mediante el uso de la inteligencia financiera y la creación de una unidad policial especializada en la investigación de lavado de dinero (Guardia de Finanzas);
3. Orientar a la Policía Cibernética a la plena operatividad y, por ende, se enfatizará la capacitación y actualización en el uso de nuevas tecnologías para mejorar la investigación científica;
4. Fortalecimiento de los mecanismos para detectar y sancionar conforme a derecho diversas modalidades de evasión fiscal;
5. Minimizar las diferencias salariales y homologar las capacitaciones que recibe un agente ministerio público federal, un miembro de una institución policial y un juez federal;
6. Implementación de mecanismos institucionales y disposiciones legales para evitar que efectivos policiales sometidos a proceso o sancionados por la comisión de delitos sean recontractados en otras corporaciones.

Llama la atención que ninguna de las estrategias planteadas se enfoque a la consolidación del SJPA en los tres órdenes de gobierno y que tampoco se contemplen líneas de acción para fortalecer la FGR. Quizás la única que atiende a algunos de los actores involucrados en el sistema de justicia penal es aquella que consiste en minimizar las diferencias salariales y homologar las capacitaciones que recibe un agente ministerio público federal, un miembro de una institución policial y un juez federal.

Además, si se toma en consideración que una de las críticas que realizan de las administraciones federales pasadas es que pretendieron resolver la inseguridad mediante el “populismo penal”; sobresale que una de sus principales estrategias para reactivar la procuración de justicia sea la ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. ¿Por qué esta reforma del marco jurídico se encuadra bajo el populismo penal? Porque es una medida legislativa de corte penal que privilegia una de las demandas mayoritarias expresadas por la sociedad, a partir de la cual hay un detrimento de las garantías de quien presuntamente haya cometido los ilícitos contenidos en ese catálogo.

Con la finalidad de identificar si estas son las únicas medidas que se contemplan para reactivar la procuración de justicia se revisó el eje general “Justicia y Estado de Derecho” del PND. Destaca que en el diagnóstico que se brinda en el objetivo 1.4 que consiste en construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos se narre lo siguiente:

“La confianza en las instituciones del Estado encargadas de procurar e impartir justicia también se ha mermado. El 66% de la población confía en la Policía Federal, 54% en la policía estatal y 48% en la policía municipal. Solo 55% de la población confía en los ministerios públicos locales y 57% en la ahora Fiscalía General de la República.” (p. 59)

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Respecto a dicho fragmento sobresale que específicamente se haga referencia a la pérdida de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia y que no se mencione en lo absoluto a los servidores públicos involucrados en esta última, es decir, a los jueces o magistrados. Además, dados los funcionarios públicos mencionados, pareciera que no hay claridad sobre lo que compete a dichas áreas prioritarias de la política de seguridad. En la Tabla 1.3 se recuperan las estrategias por objetivos específicos del PND, a partir de los cuales se puede intentar rastrear las medidas a partir de las cuales se pretende reactivar la procuración de justicia.

Tabla 1.3 Estrategias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 relacionadas con la procuración de justicia

Objetivos	Estrategias
1.1 Fortalecer la gobernabilidad democrática	Fortalecer las instituciones, los mecanismos, los instrumentos y los medios alternativos de solución de controversias, a fin de dar solución temprana a conflictos entre particulares y con autoridades para proteger, entre otros derechos, la propiedad privada y colectiva, incluyendo los de propiedad de la tierra y propiedad intelectual, así como los derechos de los trabajadores, de los consumidores, de los contribuyentes, de los usuarios de servicios financieros, con especial atención a las mujeres y grupos históricamente discriminados.
1.3 Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos	Implementar una política efectiva para la promoción, protección, defensa y garantía de los derechos humanos, que asegure su adecuada atención, con énfasis en las víctimas de delito y violaciones a derechos humanos, que permita garantizar su derecho a la memoria, la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición.
1.8 Mejorar la capacidad de prevenir y combatir de manera efectiva la corrupción y la impunidad	Combatir los niveles de impunidad dentro de la Administración Pública Federal mediante acciones de prevención; atención a la denuncia ciudadana; la utilización de mecanismos de investigación e inteligencia, que incluyan estrategias en materia de lavado de dinero y recuperación de activos; la identificación de conflictos de interés; y la sanción de faltas administrativas y actos de corrupción.

FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

Como se puede apreciar en la Tabla 1.3, las estrategias que se pueden relacionar con la reactivación de la procuración de justicia son generales y superficiales. Un aspecto positivo es que se haga alusión al fortalecimiento de los medios alternativos de solución de controversias y que privilegie un enfoque de derechos humanos. Sin embargo, se carece de estrategias que efectivamente puedan tener un impacto significativo en la disminución de la impunidad. Cabe mencionar que las menciones más puntuales para mejorar la procuración de justicia vienen enlistadas en el “Decálogo de propuestas ciudadanas para el gobierno”, las cuales son el fortalecimiento de los servicios de defensoría pública, así como de los sistemas de justicia alternativa. No obstante, se desconoce si estas efectivamente se incluirán en la política de seguridad.

Las líneas de acción relacionadas con la procuración de justicia de la política de seguridad de la actual administración federal no son suficientes para alcanzar uno de los objetivos que persigue que es la disminución de la impunidad. Si efectivamente se pretende cumplir con esa meta hace falta que se consideren estrategias que apunten hacia la definición del modelo autónomo de las fiscalías generales; la homologación de procedimientos, criterios y normatividad interna de las 33 instituciones de procuración de justicia que faciliten la implementación del *Código Nacional de Procedimientos Penales*, la *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Material Penal*, la *Ley Nacional de Ejecución Penal* y la *Ley Nacional de Justicia Penal para Adolescentes*. Hace falta que se contemplen medidas que permitan la consolidación del SJPA, el funcionamiento eficaz del sistema de justicia para adolescentes para que quienes estén en conflicto con la ley se conviertan en agentes de cambio, que haya suficientes asesores jurídicos victimales y defensores públicos, el fortalecimiento de la policía de investigación y servicios periciales, entre otras.

b. Servicios Médicos Forenses

Si efectivamente se pretende “hacer lo humanamente posible” para encontrar a las personas desaparecidas y disminuir la impunidad que existe alrededor de los delitos que más afectan a la sociedad, especialmente, el homicidio doloso; una de las prioridades de la política federal de seguridad debería estar enfocada en los Servicios Médicos Forenses (SEMEFOS). Si se intenta rastrear este tema tanto en la ENSP como en el PND, únicamente se encuentra una referencia en el primero de los documentos programáticos referidos. Esta mención se ubica dentro de la estrategia específica de los nuevos criterios de distribución de recursos federales en materia de seguridad; con el fin de construir, mejorar y equipar los Servicios Médicos Forenses.

Lamentablemente, sobre esta área prioritaria solo se menciona la necesidad de que se logre que el personal de dichas instituciones trabaje en condiciones mínimas de sanidad y se hace alusión general a las condiciones que imperan en buena parte de los SEMEFOS. Dada la superficialidad con la que se aborda esta área prioritaria en la ENSP y que es fundamental mejorar su funcionamiento dada la implementación de la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*; es preocupante que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo no hayan considerado que era fundamental reformar a profundidad dichas instituciones

c. Migración

La política migratoria es uno de los temas que se encuentra bajo constante escrutinio dada la presión que puede llegar a existir por parte de otros países, ya sea porque estos expulsan o reciben migrantes. Asimismo, dados diversos acontecimientos que han ocurrido en nuestro país en la última década, ha sido evidente que los migrantes que atraviesan por nuestro país en su camino a la frontera con Estados Unidos, suelen ser víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos por parte de grupos delincuenciales o bien de autoridades. Basta recordar los tres casos ocurridos en San Fernando, Tamaulipas, que son las fosas clandestinas localizadas en 2011 que daban cuenta del homicidio masivo de 72 migrantes en agosto de 2010, así como aquellas en las que se ubicaron los restos de 193 personas de abril a junio de 2011; y, recientemente la privación ilegal de la libertad y desaparición de migrantes en marzo de 2019.

Adicionalmente, hay que considerar que se tiene como precedente de la política migratoria actual, la implementación del Programa Frontera Sur desde julio de 2014 durante el gobierno del ex presidente Peña Nieto. De acuerdo con el *Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur*, dicho programa se derivó de la meta nacional del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, denominada “México con Responsabilidad Global”, en la cual se prevé que se va a “garantizar en el territorio nacional los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria. Esto incluye diseñar y ejecutar programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves, personas con discapacidad y adultos mayores”.

Para alcanzar dicha meta se consideró que era fundamental consolidar la Estrategia Integral de Atención a la Frontera Sur, que tenía entre sus principales líneas de acción garantizar un paso formal y ordenado a partir de la Tarjeta de Visitante Regional; ordenamiento fronterizo con mayor seguridad para los migrantes; protección y acción social a favor de los migrantes; corresponsabilidad regional; entre otras. Cabe mencionar que dicho programa ha sido ampliamente criticado pues como señala el Observatorio de Legislación y Política Migratoria (2016), pese a que:

se planteó como uno de sus propósitos “garantizar el estricto respeto de los derechos humanos”, en los hechos esto no se cumple ya que los constantes operativos de aseguramiento y la extensión de la vigilancia migratoria de la autoridad migratoria mexicana más allá de la frontera sur, expone a los migrantes a los abusos y extorsiones por parte de las autoridades del INAMI. Con esta estrategia se criminaliza en los hechos a la migración indocumentada se le persigue, se le detiene y se le deporta sin consideraciones respecto a la vulnerabilidad de la población.

Respecto al Programa Frontera, si bien en la práctica los resultados fueron contrarios a los plasmados discursivamente en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se puede decir que al menos narrativamente existía cierta congruencia entre las políticas públicas planteadas. Sin embargo, en el caso de la actual administración federal hay cierta ambigüedad discursiva y estratégica en relación con el enfoque que se privilegiará. Esta apreciación surge de la revisión comparativa entre la ENSP y el eje general “Justicia y Estado de Derecho” del PND, a partir de la cual se identificó en el primero de los documentos mencionados, la consideración de los flujos migratorios descontrolados como amenaza o riesgo; y, en el segundo de ellos, se reconoce la contribución de las personas migrantes al desarrollo de los países.

En la ENSP si bien se menciona que se le dará especial atención a la salvaguardia de los derechos de los migrantes de cualquier nacionalidad, también se afirma que:

“México, al ser uno de los países con mayor extensión territorial y el undécimo país más poblado del mundo, se encuentra expuesto a múltiples riesgos y amenazas, como pueden ser otros, los flujos migratorios descontrolados, crimen organizado, corrupción gubernamental, cambio climático, fenómenos perturbadores, colapso de instalaciones estratégicas o de infraestructura crítica de la información y problemas frontera sur y norte.”

Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Además, se contempla dentro de la estrategia específica de los nuevos criterios de distribución de recursos federales en materia de seguridad, en el rubro de interconexión tecnológica eficaz de todos los sistemas de información federal, estatal y municipal; que se otorgarán los recursos en cuestión para “el establecimiento de los primeros protocolos de intercambio de información y análisis entre las áreas de inteligencia policial y criminal, instancias de inteligencia sobre seguridad interior, pública y nacional, el Instituto Nacional de Migración y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. Esta estrategia si bien se puede encuadrar como una medida de fortalecimiento institucional, también embona con la concepción de los flujos migratorios como amenazas o riesgos. Llama la atención que, en el fragmento retomado, narrativamente se ubiquen los flujos migratorios descontrolados en el mismo nivel que el crimen organizado o la corrupción.

En sentido opuesto a la ENSP, en el PND se expresa que el objetivo 1.7 es “implementar una política migratoria integral apegada a los derechos humanos, reconociendo la contribución de las personas migrantes al desarrollo de los países”. Al respecto, se menciona que mediante dicha política se buscará reducir las causas estructurales que motivan la migración tanto en México como en los países de Centroamérica. Para alcanzar dicha meta, una de las estrategias que se propone es la siguiente:

“Establecer una política migratoria que asegure el flujo ordenado, seguro y regular de las personas migrantes, particularmente de los países centroamericanos, atender las causas estructurales que promueven la migración como única opción e impulsar el fortalecimiento institucional y proyectos de cooperación internacional que incidan en el desarrollo e impacten en la permanencia de las personas en sus comunidades de origen, en congruencia con el contenido de los pactos mundiales en materia de refugio y migración.” (p. 70-71)

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

La concepción que se tiene de los flujos migratorios por parte de la actual administración federal parece estar en un proceso de definición. Por un lado, la visión de estos flujos como una amenaza de seguridad contrasta con la visión garantista presentada en el PND. Esta ambivalencia podría explicarse por quienes llevan a cabo las acciones de política migratoria y cómo difieren sus concepciones en términos cualitativos. En este sentido, resulta válido preguntar qué visión y qué enfoque de política prevalecerá.

d. Agresiones contra periodistas y defensores de derechos humanos

Una de las problemáticas más graves de seguridad que se enfrenta en nuestro país son las agresiones cometidas contra periodistas y defensores de derechos humanos. Diversos organismos internacionales han señalado que México es el país en donde no hay conflicto bélico declarado en donde es más peligroso ejercer el periodismo. Dada la importancia del tema se esperaría encontrar alguna alusión al mismo en la ENSP, pero sucede lo contrario pues no es posible identificar referencia alguna ni siquiera en el diagnóstico que se presenta sobre la crisis de seguridad. Mientras que si se revisa el PND es posible encontrar una mención específica sobre las agresiones a periodistas y defensores de derechos humano en cuanto a la descripción del estado de la cuestión del objetivo 1.3 que consiste en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos que es la siguiente:

“la situación de derechos humanos en México solo puede ser caracterizada como grave [...] A esto se suman los homicidios de periodistas y defensores de derechos humanos, los cuales solo reflejan la fragilidad del verdadero goce de los derechos humanos en nuestro país.” (p.55)

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Por otra parte, si se revisan las estrategias propuestas solo se identifica una de carácter general que podría vincularse con este problema de seguridad en el objetivo 1.2 que consiste en fortalecer la cultura democrática, abrir el gobierno a la participación social y escuchar de manera permanente a la sociedad, dando especial atención a las mujeres y los grupos históricamente discriminados y marginados. Dicha estrategia es “garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión, del derecho a la identidad y de los derechos a la información y de petición, además de fortalecer la transparencia y la apertura gubernamental, como medios para la exigibilidad de sus derechos y el fortalecimiento de la ciudadanía”.

Llama la atención que no se haga referencia al *Mecanismo de protección a periodistas y defensores de derechos humanos* cuando en la conferencia de prensa del 25 de marzo de 2019, Alejandro Encinas, titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, ha expresado sus fallas en cuanto a que no atiende la parte preventiva y que está en revisión dado que los resultados obtenidos no son halagüeños. Si se retoman analíticamente los discursos pronunciados en las conferencias matutinas y coyunturales, respecto a las agresiones contra periodistas y defensores de derechos humanos, el presidente López Obrador respondió a 26 preguntas relacionadas con los mecanismos de protección, recomendaciones de organismos internacionales e impunidad de los homicidios y agresiones cometidas. Solo en cuatro ocasiones involucró a las administraciones federales pasadas.

Cabe mencionar que en dos preguntas que eran similares, los periodistas cuestionaron respecto a la impunidad y la situación de las carpetas de investigación heredadas de sexenios pasados, a las cuales el presidente no hizo alusión a sus antecesores salvo para decir que continúan las investigaciones. Por otro lado, en los dos casos restantes López Obrador mencionó que las recomendaciones emitidas por Reporteros Sin Fronteras y la Organización de las Naciones Unidas hacían referencia a lo ocurrido durante el gobierno de Enrique Peña Nieto y que la debilidad del Mecanismo de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos era producto de su gobierno. Resalta el hecho de que en ningún momento

hizo referencia a gobernadores locales en turno al referirse a las agresiones contra periodistas y defensores de derechos humanos.

Si bien la ENSP y el PND son documentos guía de tipo programático, el hecho de que no haya una mención más específica en torno a este tema puede implicar una dificultad para la elaboración de los programas sectoriales, así como para su implementación operativa. De igual forma, trasciende el hecho de que los legisladores conociendo las circunstancias en esta materia no hayan pugnado por modificaciones a la ENSP de tal suerte que se incluyera este tema de importancia toral para la democracia y el ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

Cabe mencionar que el presidente López Obrador abordó esta problemática en el discurso que pronunció con motivo del informe de sus primeros 100 días de gobierno como una especie de resultado obtenido, puesto que expresó lo siguiente:

“Nuestro gobierno promueve y respeta los derechos humanos y está decidido a cumplir el compromiso de averiguar el paradero de los jóvenes desaparecidos en Ayotzinapa [...] También seguimos atendiendo a familiares de víctimas de la violencia. Estamos protegiendo a periodistas y ciudadanos amenazados de muerte.”

Informe por los primeros 100 días de gobierno

Esta declaración puede considerarse un tanto precipitada si se considera la cantidad de periodistas y defensores de derechos humanos que han sido asesinados del 1 de diciembre de 2018 al 1 de mayo de 2019. En la Tabla 1.4 se presenta un listado de estas víctimas con su respectivo nombre, el lugar de los hechos y actividad que desempeñaba con el fin de recuperar sus casos para la construcción de memoria que corresponde.

Tabla 1.4 Periodistas y defensoras de derechos humanos asesinados en México (1 de diciembre 2018 al 1 de mayo de 2019)

#	Fecha	Nombre	Lugar del hecho	Actividad desempeñada
1	1º de diciembre 2018	Jesús Alejandro Márquez Jiménez	Nayarit	Periodista
2	5 de diciembre 2018	Diego García Corona	Estado de México	Periodista
3	24 de diciembre 2018	Manuel Martínez Bautista	Yahualica, Hidalgo	Indígena náhuatl defensor de derechos humanos
4	3 de enero 2019	Sinar Corzo Esquinca	Chiapas	Defensor de derechos humanos
5	19 de enero 2019	Noé Jiménez Pablo	Amatán, Chiapas	Defensor de derechos humanos
6	19 de enero 2019	José Santiago Gómez Álvarez	Amatán, Chiapas	Defensor de derechos humanos
7	19-20 de enero 2019	Rafael Murúa Manríquez	Mulegé, Baja California Sur	Periodista comunitario
8	20 de enero 2019	Gustavo Cruz Mendoza	Oaxaca	Defensor de derechos humanos
9	21 de enero 2019	Bernardino García Hernández	Zimatlán de Lázaro Cárdenas, Oaxaca	Defensor de derechos humanos

10	23 de enero 2019	Estelina López Gómez	Santo Tomás Chiapas	Defensora de tierra y territorio
11	9 de febrero 2019	Jesús Eugenio Ramos Rodríguez	Emiliano Zapata, Tabasco	Periodista
12	9 de febrero 2019	Óscar Cazorla López	Juchitán de Zaragoza, Oaxaca	Activista muxe y defensor de los derechos LGBTI
13	16 de febrero 2019	Reynaldo López Salas	Hermosillo, Sonora	Locutor de radio
14	20 de febrero 2019	Samir Flores Soberanes	Amilcingo, Morelos,	Defensor de derechos humanos y periodista comunitario náhuatl
15	15 de marzo 2019	Santiago Barroso Alfaro	San Luis Río Colorado, Sonora	Periodista (Río digital, portal informativo Red 653, semanario Contraseña)
16	24 de marzo 2019	Omar Iván Camacho Mascareño	Salvador Alvarado, Sinaloa	Periodista deportivo (Noticieros Altavoz)
17	25 de marzo 2019	Eulalia Lilia Díaz Ortiz	Santiago Tianguistenco, Estado de México	Defensora de derechos humanos
18	29-30 de marzo 2019	Abiram Hernández Fernández	Xalapa, Veracruz	Defensor de los derechos humanos y activista (Colectivo por la Paz Xalapa)
19	11 de abril 2019	Luis Armando Fuentes Aquino	San Francisco Ixhuatán, Oaxaca	Defensor comunitario y activista en Corriente del Pueblo Sol Rojo
20	12 de abril 2019	Julián Cortés Flores	San Luis Acatlán, Guerrero	Líder de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias – Policía Comunitaria (CRAC-PC)
21	19 de abril 2019	Héctor Domínguez	Ciudad Valles, San Luis Potosí	Muralista y activista – Asesinado junto a su padre y hermano
22	1º de mayo 2019	Otilia Martínez Cruz	Guadalupe y Calvo, Chihuahua	Defensora del bosque sierra Tarahumara (madre)
23	1º de mayo 2019	Gregorio Chaparro Cruz	Guadalupe y Calvo, Chihuahua	Defensor del bosque sierra Tarahumara (hijo)

Fuente: Elaboración del ONC

e. Violencia ejercida contra las mujeres

La violencia ejercida contra las mujeres representa una parte importante del problema de seguridad que enfrenta México como lo sugieren los múltiples casos de feminicidios, violaciones y desapariciones de mujeres. Ello inclusive ha sido reconocido por organismos internacionales como puede apreciarse en las sentencias del caso Campo Algodonero y de Fernández Ortega de las Corte Interamericana de Derechos Humanos. Debido a ello, era de esperarse que este fuera un tema prioritario en la política de seguridad sobre todo si se toma en consideración que el Estado mexicano aún no ha cumplido a cabalidad con lo dispuesto en dichas sentencias ni con las recomendaciones internacionales.

Al tratar de rastrear este tema en la ENSP, únicamente se mencionan los feminicidios y la violencia de género como dos de los delitos que se pretenden combatir a través de estrategias focalizadas en el ámbito local y regional. Además, se plantea que se dará especial atención a la salvaguarda de los derechos de las mujeres en carreteras, campos y ciudades del país. Sin embargo, fuera de este par de propuestas no se contemplan otras líneas de acción enfocadas en la disminución y sanción de este tipo de ilícitos.

Este tema en el PND puede ubicarse tanto en el diagnóstico que se brinda como en las estrategias propuestas. En el caso del primer rubro, se hace alusión a las Alertas de Violencia de Género declaradas, así como a los tipos de violencia de los que son objeto las mujeres. Adicionalmente, en dicho documento es posible encontrar propuestas de estrategias enfocadas a la formación en perspectiva de género y derechos humanos para los miembros de las fuerzas de seguridad; en garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres para lograr una vida libre de violencia, con especial énfasis en la erradicación del feminicidio. Uno de los aspectos a destacar es que en el PND se enfatiza que:

“es fundamental atender de manera especial las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, así como prestar especial atención en erradicar las condiciones que propician la violencia feminicida”

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Dada la diferencia en los niveles de prioridad en la ENSP y el PND hay cierta incertidumbre sobre la relevancia que tendrá este tema en la agenda de seguridad públicas. Si se realiza una revisión de los discursos pronunciados en los discursos del gobierno federal actual, se aprecia que solo en una ocasión el presidente señaló a las administraciones federales pasadas para justificar la reasignación de recursos destinados a refugios para mujeres a la Secretaría de Gobernación debido a los desvíos ocasionados por la corrupción.

Además, en dos ocasiones, el presidente mencionó a gobernadores estatales en turno ante alusiones expresas en las preguntas de los medios de comunicación. En ambos casos preguntan por estrategias locales de seguridad debido a feminicidios cometidos en el Estado de México y secuestros exprés en el sistema colectivo de transporte metro de la Ciudad de México. En las dos respuestas reconoció el trabajo de Alfredo del Mazo y de Claudia Sheinbaum para ahondar la coordinación y crear estrategias conjuntas. Sobresale que, al contrario de la mención a sus antecesores, el sentido de la referencia a dichos gobiernos estatales fue positiva.

El éxito o fracaso de cualquier política pública en esta materia depende en gran medida de qué institución asuma el liderazgo ya que se trata de articular un conjunto de acciones de naturaleza diversa que abarcan desde la atención psicosocial de las víctimas hasta la investigación de los hechos violentos para lograr la judicialización de los casos. Hasta el momento, no se vislumbra en los documentos estratégicos y programáticos objeto de estudio cuál es el nivel de prioridad dentro de la agenda de seguridad y justicia. Si las políticas en esta materia se llevarán a cabo mediante instituciones de desarrollo social, es importante que se comunique a fin de no diluir la responsabilidad.

III. Elementos prometedores de la política de seguridad

Mediante el análisis del discurso oficial en materia de seguridad del gobierno federal es posible identificar elementos que parecen prometedores, si se generan los mecanismos y estructuras institucionales necesarias para su adecuada implementación. Este es el caso de una de las estrategias propuestas en el objetivo 2.4 del eje general “Bienestar” del PND, la cual consiste en:

“promover y mejorar el acceso a los servicios de salud mental y apoyo psicológico en el Sistema Nacional de Salud Pública con énfasis en la población afectada por la violencia, la migración, y los desastres naturales, entre otros.”

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Dicha estrategia encierra una consideración importante que había sido relegada en torno a los efectos psicológicos de la violencia. En este sentido, parece prometedor el que se dé acceso a los servicios de salud mental a quienes han sido afectada por ella. Por esta razón, debe definirse estratégicamente la ruta crítica para la implementación de esta propuesta, con el fin de atender las necesidades de salud mental, que se brinde apoyo psicosocial y se fomente tanto la recuperación como la resiliencia.

Otro elemento prometedor que se distingue en la narrativa de la política de seguridad es la justicia transicional. Sin embargo, se debe tener presente que los procesos de justicia transicional se plantean como respuestas a las situaciones post-conflicto y depende de acuerdos de élites, lo cual hace factible que se pueda desmarcar a modo de ciertos ejercicios de violencia y violatorios a derechos humanos.

Tras la revisión de los documentos programáticos uno de los aspectos prometedores consiste en que al menos se le da un peso considerable a la perspectiva de derechos humanos. No obstante, se corre el riesgo de que únicamente sea una mera estructura discursiva y no trascienda a una política de derechos humanos, sobre todo si se ignoran los esfuerzos que se han llevado a cabo a raíz de la reforma constitucional en la materia. Desde esta perspectiva, es fundamental que la atención y reparación a las víctimas que se menciona en la ENSP y el PND, se realice en el marco de la política de derechos humanos dado que implica acciones de justicia, verdad y reconciliación. Bajo este enfoque, debe contemplarse la constitución de la Comisión para la Verdad y la Justicia en el caso Ayotzinapa, que parece promisorio si efectivamente se llevan a cabo las acciones necesarias y se generan los mecanismos interinstitucionales para la localización de los estudiantes desaparecidos, así como para el acceso a la justicia y verdad.

IV. ¿Qué tan flexible será la política de seguridad?

a. Combate a la corrupción y las adjudicaciones directas

Uno de los ejes fundamentales en los que descansa la ENSP aprobada es el combate a la corrupción. De este eje, se estableció en el PNPS presentado en noviembre de 2018 que se iban realizar cambios legales a fin de tipificar la corrupción como delito grave y sin libertad bajo fianza, proponer la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés, prohibir las adjudicaciones directas, investigar y clausurar las empresas fantasma, entre otras acciones. Meses más tarde, en la ENSP se replicaron estas propuestas, pero en el *adendum* de dicho documento aprobado por la Cámara de Senadores el contenido sufrió un cambio cualitativo que llama a la reflexión sobre la flexibilidad de las líneas de acción anticorrupción.

En lugar de prohibir las adjudicaciones directas, ahora se busca “limitar las adjudicaciones directas y en su caso propiciar su revisión por parte de los órganos fiscalizadores”. Lo anterior implica que la presunta dureza en contra del tipo de contrataciones se relajó en el *adendum* ya que no es lo mismo prohibir que limitar. En la segunda afirmación, se admite este tipo de acciones condicionado a la fiscalización. Sin embargo, no queda claro cuál es el límite tolerable de adjudicaciones directas o si buscan disminuir la frecuencia de su uso en algún porcentaje para los proyectos de gobierno y compras públicas. La acción de limitar resulta ambigua.

En contraste, en el PND presentado semanas después se refiere que:

“En correspondencia, el lenguaje del discurso oficial fue sistemáticamente desvirtuado. A la manipulación se le llamó solidaridad, al saqueo se le denominó rescate, la opacidad y el encubrimiento fueron bautizados como confidencialidad, información reservada o protección de datos personales, a la apropiación indebida de bienes públicos fue llamada desincorporación y la corrupción fue denominada licitación o adjudicación directa” (p. 6)

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024

Por su parte, en la sección de Política y Gobierno del PND se establece lo siguiente:

“Tal es el propósito de tipificar la corrupción como delito grave, prohibir las adjudicaciones directas, establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos, eliminar el fuero de los alto funcionarios, fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales, monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición.” (p.14)

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024

Estas contradicciones sobre las adjudicaciones directas llaman la atención porque ambos documentos, en teoría, fueron revisados y aprobados por la Cámara de Senadores con implicaciones de política diferentes ya que en una se tendrían que realizar cambios normativos (prohibición) y en otra, se requieren otro tipo de mecanismos (límites). El Senado le dio visto bueno a un documento que dice limitar las adjudicaciones directas y a otro que busca su prohibición.

Esta contradicción entre las líneas de acción y el discurso también encuentra eco en los hechos. De acuerdo con la investigación de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) el 74.3% de los contratos registrados en Compranet correspondieron a adjudicaciones directas durante los primeros 116 días de la nueva administración federal. Para esta organización, el comportamiento del gobierno y su preferencia por las adjudicaciones directa se entiende por razones de emergencia nacional, urgencia, prisa o bien, para acelerar la implementación de las acciones y proyectos prioritarios.

Un ejemplo de lo anterior se dio a conocer en la conferencia de prensa matutina del 21 de enero de 2019 en la que se señaló la firma de contratos para adquirir 571 pipas para transportar 200 mil barriles. Con la compra de las pipas se pretendía aumentar la capacidad de transportación y no depender sólo de los ductos. Ante la pregunta expresa de un periodista sobre la incorporación de algún integrante del Sistema Nacional Anticorrupción, el Presidente señaló que bastaba con la presencia de la Secretaría de la Función Pública para asegurar que no hubiera riesgo de corrupción.

En este sentido, el cambio del enunciado de la ENSP relativo a las adjudicaciones directas puede deberse a varios motivos:

1. Se reconoce que las adjudicaciones directas no son necesariamente conductas equivalentes a la corrupción. En ocasiones, estas pueden ser mecanismos que agilizan la administración pública ante coyunturas como los problemas de distribución de hidrocarburo. Lo anterior implicaría que el diagnóstico hecho sobre la corrupción desde la campaña y el PNPS fue erróneo.
2. Se modera el tono de las propuestas y promesas electorales toda vez que no es factible cumplir con esta acción sin que esto sea oneroso y contraproducente para la administración pública federal. En contraste, esta medida en el tono de las propuestas no se encuentra en otras acciones ya consumadas como el haber incluido conductas de corrupción como un delito que amerita prisión preventiva oficiosa tras la reforma del artículo 19 constitucional. En otras palabras, la moderación con la que modifican las propuestas y líneas de acción podría estar en función de la viabilidad de estas y en la apuesta a que estos cambios pasarán desapercibidos para la población.

b. Guardia Nacional

Otros cambios significativos entre la ENSP y el *adendum* se refieren a la Guardia Nacional como una de las instituciones insignia de la política de seguridad. Al respecto destaca que en el apartado de *Repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas* del octavo objetivo se introdujeron modificaciones de contenido como la siguiente:

“Debe considerarse que un contingente militar tiene como propósito último enfrentar, neutralizar y aniquilar a una fuerza enemiga. Su formación, su equipamiento, su logística y su estructura de mando están diseñados para ello. En cambio, los soldados y marinos no han sido entrenados para prevenir e investigar delitos, identificar, ubicar y capturar a los presuntos delincuentes y presentarlos ante una autoridad jurisdiccional. Esa falta de correspondencia entre preparación y misión ha derivado en violaciones a derechos humanos y atropellos a civiles por parte de algunos elementos castrenses”

Estrategia Nacional de Seguridad Pública

“Ahora tenemos la gran oportunidad de retomar las fortalezas de las instituciones militares como su disciplina, formación, servicio de carrera, espíritu de cuerpo, para fortalecer la Guardia Nacional. Asimismo podremos aprovechar los recursos humanos, materiales e infraestructura que pueden aportar las fuerzas armadas en favor de la seguridad del país, siempre conforme a los requisitos y restricciones que el constituyente permanente ha señalado en el contexto de la reforma constitucional. Este esfuerzo debe ir encaminado bajo una doctrina policial de carácter civil, y es el camino que debemos seguir con la finalidad de que la Guardia Nacional sea un símbolo de confianza entre los ciudadanos de nuestra gran nación.”

Adendum de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Incluso, tanto en el *adendum* como en el documento original de la ENSP se retoma una cita del libro “2018: La Salida” escrito por Andrés Manuel López Obrador que justifica la participación del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública por las circunstancias del país y porque se requiere aprovechar el personal, experiencia e instalaciones de las Fuerzas Armadas, que de lo contrario se desaprovecharía. De esta cita, se distinguen similitudes con los argumentos sobre los que presidentes anteriores edificaron la política de seguridad.

Se justifica la creación de la Guardia Nacional con argumentos como la formación de los integrantes de las instituciones militares. Estos atributos se criticaban en el párrafo original y aducían que la formación no iba conforme a la misión encomendada y que esto derivaba en violaciones a derechos humanos. Lo que reflejan estas citas es la facilidad con la que la narrativa de seguridad pública dirigida por el Poder Ejecutivo federal puede cambiar y adaptarse a las necesidades y prioridades tras haber generado expectativas diferentes durante la campaña.

La evocación de estos atributos de las Fuerzas Armadas en la cita del *adendum* no difiere mucho de lo que el ex Presidente Enrique Peña Nieto afirmaba en sus discursos. De acuerdo con el documento *Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto* publicado por el ONC recientemente, se identificaron las características de la mística militar que le eran útiles para explicar por qué estaban en condiciones de realizar tareas de seguridad pública frente a los miembros de corporaciones policiacas estatales y municipales.

En la siguiente figura, se encuentran elementos como la disciplina, el espíritu de cuerpo, su equipamiento, la institucionalidad, sus capacidades o la preparación de los integrantes que se mencionaron en los discursos sobre las Fuerzas Armadas. Son los mismos elementos que se aducen en el *adendum* de la ENSP por lo que en términos de la narrativa respecto a administraciones pasadas tienden a difuminarse a pesar de que se dice que la Guardia Nacional se guiará por la doctrina policial civil. De esta doctrina, no se refieren características positivas.

FIGURA 1.2. ¿QUÉ APORTAN LAS FUERZAS ARMADAS?: LA MÍSTICA MILITAR



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

Si bien estas diferencias refieren la mutabilidad de la narrativa sobre seguridad, estas también impactarán en cómo se materializarán los objetivos de esta institución y cómo operará en campo frente a las amenazas reales o percibidas a las que se enfrenten sus integrantes.

En este mismo sentido, destacan las modificaciones del apartado B del objetivo 8 de la ENSP a raíz de la promulgación de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. A continuación se muestra un recuadro con las diferencias encontradas:

Tabla 1.5 Comparativo de la sección de la ENSP y el adendum sobre la Guardia Nacional

Características	ENSP	Adendum de la ENSP
Premisas de la Guardia Nacional	<ul style="list-style-type: none"> · Institución de carácter policial · Mando superior será civil · Naturaleza dual · Pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y municipios (actuación subsidiaria) · Institución de carácter permanente · Garantía de las condiciones de estabilidad y bienestar de sus miembros 	<ul style="list-style-type: none"> · Énfasis en las legislaciones secundarias sobre uso de la fuerza, detenciones, Ley Orgánica de la Guardia Nacional, entre otras leyes · Énfasis en los programas de capacitación, régimen disciplinario, interrelación con otras instituciones de seguridad · Referencia de los artículos transitorios de la reforma constitucional

Estas modificaciones en el *adendum* se entienden a la luz de las transformaciones normativas logradas en el Congreso de la Unión y aquellas requeridas por la Guardia Nacional para su funcionamiento, es decir, la ENSP adquiere un matiz más jurídico en esta sección que otras como las que se refieren a empleo, educación, regeneración ética o incluso la promoción de los derechos humanos, la política de drogas y la recuperación y dignificación de los centros penitenciarios.

Considerando únicamente los cambios de contenido sustantivo de la ENSP vertidos en el *adendum* (n=20), el 65% de estos se concentraron en la sección de *Objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Sin embargo, solo afectaron a ciertas subsecciones; en particular, el primer y octavo objetivo. Por ejemplo, se percibe que la Guardia Nacional es la prioridad más importante al reunir la mayor cantidad de cambios de contenido en la ENSP. La sección octava del apartado de *Objetivos de la ENSP* se subdivide en dos ejes; el primero se refiere a la Guardia Nacional y el segundo, a las coordinaciones del ámbito nacional, estatal y regional. De estas últimas, solo se reporta un cambio en tanto que de la GN se registraron 6.³¹

La proporción de cambios de contenido sustantivo de la ENSP sobre la Guardia Nacional contrasta con que no hubo modificaciones ni de los objetivos de la ENSP de empleo, educación, salud, bienestar, respeto y promoción de los Derechos Humanos, ni de las estrategias específicas en materia del nuevo modelo policial, prevención del delito, acciones focalizadas en las regiones y participación ciudadana, criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad, combate al lavado de dinero, robo a autotransporte y tráfico de armas.

El énfasis que se le da en documentos como la ENSP también se advierte en las conferencias de prensa matutinas y de coyuntura. Con base en la recopilación realizada por el ONC de estas, se distingue que la Guardia Nacional tuvo presencia cada mes (diciembre, enero, febrero, marzo y abril) y se hizo referencia a los siguientes aspectos tanto por el titular del Ejecutivo federal como de los titulares de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Secretaría de la Defensa Nacional:

- Aprobación de la reforma constitucional en el Congreso de la Unión

³¹ PARA MAYOR DETALLE SE SUGIERE AL LECTOR REFERIRSE AL ANEXO 1: RELACIÓN DE CAMBIOS ENTRE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EL ADENDUM.

- Aprobación de la reforma constitucional en los congresos estatales
- Publicación de la convocatoria
- Despliegue de la Guardia Nacional
- Venta de automóviles y aeronaves para financiar la institución
- Anuncio del presupuesto de 15 mil millones de pesos
- Capacitación por parte de las Fuerzas Armadas
- Justificación de la Guardia Nacional dentro de la ENSP para reducir homicidios y robos de vehículo

Otro dato a destacar sobre la función de la Guardia Nacional en el *adendum* de la ENSP es que se reconoce como objetivo sustantivo el de la prevención del delito y la participación en la investigación de los mismos (p.39), pero al mismo tiempo se dice que esta institución sirve como instrumento de combate a la delincuencia (p. 42). Si bien las labores policiacas al interior de cualquier cuerpo castrense o civil pueden ser de naturaleza diversa; tanto las tareas de prevención como de investigación y de combate entrañan acciones, capacitaciones, perfiles y estructuras tan complejas como diversas y especializadas. Si desde la ENSP no queda claro cuáles serán las labores policiacas a desempeñar, entonces difícilmente se podrá saber si el desempeño de la institución es adecuado o si responde a las condiciones de las 266 regiones en las que operará.

Lo anterior es indicativo de que la Guardia Nacional constituye una acción más prioritaria que otras dentro de la ENSP lo que contrasta con lo dicho durante la conferencia de prensa del 12 de marzo al responder una pregunta de Efekto TV³² sobre el plan de seguridad. Ante medios de comunicación, se estableció que el 80% del plan se basa en la prevención del delito y en mejorar las condiciones de vida y trabajo. Se indicó que el Ejército y la Marina ayudarán a garantizar la paz y la tranquilidad. En este sentido, el Presidente puntualizó que se necesita primero atender lo social y luego, la presencia para garantizar la seguridad pública.

Por último, una de las modificaciones más llamativas por la divergencia con las propuestas de campaña se ubica en el apartado uno de la ENSP en lo que se refiere al narcotráfico como amenaza a la seguridad:

“Ya se ha derramado demasiada sangre combatiendo al narco en sus capacidades operativas. Concentraremos nuestros esfuerzos en el dinero y en los bienes del narcotráfico, más que en los llamados objetivos prioritarios.”

Estrategia Nacional de Seguridad Pública

“Ya se ha derramado demasiada sangre combatiendo las actividades vinculadas al narcotráfico. Concentraremos nuestros esfuerzos en atacar los esquemas financieros de manera paralela a los llamados objetivos prioritarios.”

Adendum de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Contrario a lo que se ha publicitado en conferencias de prensa sobre el abandono de la estrategia en contra de los objetivos prioritarios o líderes de organizaciones criminales dedicadas al trasiego de drogas, el *adendum* de la ENSP admite su combate sin menoscabarlo y sin privilegiar el ataque a los esquemas financieros al menos en términos narrativos. Una hipótesis que podría explicar este cambio narrativo son las amenazas que realizaron integrantes de organizaciones criminales de Guanajuato dirigidas al Presidente tal como señalan las preguntas de la conferencia del 22 de abril³³.

³² ESTA PREGUNTA LA REALIZÓ LA REPORTERA NOEMÍ GUTIÉRREZ.

³³ ESTAS PREGUNTAS LAS REALIZÓ MANUEL ESPINO (EL UNIVERSAL) Y BENITO JIMÉNEZ (REFORMA)

c. Otros cambios de naturaleza diversa

Un cambio de diferente naturaleza se observa al referir el objetivo de eliminar o casi eliminar las diferencias salariales entre un agente del ministerio público federal, un miembro de una institución policial federal y un juez federal previsto en el PNPS, la ENSP y el PND. En el *adendum*, se incorporó la revisión de condiciones salariales y prestaciones de los integrantes de las instituciones policiales. La actualización de la estrategia ya no limita la revisión de las percepciones salariales al ámbito federal exclusivamente sino que anexa al resto de instituciones policiales sin especificar cómo se llevaría a cabo esta homologación y qué condiciones o reacomodos del gasto corriente o de las aportaciones federales se requerirían para llevar a cabo este fin.

Además de las modificaciones de contenido detectadas entre la ENSP y el *adendum*, también se identificaron adhesiones al Plan Nacional de Paz y Seguridad presentado en 2018 ante los medios de comunicación. Por ejemplo, la batería de objetivos estratégicos de seguridad nacional dentro del octavo apartado de la ENSP no se ubicaba en el PNPS. En este sentido, destaca que estos objetivos se retomen en un documento que dice basarse en un paradigma de seguridad pública. Lo lógico sería que estos elementos estuvieran vertidos en el Programa para la Seguridad Nacional.

El último objetivo estratégico refiere la construcción de “las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.” Cabe destacar que esta iniciativa tiene una historia que data del sexenio del ex Presidente Felipe Calderón durante el cual se emitió un decreto para reformar la Ley General de Población con la finalidad de implementar un sistema de identificación biométrica (Cédula de Identidad Personal). Vélez (2012) señala que el entonces Presidente planteaba que este documento permitiría asignar los recursos para beneficiarios de programas sociales de manera más eficiente y sin el riesgo de duplicar su entrega. A su vez, esta identificación permitiría que toda la población tuviera acceso a los servicios de salud.

No queda claro si la propuesta del Documento Único de Identificación Nacional se dirigirá a menores de edad como se intentó en su momento o si el gobierno federal aspira a que el documento tenga cobertura poblacional universal. Esta decisión impactaría tanto en el costo total del proyecto como en los alcances de seguridad nacional y su utilidad para la ejecución de programas sociales y la operación de los sistemas de salud. Tampoco queda claro qué datos biométricos se incluirían en dicho documento y qué institución será responsable de salvaguardar los datos.

Al insertarse en los objetivos estratégicos de seguridad nacional, una de las posibles lecturas que se le puede dar a esta adhesión es que este documento pretende servir para la identificación puntual de riesgos y amenazas como las señaladas en la ENSP. Por ejemplo, integrantes de organizaciones criminales, corrupción gubernamental e incluso terrorismo.

V. Mecanismos de coordinación: de lo estratégico a lo operativo

Para convertir en acciones lo establecido en la ENSP y el PND, se requieren mecanismos³⁴ de coordinación que faciliten y optimicen la toma de decisiones tácticas y operativas tomando en consideración a los diferentes actores del ámbito estatal y municipal. Para este fin, la ENSP contempla los siguientes mecanismos⁴ que se adicionan a los ya existentes³⁵:

1. Coordinación Nacional
2. Coordinaciones estatales (32)
3. Coordinaciones regionales (266)

a. Coordinación Nacional

Respecto a la Coordinación Nacional, esta institución informal³⁶ se cristaliza administrativamente en las reuniones diarias del Gabinete de Seguridad a cargo del titular del Ejecutivo o en su ausencia, del titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. La ENSP establece que dicha Coordinación toma decisiones con base en los datos de incidencia delictiva diaria (insumo generado por la Mesa General de Inteligencia) y no con la estadística de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En esta coordinación, también se realiza la gestión de crisis como las ocurridas en Minatitlán, Veracruz.

Como resultado táctico y operativo de esta coordinación, el documento establece que se toman decisiones y se da seguimiento a las acciones comprendidas en la ENSP. Poco se dice sobre el tipo de decisiones o acciones que se realizan como la clase de los operativos, el despliegue de fuerzas, la temporalidad o cómo se evaluarán los efectos de las acciones. Sin embargo, con base en la recopilación de las conferencias de prensa se advierte que algunas decisiones son de corto plazo y se refieren a los operativos ante incrementos de incidencia delictiva o de coyunturas críticas.

Por ejemplo, el 27 de marzo se informó que debido al incremento de homicidios en Tijuana, se acordó con el gobernador Francisco Vega un operativo conjunto de PF, policía estatal y municipal para atender la emergencia. El titular del Ejecutivo federal cedió la palabra al general Luis Crescencio Sandoval para explicar operativo en Tijuana. El titular de la Secretaría de la Defensa Nacional mencionó un primer análisis diagnóstico sobre la coordinación en Tijuana: se identificaron organizaciones delincuenciales, trasiego de enervantes y fuerte migración. Derivado del diagnóstico, se destinaron más efectivos a partir del 4 de febrero y se dividió al municipio en 11 sectores y se establecieron 21 bases de operaciones mixtas así como seis puestos militares de seguridad. Se destinaron un total de 2231 elementos. A su vez, reportó el decomiso de drogas así como un incremento en los sistemas de denuncia. Por último, mencionó la reducción de homicidios de 5.2 en promedio a 4 diarios.

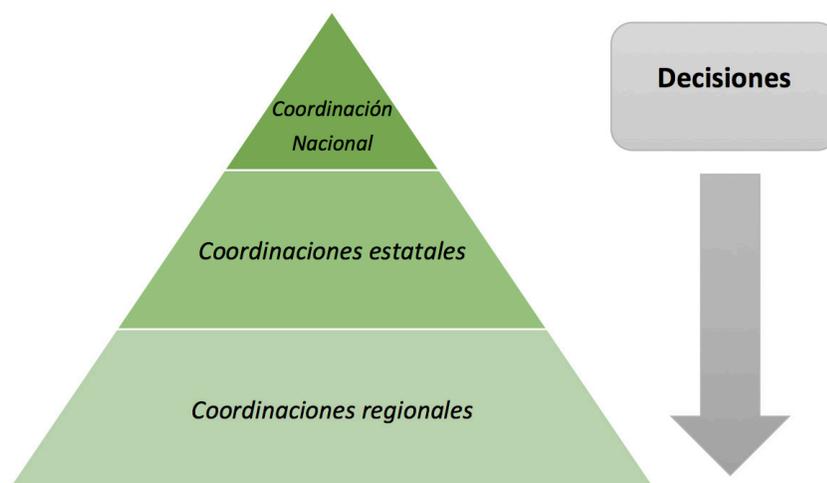
De acuerdo con la ENSP, las decisiones de la Coordinación Nacional se transmiten a las coordinaciones estatales y regionales por lo que el modelo el modelo de coordinaciones marcado en dicho documento puede ser compatible con el siguiente esquema:

³⁴ INCISO C DEL OBJETIVO 8 DE LA ENSP

³⁵ SE CONSIDERAN TODAS LAS CONFERENCIAS NACIONALES PREVISTAS DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA COMO LA CONFERENCIA NACIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO, LA CONFERENCIA NACIONAL DE SECRETARIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, LA CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL. ADEMÁS, LAS COMISIONES PERMANENTES DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA COMO LA COMISIÓN PERMANENTE DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LA COMISIÓN PERMANENTE DE CERTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN Y LA COMISIÓN PERMANENTE DE INFORMACIÓN. A SU VEZ, SE SUMAN LOS CONSEJOS LOCALES E INSTANCIAS REGIONALES. ASIMISMO, ES IMPORTANTE CONSIDERAR TAMBIÉN OTRAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD COMO LA COORDINACIÓN NACIONAL ANTISEUESTRO Y AQUELLAS CON COMPONENTES INTERNACIONALES.

³⁶ SE DEFINE COMO INSTITUCIÓN INFORMAL A AQUELLA QUE CARECE DE REGLAS O LEGISLACIONES QUE DEFINAN SUS ATRIBUCIONES, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO CON PRECISIÓN.

FIGURA 1.3 FLUJO DE DECISIONES COORDINADAS



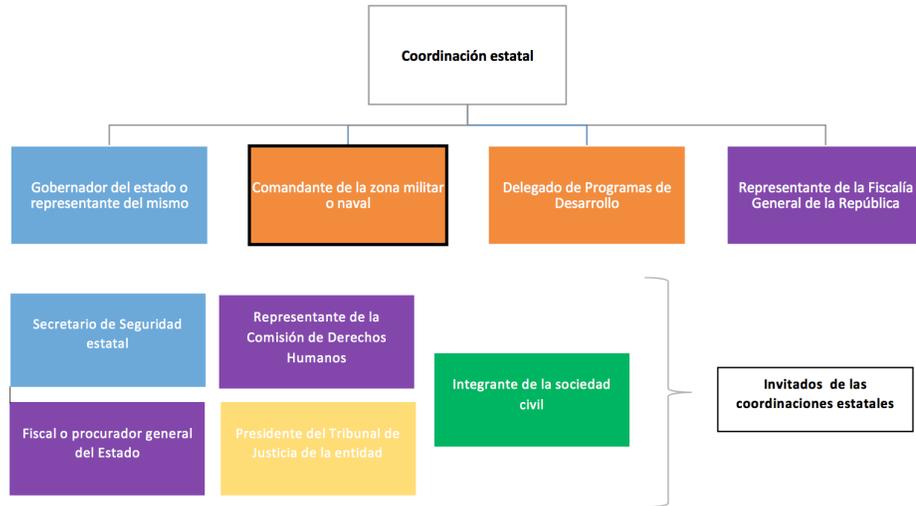
Del esquema anterior se denota que el flujo de las decisiones es vertical (de arriba hacia abajo).

b. Coordinaciones estatales

Por su parte, las 32 coordinaciones estatales se integran como lo muestra el siguiente esquema. Se denota que la mayor parte de los integrantes obligatorios de las coordinaciones estatales pertenecen al gobierno federal o tienen una relación con este, aunque una de estas sea autónoma en términos legales (FGR). Los invitados pertenecen tanto al gobierno ejecutivo estatal, al Poder Judicial, organismos autónomos como las fiscalías y procuradurías estatales, representantes de la Comisión de Derechos Humanos (no distingue si es de la Nacional o de las estatales) así como integrantes de la sociedad civil.

En general, las coordinaciones estatales (sin considerar a los integrantes invitados) podrán estar formadas por 4 o más integrantes porque hay entidades con múltiples zonas militares y navales como Veracruz. La ENSP carece de claridad en este respecto pues no indica la cantidad de elementos de cada coordinación estatal.

Figura 1.4 Estructura orgánica de las coordinaciones estatales



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON INFORMACIÓN DE LA ENSP

AZUL: REPRESENTANTES DEL GOBIERNO ESTATAL / NARANJA: REPRESENTANTES DEL GOBIERNO FEDERAL / MORADO: REPRESENTANTES DE INSTITUCIONES AUTÓNOMAS / AMARILLO: REPRESENTANTES DEL PODER JUDICIAL / VERDE: OTROS / NARANJA CON RECUADRO NEGRO: MANDO OPERATIVO (P.47, ENSP)

En cuanto al mando operativo, existe incertidumbre sobre quién lo tendrá. Mientras que en la ENSP original establece lo siguiente:

“En las distintas Coordinaciones, nadie actuará de manera unilateral. Las decisiones se tomarán de manera conjunta y serán atendidas por el mando operativo de la coordinación que, será un integrante de la fuerza armada permanente, militar o marino, dependiendo de la ubicación geográfica de la coordinación estatal. El objetivo de tener un solo mando es mejorar la operación y coordinación con un responsable bien definido.”

Estrategia Nacional de Seguridad Pública

En el adendum de la ENSP se plantea el mando con más ambigüedad:

“En las distintas Coordinaciones, nadie actuará de manera unilateral. Las decisiones se tomarán de manera conjunta y serán atendidas por el mando operativo de la coordinación.”

Adendum de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Conforme a lo estipulado en la última versión, existe incertidumbre sobre quién será el mando operativo de la coordinación estatal. Previamente, era el comandante de la zona militar o naval; ahora no está claro. Lo que se mantiene sin cambio en el funcionamiento de las coordinaciones es que se deben tomar las decisiones de manera conjunta.

Si esto se lleva a cabo mediante mecanismos como el voto, es posible que haya inequidad en la toma de decisiones y que favorezca a la federación. En este sentido, se podrá esperar que en entidades donde el titular del Poder Ejecutivo estatal no desee adherirse plenamente a las estrategias planeadas por la federación haya ciertas tensiones. Este riesgo puede escalar considerando la presencia de los delegados estatales de programas de desarrollo.

Dentro de la estructura prevista de las coordinaciones estatales falta sumar quiénes serán los Secretarios Técnicos. De acuerdo con la ENSP este cargo debe cumplir con funciones de vinculación con la SSPC, apoyo a los gobernadores, seguimiento de acuerdos y resoluciones, rendición de cuentas ante la SSPC, monitoreo y evaluación de los planes, programas y estrategias así como apoyo para el intercambio de información.

La ENSP no define la periodicidad y publicidad de los informes que rinde el Secretario Técnico a la SSPC por lo que desde el exterior no es factible conocer el desempeño de las coordinaciones estatales. En este sentido, sería recomendable que los informes tuvieran una periodicidad semestral y que estos fueran públicos en lo que refiere al monitoreo y evaluación de los planes, programas y estrategias.

Por su parte, la ENSP establece que las coordinaciones estatales pueden acceder en tiempo real a la información de Plataforma México. Esta disponibilidad le permite a las coordinaciones optimizar la toma de decisiones, no obstante, dada la delicadeza de la información que se maneja; cada participante debería acreditar el control de confianza.

Una evidencia de que estos cruces de información se llevan a cabo en la práctica se encontró en la conferencia de prensa del 5 de abril en la que el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro, dio a conocer en su discurso lo siguiente: “pudimos cruzar ya la información y presentarle al Presidente de la República los datos que tenemos ya en el Sistema Nacional de Seguridad, que nos permiten confirmar que la estrategia que se diseñó en conjunto en la mesa de coordinación estatal empieza a dar ya sus primeros resultados.”

A pesar de que en el video de la conferencia no se ubica la intervención del Presidente ni del gobernador de Jalisco se refiere que: “Los delitos patrimoniales, los que afectan directamente al ciudadano, como un primer indicador de la violencia, están a la baja. Tanto en el número de delitos del fuero común por mes, tanto como en el promedio diario, la tendencia a la baja es clara y es ya una constante a nivel estatal.”

A su vez, el Secretario de la Defensa Nacional señaló las siguientes problemáticas en Jalisco: “presencia de organizaciones delictivas, un trasiego importante de droga, una producción y venta de drogas sintéticas, una población flotante, una descomposición del tejido social, agresiones a autoridades; en esta parte de nuestro México y una actividad delincuencia importante que ha llevado a tener algunas agresiones tanto a autoridades civiles, como autoridades militares y navales. Vías de comunicación limitadas y canalizadas en la región costa sur y una presencia de esta actividad de robo de combustible, el *huachicoleo*, en los ductos que van de Salamanca a aquí, a Guadalajara.”

Las acciones de despliegue de efectivos para atenderlo fueron las siguientes: 7,500 hombres en 8 coordinaciones regionales (2019) de las cuales son prioritarias 3 (Lagos de Moreno, la parte Altos de Jalisco; Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga).

Por último, cabe señalar que el desempeño de las coordinaciones estatales durante los primeros meses de gobierno no ha sido homogéneo. En la conferencia de prensa del 24 de febrero, el titular del Ejecutivo federal refirió que en esas semanas hubo un incremento de la incidencia delictiva en Quintana Roo y que a pesar de que el gobernador ha estado atendiendo el tema de la inseguridad en la entidad, faltaba mayor coordinación con el gobierno federal.

c. Coordinaciones regionales

La estrategia de regionalización que abanderó la presente administración federal definió 266 regiones para el despliegue de los elementos de la Guardia Nacional con base en tres variables: 1) número de habitantes, 2) incidencia delictiva y 3) proyecciones de criminalidad.

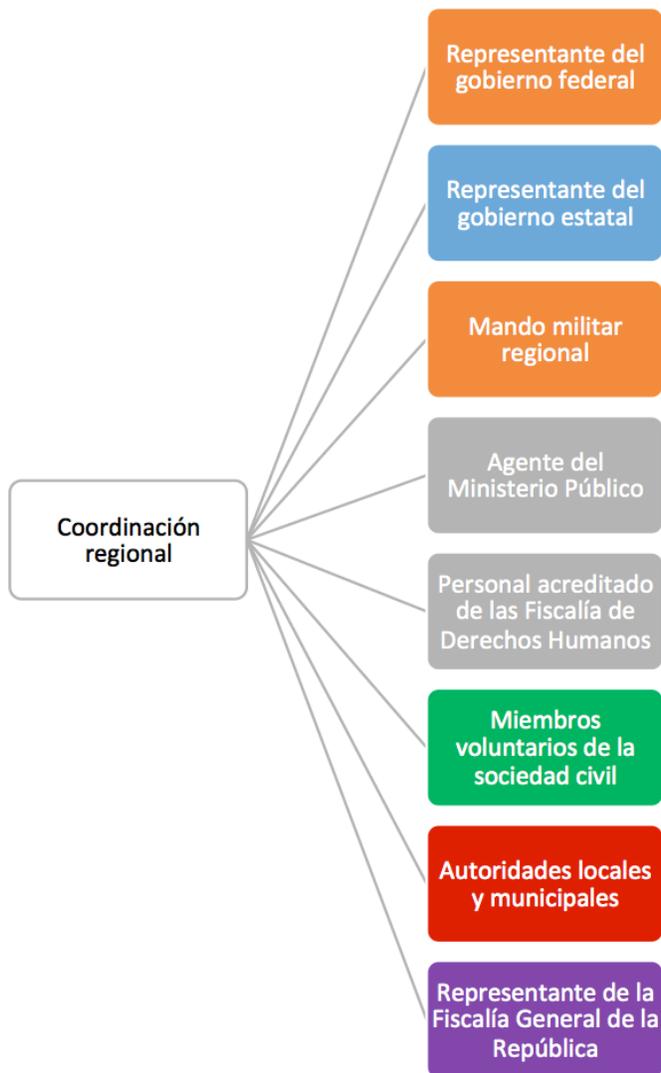
Cabe destacar que no se especifican los delitos considerados para la regionalización en comentario ni el horizonte de las proyecciones de criminalidad. Tampoco se establecen las fuentes de los datos utilizados ni los métodos de proyección. Estos factores resultan de importancia e interés tratándose de regiones que pudieran presentar comportamientos de incidencia delictiva heterogéneos. De igual forma, se requeriría conocer si la regionalización partió de algún índice y en su caso, conocer los pesos específicos de cada delito.

Esta regionalización es importante porque a partir de esta se definirán la cantidad de elementos de la Guardia Nacional, personal especializado y recursos de investigación e in-

teligencia. Por ende, conocer cómo se realizó es crucial para examinar la consistencia y alcances de esta regionalización. Hay que tener en cuenta que en sexenios pasados, también se definieron estrategias de regionalización que, en teoría, tenían objetivos similares, pero que en la práctica poco se sabe de su efectividad operativa. Tal es el caso de las regiones delimitadas por la administración federal anterior que terminaron por convertirse en un adorno narrativo y de las que no hubo seguimiento público a lo largo del sexenio conforme a los resultados de la investigación del ONC.

La estructura de estas coordinaciones es la siguiente:

Figura 1.5 Estructura orgánica de las coordinaciones regionales



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

De acuerdo con la ENSP, la coordinación general recaerá en la autoridad civil de más alto rango que asista a las reuniones. Lo anterior sugiere que habrá ocasiones en que la coordinación general la asuma el representante del gobierno federal y otras en las que lo asuma el del gobierno estatal o municipal. Esto podría generar inconsistencias en las decisiones lo que dificultará la coordinación y el actuar conjunto.

En tanto, el mando operativo no está previsto en el *adendum* del documento. Previamente, se establecía que el mando operativo de la Guardia Nacional estaba a cargo del Ejército o en las zonas costeras, de la Armada. En el *adendum*, ya no se incluye esta designación por lo que existe incertidumbre en este respecto.

A su vez, no se especifica quién será el representante del gobierno federal, pero se presume que serían enlaces de la SSPC. Tampoco especifica si el agente del ministerio público es del ámbito federal o local ni se indica si las autoridades municipales serán los alcaldes o presidentes municipales ni se menciona si el personal de la Fiscalía de Derechos Humanos provendrá de la FGR o de la fiscalía o procuraduría estatal.

En este sentido, la estructura de las coordinaciones regionales parece mucho menos específica que la de las coordinaciones estatales. No se distingue quienes son los participantes invitados ni dice si en estas coordinaciones habrá acceso a la información de Plataforma México.

Además de la estructura, la ENSP no aporta elementos sobre las funciones que deberán desempeñar estas coordinaciones. Esta delimitación de funciones es más precisa en el caso de las coordinaciones estatales que en las regionales.

De igual forma, el desempeño de cada coordinación regional será heterogéneo por ser instituciones informales no regidas por el marco legal, u homologadas a través de algún modelo o protocolo delimitado en acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública o alguna de las conferencias que se derivan de este.

De acuerdo con la recopilación de las conferencias de prensa elaborada por el ONC, se detectó que las 266 coordinaciones regionales no se encuentran operativas al 100% sino al 56.4%. El 5 de abril se dio a conocer que: “Es muy importante destacar, es que se está logrando el utilizar todos los recursos, el unir esfuerzos, voluntades, el unir instituciones para atender el problema de la inseguridad pública. Los principales indicadores del Gobierno para medir la incidencia delictiva son los homicidios dolosos y robo de vehículo. Ahora con la reforma constitucional se puede disponer de los 220 mil elementos de las Fuerzas Armadas, del Ejército y de los 40 mil elementos de la Marina. Vamos a iniciar con 150 coordinaciones regionales (2019). Se hará una convocatoria, de 50 mil elementos más para que haya presencia suficiente y se garantice la paz y la tranquilidad.”

Unas semanas después, el 26 de abril, el titular de la SEDENA refirió que se han establecido 150 coordinaciones regionales de las cuales Veracruz concentra 8. En estas, ya trabaja la SEDENA, SEMAR y PF. Mencionó que este despliegue se mantiene en el territorio y que se establecieron 51 regiones claves para atención prioritaria, una en Veracruz cuenta con 1059 elementos.

De las declaraciones anteriores, se denota que las coordinaciones regionales están dirigidas, en la práctica, por el mando militar o naval en atención a delitos del fuero común y que su operación cotidiana está vinculada con el despliegue de efectivos de las Fuerzas Armadas en el territorio.

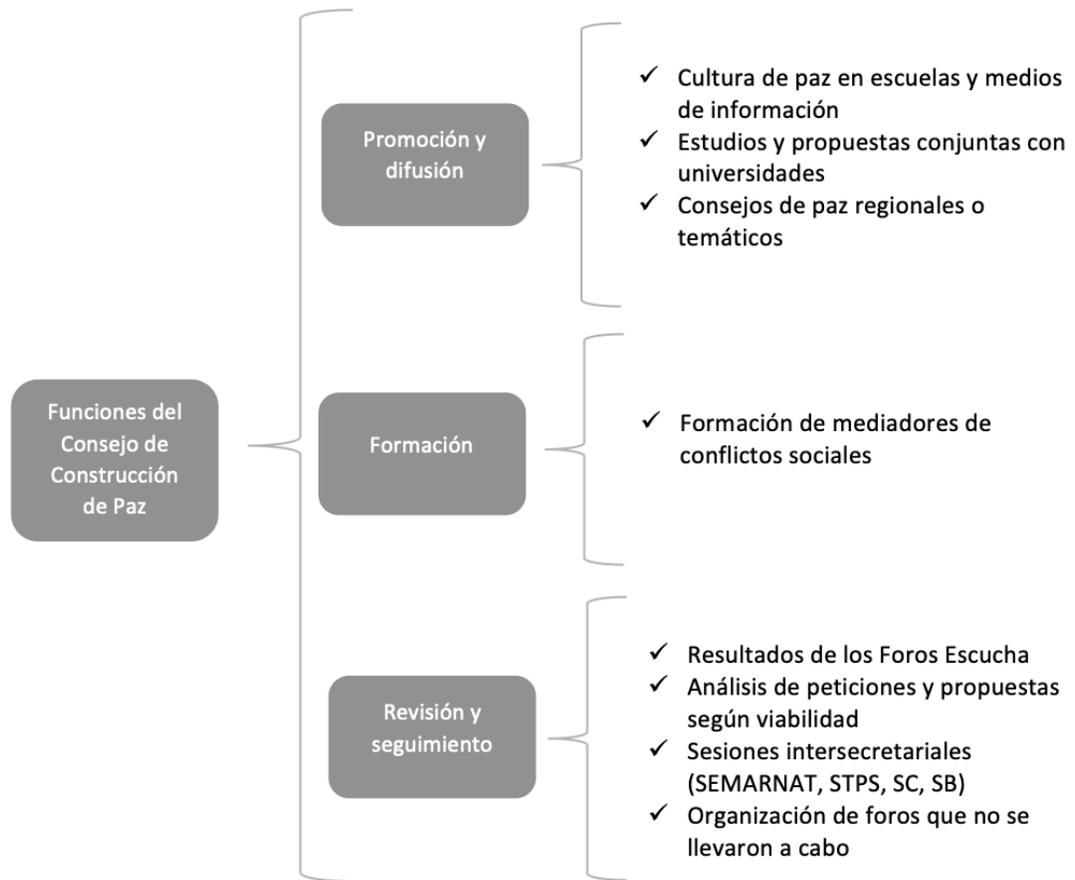
d. Otros mecanismos de coordinación

i. Consejo para la Construcción de la Paz

Además de estas coordinaciones, el sexto objetivo previsto en la ENSP demanda la creación del Consejo de Construcción de la Paz como una “instancia de vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la paz.” Las

funciones o contribuciones previstas de este Consejo se pueden resumir en el siguiente esquema y agrupar en tres vertientes:

Figura 1.6 ¿Qué hará el Consejo para la Construcción de la Paz?



Este consejo agrupa tres funciones principales de las cuales la formación de mediadores de conflictos sociales y la mediación de estos parece la más operativa y de alcance inmediato. Sin embargo, es necesario precisar en qué tipo de conflictos sociales participará y bajo qué pautas. La variedad y complejidad de estos conflictos es diversa, ya que puede incluir luchas sindicales como las que se han suscitado en Matamoros en meses pasados, la confrontación de los grupos de autodefensa en zonas de Michoacán y Guerrero con grupos criminales, conflictos por la tenencia de la tierra, movimientos pacíficos de oposición en el sur del territorio, grupos opositores a proyectos de infraestructura, conflictos religiosos, entre otros.

Cada conflicto social requiere capacidades de mediación distintas y en algunos casos, la participación del gobierno federal puede no ser bienvenida y representar un riesgo para quienes vayan a desempeñar estas funciones en campo. Por ende, si el Consejo de Construcción de Paz aspira a lograr los objetivos planteados en la ENSP requiere establecer cuáles serán las prioridades en el corto plazo y qué recursos necesitará para estos fines.

La estructura orgánica mínima delimitada en la ENSP es la siguiente:

Figura 1.7 Estructura del Consejo para la Construcción de la Paz



Se desconoce si las personas de la sociedad designadas por el Presidente tendrán voto en las decisiones del Consejo para la Construcción de la Paz o si la participación de estas personas será similar a la prevista en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

A pesar de que en la ENSP aprobada por la Cámara de Senadores se refiere que el Consejo para la Construcción de la Paz se establecerá lo antes posible, no se encontró mención de este en las conferencias de prensa del 1 de diciembre de 2018 al 30 de abril de 2019 lo que refleja la importancia relativa de este mecanismo de coordinación dentro de la agenda de seguridad y la implementación de la ENSP.

ii. Consejo Nacional de Seguridad Pública

El 24 de enero de 2019 se llevó a cabo la 3^{ra} sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública en Palacio Nacional. Este fue la primera sesión del consejo que presidió Andrés Manuel López Obrador durante su mandato constitucional³⁷. En esta sesión, parti-

³⁷ HAY QUE RECORDAR QUE EN 2018 NO SE LLEVÓ A CABO NINGUNA SESIÓN DE CONSEJO. LA ÚLTIMA OCURRIÓ EL 21 DE DICIEMBRE DE 2017 (43^{RA} SESIÓN ORDINARIA). EN DICHA SESIÓN SE INSTRUYÓ AL SESNSP A PUBLICAR EL PROTOCOLO NACIONAL DE PRIMER RESPONDIENTE ACTUALIZADO, SE APROBÓ DEL NUEVO MODELO DE EVALUACIÓN DE CONTROL DE CONFIANZA Y SE APROBÓ LA ELABORACIÓN DEL MODELO NACIONAL DE JUSTICIA TERAPÉUTICA PARA SU PROCEDIMIENTO Y EJECUCIÓN PENAL TANTO EN LA FEDERACIÓN COMO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

cuparon 28 gobernadores y estuvieron presentes los invitados permanentes de la sociedad civil. Cabe destacar que a diferencia de otras sesiones, el Presidente no permaneció durante toda la sesión pues se retiró tras su intervención. Dejó al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, a cargo de esta a pesar de que el Artículo 12 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* establece que en ausencia del Presidente del Consejo (el Presidente de la República) el Secretario de Gobernación lo suplirá.

Durante la sesión se buscó la aprobación de los siguientes tres acuerdos³⁸ dados a conocer en el Diario Oficial de la Federación:

1. Acuerdo 01/III-SE/19: El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba en lo general los criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México (FASP) que serán aplicados en el ejercicio fiscal 2019.
2. Acuerdo 02/III-SE/19: El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba la conformación de una comisión revisora integrada por representantes de los Estados de Aguascalientes, Tlaxcala, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, México, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Hidalgo y Quintana Roo, para la revisión en lo particular de los criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México (FASP) que serán aplicados en el ejercicio fiscal 2019, la cual tendrá el deber de resolver en definitiva sobre su publicación e instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a publicar en el Diario Oficial de la Federación, la información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para su distribución y el resultado de su aplicación en los términos del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, teniendo como fecha límite el día 26 de enero de 2019.
3. Acuerdo 03/III-SE/19: El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba la conformación de una comisión integrada por representantes de los Estados de Tlaxcala, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, México, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Hidalgo y Quintana Roo que tendrá como objetivo resolver sobre la pertinencia de los acuerdos pendientes de discusión en la Tercera Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El más importante de estos es el primero ya que trata sobre los nuevos criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México (FASP)³⁹.

Desde una perspectiva histórica, la aprobación de los criterios de distribución de este fondo es un tema recurrente en las sesiones ordinarias del CNSP. Por ejemplo, durante el sexenio anterior se aprobaron los siguientes acuerdos relativos a la operación de este fondo:

³⁸ [HTTPS://WWW.DOF.GOB.MX/NOTA_DETALLE.PHP?CODIGO=5548892&FECHA=25/01/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548892&fecha=25/01/2019)

³⁹ EL MONTO APROBADO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019 PARA ESTE FONDO ES DE 7210 MILLONES DE PESOS DE ACUERDO CON: [HTTP://WWW.DIPUTADOS.GOB.MX/LEYESBIBLIO/PDF/PEF_2019_281218.PDF](http://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf)

Tabla 1.6 Relación de acuerdos aprobados en el CNSP sobre recursos federales 2013-2017

Acuerdos aprobados del CNSP 2013-2018 sobre recursos del FASP		
Sesión del CNSP	Fecha	Acuerdo resumido
35° Sesión Ordinaria	20 de diciembre de 2013	Se aprueban los Criterios de Distribución, Fórmulas y Variables para la Asignación de los Recursos del FASP
36° Sesión Ordinaria	22 de agosto de 2014	Se autoriza que los recursos disponibles del FASP puedan ser utilizados como aportación estatal dentro de la modalidad de copago
37° Sesión Ordinaria	19 de diciembre de 2014	Se aprueban los criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del FASP
39° Sesión Ordinaria	18 de diciembre de 2015	Se aprueban los criterios generales del FASP Se instruye al SNSP a generar un mecanismo de evaluación de los recursos federales en materia de seguridad pública otorgados a las entidades federativas y municipios
40° Sesión Ordinaria	30 de agosto de 2016	Se modifican los Criterios Generales del FASP para el proceso de reprogramación de recursos federales

FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

De esta tabla se denota que en el sexenio anterior, transcurrieron 12 meses hasta que se acordaron los Criterios de Distribución, Fórmulas y Variables para la Asignación de los Recursos del FASP mientras que en este, se buscó modificar los criterios tras apenas 2 meses de asumir las funciones. La prontitud con la que se realizaron estos cambios debe entenderse a la luz de dos factores de diferente naturaleza. Por un lado, la lectura de los funcionarios del SESNSP que afirma la presencia de corrupción en el ejercicio de estos recursos con base en los resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Por otro lado, que la asignación y distribución de estos no permitía focalizar la atención y el esfuerzo donde eran más necesarios y por lo tanto, la fórmula tenía que cambiar e incorporar otras variables.

Ante los recortes realizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, fondos como el FASP pueden ser un mecanismo a través del cual la Federación puede lograr ciertos objetivos de política y de esta forma, limitar el impacto de la austeridad en la operación de los planes y programas sectoriales. De acuerdo con la ENSP se acordaron las siguientes prioridades de política⁴⁰ con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO):

1. Profesionalización, certificación y capacitación de policías estatales, municipales, custodios y ministeriales con énfasis en sistema de justicia penal acusatorio, derechos humanos y perspectiva de género
2. Equipamiento policial y de instituciones (Unidades Especializadas en Combate al Secuestro, Cibernética, Búsqueda de Persona y Sistema de Justicia Penal)
3. Fortalecimiento y/o creación de las Unidades de Inteligencia Financiera en las entidades federativas
4. Construcción, mejorar y equipamiento de los Servicios Médicos Forenses
5. Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional y de ejecución de medidas para adolescentes
6. Interconexión tecnológica eficaz de todos los sistemas de información federal, estatal y municipal
7. Actualización y fortalecimiento de la Red Nacional de Radiocomunicación
8. Fortalecimiento tecnológico del Registro Vehicular (REPUVE)
9. Fortalecimiento de los sistema de video vigilancia y geolocalización
10. Impulso al Modelo Nacional de Policía, Prevención del delito y percepciones extraordinarias

Estas prioridades se ven reflejadas en los nuevos criterios, ponderaciones, fórmulas y variables de distribución. A reserva de un análisis más profundo de estas, debe existir claridad sobre las fuentes de información que se utilizarán para la diferenciación presupuestal del siguiente ejercicio en lo que se refiere al fortalecimiento de capacidades institucionales y de fortalecimiento tecnológico y de información ya que ambos criterios parten de un escenario base cero.

Cabe destacar que la aprobación en lo particular del Acuerdo 01/III-SE/19 no se realizó en el pleno del CNSP y fue necesario crear una comisión revisora para resolver la pertinencia de los acuerdos pendientes de discusión y de los detalles particulares de los nuevos criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos. Conforme a la experiencia y narración del invitado permanente de la sociedad civil en el CNSP y director del ONC, Francisco Rivas, cuando se convocó a la votación de los acuerdos en el pleno, pocos gobernadores alzaron la mano ya sea a favor o en contra. Lo sucedido en la sesión del CNSP podría explicarse por la falta de claridad en torno a los acuerdos que se votaban y que posiblemente no se habían considerado las sugerencias o inquietudes de los estados.

iii. Coordinación Nacional Antisecuestro

De acuerdo con el reporte *Análisis integral del secuestro: ¿Cómo entender esta problemática?* publicado por el ONC en agosto de 2014, la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE) fue creada a través de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2014 con la finalidad de articular los esfuerzos de las Unidades Especializadas en Combate al Secuestro (UECS) en las entidades federativas y propiciar el trabajo conjunto y la compartición de información.

⁴⁰ SE PROFUNDIZARÁ EN ESTAS PRIORIDADES EN LA SIGUIENTE SECCIÓN DEL DOCUMENTO.

Dicha coordinación se convirtió en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y a partir de las reformas a la administración pública, ahora forma parte de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Acorde con la información pública disponible, sus funciones permanecen sin cambios hasta el momento.

Cabe destacar que este órgano desconcentrado no figura en la ENSP dentro de los objetivos de política prioritarios y las estrategias específicas⁴¹. Tampoco aparece en el PND ni ha sido mencionado durante las conferencias de prensa de diciembre de 2018 a abril de 2019.

La falta de mención de la CONASE dentro de los documentos estratégicos en la materia sorprende toda vez que el foco de la atención por parte de la federación está puesto en los delitos del fuero común y porque este órgano tuvo un impacto positivo en la homologación de procesos y recursos de las UECS. La experiencia institucional de la CONASE no debe minimizarse, puesto que se pudo impulsar el funcionamiento efectivo de las UECS hasta que dicho organismo fue creado. En este sentido, vale la pena recordar que las UECS fueron impulsadas y creadas desde el gobierno del ex presidente Vicente Fox, no obstante, hasta la pasada administración federal fue cuando el modelo de las UECS tuvo mejores resultados.

El hecho de que no hay mención alguna de la CONASE y cómo esta se relacionaría con las coordinaciones creadas, así como con la Guardia Nacional invita a que se cuestione si efectivamente se pretende atender prioritariamente este delito de alto impacto que ha repuntado durante los últimos meses. Bajo esta perspectiva, se requiere incorporar a la ENSP líneas de acción en esta materia que refuercen a la CONASE a través de reformas legales a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro que la doten de más facultades así como el robustecimiento de sus capacidades institucionales.

⁴¹ EL SEGUNDO APARTADO DE LA ENSP MENCIONA DE MANERA LIMITATIVA ÚNICAMENTE 9 ESTRATEGIAS DE LAS CUALES 4 SE REFIEREN A CONDUCTAS CRIMINALES COMO EL ROBO DE HIDROCARBUROS, EL TRÁFICO DE ARMAS, EL ROBO A AUTOTRANSPORTE Y PASAJEROS EN CARRETERA Y A LAS OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA (LAVADO DE DINERO).

e. Cooperación internacional

Los retos que enfrenta el nuevo gobierno en materia de seguridad no se circunscriben exclusivamente al interior de las fronteras mexicanas, sino que los riesgos y amenazas son complejos y transnacionales. Por ello, en el Observatorio Nacional Ciudadano nos dimos a la tarea de revisar los planteamientos del gobierno federal relacionados con cooperación internacional en el tema de seguridad. Específicamente, consultamos la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND).

i. Cooperación con Estados Unidos

De los diferentes actores con los que México tiene áreas de oportunidad para cooperar en este amplio rubro, destaca el vecino del norte. Nuestro país tiene una frontera de más de 3 mil kilómetros con la primera economía del mundo y la mayor potencia militar. Esto coloca a Estados Unidos como el país más importante a considerar para el diseño de la política exterior mexicana, pero no así al revés. Es por ello que nuestro país está obligado a buscar mecanismos de diálogo y cooperación que coloquen su agenda en el radar de los tomadores de decisiones estadounidenses.

La naturaleza asimétrica, compleja y, en ocasiones tensa, de la relación bilateral con Estados Unidos atraviesa de forma transversal las diversas áreas de cooperación y, además, es ineludible. Esto significa que los retos trascienden a las administraciones de cada país y, por lo tanto, a las inclinaciones ideológicas de sus gobernantes. En este sentido, es indispensable que la cooperación parta de este reconocimiento y que se apoye primordialmente en las instituciones más que en personalidades o aspectos coyunturales.

Con respecto a la cooperación en materia de seguridad, el documento con más menciones sobre este rubro es el PND. En el primer capítulo, Política y Gobierno, se hace referencia al reconocimiento de que la relación con Estados Unidos y Canadá es la principal prioridad en política exterior y a la compleja relación fronteriza.

“El ejecutivo federal buscará que la relación bilateral con Estados Unidos se conduzca con base en el respeto mutuo, la cooperación para el desarrollo y la búsqueda negociada de soluciones a problemas comunes, entre los cuales los más significativos son sin duda los fenómenos migratorios de Sur a Norte, las situaciones adversas que enfrentan millones de mexicanos que viven en el país vecino y las expresiones de la delincuencia transnacional: el tráfico de personas y el trasiego de armas, drogas ilícitas y divisas.”

Sobre estos problemas comunes, esta sección del PND solo profundiza en la cooperación con Estados Unidos en materia de migración, pero no en seguridad. Postula, por ejemplo, que México no recurrirá al cabildeo para buscar ajustes en las leyes estadounidenses.

En la segunda sección del PND sí se menciona el tema en el objetivo 1.6:

“Además, se seguirá colaborando con una visión de responsabilidad compartida en asuntos de seguridad, como son el combate al narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la trata y el tráfico de personas, entre otros.”

Más adelante señala como una estrategia para alcanzar ese objetivo:

“1.6.1 Profundizar una relación de entendimiento y cooperación con los países de América del Norte para alcanzar la prosperidad y seguridad compartida.”

Por otra parte, en la ENSP la cooperación es mencionada de forma general en el objetivo cinco llamado Reformular el combate a las drogas.

“En Estados Unidos los costos sociales de las adicciones, incluido el alcohol, son enormes. La necesidad de cambiar de enfoque salta a la vista: la única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas residen en reorientar de manera negociada y bilateral los recursos actual-

mente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas -masivos, pero personalizados- de reinserción y desintoxicación.”

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha insistido en un mensaje de no confrontación con Estados Unidos: “No nos vamos a pelear”. Sin embargo, cabe preguntarse ¿hasta qué punto se puede mantener esta línea considerando el panorama político actual en Estados Unidos? La cercanía de las votaciones de 2020 en Estados Unidos, en las que el presidente Donald Trump intentará lograr su reelección marcarán la pauta de la cooperación con el ejecutivo, al menos públicamente.

En este tenor, resulta difícil empatar el concepto de seguridad compartida utilizado en el PND con las expresiones utilizadas por el presidente Trump. Desde que presentó su candidatura a las primarias republicanas, el actual ocupante de la Casa Blanca ha insistido en la construcción un muro pagado por México para, supuestamente, detener la migración indocumentada y el tráfico de drogas. Es decir, las considera amenazas a la seguridad nacional.

Recientemente, Trump amenazó con imponer un impuesto del 25 por ciento sobre las importaciones de automóviles mexicanos a Estados Unidos, “si las drogas no se detienen o no se detienen en gran medida” en el plazo de un año. De hecho, la amenaza inicial era cerrar la frontera pero más tarde se retractó.

Ante la proximidad de la campaña presidencial y sin un muro que presentar al electorado, el cambio de paradigma no se ve factible. Se prevé que continúe el enfoque obsesivo con la seguridad fronteriza y un discurso punitivo con México. Esto pone presiones específicas sobre el equipo de gobierno del presidente López, especialmente en materia de seguridad. En el Observatorio Nacional Ciudadano identificamos los siguientes temas como prioritarios para cooperación bilateral.

1. Narcotráfico: la creciente amenaza del fentanilo

La ENSP identifica a Estados Unidos como “el mayor consumidor de drogas del mundo con 27 millones de consumidores habituales y decenas de miles de muertes anuales por intoxicación y sobredosis.” Por su parte, la Administración de Drogas de Estados Unidos (DEA) argumenta que las organizaciones mexicanas de narcotráfico son los proveedores extranjeros más grandes de heroína, metanfetaminas y cocaína a Estados Unidos. Los proveedores mexicanos son responsables de la mayoría de la producción de heroína y metanfetamina, mientras que la cocaína se produce en gran parte en América del Sur, y luego se transporta a través de México.

El foco rojo recae en que los carteles mexicanos también han sido identificados como fabricantes de fentanilo. El fentanilo es un opioide sintético mucho más potente que la heroína y altamente rentable. Según las autoridades estadounidenses el fentanilo se usó en una de cada cuatro muertes por sobredosis en este país en 2018, matando a más de 18 mil personas en un año y rebasando a la heroína y oxicodona como la droga más letal.

La mayor parte del fentanilo ilegal que se consume en Estados Unidos es producido en China. Una parte llega a México y es transportada al norte, principalmente por el paso fronterizo entre Tijuana y San Diego. Sin embargo, los grupos de crimen organizado mexicano están adquiriendo experiencia como fabricantes o bien, robándolo de distribuidores autorizados. Los informes de la DEA indican que el fentanilo enviado directamente desde China suele incautarse en cantidades más pequeñas, pero la pureza generalmente supera el 90 por ciento. En cambio, el tráfico de fentanilo por tierra hacia Estados Unidos desde México es típicamente en grandes cantidades a granel pero con una pureza mucho menor.

El año pasado, el presidente Trump acusó a China de estar detrás de la crisis de los opioides en su país alegando que el fentanilo estaba “vertiéndose en el sistema postal de Estados

Unidos". Aunque el gobierno chino prohibió la fabricación y venta de algunos tipos de fentanilo desde 2017, este año volvió a incrementar los controles tras las presiones de la Casa Blanca. Sin embargo, la propia DEA reconoce que, ante el volumen de la demanda, los proveedores de fentanilo continuarán experimentando con nuevas sustancias relacionadas con fentanilo y con métodos para eludir las nuevas regulaciones.

Según una investigación de Insight Crime, las dos organizaciones criminales más grandes de México, el Cártel de Sinaloa y la Cártel Jalisco Nueva Generación, son los proveedores mexicanos más importantes de la droga y sus precursores, aunque las organizaciones criminales más pequeñas y los contratistas desempeñan un papel importante en la producción y transporte de la droga a lo largo de la cadena de distribución.

Hasta ahora, las autoridades mexicanas no han identificado este opiode como un objetivo prioritario. En el apartado 5 de la ENSP no se hace mención al fentanilo por lo que no se cuenta con información para entender cómo se inserta en el cambio de paradigma de combate a las drogas que el gobierno federal busca emprender. Sin embargo, expertos del Brookings Institute sugieren que el abordaje de los opioides sintéticos, como el fentanilo, es un área de oportunidad en la relación entre México y Estados Unidos. El andamiaje de cooperación ya montado entre estos países en materia de combate a las drogas puede suponer una ventaja comparativa con respecto a la cooperación entre Washington y Beijing por la experiencia compartida durante años.

Por otra parte, la producción de fentanilo desde México tiene otro efecto colateral que debe ser atendido. La repentina disminución en la demanda de heroína en Estados Unidos significa que las amapolas del opio ya no representan un negocio rentable para los habitantes de las regiones productoras de esta droga en México. Un reporte reciente del Mexico Institute calculó que, con el aumento en el uso de fentanilo, la demanda de heroína mexicana ha disminuido de manera brusca y que esto ha tenido un efecto inmediato en el ingreso de los pequeños productores de opio en zonas marginales del país. Esto podría significar una oportunidad para la propuesta de sustitución de cultivos que ha hecho el gobierno federal actual y que parece haber abandonado en la ENSP.

2. Mecanismos de cooperación: el futuro de la Iniciativa Mérida

El mecanismo de cooperación emblema en materia de seguridad entre México y Estados Unidos es la Iniciativa Mérida, una asociación de seguridad lanzada en 2007 por los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón. Es decir, ha pasado por tres presidentes de cada país. La Iniciativa Mérida se compone de cuatro pilares: desarticular a los grupos delictivos organizados, institucionalizar el estado de derecho y proteger los derechos humanos, crear una frontera del siglo XXI, y construir comunidades fuertes y resilientes.

El presidente López dijo recientemente que "lo de la Iniciativa Mérida queremos que se reoriente por completo, porque eso no ha funcionado. No queremos que haya cooperación para el uso de la fuerza, queremos que haya cooperación para el desarrollo, no queremos la llamada Iniciativa Mérida." También afirmó que el dinero de la iniciativa solo se había destinado a financiar equipo militar. Sin embargo, según datos oficiales solo el 15% de los fondos se han destinado a este rubro.

El monto total de fondos de la Iniciativa Mérida asciende a 3 mil millones de dólares, la mayor parte desahogados en los primeros años. Su destino ha sido una amplia gama de proyectos, incluyendo tecnología y entrenamiento para el Instituto Nacional de Migración, y financiamiento a través de USAID a programas que monitorean derechos humanos. La iniciativa ha mejorado la colaboración bilateral en dos áreas clave: procuración de justicia e intercambio de inteligencia. El primero incidió en la reforma del sistema penitenciario en el sexenio pasado, y el segundo un aspecto clave que suele reconocerse poco.

Sus defensores argumentan que ha sido una vía para institucionalizar la cooperación en materia de seguridad, además de una aceptación de Estados Unidos de su parte de responsabilidad en el problema del crimen organizado. También se argumenta que abonó a generar confianza entre las instituciones de procuración de justicia y las fuerzas armadas.

La Iniciativa Mérida enfrenta también críticas en ambos lados de la frontera. La primera de ellas es cuestionar su efectividad dados los altos niveles de violencia que continúan en México, especialmente las cifras récord de homicidios. Sin embargo, la propia Iniciativa no incluye métricas específicas que puedan servir como referente para emitir una valoración de efectividad.

En la revisión de la ENSP y el PND no se encuentran menciones a la Iniciativa Mérida. Al respecto, el canciller Marcelo Ebrard ha sido menos radical que el presidente al referirse a un replanteamiento que podría llevar otro nombre, pero que no desaparecería. El objetivo de la administración es reorientar los recursos hacia el desarrollo de México y Centroamérica. Desde el ONC hemos señalado en repetidas ocasiones que asociar el problema de inseguridad en México con la falta de empleos y oportunidades económicas es un diagnóstico incompleto y sesgado. Además, no es claro si esa posible renegociación de la Iniciativa permitiría continuar con las áreas que han mostrado resultados positivos.

También es muy probable que la propuesta cause tensión en la relación bilateral, pues las acciones de la administración estadounidense han ido en sentido contrario. Recientemente el presidente Trump anunció el recorte de 450 millones de dólares en ayuda a los países del Triángulo del Norte de América Central con el argumento de que no estaban haciendo lo suficiente para frenar la migración. Este es otro aspecto problemático de la propuesta del gobierno federal mexicano: la línea entre cooperación en materia de seguridad y cooperación en materia de desarrollo se diluye, y con ello la medición de objetivos.

3. Migración: retos comunes en un nuevo escenario

El escenario de la migración entre México y Estados Unidos ha dado un giro importante en los últimos años. México dejó de ser un país eminentemente expulsor a uno de tránsito y destino. De igual forma, el número de estadounidenses que han emigrado nuestro país ha aumentado. Entre estos cambios, se presentó también una situación sin precedentes que ha protagonizado la agenda desde noviembre del año pasado: las caravanas provenientes del Triángulo del Norte.

La gran atención que han generado las caravanas con miles de personas ha puesto los sistemas de migración de ambos países en jaque y ha sido utilizada por grupos xenófobos también en ambos países para alimentar sus discursos. La dura retórica del presidente Trump sobre la seguridad fronteriza encontró nuevo aliento. Irónicamente, las caravanas son más bien una prueba de la irrelevancia de sus propuestas. Los centroamericanos no van a la frontera tratando de evitar a los agentes de la patrulla fronteriza, los buscan.

Los solicitantes de asilo que llegan a la frontera sur tienden a hacerlo de dos maneras. Una es caminar por el puerto de entrada y presentarse a Aduanas y Protección Fronteriza. Y la otra es cruzar la frontera entre los puertos de entrada, un delito menor, y luego entregarse a la Patrulla Fronteriza. En ambos casos, el solicitante tiene derecho a una entrevista con un oficial de asilo. Si pasa su entrevista, su solicitud pasa al sistema de tribunales de inmigración, donde un juez decidirá la elegibilidad de su solicitud de asilo. Aunque este proceso puede parecer simple en teoría, en la práctica está rebasado.

Desde abril, la administración Trump ha estado presionando un acuerdo de "tercer país seguro" por el cual los solicitantes de asilo permanecerían en México durante los meses o años que se procesan sus solicitudes en los tribunales de inmigración de Estados Unidos. Como indica el nombre, este acuerdo parte de la presunción de que México es un lugar seguro para que los migrantes esperen la resolución de su trámite. Este tipo de acuerdos busca

evitar un conflicto con el principio de no devolución o no retorno, que prohíbe el traslado de solicitantes de asilo a lugares donde es probable que sean perseguidos o torturados.

Es aquí en donde la agenda de migración se sobrepone con la de seguridad. Diversas organizaciones de defensoras de derechos humanos han documentado que los migrantes y solicitantes de asilo regresados por Estados Unidos a territorio mexicano son blanco de crímenes como extorsión, secuestro, violación, y tráfico, por lo que enfrentan una violencia similar a la que los llevó a huir de sus países de origen. Pero este papel de contención no solo lo juega el poderoso vecino. Este mes se dio a conocer que las deportaciones se han triplicado en los primeros cuatro meses de la administración del presidente López y suman un total de 45 mil 370 personas devueltas.

No es la primera vez que Washington intenta presionar a México para aceptar un acuerdo de “tercer país seguro”. El año pasado lo intentó la entonces secretaria de seguridad interior, Kirstjen Nielsen, y la idea fue rechazada por las autoridades mexicanas con el argumento de que el acuerdo convertiría a México en un destino final para los migrantes, e invalidaría cualquier oferta de asilo en Estados Unidos. Lo que no ha ocurrido es que ambos países mejoren sus capacidades para hacer frente a la oleada de solicitantes de asilo potenciales de una manera más eficiente y humana, y bajo un principio de responsabilidad compartida.

Tanto la ENSP como el PND hacen referencia al tema de migración, pero es el segundo el que desarrolla con amplitud la visión del actual gobierno federal. Esas ideas parecen haberse materializado en la propuesta que hizo esta semana el presidente López de impulsar un Plan de Desarrollo Integral, que presentó junto a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El plan incluye 30 recomendaciones de política pública enmarcadas en cuatro ejes: migración, economía y comercio, programas sociales y desarrollo sostenible. Cabe saber si Estados Unidos está dispuesto a hacerse cargo del financiamiento y bajo qué condiciones. No sería la primera vez que Estados Unidos invierte en la región. El ejemplo más reciente fue la Alianza para la Prosperidad que se puso en marcha luego de la crisis de menores no acompañados de 2014.

Como se planteó en la parte inicial de esta sección, en el ONC insistimos en la importancia del diálogo a nivel técnico. No solo por la complejidad de la materia, sino como un contrapeso al tono político y de confrontación que suele acompañar este tema.

ii. Cooperación con Organizaciones Internacionales

Otros actores que tienen relevancia en la ENSP y el PND son las organizaciones internacionales. El gobierno federal hace énfasis varias veces en su apertura al escrutinio por parte de observadores y reafirma su compromiso con ellas. A continuación se presentan los ejemplos más destacados.

En el apartado sobre el Consejo de Construcción de la Paz se detalla:

“Se invitará además a una representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como miembro con voz pero sin voto y a un observador permanente designado por la Organización de las Naciones Unidas.”

En el mismo documento y como parte de las Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana se hace referencia a la Corte Penal Internacional

“Asimismo, el gobierno reconocerá explícitamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y se recurrirá a esa instancia para el esclarecimiento y el castigo si llegaran a tener lugar crímenes que pudieran considerarse como de lesa humanidad.”

Como suele ocurrir tras las alternancias de poder, los nuevos gobiernos se esmeran en distinguirse de sus predecesores. Tanto el gobierno encabezado por Felipe Calderón como el de Enrique Peña fueron criticados por opositores y activistas por desdeñar y hasta enfrentarse con organizaciones u observadores internacionales. Un ejemplo de ello fueron los señalamientos entre el representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las instancias involucradas en el Caso Ayotzinapa. Otro fue el intento fallido por llevar al ex presidente panista ante la Corte Penal Internacional por las violaciones a derechos humanos en su sexenio. Si bien ambos ejemplos dan pie a un análisis fino, para objeto de este estudio destacamos que el nuevo gobierno ha sido consistente en su mensaje de confianza y apertura hacia las instituciones internacionales desde campaña. A medio año desde que están en funciones falta ver su puesta en práctica.

Por otra parte, es notorio que en el PND, un documento que se distingue por contar con una serie de indicadores para medición de desempeño muy específicos en su segunda parte, exista uno que vincula la seguridad nacional con el entorno internacional. Se trata del objetivo 1.5, en donde postula:

“1.5.4 Mantener la participación activa en programas y mecanismos de coordinación en materia de seguridad nacional con organismos internacionales en esa materia.”

Y agrega el siguiente indicador:

*“Indicador propuesto 1.5.2: Porcentaje de participación internacional de las Fuerzas Armadas
Descripción: Mide la participación de las Fuerzas Armadas en Operaciones de mantenimiento de la Paz, mecanismos de coordinación internacional con organismos internacionales y fuerzas armadas de otros países, así como la presencia diplomática en el extranjero. Línea base (2018): No Aplica Meta 2024: 100%.”*

A pesar de ser uno de los dos indicadores el objetivo Preservar la seguridad nacional, el tema no ha sido ampliado públicamente en lo que va del sexenio ni se discute en los medios de comunicación. En 2014, México anunció su regreso a las misiones de paz de la Organización de las Naciones Unidas para el año siguiente. Nuestro país había participado en tres ocasiones anteriores: los Balcanes, de 1947 a 1950; en Cachemira, en 1949, y en El Salvador, de 1992 a 1993. Hacia el final del sexenio anterior, nuestro país participaba en cinco operaciones especiales de paz, y se había inaugurado el Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz de México.

En febrero, el presidente se refirió de forma general a los cascos azules para defender su propuesta de creación de la Guardia Nacional. Aseguró que la nueva corporación sería como las Fuerzas de Paz de la ONU, también conocidas como Cascos Azules, y que respetarían los derechos humanos. La comparación resulta problemática puesto que estas operaciones han sido cuestionadas en varios momentos de su historia por violaciones a derechos humanos, específicamente de abuso sexual, y por las dificultades para castigar a los responsables. Más allá de presentar un argumento fundado, da la impresión de que el presidente recurrió a una asociación superficial sobre las Naciones Unidas.

VI. ¿Qué evidencia puede discutirse de la estrategia propuesta?

En la actual Estrategia Nacional de Seguridad Pública se contemplan 9 estrategias específicas, de las cuales cuatro pudieran considerarse transversales: Nuevo Modelo Policial, prevención del delito, estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana y nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad; y cinco de propósito específico, es decir enfocadas a atender una problemática o delito puntual: el mercado ilícito de hidrocarburos, operaciones con recursos de procedencia ilícita, agilización de procedimientos de extinción de dominio, robo a autotransporte y pasajeros en carreteras y tráfico de armas. A continuación se comentan las estrategias de propósito transversal.

a. Nuevo Modelo Policial

Una característica común de las tres últimas administraciones es denominar como nuevo al modelo policial que cada una impulsa, en otras latitudes generalmente adjetivan al modelo de policiamiento con la filosofía que se busca impulsar, por ejemplo: modelo policial basado en resolución de problemas o basado en evidencia o de policía comunitaria.

Para nuestro caso actual, podemos identificar dos aspectos relevantes en la estrategia del Nuevo Modelo Policial: 1) el fortalecimiento de la policía municipal en la función de recepción de denuncias para su posterior investigación y 2) la identificación de las especialidades policiales: policía de caminos y procesal, sumados a los ya clásicos perfiles de reacción e investigación (en este último caso se añadió la palabra análisis, lo que pudiera tener un impacto relevante en la diferenciación de la actividad de la investigación judicial de un caso, del análisis del fenómeno delictivo con un enfoque más preventivo).

Para el caso del primer punto es importante hacer algunas distinciones, aunque no se menciona en el documento diagnóstico, una de las estrategias efectivas en la solución a la inseguridad, es la disminución de la impunidad, es decir, que la probabilidad de recibir justicia cuando existe la comisión de una infracción o delito sea alta. Este hecho influye en la percepción de riesgo que tiene un posible delincuente y modifica su decisión para cometer una falta.

Aun cuando en 2008 se modificó el esquema de atribuciones para que la policía pudiera realizar tareas de investigación, en la práctica este hecho aún no impacta de manera importante en la carga de trabajo que los Ministerios Públicos tienen para el desahogo de casos o carpetas de investigación; así, de acuerdo al Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, durante 2017 de los poco más de 2.7 millones de procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas, aproximadamente el 39% fueron remitidos al archivos temporal³¹.

Este porcentaje claramente hace manifiesta la necesidad de contar con una justicia de mejor calidad, al parecer la propuesta es fortalecer las capacidades de investigación de la policía en sus tres órdenes de gobierno, y de manera importante en el municipal.

Es importante considerar algunos aprendizajes de la implementación de modelos policiales o de la profesionalización en general de las instituciones de seguridad pública, con base en los siguientes criterios:

- A. **Horizonte de tiempo.** Aún cuando 6 años pudieran parecer mucho tiempo, en la práctica las políticas de alcance nacional toman tiempo en implementarse. Por ejemplo, en el caso del control de confianza que fue establecido como obligatorio en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2009 y que contó además con el financiamiento de fondos federales en materia de seguridad tomó

³¹ INFORMACIÓN CONSULTADA EN [HTTP://WWW.MES-SJP.COM.MX/](http://www.mes-sjp.com.mx/) EL 15 DE MAYO DE 2019

aproximadamente 5 años, pues en abril de 2014 según un informe entregado al Senado de la República, se había logrado la evaluación del 100% del personal federal y el 92% del local en activo³².

En este sentido, es importante definir una meta realizable en la presente administración en esta materia. Existen al menos los siguientes elementos relevantes a considerar en este sentido: el universo a capacitar, la situación actual en materia de capacitación, el estado idóneo de capacitación y el tiempo disponible para realizarlo. Una tendencia actual en la materia es impulsar el ecosistema de competencias, con el objetivo de incrementar la movilidad entre tres subconjuntos de profesionales: quienes desean ingresar a la institución policial para desarrollar los perfiles creados y la promoción del personal que actualmente cumple la función.

- B. Financiamiento.** Para poder estimar un posible financiamiento de este tipo de iniciativas es importantes considerar, con base en un diagnóstico del personal en activo que deberá cumplir los perfiles y funciones que compongan el Nuevo Modelo Policial, se pueden identificar tres grupos de servidores públicos: aquellos que deben ser *transformados*, es decir, quienes a través de un esquema de capacitación pueden ser desempeñar las funciones de su puesto; *transferidos*, aquellos que si bien no cumplen con el perfil para desempeñar la función del perfil de puesto que ocupan pueden ser cambiados a otro perfil donde para el que son aptos; y *terminados*, en este caso, es personal que no tiene el perfil ni tampoco las condiciones para mantenerse en la institución por algún motivo adicional: edad de jubilación por ejemplo. El caso de éstos últimos no es trivial pues el impacto económico para liquidarlos en muchas ocasiones no es financieramente viable para las policías locales. En este caso, también es importante contemplar que existen gastos de operación, en específico:
- a. los referentes a salarios y prestaciones; atender las brechas salariales existentes con base en la profesionalización; y
 - b. los vinculados a proveer de infraestructura y equipamiento necesario para la operación
- C. Estrategia de implementación.** En los últimos años, la definición del modelo de policía se ha visto materializado en documentos de trabajo (presentaciones o documentos de texto que sirven como referencia para procesos de concertación de recursos federales) o acuerdos de alto nivel, generalmente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, de las Comisiones del Consejo, o en el mejor de los casos en la actualización del Programa Rector de Profesionalización. Sin embargo, sería deseable una mayor formalidad a través de la determinación de Modelos de Operación, por ejemplo, compuestos por la definición de tres pilares: recursos humanos, procesos y equipamiento e infraestructura, estos modelos generalmente cuentan con indicadores que permiten evaluar su grado de adopción, de forma que institucionalmente se logre madurez en la evolución institucional.
- En este sentido, existen algunos modelos que pueden ser tomados como referencia porque consideran de alguna forma los pilares comentados con anterioridad: el de

³² [HTTP://INFOFEN.SENADO.GOB.MX/SGSP/GACETA/62/2/2014-05-13-1/ASSETS/DOCUMENTOS/ANEXO_CORTE_30_ABRIL_2014.PDF](http://infofen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-05-13-1/assets/documentos/ANEXO_CORTE_30_ABRIL_2014.PDF)

la policía cibernética³³ y el de justicia cívica³⁴. En el caso específico del componente humano, existe una estrategia que resulta innovadora para asegurar que el personal que desempeña una función, a través de certificaciones. En México existe un sólido sistema nacional de competencias, el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

- a. Experiencias exitosas
 - i. Las diferencias salariales en algunos países como España entre los mandos y los operativos no es superior al 50%
 - ii. Generalmente las corporaciones policiales de otros países destinan un alto porcentaje (>80%) de su presupuesto a salarios, sin embargo llegar a ese estado les tomó tiempo y profesionalización de sus integrantes

b. Prevención del Delito

El enfoque de prevención de la actual estrategia contiene elementos valiosos en las acciones que identifica: desarrollo alternativo; disuasión focalizada; cumplimiento regulatorio; y, justicia procesal, proximidad y atención a víctimas. Sin embargo, es relevante considerar las siguientes reflexiones en la materia:

- **El campeón en la agenda de prevención no debería ser la policía.** Para explicar mejor este argumento es importante considerar que el crimen ocurre cuando una oportunidad de delinquir es tomada por un posible delincuente ante la ausencia de un guardián que lo impida. En un amplio sentido, la policía cumple su labor si disuade a los posibles delincuentes de tener presencia en las zonas de mayor oportunidad y protege a los posibles objetivos a ser victimizados dentro de dichas zonas. Sin embargo, las causas estructurales que hacen de un perfil en específico o una zona determinada un objetivo deseable para los delincuentes generalmente está asociado con diseño urbano, cohesión social, condiciones económicas o marco jurídico de un bien o servicio.

Es decir, por más policía mejor equipada que tengamos, las causas estructurales son atendidas a través de acciones o programas de otras secretarías de Estado. Existe un gran debate en Latinoamérica y el Caribe acerca de quién debería liderar los esfuerzos en materia de prevención. Es claro que los departamentos policiales tendrán una alta curva de aprendizaje si digamos quieren formar urbanistas en su equipo de trabajo u orientadores sociales, por poner dos ejemplos de funciones que atienden problemas estructurales en zonas de alta incidencia delictiva. Sin embargo, lo que sí puede hacer muy bien es compartir la información que sirva como insumo a las dependencias responsables de las políticas que tiene por responsabilidad mejorar las condiciones sociales y económicas de la población.

La última experiencia de espacios de coordinación fue liderada por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, sin embargo los resultados de dicho espacio de coordinación fueron poco fructíferos. En

³³ [HTTPS://WWW.GOB.MX/CMS/UPLOADS/ATTACHMENT/FILE/189189/Modelo_HOMOLOGADO_UNIDADES_POLICIA_CIBERNETICA.PDF](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/189189/Modelo_HOMOLOGADO_UNIDADES_POLICIA_CIBERNETICA.PDF)

³⁴ [HTTPS://WWW.GOB.MX/CMS/UPLOADS/ATTACHMENT/FILE/281131/Modelo_Justicia_C_Vica_Aprob_CNSP.PDF](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281131/Modelo_Justicia_C_Vica_Aprob_CNSP.PDF)

este sentido, existen alternativas a la creación de mayor burocracia para mejorar la coordinación; un ejemplo es el establecimiento de controles para el ejercicio de recursos económicos a través de secretarías como la de educación, salud, y bienestar en colonias o incluso barrios que sean diagnosticados como zonas con calles atractoras o generadoras de la incidencia delictiva.

Finalmente, la coordinación efectiva entre las dependencias que atienden las causas estructurales es indispensable en la generación de impacto positivo. Esto es relevante si consideramos la complejidad de las características en que se encuentran las comunidades con mayores problemáticas de inseguridad. Por ejemplo en México, de 1990 a 1993 se implementó un programa de desarrollo rural para desalentar cultivos ilícitos en México, cofinanciado por la UNODC y el gobierno de México, entre los hallazgos de dicho programa se encuentran la necesidad de articulación entre las diferentes agencias que participaron en el programa donde se pavimentaron caminos, se impulsó la generación de cooperativas, entre otras acciones que buscaban desarrollar alternativas legales de desarrollo a comunidades de Guerrero, Oaxaca y Michoacán.

- **Necesario en identificar qué acciones pueden funcionar como disuasión.** Una de las características del éxito de la disuasión radica en la efectividad de las medidas a tomar por parte del gobierno cuando algún integrante de los grupos delictivos identificados como prioritarios cometa una infracción o delito. Si buscamos en la literatura en qué radicó el éxito de medidas como “Cese al fuego” implementadas en países donde se han documentado de manera sistemática las acciones policiales, será natural pensar en la alta dificultad que tiene para nuestro país medidas similares.

Es decir, si nuestra disuasión radica en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para concentrar toda la fuerza del Estado en ciertos grupos delictivos, específicamente las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, sería desconocer que la coordinación ha sido justo un elemento muy anunciado en planes, programas y discursos pero con varias áreas de oportunidad en la práctica.

Por otro lado, si pensamos en variantes que realmente impacten de otra forma en las zonas donde habitan las familias de los criminales que han sido identificados como prioritarios, digamos con agresivos programas de planeación urbana, o terapias conductuales, por mencionar solamente dos ejemplos, tendríamos una alternativa de disuasión focalizada evitando las excusas o provocaciones en aquellos que son parte del entorno de los integrantes de dichos grupos delictivo, incluso en ellos mismos. Es verdad que esto no sustituye la investigación por sí misma y el impacto que tiene al permitir la detención y juicio de los criminales, pero sería importante innovar en la técnica de disuasión.

c. Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana

De acuerdo a David Weisburd, entre el 4% y 50% del delito se concentra en entre el 1.5% al 25% del territorio. Este hecho genera nuevas preguntas, por ejemplo: qué características comparten las calles o colonias que concentran la incidencia. En este caso, resulta muy valioso poder complementar las estadísticas existentes con herramientas de trabajo cualitativo. Por ejemplo, el trabajo de etnografía resulta relevante para caracterizar mejor la calidad de vida en espacios públicos.

En este sentido, la regionalización en 266 demarcaciones territoriales no resuelve del todo el reto de la atención o focalización de la estrategia. Pues al parecer podría tener una lógica más de control o supervisión operativa que de uso eficiente de los recursos, algo que en seguridad pública resulta fundamental. Es decir, el principio básico de la focalización más que solamente segmentar en espacios de control o supervisión podría complementarse con incrementar la calidad de la información y su análisis para explicar dónde se concentra en específico la incidencia en algunos segmentos de calle o carreteras. Este sin lugar a dudas es el primer paso para después explicar por qué es en estas zonas y entonces proponer estrategias que atiendan de forma puntual las causalidades identificadas. Existió durante los últimos años un esfuerzo por crear una Red Nacional de Analistas en materia de seguridad pública que pudiera incidir justo en estas áreas de oportunidad.

En este sentido, resultará fundamental la coordinación entre la operación, cuyo incentivo es implementar acciones; y la parte estratégica, cuyo incentivo es diseñar y evaluar operaciones. Resulta interesante identificar que en la misma estrategia incluyen la focalización (interpretado como división territorial de segmentación) y la participación ciudadana.

Para ahondar en esta característica, resulta importante traer a discusión el término de gobernanza. Entendido como la capacidad de consensuar la agenda de un conjunto de actores para atender un problema público donde cada actor tiene una función en específico; en materia de política pública lo más común es identificar en qué ciclo de la política o programa participan o participan los actores: diseño, implementación o evaluación.

En una revisión histórica, la participación ciudadana en materia de seguridad, es relativamente nueva y cada vez ha alcanzado un nivel mayor de madurez. Inició con una participación mayoritariamente en el diseño de los programas o políticas en la materia, para ser más precisos en la definición de la agenda de qué era importante o no en materia de seguridad.

A nivel nacional, uno de los hitos que abrieron espacio para la discusión de la agenda política y pública en la materia se dieron en 2009 con el Acuerdo Nacional para la Justicia y la Legalidad, a partir de entonces gradualmente han incrementado su participativo espacios públicos de decisión. Un ejemplo es el asiento que la sociedad civil tiene en el Consejo Nacional de Política Pública. Sin lugar a dudas es importante, sin embargo se carece aún de una directriz clara acerca de cómo mejorar la gobernanza en materia de seguridad entre el conjunto de actores a quienes interesa el tema, en específico de la ciudadanía, organizada o no.

Más aún, durante los últimos años se ha invertido en el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para generar conocimiento en métodos y técnicas de diseño de política pública, y en muchos casos de evaluación también. Sin lugar a dudas, mejorar el impacto de estas capacidades está vinculado directamente con la calidad de la información existente.

Durante los últimos 10 años se han tenido diversas modificaciones en el instrumento que recoge la información de la actividad policial: el Informe Policial Homologado, pero sigue siendo un instrumento poco eficiente para los policías y menos aún para quienes obtienen información de él para conocer mejor la problemática y aplicar métodos y técnicas de análisis. Más aún, México es punta de lanza a nivel mundial en la publicación mensual de sus cifras de incidencia delictiva del fuero común y federal, de manera reciente incluyó incluso el número de víctimas para delitos principales. Parte de esta mejora de la calidad de la información pública ocupó las capacidades y el conocimiento de organizaciones de la sociedad civil como el ONC que acompañó al SESNSP en lo que se refiere a la retroalimentación, capacitaciones con usuarios de la información y difusión de los cambios metodológicos. Sin embargo sigue siendo información muy general para mejorar la eficiencia de la participación de la sociedad civil en el diseño y evaluación de la política pública.

Aunque no es clara ni específica la estrategia de focalización y participación ciudadana, existen diferentes ejercicios que podrían complementar lo que se describe en el documento de la Estrategia, por ejemplo:

- **Generar una ruta crítica para mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones.** Esto permitiría promover las buenas prácticas y consensuar gradualmente una normatividad que realmente impacte en la madurez de la información. La de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1998 ya preveía un Sistema Nacional de Información, sin embargo de entonces a la fecha ha privado una visión en infraestructura exclusivamente en dicho sistema, poco o casi nada se ha explorado en la semántica del mismo. Este elemento es fundamental por una razón, México es una federación, lo que implica que la coordinación entre órdenes de gobierno se basa en la autonomía.

Lo anterior ha derivado en tener muchas veces, hasta en 32 sistemas de información para capturar un mismo registro. No existen incentivos para compartir información, sino más bien en por el contrario es común encontrar entre los responsables de la información la queja recurrente de mecanismos óptimos para el intercambio de información. La federación muchas veces se ha preocupado por desarrollar indicadores de oportunidad, completitud entre otras características de la calidad de la información, pero ha sido insuficiente para tener un verdadero intercambio de la misma.

En este sentido, un paso hacia la consolidación de mecanismos eficiente de intercambio de información, podría relacionarse más que en incentivar el uso de un mismo sistema de información, cuyo resultado ya conocemos, en asegurarnos que todos capturamos lo mismo porque es relevante para el análisis, toma de decisiones y evaluación de los programas y políticas de seguridad. Esta estrategia en algunas buenas prácticas se denomina como interoperabilidad semántica, lo que nos permite que todos los actores registrarán los mismos conceptos o campos de información, enfocado en la utilidad de la misma.

- **Mayor participación de la ciudadanía en la evaluación de las políticas y programas de seguridad.** En la adopción del policiamiento basado en evidencia, es decir en generar y evaluar la evidencia disponible para mejorar la actuación policial, es fundamental realizar alianzas entre las instituciones policiales y otros actores, por ejemplo academia y sociedad civil, lo que permitiría transferir el conocimiento necesario para gradualmente implementar métodos de evaluación más rigurosos en determinar qué sirve y cómo mejorar aquello que no da los resultados esperados. De acuerdo al grado de madurez en la adopción del uso de evidencia como una actividad sistemática en la toma de decisiones policiales (Peter Martin, 2019), podríamos clasificar las instituciones policiales en:
 - Innovadoras.** Agencias que realizan de manera formal alianzas con centros de investigación o universidades para documentar la evidencia y formalizar su implementación en la institución. Las acciones que permiten mantener esta sinergia son la generación de publicaciones o revistas de investigación que fortalezcan la dinámica de documentación y uso de evidencia.
 - Cautas.** Aquellas corporaciones policiales que manifiestan interés en documentar la evidencia, sin embargo presentan grandes resistencias organizacionales para llevarlo a cabo. Acciones como nombrar a un auditor externo para este proceso podrían impulsar y transformar las resistencias en proyectos piloto de implementación.
 - Resistentes.** Las corporaciones policiales que no tienen la intención de documentar o emplear evidencia debido a que consideran que es suficiente

considerar la experiencia de su personal como base de la información para la toma de decisiones. En estos casos, una declaración de los mandos, así como una identificación de prioridades de investigación son acciones que permiten iniciar la adopción de este modelo de policiamiento.

En el caso mexicano, aunque no existe una estadística puntual, podríamos mencionar que la gran mayoría de las instituciones policiales caen en la tercer categoría, y algunas por excepción en la segunda. En este sentido, la sociedad civil organizada e incluso la academia pueden jugar un rol importante en impulsar la adopción de generación y uso de evidencia de manera sostenida.

d. Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad

Desde finales de los años 90 se han entregado recursos federales para seguridad a los estados, fue hasta 2011 cuando los municipios también empezaron a recibir recursos específicos para esta materia. En diferentes estudios, se ha criticado la falta de indicadores que permitan evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, aún cuando durante algunos años, al menos 2015 al 2018 se consideró como un destino de recursos federales el Seguimiento y Evaluación de los mismos. En este sentido, de manera anual los estados debían entregar una encuesta institucional y un reporte de evaluación. En gran medida estos ejercicios evaluaban procesos y no resultados o impacto, al menos no de forma causal.

En este sentido, podemos identificar que otra área de oportunidad relacionada con la falta de indicadores del impacto en el ejercicio de los recursos está relacionado con la falta de modelos de operación y teoría de cambios de los Programas con Prioridad Nacional. Aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, estos programas como su nombre lo indica reflejan las prioridades nacionales consensuadas por el máximo órgano en la materia. Existe entre ellos una heterogeneidad en el grado de documentación de sus procesos, equipamiento e infraestructura e incluso perfil del capital humano necesario. Mientras el Programa al que actualmente pertenece el Control de Confianza, “Profesionalización, certificación y capacitación de policías estatales, municipales, custodios y ministeriales con énfasis en sistema de justicia penal acusatorio, derechos humanos y perspectiva de género”, tiene muy definido un perfil de su capital humano y certifica procesos; por otro lado tenemos “Fortalecimiento y/o creación de las Unidades de Inteligencia Financiera en las entidades federativas” o al “Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional y de ejecución de medidas para adolescentes” que poco han madurado un modelo de operación. Es indispensable que los actuales 10 Programas con Prioridad Nacional contemplen al menos una teoría de cambio, componentes de los mismos y mecanismos de evaluación, estos últimos deberían tomar como base un diagnóstico en cada uno de los estados.

Adicional al reto de enmarcar mejor la problemática a resolver y los componentes de los Programas con Prioridad Nacional, que podemos denominar como un **área de oportunidad sustantiva**, existen dos aspectos fundamentales a atender para complementar la situación actual: **uno político y otro administrativo**.

En el caso del político está vinculado con el esquema de pesos y contrapesos para la definición de criterios de distribución. Los integrantes del Consejo Nacional: Presidente de la República y Gobernadores son quienes aprueban la ponderación para la distribución de los fondos. En este sentido, cuando han existido variaciones importantes en la cantidad anual que reciben los estados e incluso los municipios, la presión hacia el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por parte de los integrantes del Consejo es inmediata.

Por otro lado, actualmente las haciendas estatales reciben de manera periódica una distribución proporcional del recurso anual, mismo recurso que atraviesa por un procedimiento administrativo interno para llegar al ejecutor del gasto. Este procedimiento puede tardar meses, y anteriormente años. ¿Cuál son las probables explicaciones detrás de este evento? En principio la utilización de los intereses generados por el recurso una vez ingresado o su posible uso para otras necesidades apremiantes del estado para después atender el objeto del recurso federal en materia de seguridad. Este reto administrativo, implica también un problema de corrupción que implica a proveedores de servicios donde se manipulan los precios con el objetivo de verse beneficiados.

Parte de la solución a esta problemática podemos interpretarla a través de las siguientes acciones que el gobierno ha desarrollado al momento:

- A. **Propuesta del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para centralizar el ejercicio del gasto en algunos rubros.** Este ejercicio novedoso trajo consigo algunas críticas por parte de otros órdenes de gobierno bajo el argumento de la vulneración del principio de autonomía entre órdenes de gobierno, mismo que fue atendido a través del énfasis en el carácter de voluntario de dicho esquema. Sin embargo, emplear solamente el criterio de precios eficientes sería subutilizar este mecanismo. Es decir, se podría ampliar su beneficio, por ejemplo a través de mecanismos que impulsen una política tecnológica en la materia. Una de las grandes necesidades identificadas con la potencialización del uso de videocámaras está relacionada con la generación de analíticos que permitan mejorar la identificación de objetos o analizar el contenido del video grabado.

En otros países, estos esquemas han permitido desarrollar clústeres de innovación donde las empresas logran financiamiento para innovación y el gobierno incide en la agenda de desarrollo tecnológico. Sería importante explorar bajo qué esquemas de patentes es atractivo para ambas partes desarrollar proyectos de desarrollo y aplicación.

- B. **Incluir actores adicionales en la estimación de los criterios de distribución del recurso federal en la materia.** En este caso, se incluyó específicamente al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, sin embargo el instituto es especialista en generar la estadística nacional, no necesariamente procesarla para generar productos específicos de análisis. Se identifican dos retos para consolidar los mecanismos de estimación de los criterios: uno es la calidad de la información, aún se necesita mejorar la calidad de la misma de una forma importante para aplicar métodos más robustos metodológicamente hablando; por otro lado, la participación de actores con una mayor experiencia en la evaluación, existen por ejemplo organismos dedicados en específico a estas actividades que aportarían de manera importante.

d. Estrategias de propósito específico

Por otro lado, en lo que se refiere a las estrategias de propósito específico, un común denominador en todas es la necesidad de una agenda integral para resolver la problemática. El éxito del policía es disuadir la comisión de un delito, aunque esto contradiga todos la mayoría de los indicados con que son evaluados institucionalmente los policías en nuestro país: el número de detenciones. De hecho, mientras menos detenciones realice un policía implica que está previniendo el delito, si es que se atienden las causas de la ocurrencia del delito.

Para hacer un poco más claro este punto en particular vale la pena en revisar la teoría de las actividades rutinarias donde se establecen los tres elementos necesarios para la ocurrencia de un delito: objetivo deseable, delincuente capaz y la ausencia de un guardián eficaz.

Justo el policiamiento orientado en la resolución de problemas ayuda al policía a identificar cómo desarrollar mecanismos eficaces de guardián y cómo disuadir a los posibles delincuentes de llegar a sus objetivos deseables. Hasta aquí se podría pensar que el trabajo del policía es suficiente para disminuir de manera permanente la incidencia delictiva. Sin embargo, esto no es del todo cierto, existe en cada delito causas estructurales que deben ser atendidas, de lo contrario la disminución delictiva será solamente temporal, no importando si esta temporalidad son meses o años.

Para lograr la atención de las causas estructurales es fundamental el liderazgo que las instituciones policiales puedan desarrollar, necesitamos policías que se conviertan en agentes de cambio. Esto es posible aplicando métodos de análisis para generar productos que nutran las discusiones con los demás actores involucrados en la problemática. De tal forma que el éxito permanente de las estrategias específicas no radica solamente en lograr el desarrollo de una buena unidad de inteligencia financiera en los estados, sino en desarrollar agendas integrales y medibles en cada problemática con los actores corresponsables. A continuación se identifican algunos:

Tabla 1.7 Relación de actores corresponsables y estrategias específicas

Estrategia específica	Actores corresponsables
E. Estrategia de combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> · Sector público <ul style="list-style-type: none"> ✘ Servicio de Administración Tributaria ✘ Petróleos Mexicanos ✘ Fiscalía General de la República · Sector privado <ul style="list-style-type: none"> ✘ Expendios de combustible ✘ Cámaras o asociaciones de gasolineras
F. Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (mejor conocido como lavado de dinero o lavado de activos), defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el abatimiento de estos delitos	<ul style="list-style-type: none"> · Secretaría de Hacienda y Crédito Público · Comisión Nacional Bancaria y de Valores · Fiscalía General de la República · Tesorerías estatales · Tesorería municipales
G. Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia	<ul style="list-style-type: none"> · Poder Legislativo · Fiscalía General de la República · Poder Judicial
H. Estrategia para combatir el Robo a autotransporte y pasajeros en carreteras	<ul style="list-style-type: none"> · Empresas de logística · Fiscalías locales · Empresas de autotransporte
I. Estrategia para abatir el tráfico de armas	<ul style="list-style-type: none"> · Fiscalía General de la República · Fiscalías locales · Secretaría de Relaciones Exteriores

Un elemento común en las cinco estrategias específicas es la especialización requerida para llevar a cabo dichas actividades criminales, es decir, implica en todos los casos un grado complejo de organización donde los integrantes de la organización pudieran desempeñar al menos una de las siguientes funciones:

- **Coercitivo**, son aquellos delincuentes que ejecutan las acciones criminales, por ejemplo sicarios, para el caso de los delitos mencionados en la estrategia serían los siguientes:

- *Mercado ilícito de Hidrocarburos*: delincuentes relacionados con la identificación de posibles zonas de extracción, traslado de equipo y maquinaria necesario para realizar la extracción, extracción y traslado de combustible a la zona de resguardo, principalmente;
- *Robo a autotransporte y pasajeros en carreteras*: delincuentes que llevan a cabo la vigilancia del segmento carretero donde realizar la actividad criminal, realizar como tal el robo al autotransporte o transporte de pasajeros; y traslado del botón a la zona de bodega o reunión;
- *Tráfico de armas*: realizar la compra, transporte y resguardo de armas, así como el contacto con los posibles clientes y la concreción de la operación.

• **Económico / financiero**, son los delincuentes cuyo principal objetivo es introducir en el sistema financiero legal las ganancias ilícitas de la actividad criminal. En el caso mexicano, existen al menos cuatro unidades administrativas con atribuciones relevantes y una más recién creada: Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Falsificación o Alteración de Moneda (UEIORPIFAM) y la Unidad de Análisis Financiero (UAF), de la Fiscalía General de la República; así como la aún División de Antidrogas de la Policía Federal; por otro lado, se ha creado una recién Guardia Financiera dentro de la estructura de la Guardia Nacional, al menos en documento (Vélez, 2019). Sin embargo en la práctica distamos de tener una coordinación efectiva en torno a este diseño administrativo.

De hecho a nivel mundial existe una discusión acerca del balance idóneo entre transparencia, intercambio de información y costo asociado a la implementación de medidas que tengan por objetivo disminuir el internacionalmente conocido lavado de dinero, debido a que la regulación de cada país es distinta ha sido complejo impulsar medidas internacionales que de manera eficiente conjunte una base de datos descriptiva que sea de utilidad (Levi and Reuter, 2006), en muchos casos trabajos etnográficos han sido muy útiles para complementar la descripción de la problemática.

Finalmente, algunos organismos intergubernamentales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, así como la Organización Internacional de Policía Criminal, INTERPOL por sus siglas en inglés, tienen dentro de su agenda el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación internacional para impactar esta problemática en alguno de los siguientes tres momentos: en la identificación de la fuente del dinero (ya sea legítimo o ilegítimo), durante el movimiento del dinero (a través del sistema financiero, por movimiento físico, oa través del comercio internacional sistema), o cuando se utiliza el dinero; quienes destacan la relevante participación del sector privado para poder atender los retos que implican el intercambiar información del sector con el objetivo de prevenir el lavado de dinero.

Para este grupo de criminales, existen dos estrategias específicas: la de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (mejor conocido como lavado de dinero o lavado de activos), defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada y la relativa a agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia.

Aún cuando la propuesta del cambio de legislativo apunta a disminuir los tiempos de implementación de una medida judicial respecto a la monetarización de bienes

propiedad de grupos criminales, el reto sigue siendo mejorar la capacidad ministerial de judicializar y ganar casos donde las estructuras financieras y económicas de los grupos criminales se vean impactadas.

- **Político o social**, estos delincuentes generalmente otorgan legitimidad social o política a quienes desarrollan actividades coercitivas. La reputación que estos delincuentes tienen dentro de las comunidades donde viven les otorgan la capacidad de legitimar las acciones criminales que se desarrollan en su entorno. Aunque no existe una estrategia definida en específico para este grupo en específico, el objetivo de Crear un Consejo de Construcción de la Paz pudiera fungir como contrapeso natural a la imagen que generan estos delincuentes.

El principal elemento detrás de la descripción del tipo de actividades o grupos relacionados con el crimen organizado es entender que no existe aún en el Estado mexicano la capacidad desarrollada para entender la dinámica de la delincuencia organizada con un método o herramienta que permita desarrollar una estrategia mucho más focalizada. Existe en el continente una orientación a crear grupos de trabajo que han juzgado estas redes como en el caso de la red Lava-Jato, o el caso Fujimori-Montesinos, incluso el de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. El común denominador de estos ejemplos está vinculado con la capacidad de análisis para describir y analizar una red integrada por más integrantes de los que la capacidad de la memoria humana tiene para analizar.

Existen herramientas desarrolladas para el análisis de esta información, que han sido implementados en estos casos, el resultado por ejemplo ha sido identificar a los integrantes de dichas redes criminales que fungían como los enlaces entre subgrupos, incluso entender que la estrategia más efectiva no siempre es dividir un grupo a través de sus integrantes más conectados, sino a través de aquellos que proporcionan una mayor legitimidad al grupo.

Es decir, las estrategias específicas de la agenda nacional de seguridad, descansan su éxito en la capacidad policial de implementar mecanismos novedosos de análisis que tengan un impacto directo en la coordinación con el ministerio público para judicializar casos y aplicar la justicia en los espacios que concentran hasta un 50% de la violencia.

Capítulo 2

Gobiernos Estatales: primeras acciones y pistas por seguir

A. Resultados de la segunda etapa de *Por un México Seguro*

I. ¿Cómo se hizo esta etapa del proyecto?

El Proyecto *Por un México Seguro* ha sido planteado bajo la premisa de fomentar un canal de comunicación entre los gobiernos estatales y los ciudadanos alrededor de las políticas de seguridad pública. El principal objetivo es poner a disposición de la población aquello que los gobiernos estatales han hecho o planean hacer en torno al que, sin duda, es el principal tema que preocupa a la población: la inseguridad.

Como se explicó en la primera fase del proyecto³¹, cuando los hoy gobernadores eran candidatos, la información que sirve de base para el siguiente análisis se recolectó a través de una serie de cuestionarios diseñados por el Observatorio Nacional Ciudadano. La ventaja de esta metodología es que nos permite estandarizar la solicitud de información, ya que todos los gobiernos reciben el mismo cuestionario, a través del mismo mecanismo de contacto y con las idénticas instrucciones. De ese modo, si el diseño del instrumento de recolección de información tuviera algún sesgo, éste sería igual para todos los participantes, no impactando los ejercicios de comparación que pudieran hacerse con los resultados.

Además, los cuestionarios nos permiten solicitar información sobre rubros específicos que, muchas veces, los gobiernos pasan por alto, ya sea porque no los toman en cuenta en su visión del problema o porque carecen de información. Cualquiera que sea el escenario, se trata de información relevante a la que los ciudadanos deben tener acceso.

En esta segunda etapa del proyecto, el cuestionario diseñado por el Observatorio Nacional Ciudadano como instrumento de evaluación se divide en dos partes, a saber, una “general” y otra que indaga sobre 11 rubros específicos:

- a. Política de drogas
- b. Lavado de dinero
- c. Tráfico de armas
- d. Trata de personas
- e. Prevención social de la delincuencia
- f. Procuración de justicia
- g. Impartición de justicia
- h. Reclusión y reinserción social
- i. Policía
- j. Coordinación con autoridades municipales
- k. Derechos Humanos

En ambas partes del cuestionario se plantean preguntas alrededor de: i) el diagnóstico que tienen los gobiernos estatales sobre la situación de seguridad de su entidad; ii) dimensiones prioritarias y objetivos de corto, mediano y largo plazo; iii) primeras acciones emprendidas.

³¹ *POR UN MÉXICO SEGURO. NOTA METODOLÓGICA. DISPONIBLE EN: [HTTP://ONC.ORG.MX/MEXICO-SEGURO/NOTA_METODOLOGICA.PHP](http://ONC.ORG.MX/MEXICO-SEGURO/NOTA_METODOLOGICA.PHP)*

En esta etapa de *Por un México Seguro*, establecimos comunicación con los gobiernos de 8 entidades cuya administración tiene apenas unos meses de haber comenzado, a saber, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco, Veracruz y Yucatán³². Estas son, también, las entidades cuyos candidatos a la gubernatura fueron invitados a participar en la primera etapa del proyecto, meses atrás. Cabe resaltar que, en aquel entonces, también fueron convocados los candidatos a la gubernatura de Puebla, entidad que hoy nuevamente está por celebrar elecciones, luego del lamentable deceso de la Gobernadora Martha Erika Alonso.

Si bien es importante tener acceso a lo que los 32 gobernadores tienen que decir sobre sus políticas de Seguridad Pública, enfocarnos en aquellos que empiezan nos permite, por un lado, hacer una revisión sobre los primeros pasos que han dado los gobiernos estatales y trazar una hoja de ruta para darles seguimiento a sus políticas a lo largo de toda la administración y no sólo cuando una coyuntura desfavorable nos obliga a voltear a ver la realidad de una entidad que pasamos por alto en lo cotidiano.

Entre 7 y 8 meses después de haber arrancado, algunas medidas han sido tomadas por estos nuevos gobiernos respecto al tema más urgente que enfrentamos. Así, analizar cuáles son estas primeras decisiones será revelador en, por lo menos, dos sentidos: ¿qué rubros son los más urgentes a los ojos de los nuevos gobiernos? Y, hacia dónde apuntan los primeros pasos de la que será una trayectoria de seis años.

Tal vez más importante es, sin embargo, la oportunidad de identificar las pistas que los propios gobiernos nos proponen para seguir de manera cuidadosa a lo largo de su administración. La improvisación y las decisiones reactivas -más que prospectivas- han mostrado ser altamente costosas en el pasado. Por esa razón, en el Observatorio Nacional Ciudadano se exploran los proyectos que ya visualizan las administraciones locales para desde ahí analizar qué tanto se corresponden a los diagnósticos planteados y, de paso, darles seguimiento en el mediano y largo plazos. Así, en el análisis que a continuación se ofrece, no buscamos evaluar políticas que, claramente, están en sus primeras etapas, sino poner el acento en la claridad que hay en los proyectos, en qué tanto responden a los diagnósticos hechos por los propios gobiernos y, en general, qué revelan esas primeras acciones sobre los gobiernos que apenas comienzan.

Además, gracias al diseño de las dos etapas del proyecto, es posible comparar algunas de las respuestas ofrecidas por los gobernadores, ahora que ostentan el cargo, con aquellas que ofrecieron cuando eran candidatos. Este aspecto es importante porque, de manera lógica, los ciudadanos tendríamos que esperar que, tras los primeros meses de gobierno, los diagnósticos se hayan afinado y algunas de las propuestas perfeccionado. Además, esperaríamos que algunas ideas que durante las campañas electorales estaban en etapa embrionaria, hoy gocen de cierta claridad. Desde luego, esta segunda arista depende completamente de que los hoy gobernadores hayan aceptado participar en las dos fases del proyecto lo cual, desgraciadamente, no es la actitud dominante de los mandatarios.

II. Participar o no participar en este ejercicio: ¿cómo interpretarlo?

Como puede verse en la Tabla 2.1 de los 8 gobernadores convocados a participar en la segunda etapa del proyecto, sólo 4 accedieron y enviaron alguna colaboración. Guanajuato, Jalisco y Yucatán, respondieron la totalidad del cuestionario propuesto, especificando los rubros en los que no tenían la información, o bien, si se trataba de aspectos de su política de seguridad que aún estaban por definirse. Morelos, por su parte, sólo respondió el cuestionario general,

³² EN LOS ANEXOS DEL DOCUMENTO, EL LECTOR PODRÁ ENCONTRAR CÓMO FUE EL PROCESO DE ENLACE CON LAS OFICINAS DE LOS GOBERNADORES.

no pronunciándose sobre la ausencia de respuestas en el cuestionario de los rubros específicos. Así, Morelos se integra parcialmente en el análisis.

Los contenidos de los cuestionarios y el nivel de detalle que ofrece cada uno de los cuatro gobiernos estatales que decidieron participar es muy variable. Esas diferencias, de hecho, también serán motivo del análisis que se ofrece en la siguiente sección. Sin embargo, antes de pasar a ello, es importante reparar en aquellos que, habiendo sido invitados, decidieron no enviar sus respuestas y, con ello, integrarse a esta segunda etapa del proyecto.

Los gobiernos de Chiapas, Ciudad de México, Tabasco y Veracruz no accedieron a participar en este ejercicio. Las razones que cada uno de ellos arguyó son distintas: el gobierno de Chiapas aceptó participar y acordó turnar el cuestionario correspondiente, sin que éste haya sido devuelto hasta el momento de cerrar este texto. En Ciudad de México, a pesar de que se mostró cierta voluntad de responder, argumentaron ante nuestro enlace que no recibieron la instrucción de la titular del Gobierno para atender la petición. En otras palabras, no se negaron a participar, pero tampoco accedieron a hacerlo. Veracruz y Tabasco, por su parte, declinaron explícitamente a brindarnos la información solicitada en el cuestionario. Incluso, este último, dijo no contar con ella.

Tabla 2.1 Entidades convocadas que participaron en Por un México Seguro

	Primera etapa del proyecto*	Segunda etapa del proyecto
Chiapas	No	No
Ciudad de México	Sí, extemporáneo	No
Guanajuato	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sí
Morelos	No	Sí, primera parte del cuestionario
Tabasco	Sí	No
Yucatán	No	Sí

FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC. * SE EXCLUYE EN CASO DE PUEBLA. EN ESTA ETAPA, LOS PARTICIPANTES ERAN CANDIDATOS A GOBERNADORES EN LA ETAPA DE CIERRE DE SUS CAMPAÑAS ELECTORALES.

Más allá de las razones que ellos ofrecen, ¿cómo podemos interpretar que la mitad de los gobiernos estatales hayan decidido no participar en este ejercicio que busca recopilar información de interés para los ciudadanos y ponerla a su alcance?

La experiencia previa, tanto en la primera etapa del proyecto como considerando a aquellos que sí participaron en la segunda etapa, nos sugiere que responder al cuestionario enviado por el Observatorio Nacional Ciudadano es un ejercicio que realiza materialmente un equipo de funcionarios que recaban información, la organizan y consolidan y que, usualmente, pasa por la autorización del propio Gobernador antes de ser enviada para su análisis. Es decir, en algunos casos, este ejercicio llegó al más alto nivel del gobierno estatal, para su conocimiento y validación. Este rasgo es relevante para el análisis puesto que nos permite analizar esta información como representativa de lo que cada uno de los Gobernadores asume -o no- como su proyecto en materia de seguridad pública. Entonces, si las respuestas hablan de los gobernadores en turno y su quehacer en torno a este preocupante problema, las “no respuestas” también son elocuentes.

Enseguida se plantean una serie de escenarios posibles que explicarían por qué la mitad de los gobernadores que fueron invitados a participar en este ejercicio optaron por no hacerlo. En cada escenario, además, se ofrecen pistas analíticas de qué implicaciones tendría si estos escenarios factibles fueran, además, reales. Al final, se ofrece un esquema que recapitula estas posibles explicaciones (Figura 2.1).

a. Falta de coordinación en el equipo del Gobernador

Un primer escenario supondría que el Gobernador tenía la voluntad y ánimo de participar en el proyecto, compartiendo su diagnóstico, objetivos, principales retos y primeras acciones pero una falla de coordinación interna impidió que el cuestionario fuera respondido y enviado al Observatorio. En este sentido, el Gobernador pudo haberse enterado de la invitación recibida y dado la instrucción de responder, la cual no fue debidamente concretada. También es posible que esta fase del proyecto no llegara a oídos del Gobernador o su equipo cercano. En ambos casos, este escenario sugiere falta de liderazgo del mandatario con su equipo y, tal vez más importante, que para el gobernador en cuestión y/o su equipo no resulta relevante comunicar y dar a conocer las acciones emprendidas hasta ahora en torno a la Seguridad Pública.

b. El formato de cuestionario que propusimos les resultó poco amigable

El cuestionario que se propuso desde el Observatorio Nacional Ciudadano pudo parecerles poco amigable, tal vez porque eran preguntas precisas que daban poco margen a responder de manera general. Es cierto, además, que el cuestionario pretendía darles oportunidad de compartir la trayectoria que en seguridad habían emprendido en los primeros meses de gobierno considerando diagnóstico, objetivos a corto, mediano y largo plazo, las posibles modificaciones presupuestales, institucionales o normativas que pudieron haber implementado en estos primeros meses. Además, se indagaba en propuestas relativas a distintos aspectos del tema, para evitar reduccionismos que conduzcan a “inseguridad=violencia=narcotráfico”, o maniqueísmos que hacen pensar que las opciones de los gobiernos se limitan a una elección entre “la paz o la guerra”. Ahora bien, es comprensible que siete u ocho meses puede ser poco tiempo para lograr definir una política de seguridad estatal completa, por esa razón los participantes tenían la oportunidad de responder “por definir”. Aquí vale la pena subrayar que aceptar que quedan puntos “por definir” nos deja rastros de una política en construcción y transformación, mientras que no responder, sólo nos deja dudas sobre los gobiernos y sus acciones en este tema.

c. El Gobierno tiene otras prioridades

La oficina de un Gobernador debe, muy seguramente, tener múltiples tareas y conflictos que resolver día a día. En ese sentido, es probable que responder a un cuestionario enviado por el Observatorio Nacional Ciudadano sea desplazado por otros asuntos más importantes. ¿Qué puede ser más importante que comunicar a los ciudadanos sus primeras acciones en materia de seguridad pública? Es posible argumentar que al abstenerse de participar no necesariamente se está negando a los ciudadanos la posibilidad de acceder a tan valiosa información, puesto que ésta es solo una de las múltiples vías para conocer la política de seguridad. Ahora bien, si los gobiernos tienen esta información y puede ser accesible al público, el esfuerzo de completar el cuestionario y con ello asegurarse de que ésta llegue a algunos usuarios es marginal. En este sentido, un gobierno con ánimo de divulgar sus acciones y comunicare con sus representados tendería a utilizar todas las plataformas posibles para llegar a ellos.

d. Prefieren otros espacios para dar a conocer su política de seguridad

Muy cercano al escenario anterior, es posible que, teniendo una política de seguridad clara, los gobiernos estatales estimen que el Observatorio Nacional Ciudadano no era el intermediario adecuado para darla a conocer y prefieran hacerlo a través de otro foro. Dado que el Observatorio ha mostrado ser un organismo apartidista, es posible entonces que su reticencia a dar a conocer su proyecto por esta vía descansa en dos elementos: 1) Que no consideren que las organizaciones de la sociedad civil, en general, son espacios adecuados o legítimos para intermediar su comunicación con el público. De ser el caso, además de ser una generalización poco pertinente, echaría por tierra la contribución de las OSC en el proceso de democratización de nuestro país y la importancia que hasta el día de hoy tienen para articular las inquietudes y preocupaciones de los ciudadanos; 2) Que prefieran otros foros en los que no están obligados a detallar su propuesta y pueden mantener un discurso más bien vago. Así, declaraciones ambiguas realizadas en diversos foros y reuniones a puerta cerrada con sectores específicos, tienen una posibilidad de réplica reducida e indirecta y dejan siempre la puerta abierta a que estos dichos se pierdan o escapen a cualquier ejercicio de rendición de cuentas.

e. No tener que rendir cuentas en el futuro sobre las pistas que ofrecen en el cuestionario

Ya antes se ha dicho que el proyecto *Por un México Seguro*, particularmente en su etapa dos, ofrece a los ciudadanos la posibilidad de identificar las primeras acciones de los gobiernos estatales y, además, revela algunos proyectos que los propios gobernadores establecen y que podremos seguir como pistas de análisis en el futuro. Entonces, gracias a que esta información queda documentada y accesible a todo el público, eventualmente será posible regresar sobre esas pistas y, a partir de ello, analizar las acciones de gobierno cuando esté a la mitad o cercano al final. Así, lo que queda establecido en los cuestionarios y, por ende, accesibles permanentemente al público a través del archivo del Observatorio, es una forma de compromiso que establecen los gobiernos de los estados con los ciudadanos y así se pueden llamar a cuentas en el futuro. En otras palabras, la voluntad de participar en este tipo de ejercicios también habla de la disposición de gobiernos y gobernadores a rendir cuentas en el largo plazo.

f. No consideran necesario que los ciudadanos conozcan su política de seguridad

Es posible que los gobernadores y sus equipos consideren que el problema de la inseguridad es un asunto de los políticos o de las élites económicas y sociales que tienen foros y mecanismos de intercambio de información privilegiados. Por esa razón, poco interés tendrían de poner su política de seguridad, objetivos y primeras acciones, al alcance y escrutinio de los ciudadanos, sobretodo si consideran que éstos últimos ni comprenden ni les interesa el tema. Una postura tal estaría ignorando todas las transformaciones que en materia de seguridad se han logrado gracias a la participación de los ciudadanos (organizados o no), así como el hecho de que la seguridad está entre las principales preocupaciones de todos. Siendo los ciudadanos los principales afectados por las condiciones de seguridad críticas del país, esto ya no es un asunto de élites, sino un tema que nos compete a todos. Mantener lejos de los representados las medidas tomadas y por tomar en materia de seguridad pública no hará más que profundizar la brecha que existe entre los ciudadanos y la clase política.

Los escenarios antes discutidos suponen, en todo caso, que el gobierno del estado cuenta con una política de seguridad que guía sus acciones y las medidas que adopta y que, en todo caso, no llega a vaciarse en el cuestionario que da forma a la segunda etapa de *Por un México Seguro*. Sin embargo, este supuesto podría no actualizarse.

g. Que tras los primeros meses de gobierno aún no tengan un plan de seguridad

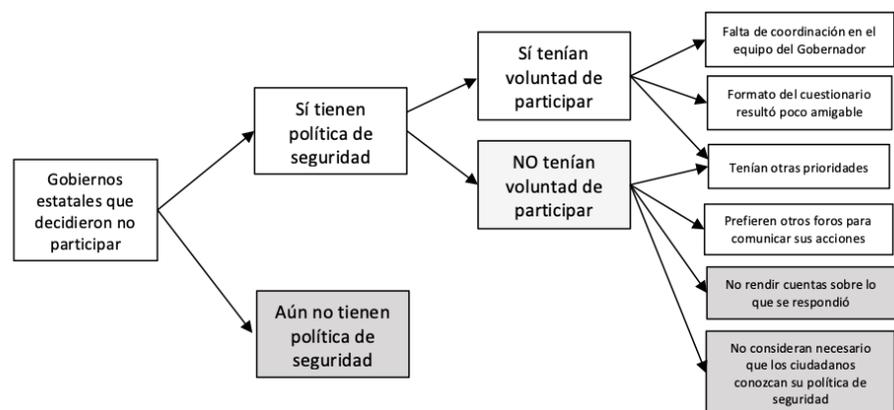
El último escenario sobre el que proponemos reflexionar es que los gobiernos estatales, 7 u 8 meses después de que ha comenzado su periodo, no cuenten con una política de seguridad o con la información necesaria para responder al cuestionario enviado que, como el lector podrá ver, toca temas esenciales. Si este fuera el caso, las implicaciones serían graves pues la magnitud y complejidad del problema, más en unos estados que en otros, exige que se atienda a partir de directrices clara, acciones pertinentes, auditables y susceptibles a corregirse. En otras palabras, nada que provenga de la improvisación o de la mera reacción a coyunturas servirá para resolver la parte estructural del problema.

A pesar de que todos los escenarios previstos -y resumidos en la Figura X- dan como resultado que el gobierno del estado no aporta información al proyecto susceptible de ser analizada y de que ésta quede al alcance del público a través de los mecanismos previstos en *Por un México Seguro*, hay tres escenarios posibles que resultan especialmente preocupantes. Por una parte, están aquellos que, a pesar de que el gobierno en cuestión cuenta con una política de seguridad que guía las decisiones que toma en esta materia, no se convierten en materia de análisis en este documento como una forma de evitar rendir cuentas en el largo plazo (E) o bajo la convicción de que comunicar a la población estos diagnósticos, objetivos y primeras acciones no es considerado como parte de las obligaciones del gobierno estatal (F). En ambos casos, la falta de respuesta descansa en la opacidad y, en ese sentido, es que se trata de algo grave.

Desde luego, es posible argüir que la información que podría servir para dar respuesta al cuestionario puede estar al alcance de los ciudadanos si éstos recurren a colectarla a través de diferentes instancias, revisando los programas de desarrollo o los sectoriales. Sin embargo, una verdadera política de transparencia no sólo supone no ocultar información sino garantizar que sea accesible y, como se ha dicho, para esa labor un instrumento como *Por un México Seguro* no rivaliza con otras plataformas y, por el contrario, suma en la labor de poner al alcance de más ciudadanos la política de seguridad de estos gobiernos estatales que recién comienzan.

Por otro lado, la carencia de política de seguridad (G) a meses de haber iniciado las administraciones locales que se analizan resulta particularmente preocupante. La falta de políticas que descansen en diagnósticos precisos e información confiable es esencial para resolver progresivamente este complejo problema. De otro modo, los gobiernos quedan condenados a reaccionar con lo poco que tienen cuando coyunturas específicas lo obligan a ello.

Figura 2.1 Posibles escenarios para explicar la no participación de algunos gobernadores en la segunda etapa del proyecto Por un México Seguro



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

El objetivo de la sección precedente no es especular de forma ociosa respecto a las razones por las que cuatro de ocho gobiernos estatales decidieron no participar en este ejercicio. En cambio, el objetivo es explorar algunas posibilidades que nos permitan poner en perspectiva los alcances de esta negativa. Además, esta revisión de potenciales escenarios, sugiere diversas pistas sobre los incentivos e intereses de los gobernantes a integrarse o no al proyecto. En esa medida, nos permite valorar de manera particular la participación de los gobiernos de Guanajuato, Jalisco, Morelos y Yucatán. Como se verá en el análisis puntual de sus repuestas, que se ofrece en la siguiente sección, lo que los gobernadores de estos estados comparten no siempre será motivo de reconocimiento y, en algunos casos, tendremos críticas y reproches que hacerles. Sin embargo, apreciamos su disposición a someterse a nuestro análisis y, en todo caso, al escrutinio de los ciudadanos que consulten el presente estudio.

III. El inicio de la (larga) ruta

Ante la complejidad del tema de inseguridad y violencia, las soluciones mágicas y de efectos inmediatos deberían de quedar descartadas *a priori*. Por esta razón, el Observatorio Nacional Ciudadano solicitó a los Gobernadores que recién arrancan su administración algunos detalles de lo que ha sido el inicio de ésta que, afirmamos, es una larga ruta por seguir. ¿Cómo describen el camino cuyos primeros trazos están irremediamente atados a las acciones y omisiones de sus antecesores? ¿Qué tan claro es para los mandatarios que se trata de una ruta larga? ¿Cuáles son los primeros pasos dados y hacia dónde apuntan? Estas y otras preguntas se exploran enseguida a través de tres apartados, en los que se analizan las respuestas ofrecidas por los gobernadores de Guanajuato, Jalisco, Morelos y Yucatán³³.

a. Afinando el diagnóstico

En la primera etapa de *Por un México Seguro* se enfatizó que ningún proyecto de seguridad prometía buenos augurios si no partía de un diagnóstico adecuado de la situación por la que atravesaba el país en general y su estado en particular. Desde luego, una vez que los gobernadores asumieron el cargo, es de esperarse que, con información más completa y precisa, realicen algunos ajustes que afinen su visión sobre el estado de las cosas y sobre las políticas que habrán de implementarse. ¿Qué tan amplia es la brecha entre lo que los entonces candidatos previeron y lo que los gobernadores hoy enfrentan?

A cada gobierno se le preguntó si la situación en su entidad era mejor, igual o peor que la que previeron durante la campaña electoral. Los gobiernos panistas de Guanajuato y Yucatán coinciden en señalar que la situación es igual a lo que previeron.

Por una parte, el Gobernador de Guanajuato, Diego Sinhue Rodríguez, reconoce mayor fortaleza institucional y asegura que la situación fue tal como la previó en campaña en los 11 rubros evaluados. A simple vista, puede suponerse que el hoy gobernador, durante su campaña electoral, contaba con un diagnóstico robusto que sólo ratificó al llegar a asumir la Gubernatura. Sin embargo, de acuerdo con lo que su equipo de campaña presentó en la primera etapa de *Por un México Seguro*, el diagnóstico era vago e impreciso. De hecho, ante la pregunta explícita sobre la situación de su entidad se limita a responder “el diagnóstico es el que reflejan los datos que publica el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, sin dar más detalles ni evocar tales datos.

En ese sentido, cuando el gobierno de Guanajuato explícita como principal -y único- reto que enfrenta su administración los homicidios dolosos, muestra en qué medida estos indicadores son necesarios, pero de ninguna manera suficientes, para comprender las condiciones de inseguridad y violencia en esa entidad o en cualquier otra parte del país.

³³ LOS CUESTIONARIOS COMPLETOS ESTARÁN DISPONIBLES EN LA PÁGINA WEB DEL OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO, A TRAVÉS DEL MICROSITIO *POR UN MÉXICO SEGURO*.

Por supuesto, no se pretende aquí menospreciar el peso de las estadísticas de criminalidad y violencia, sin embargo, se debe subrayar que un conjunto de tasas y porcentajes inconexos no necesariamente constituyen un diagnóstico y, entonces, pueden suponer una visión miope, cuando no precaria, de la realidad.

El caso de Yucatán, por ejemplo, ilustra bien la importancia de evocar los datos estadísticos a partir de un hilo conductor y, con ello, ofrecer los trazos de un diagnóstico sobre la situación de la entidad. En el cuestionario, el gobierno del estado ofrece interesantes estadísticas que provienen de registros oficiales, encuestas de victimización y percepción del delito en la “entidad más pacífica”. Esto, además, se contrasta con la realidad nacional a través de herramientas semejantes y, con ello, se fortalece la idea de que los bajos niveles de violencia y delito registrados en Yucatán son, de hecho, sobresalientes. No obstante, en el diagnóstico se reconoce que la impunidad y la percepción de inseguridad rompen con esta visión tan favorable. Por un lado, se reconoce que sólo el 11.8% de los delitos se denuncia y que la falta de castigo a los delincuentes preocupa a casi una cuarta parte de la población.

Lo que el Gobernador Mauricio Vila Dosal y su equipo no incorporan a su diagnóstico son posibles explicaciones alrededor de la paradoja que significa el tener bajos niveles de incidencia delictiva registrados y una percepción relativamente desfavorable sobre la seguridad entre los ciudadanos. Precisamente, mejorar la percepción que sobre la seguridad pública tienen los ciudadanos es, a decir del gobierno de Yucatán, uno de los principales retos que enfrenta esta administración, junto con incrementar los niveles de cooperación entre los tres niveles de gobierno, otras entidades federativas e instancias internacionales. Para atender el reto de mejorar la percepción que los yucatecos, el gobierno propone un camino que se podría sintetizar en la siguiente fórmula:

$$\uparrow \text{Percepción favorable de la seguridad pública} = \uparrow \text{Niveles de Paz} + \downarrow \text{Incidencia delictiva} + \text{Mejora del desempeño institucional} + \downarrow \text{Impunidad}$$

Aunque el gobierno de Yucatán sugiere algunas pistas para mejorar los niveles de paz, a simple vista algo resulta confuso en el planteamiento previo. Si, como el propio diagnóstico lo afirma, los niveles de paz e incidencia delictiva en la entidad son ejemplares, ¿cómo explicar su efecto en la percepción desfavorable de la seguridad pública? En ese sentido, tal vez la apuesta más clara debería reposar sobre la mejora del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia que, en todo caso, deberían tener efectos sobre la impunidad, los niveles de paz y la incidencia delictiva.

Respecto a los rubros específicos, el gobierno de Yucatán es consistente al afirmar que en 10 de los 11 rubros la situación es tal como la previó en campaña, dejando aparte “tráfico de armas”, en el que reconoce que aún no tiene suficientes elementos para responder. Ahora bien, no podemos saber qué tanto el diagnóstico de campaña se confirmó una vez que el Gobernador Vila asumió el cargo, pues no participaron en la primera etapa del proyecto.

Uno de los hallazgos más inquietantes, y que abona al argumento de que las estadísticas sobre criminalidad y violencia no deben ser vistas por sí solas como diagnóstico, lo ofrece el gobierno de Jalisco. Durante la primera etapa de *Por un México Seguro*, el equipo que encabeza el Gobernador Enrique Alfaro presentó diagnósticos vastos y convincentes que tomaban en cuenta distintas dimensiones. Así, la expectativa para esta segunda parte es que las previsiones se afinarían y se presentarían ideas similares con ajustes precisos. Sin embargo, el gobierno de Jalisco nos advierte que han tenido que darse a la tarea de reformular los diagnósticos pues, al llegar al gobierno, detectaron importantes irregularidades que arrojan una realidad peor que la prevista. En 7 de los 11 rubros evaluados, el Gobierno de Jalisco asegura que la situación que encontraron es peor de la que previeron, mientras que en “Política

de drogas”, “lavado de dinero”, “tráfico de armas” y “trata de personas”, reconocen que aún no pueden estimar qué tanto se aleja la situación de la que consideraron al momento de plantear su proyecto de campaña. ¿Qué clase de irregularidades han hecho que el primer gobierno de Movimiento Ciudadano tenga que comenzar esta larga ruta más atrás de lo que habían estimado en campaña?

De acuerdo con lo respondido en el cuestionario, en los primeros meses de la joven administración Enrique Alfaro se detectaron “asuntos administrativos y operativos del orden legal” (p. 2), entre ellos, un mal estado en las instalaciones y recursos materiales, mala gestión de los recursos, impunidad, actos de corrupción, así como la precariedad y manipulación de las cifras de incidencia delictiva de que disponen.

Claramente, todas las irregularidades que este gobierno argumenta haber encontrado tienen importantes implicaciones no sólo en el diseño e implementación de cualquier política, así como de sus probabilidades de éxito o fracaso. Además, debieran tener consecuencias en términos jurídicos. No debe pasarse por alto que un factor de tensión partidista puede incidir en la postura crítica que el Gobierno de Alfaro muestra ante su antecesor, el priista Aristóteles Sandoval. Este puede ser un reflejo cotidiano entre gobiernos de partidos antagónicos y, de hecho, se refrenda con algunas de las críticas que hace el Gobernador de Morelos, el Morenista Cuauhtémoc Blanco, respecto a la situación que heredó del perredista Graco Ramírez. Un posible sesgo partidista, sin embargo, no atempera la gravedad de los hallazgos reportados por el Gobernador Alfaro y, por el contrario, nos ofrece pistas que habrá que seguir en el mediano y largo plazo de manera específica: ¿cómo se piensan corregir estos problemas? ¿cómo impactan en el diagnóstico exhaustivo de la situación? ¿qué consecuencias tendrán estos hallazgos para los antiguos funcionarios responsables?

A reserva de que el diagnóstico tendrá que reformularse una vez que se tengan datos más confiables de incidencia delictiva, el gobierno de Jalisco subraya tres elementos clave que dibujan un panorama grave para esta entidad, a saber: 1) La violencia cotidiana; 2) La descomposición de las instituciones públicas y la sociedad y; 3) el avance del crimen organizado en el control territorial. Este último punto llama la atención por dos razones, la primera es que los gobiernos en funciones, aunque reconocen la presencia de grupos delictivos de peso en sus jurisdicciones, suelen matizar -e incluso minimizar- la posibilidad de que estos ejerzan un importante nivel de control territorial, dado que esto supone su propia fragilidad. En este caso, el gobernador de Jalisco asume que el crimen organizado avanza en el control de territorios y, aunque no se detalla ni cómo, ni cuáles, ni en qué magnitud, parte de un asumir un reto más grande que la noción de “presencia” u “operaciones” de grupos criminales en su demarcación. Este rasgo, sin embargo, debe leerse en el contexto de la valoración crítica que el nuevo gobierno de Jalisco tiene de su antecesor. Dicho de otro modo, el reto del control territorial ejercido por el crimen organizado es resultado de gobiernos anteriores. Ahora bien, la segunda razón por la que este elemento llama la atención es que el Gobernador Alfaro nos brinda una pista de análisis que habremos de seguir en el mediano y largo plazo. Es decir, no sólo habremos de observar lo que este gobierno tiene que decir sobre las operaciones del crimen organizado en la entidad, sino que tendremos que dar seguimiento a lo que el gobierno de Alfaro emprenda alrededor de lo que ellos mismos han llamado “el control de territorios” (p. 1) que el crimen organizado ejerce en el estado.

En el caso de Morelos, el gobierno encabezado por Cuauhtémoc Blanco, ofrece como diagnóstico de la entidad una frase poco sustancial y, probablemente, imprecisa: la situación, dice, “es un reflejo del diagnóstico nacional” (p. 1). Sobre éste, por su parte, asume que la implementación de cambios drásticos desde el Gobierno Federal impacta la incidencia delictiva, aunque no especifica en qué sentido, ni cuáles cambios, ni por qué tienen efectos en los índices de criminalidad. Además, afirma que los cambios positivos serán notorios en un periodo de tres años, luego de que la Guardia Nacional entre en funciones. Esto refleja, por

una parte, la alineación del gobernador de Morena con la política del Gobierno Federal. Por otra parte, también sugiere que esta última se traduce (o más propiamente dicho, se reduce) a la Guardia Nacional. Ahora bien, al momento de valorar la situación de inseguridad en la entidad a partir de lo que previó en campaña, entonces el gobernador de Morena se muestra crítico al afirmar que la situación es peor de lo que anticiparon en campaña y enlista una serie de rasgos que sostienen esta visión pesimista:

- Carencia de personal
- Deficiencia en capacitación
- Sueldos dispares entre policías estatales y municipales
- Infiltración de grupos delictivos en actividades policiacas
- Falta de equipo policial y herramientas tecnológicas
- Baja credibilidad de la policía ante la ciudadanía
- Simulacro de estadísticas

Tal como puede apreciarse en la lista precedente, prácticamente toda la crítica que se hace sobre la precaria condición de inseguridad de la entidad descansa en elementos relativos a los cuerpos policiacos y sus malas condiciones. El último rubro, en cambio, se asemeja al hallazgo señalado por el gobierno de Jalisco respecto a la manipulación de registros de criminalidad, sin embargo, el gobierno de Morelos no ahonda más a este respecto. Ahora bien, tras el amplio interés y cobertura que ha tenido el tema de violencia y seguridad desde hace por lo menos diez años, cuesta trabajo pensar que los elementos enlistados no fueran previsibles para quien analice la situación y, en especial, para quien pretende asumir el cargo de Gobernador. Dado que el entonces candidato Cuauhtémoc Blanco no accedió a participar en la primera fase del proyecto, no es posible comparar el diagnóstico que tenía en campaña respecto a éste.

b. Objetivos prioritarios

Un elemento central de los proyectos y planes de gobierno es el objetivo que persiguen. Considerando que los retos en materia de seguridad en cada estado suponen un largo camino por andar, resulta pertinente indagar sobre los objetivos, pero distinguiendo entre lo que pretenden alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.

La Tabla 2.2 compila las respuestas que los cuatro gobiernos que participaron en el proyecto dieron en este tenor. En el caso de Jalisco, el gobierno de Enrique Alfaro establece que los objetivos aún están en proceso de definición. Lo anterior contrasta, por un lado, con la primera fase del proyecto *Por un México Seguro*, en la que el entonces candidato del Movimiento Ciudadano y su equipo presentaron un proyecto muy completo, en el que los objetivos contribuían a su solidez. Es posible que la falta de definición en los objetivos sea resultado de los esfuerzos de redefinición del diagnóstico que el gobierno de Jalisco dice haber emprendido, y el cuál ya se discutió antes.

En el caso de Guanajuato, si bien los objetivos que se plantean son deseables, llama la atención que esta administración no hace diferencia en lo que pretende (y puede) lograrse en el corto, mediano y largo plazo. Esto se convierte en una debilidad de la política que este gobierno pretende poner en marcha y de la cual, según el mismo cuestionario, ya ha dado los primeros pasos.

En la tabla también se muestra que, de los objetivos listados por tres de los cuatro gobiernos, estos pueden ser clasificados en, al menos, cuatro grupos. Por un lado, están los relativos a la disminución de los índices de criminalidad y violencia (i). Como ya se ha mencionado antes, este es un indicador esencial, sin embargo, no debiera verse como el único eje rector de la política de seguridad pues puede tratarse más del síntoma que de la fuente del malestar. Por otro lado, el Gobierno de Jalisco, al referirse a sus líneas de acción prioritarias, utiliza una

noción que resulta más pertinente que “erradicar” o “abatir” las tasas de homicidio, a saber, “contener la escalada de violencia” (p. 3). Es posible que, en el corto plazo, los gobiernos sólo estén en condiciones de “contener” y sólo después, en el mediano plazo, podrán aspirar a revertir esas tendencias.

Además, abundan las menciones a distintas mejoras que se pretenden en términos de fortalecimiento institucional (ii), en especial, respecto a los cuerpos policiacos. En este sentido, el gobierno de Morelos muestra cómo el fortalecimiento institucional es la piedra angular de las metas a alcanzar. El tercer grupo lo constituye el estado de derecho y la legalidad (iii). Esto se expresa tanto en transformaciones normativas como con el combate a la corrupción o abatir la impunidad. Si bien “corrupción” e “impunidad” son dimensiones básicas que se deben tratar, la manera en que los gobiernos las plantean como parte de sus objetivos, se quedan en un nivel demasiado general y no ofrece muchas pistas a través de las cuales dar seguimiento a las políticas de seguridad en el futuro.

Finalmente, hay un conjunto de objetivos que trascienden el ámbito más punitivo para enfocarse en el ángulo preventivo y, por otro lado, el acceso a la justicia incluyente y que se vincule con el desarrollo, en un sentido amplio (iv). Vale la pena mencionar, en este caso particular, que el estado en el que se establece este tipo de objetivos es Yucatán, lo cual es consistente con la política que se propone desde el “estado más pacífico”, la cual pone especial atención a la agenda de combate a la violencia contra las mujeres y el respeto a los Derechos Humanos.

Tabla 2.2 Comparativo de objetivos según plazo

	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> a. Disminución del índice de homicidios dolosos b. Combatir la impunidad c. Incrementar la participación ciudadana en materia de seguridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> a. Disminución del índice de homicidios dolosos b. Combatir la impunidad c. Incrementar la participación ciudadana en materia de seguridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> a. Disminución del índice de homicidios dolosos b. Combatir la impunidad c. Incrementar la participación ciudadana en materia de seguridad pública
Jalisco	Por definir	Por definir	Por definir

Morelos	<ul style="list-style-type: none"> a. Optimizar los recursos humanos, materiales y económicos para mantener operativo al CES b. Homologar los sueldos y prestaciones de los policías c. Fortalecer la Academia Estatal de Estudios Superiores en Seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> a. Fortalecer la participación ciudadana en el Plan de Pacificación de Morelos b. Erradicar la corrupción en la CES c. Fortalecer las estrategias de Mando Coordinado 	<ul style="list-style-type: none"> a. Potenciar las capacidades del C5 a C5i b. Recuperar la confianza de la ciudadanía en la policía c. Que de la Academia Estatal de Estudios Superiores en Seguridad egresen los mejores policías de México
Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> a. Fortalecer los programas de prevención del delito y reinserción social b. Fortalecer el marco normativo de seguridad y justicia c. Mejorar el desempeño (profesionalización) de los elementos de seguridad y justicia 	<ul style="list-style-type: none"> a. Disminuir la incidencia delictiva en el estado b. Disminuir la impunidad en el estado c. Preservar los altos niveles de paz en la entidad 	<ul style="list-style-type: none"> a. Contar con los niveles de paz y justicia más elevados del país b. Que la seguridad y justicia sean incluyentes y sirvan de base para el desarrollo económico igualitario c. Niveles de paz en la entidad que permitan el pleno ejercicio de los derechos económico, sociales, culturales y ambientales en un marco de democracia y gobernanza

Fuente: Elaboración del ONC

c. Primeras acciones

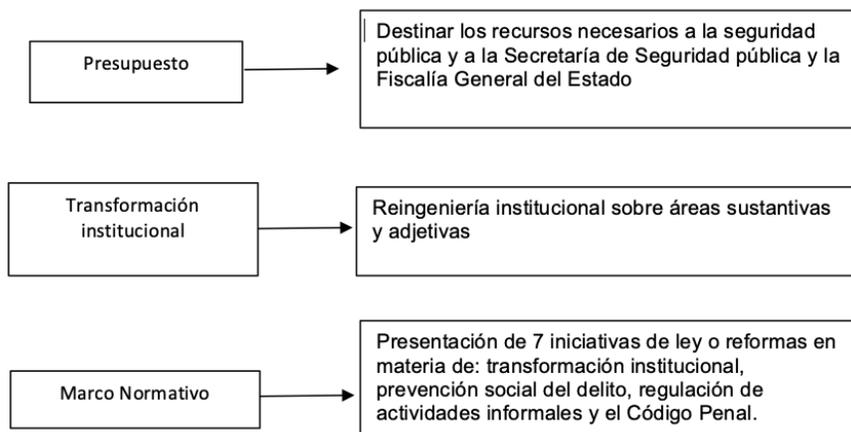
Han pasado entre 7 y 8 meses desde que arrancaron las administraciones estatales objeto del presente análisis. Desde entonces, los titulares de los ejecutivos locales han puesto en marcha una serie de primeras acciones que podemos considerar los primeros pasos en su proyecto de seguridad pública. En este sentido, cuestionamos a los gobiernos de los estados sobre las principales acciones emprendidas en tres dimensiones: i) presupuesto público; ii) transformaciones institucionales; modificaciones al marco normativo. Aunque mucho se puede decir respecto a las repuestas ofrecidas en los cuestionarios, en lo sucesivo trataremos de mostrar un perfil general de cada uno de los estados en este tenor. Cabe mencionar que, además, los cuestionarios específicos permitían recolectar información de las principales acciones emprendidas de acuerdo con cada uno de los 11 rubros antes listados. Dado que sólo dos de los cuatro gobernadores se pronunciaron a este respecto, sus posturas serán retomadas en el perfil general que a continuación se presenta.

i. Guanajuato

Respecto a las acciones emprendidas de manera general las respuestas ofrecidas por el gobierno de Guanajuato son vagas y poco informativas. Tal como muestra la Figura 2.2 en la

única dimensión en la que se logra cierta especificidad es la relativa al marco normativo, el resto se mantiene en enunciados tan imprecisos como “destinar los recursos necesarios” para referirse a las acciones emprendidas en materia presupuestal, sin aclarar cuántos, cuáles y cómo se determinan los criterios de “necesidad” que amparan estas decisiones.

Figura 2.2 Acciones emprendidas por el Gobierno de Guanajuato según dimensión de análisis



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

Las acciones emprendidas por el gobierno de Diego Sinhué Rodríguez se explicitan más en el componente específico del cuestionario, sin embargo, llama la atención que no hay referentes precisos sobre las decisiones presupuestales que han debido tomarse desde que ocupó el cargo.

De entre los 11 rubros incluidos en el cuestionario específico, llaman la atención que, en tráfico de armas, sólo se contemplan operativos, algo más cercano a políticas de decomiso y despistolización, que de desmantelamiento de redes y mercados ilegales. Por otra parte, en lo relativo a la policía, llama la atención que además del incremento a sueldos y prestaciones y el reforzamiento de equipos e infraestructura (acciones comunes en otros gobiernos), el gobierno de Guanajuato reporta la creación de dos cuerpos policíacos, a saber, la Policía Turística y la Policía Rural. Amén de que deben revisarse las atribuciones y condiciones con las que estos nuevos cuerpos policíacos son creados, conviene reflexionar que esto va a contracorriente con la tendencia de unificar policías que hace tiempo se busca en el país. ¿Cómo se explica esto? El cuestionario no brinda elementos para indagar más al respecto, pero la creación y puesta en marcha de estos dos nuevos cuerpos policíacos deberá ser una de las pistas a seguir en nuestra tarea de observar la política de seguridad en esta entidad.

El último rubro que sobre Guanajuato amerita discusión se relaciona con la autonomía de la Fiscalía General del Estado. Por un lado, se trata de un modelo innovador por el que se ha luchado desde distintos frentes, pues la autonomía del fiscal respecto al gobernador apuntala la despolitización de la procuración de justicia. Ahora bien, este modelo que irá ganando peso con el tiempo, apareja un reto de coordinación y de intercambio de información entre el Ejecutivo y la Fiscalía. En los rubros que competen a la Fiscalía, el Gobierno del Estado se limitó a indicarlo y anexó una tarjeta informativa elaborada por la instancia responsable de procurar justicia, la cual contiene cierta información que podría ser útil para responder el cuestionario. En este sentido, el caso de Guanajuato abre una pista de análisis para quienes colectamos información: cuando interpelamos al “Estado”, con mayúscula, ¿deberíamos hacerlo a través de sus múltiples ventanillas? ¿qué tanto de esta independencia en

las respuestas de unos y otros habla del respecto a la autonomía y cuánto de falta de comunicación entre ellos?

ii. Jalisco

Si bien el gobierno de Jalisco reconoció que aún le quedan por definir las acciones, avances y deudas por atender en lo que se refiere a los 11 rubros que constituyen el cuestionario específico, en las tres dimensiones que se exploran en el cuestionario general, el gobierno que encabeza Enrique Alfaro ofrece interesantes detalles sobre las primeras acciones realizadas y, con ello, también señala pistas que podremos seguir en revisiones futuras.

Las acciones enlistadas por el gobierno en cada dimensión se muestran en la Tabla 2.3. Sin embargo, vale la pena reparar en algunos de los aspectos que ésta contiene. Primero, el gobierno de Jalisco muestra que ha emprendido ya una importante reestructura organizacional que pretende separar las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública y la Fiscalía, que fueron fusionadas por el gobierno precedente, el del priista Aristóteles Sandoval. Además, estas transformaciones se reflejan en algunas de las decisiones presupuestales que se han tomado.

A propósito del presupuesto, Jalisco argumenta ser la entidad que más recursos financieros dedica al complejo tema de las personas desaparecidas. Por un lado, a través de los procesos de búsqueda y localización y, por el otro, a través de la Comisión para la búsqueda de personas desaparecidas. No sólo eso. Entre los cuatro gobiernos que participaron, éste es el único que evoca algunas acciones implementadas en este tenor. Desde luego, siendo un mal que afecta de manera particularmente severa a esta entidad, es de esperarse que el nuevo gobierno tome algunas cartas en el asunto. En todo caso, no se trata de un reto no sólo para Jalisco sino para buena parte de las entidades de la república.

En el caso de Jalisco, también llama la atención las alusiones hechas a los Ministerios Públicos como un cuerpo de funcionarios en crecimiento e incorporados en procesos de mejora. De hecho, los gobiernos generalmente, para las transformaciones institucionales, suelen enfocarse en los cuerpos policiales, dejando de lado precisamente al resto de los operadores del sistema de procuración de justicia. Cabe resaltar que, en ese sentido, en el caso de Yucatán también se hace mención a los ministerios públicos, así como a la defensoría pública y las acciones emprendidas para fortalecerla. Eso debe enfatizarse no sólo para observar qué tan consecuentes son estos gobiernos durante el resto de la administración, sino también para subrayar la carencia que supone este aspecto en las políticas de seguridad de las otras entidades.

Finalmente, al revisar los primeros pasos por el nuevo gobierno de Jalisco, llama la atención el vínculo que establece el ejecutivo con la sociedad civil. Por un lado, a través de la presentación de un nuevo sistema de participación ciudadana, el cuál habrá que seguir de muy cerca. Además, también se evoca un acuerdo con parte del sector empresarial para mejorar las condiciones de seguridad de los comercios en la capital del estado. La colaboración entre distintos sectores sociales y el gobierno no es un tema nuevo, sin embargo, es uno que requiere más de nuestras reflexiones para conseguir que los beneficios de esos acuerdos tengan alcances para todos aquellos que no tienen ocasión de tener al gobierno como interlocutor directo.

Tabla 2.3 Acciones emprendidas por el Gobierno de Jalisco según dimensión de análisis
Presupuesto

- La entidad que más recursos dedica a atender el tema de **las personas desaparecidas** a través de su búsqueda y localización (\$40´000,000.00) y la comisión para la búsqueda de personas desaparecidas (\$10´000,000.00).
- Incremento al presupuesto asignado al **Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses** (\$208´806,545.00).
- Convenio entre el SESNSP y el Gobierno de Jalisco para destinar \$427´410,642.00 del FASP a la implementación de **acciones y proyectos específicos** en materia de seguridad.
- Asignación de \$3,955´901,609.00 a la nueva **Secretaría de Seguridad**
- Asignación de \$63´584,466.00 a la **Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción**
- Asignación de \$50´178,924.00 al **Secretariado Técnico del Sistema Estatal Anticorrupción**.
- Asignación de 250´000,000.00 para la **contratación de Ministerios Públicos**
- La **homologación salarial gradual**, para la cual se tiene contemplado un presupuesto de 500´000,000.00
- Asignación de \$42´492,137.00 al **centro de Justicia para las Mujeres**, para mejorar la capacidad institucional y hacer más eficiente su proceso de atención.
- Asignación de \$26´425,000.00 a la **atención integral a víctimas del delito**.

Transformación institucional

- Creación de la **Coordinación General Estratégica de Seguridad**, que coordina y supervisa a la Fiscalía Estatal y la Secretaría de Seguridad y a los organismos públicos descentralizados.
- La **Fiscalía Estatal** sustituye a la Fiscalía General del Estado y se crea la Secretaría de Seguridad (antes Comisaría de Seguridad Pública).
- Se **reestructura la Fiscalía Estatal**, que contempla la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales; las Fiscalías Especiales en Personas Desaparecidas, en Derechos Humanos, Ejecutiva de Investigación Criminal y Regional.
- Se integra la **Comisaría Vial** a la Secretaría de Seguridad.
- Se crea la **Coordinación del Servicio de Protección Estatal** que se encargará de la ejecución de la Ley del Servicio de Protección para el Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Se crea la **Dirección General de la Academia en la Secretaría de Seguridad**.
- Se **reestructura** la Fiscalía de Reinserción Social y se denomina **Dirección General de Prevención y Reinserción Social**.
- Se desintegró la Fuerza Única Metropolitana y **resurge la Policía Metropolitana**.
- Convenio entre la ANTAD y el Gobierno de Jalisco para **incrementar la seguridad en los comercios** de la zona metropolitana de Guadalajara.
- Se implementa la **Comisión Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública** que sesiona de manera permanente.
- Se realiza el proceso de **reestructuración y regularización del “Escudo Urbano C5”**.

Marco Normativo

- Se reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para contemplar entre otras dependencias a la Coordinación General Estratégica de Seguridad, la Secretaría de Seguridad y la Fiscalía Estatal.
- Se emitió la Ley Orgánica de la Fiscalía del Estado de Jalisco.
- Se expide el acuerdo mediante el cual se agrupan y sectorizan dependencias y entidades de la administración pública.
- Se promulgó la Ley del Servicio de Protección para el Estado de Jalisco y sus Municipios y su Reglamento.
- Se presentó un nuevo sistema de participación ciudadana, el cual contempla la primera Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco y menciona que el cargo de titular del Consejo será presidido por un particular y no por la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.
- Se promulgó la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco.
- Se promulgó la reforma a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco, la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para garantizar la integridad y seguridad de las mujeres víctimas de violencia.
- Se promulgó la reforma al Código Penal, en materia de hostigamiento y acoso sexual.
- Se realizaron modificaciones a los reglamentos municipales de la zona metropolitana de Guadalajara derivado de la evidencia problemática de la seguridad en los comercios.
- Se realiza un proceso de revisión del marco jurídico en materia de seguridad y procuración de justicia para, en su caso, proponer al Congreso del Estado las reformas y/o leyes correspondientes, así como, elaborar las reformas reglamentarias a que haya lugar.

FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

iii. Morelos

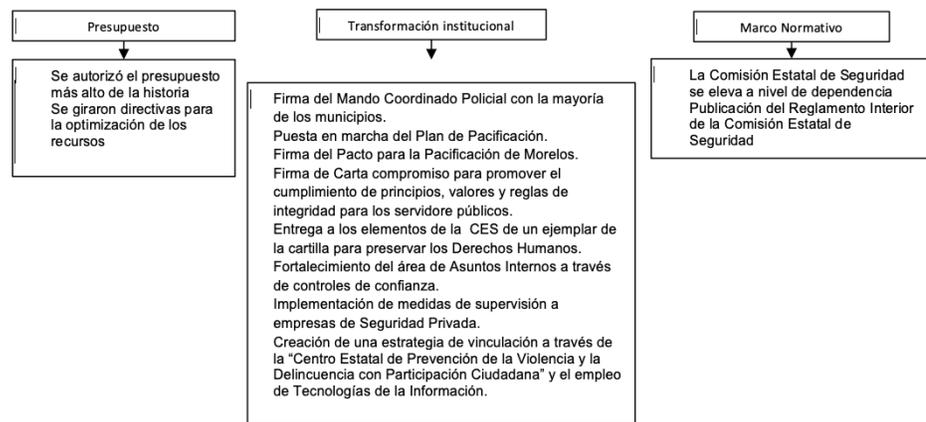
En las primeras acciones tomadas en el estado de Morelos (mostradas en la Figura 2.3), según las respuestas que dieron al cuestionario, el rasgo común es la celebración de actos simbólicos que suponen un principio de coordinación con los tres niveles de gobierno, así como una suerte de “renovación” del servicio público. Firmas de acuerdos, cartas compromiso, envío de directivas o reparto de cartillas, se dibujan como los primeros pasos que, eventualmente, deberían traer consigo acciones específicas o consecuencias visibles. Entonces, habremos de observar qué impacto tienen estos compromisos firmados.

Además, en materia de presupuesto, se establece que los 1,200 millones de pesos consagrados a seguridad es el presupuesto más alto de la historia. Aunado a ello, y en concordancia con los principios de austeridad que enarbola el Gobierno Federal, se distribuyeron directivas para la optimización de los recursos, a decir del Gobierno del Estado. Esto supone una revisión cuidadosa en el mediano y largo plazo de cómo se ejerce el “más alto presupuesto de la historia” (p. 3) y qué tan efectivas son las directrices evocadas para que se ejerza de manera óptima. Probablemente, otros criterios y reglas se unirán para este fin y, de ser el caso, también habremos de observarlo con atención.

No debiera pasarse por alto la mención que el gobierno que encabeza Cuauhtémoc Blanco hace sobre las medidas de supervisión a empresas de seguridad privada que prestan

servicios en la entidad. Tratándose de una industria creciente y con contextos de regulación muy variables en el país, un esfuerzo de supervisión debe, por un lado, ser el resultado de la detección de un problema con el status quo y, en ese sentido, convendría saber más al respecto. Por otro lado, convendrá revisar en el futuro en qué condiciones se da esta supervisión y que logros alcanza.

Figura 2.3 Acciones emprendidas por el Gobierno de Morelos según dimensión de análisis



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

iv. Yucatán

El gobierno de Yucatán es el más generoso de los cuatro que participaron en esta etapa de *Por un México Seguro* cuando se trata de enunciar las primeras acciones emprendidas en los 7 meses que lleva Mauricio Vila Dosal al frente de la administración. Esto ocurre tanto en las tres dimensiones planteadas en el cuestionario general, como en los 11 rubros que constituyen el componente específico. Sin embargo, en algunos de los fraseos que se utilizan para dar respuesta al cuestionario se vislumbra una mezcla entre aquellas medidas ya iniciadas y las que se prevén. Esto es especialmente notorio en la dimensión que refiere al marco normativo, donde lo que se enlista es una serie de iniciativas que no queda claro si ya fueron presentadas ante el Congreso del estado o están por hacerlo.

Además, llama la atención que en la dimensión presupuestal se enlistan una serie de medidas en las que no está del todo claro cómo han implicado (o habrán de implicar) una modificación a la asignación de los recursos públicos en la entidad. En ese sentido, podrían tratarse más de modificaciones de tipo institucional o actividades emprendidas en rubros específicos, más que rasgos del presupuesto.

En todo caso, sabemos que 11% del presupuesto total se ha asignado al tema de seguridad. No tenemos suficientes elementos para determinar si esto representa un avance o no, y tampoco para evaluar la pertinencia de tal proporción a la luz de las condiciones de seguridad por las que atraviesa la entidad.

Respecto a la transformación institucional, ésta se caracteriza por la instalación de mesas que, una vez más, ponen el acento en la agenda de construcción colaborativa de una política de seguridad en la que diversos sectores sociales participen.

Tabla 2.4 Acciones emprendidas por el Gobierno de Yucatán según dimensión de análisis

Presupuesto

- Asignación de \$4,362 millones en materia de seguridad, equivalente al **11% del presupuesto total** para el estado.
- Se autorizó la creación de **300 plazas para nuevos elementos policiales**.
- **Equipamiento y capacitación** a los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública.
- Capacitación a los **Ministerios Públicos**.
- La **investigación científica de los delitos**.
- **Persecución eficiente y eficaz** de los delitos cometidos.
- **Mayor presencia de la Policía** en lugares de riesgo.
- **Operativos de búsqueda y decomiso** de armas e instrumentos prohibidos.
- **Combate frontal al consumo y venta de drogas, narcóticos y otros enervantes** de uso prohibido.
- **Operativos de vigilancia policiaca**.

Transformación institucional

- Instalación de **mesas de seguridad**, grupo multidisciplinario para combatir la impunidad: autoridades estatales de seguridad, jueces, empresarios, académicos y ciudadanos.
- Instalación de la **Mesa de Coordinación Estatal para la Construcción de la Paz**, para el análisis y evaluación de las políticas y acciones de seguridad pública y la creación de sinergias positivas entre el estado y la federación.
- Incorporación, en tanto que **órganos desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública**, del Centro Estatal de Evaluación y Control de confianza, el Centro de Comando, Control, Comunicación y Cómputo, así como el Secretariado Ejecutivo.

Marco Normativo

- **Reforma al Código Penal: Aumento de penas a delitos sexuales** y de los delitos contra la vida e integridad corporal (Iniciativa).
- Adicionar el capítulo "Violencia laboral contra las mujeres" al Código Penal para **tipificar el delito de violencia laboral cometido en contra de una adolescente o mujer** (Iniciativa).
- Adicionar el capítulo "Violencia por parentesco", para tipificar determinadas conductas cometidas por quien ejerce la patria potestad, tutela, guarda o custodia de una niña, adolescente o mujer (Iniciativa).
- Propuesta de reformar la **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán**.
- Se prevé que la **autoridad que brinda atención a mujeres víctimas de violencia, sea diferente de la que atiende a los hombres que han ejercido violencia**.
- Crear **instancias municipales de las mujeres**, de manera que se logre una mayor cobertura de los servicios que se prestan en esta materia.
- Se propone que sea la **titular de la nueva Secretaría de las Mujeres quien presida el Consejo Consultivo del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**, el cual será regulado por el Gobernador mediante decreto.
- Se realizó el **convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública y Tránsito con el municipio de Mérida**, con el objetivo de fortalecer las acciones en materia de vialidad en el municipio.
- Se modificó la **Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública**, con la finalidad de adherir el Centro Estatal de Evaluación y Control de confianza, el Centro de Comando, Control, Comunicación y Cómputo, así como el Secretariado Ejecutivo, como parte de la Secretaría de Seguridad Pública.

Una importante contribución, resultado del análisis de las respuestas brindadas por el gobierno de Yucatán, es el peso notable que tiene la atención a la violencia contra las mujeres, tanto en las acciones generales como en las que se refieren a los 11 rubros específicos.

A propósito de estos, Yucatán destaca por las acciones que reporta en materia de lavado de dinero. Si bien en temas tan complejos como tráfico de armas o trata de personas el cuestionario carece de respuestas, en lo relativo a lavado de dinero se señalan medidas para auditar recursos, identificar aquellos de presunta procedencia ilícita, así como rechazar deducciones e incrementar a recaudación. Aunque se dan por realizadas acciones que, tal vez, apenas son un proyecto, debe hacerse notar que auditar e identificar recursos de procedencia ilícita es sólo una cara de la lucha en contra del lavado de dinero. La otra cara está precisamente en la evasión fiscal y, sobre eso, la mayoría de los gobiernos, estatales y federal, resultan bastante omisos.

Un elemento adicional que vale la pena destacar es que, aunado a ciertas posturas triunfalistas, los gobiernos de los estados ejercen poco la autocrítica. El cuestionario incluía un reactivo en el que los participantes podían responder cuáles eran sus principales avances, pero también sus principales deudas, en las políticas emprendidas en los 11 rubros que constituían el cuestionario específico. El único caso en el que se obtuvo respuesta a ese respecto fue Yucatán.

Si bien no en todos los rubros se presentan algunas deudas que atender, y en algunos casos las que presentan no son del todo claras o precisas, hay algunos rubros que llaman la atención y que, una vez más, dejan pistas a las que puede darse seguimiento en el futuro. Por ejemplo, en el rubro de “reclusión y reinserción social”, el gobierno de Yucatán reconoce como deudas por saldar: a) Trato más humanos a las reclusas y reclusos; b) Mejores condiciones de internamiento; c) Bajo índice de reincidencia y; d) baja incidencia de reclusos.

B. Actualización de los escenarios de riesgos

I. Chiapas

El Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) presenta la actualización del escenario de riesgo para el estado de Chiapas. Este documento tiene como objetivo señalar posibles cambios en las dinámicas delictivas identificadas, así como subrayar la respuesta de la actual administración frente a cada una de las alertas emitidas en la primera edición del escenario <http://onc.org.mx/mexico-seguro/chiapas.php>.

Factor de riesgo 1. Seguridad en la frontera sur

La falta de una estrategia definida en torno al fenómeno migratorio en el estado ha promovido entornos violentos en contra de esta población vulnerable y ha polarizado la convivencia con la población local.

En este formato, desde hace casi un año, el ONC identificó y notificó a las autoridades estatales y las federales, que la cantidad de delitos de alto impacto en Chiapas estaba concentrada en el corredor geográfico que siguen los migrantes centroamericanos desde su ingreso por la frontera de este estado, hasta el municipio de Macuspana, Tabasco. El análisis cualitativo indicó que son las bandas locales, grupos del crimen organizado y la complicidad de las autoridades, quienes permiten la sistematización de la violencia provocada en contra de estos grupos vulnerables en la entidad.

Ante este contexto, el pasado 13 de octubre de 2018, un grupo de aproximadamente 1,000 migrantes, salieron de San Pedro Sula, Honduras, con la intención de llegar en caravana a territorio estadounidense. Durante todo el recorrido hasta la frontera con Chiapas, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación documentaron un aproxima-

do de 7,000 personas que se fueron sumando a lo largo del recorrido³⁴. Según declaraciones de los mismos migrantes, algunas de las motivaciones más frecuentes para emprender una movilización con estas características fueron: las amenazas y ataques recibidos en ciertos puntos de su recorrido por México³⁵; la promesa del presidente Andrés M. López Obrador a acreedores a una visa humanitaria y con esta obtener trabajo³⁶ y falta de oportunidades en sus países de origen³⁷.

A lo largo de estos meses, la falta de un posicionamiento claro por parte del gobierno federal y el despliegue de una estrategia coordinada entre las autoridades de los estados de Tabasco y Chiapas han provocado que la migración vía caravanas continúe, y con éstas, efectos secundarios y conflictos en las poblaciones de la región. Por ejemplo, enfrentamientos con los locales y las autoridades³⁸ así como la falta de espacios acondicionados para el número de personas que ingresan.

Factor de riesgo 2. Delitos de alto impacto

Los delitos de alto impacto en el estado han cambiado su patrón geográfico hacia la periferia del estado y se han expandido a otros municipios aledaños.

De marzo 2018 a marzo 2019, el número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes se focalizó en ciertos municipios. Por ejemplo, con base en la información del escenario anterior, este delito se presentó principalmente en la zona centro de la valla fronteriza del estado. Sin embargo, en el último año su patrón geográfico cambió para ubicarse en municipios del suroeste y del sureste de Chiapas; además de Arriaga, Villaflores y Palenque. Mientras tanto, permanece el corredor de municipios del norte del estado que conecta con Tabasco con un alto registro de este delito.

Cabe destacar, que en comparación con el año anterior, el análisis geográfico indica que delitos como los robos con violencia, los robos de automóviles y los homicidios, ahora se localizan principalmente en la periferia sureste del estado.

Finalmente, el patrón indica que al menos los delitos de alto impacto continúan presentando comportamientos similares en municipios contiguos (ver anexo).

Factor de riesgo 3. Femicidios y trata de personas

Organizaciones nacionales e internacionales demandan que las autoridades de Chiapas focalicen sus esfuerzos ante el número de femicidios y de denuncias por trata de personas registradas en el estado.

El pasado 16 de febrero, el Observatorio Feminista contra la Violencia a las Mujeres de Chiapas, conformado por diversos colectivos y organizaciones civiles, denunciaron ante los

³⁴ OXFAM. (2019). 7 PREGUNTAS CLAVE SOBRE LAS CARAVANAS DE MIGRANTES DE CENTROAMÉRICA Y LA RESPUESTA DE OXFAM. MAYO 10, 2019, DE OXFAM SITIO WEB: [HTTPS://WWW.OXFAM.ORG/ES/7-PREGUNTAS-CLAVE-SOBRE-LA-CARAVANA-DE-MIGRANTES-DE-CENTROAMERICA-Y-LA-RESPUESTA-DE-OXFAM](https://www.oxfam.org/es/7-preguntas-clave-sobre-la-caravana-de-migrantes-de-centroamerica-y-la-respuesta-de-oxfam)

³⁵ BBC MUNDO. (2019). CARAVANA DE MIGRANTES: AMLO ANUNCIA UN INÉDITO PROGRAMA DE VISAS. MAYO 10, 2019, DE BBC MUNDO SITIO WEB: [HTTPS://WWW.BBC.COM/MUNDO/NOTICIAS-INTERNACIONAL-46166789](https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46166789)

³⁶ MARTÍNEZ, O. (2019). AMLO ENGAÑÓ A UNA MULTITUD DE MIGRANTES. MAYO 10, 2019, DE THE NEW YORK TIMES SITIO WEB: [HTTPS://WWW.NYTIMES.COM/ES/2019/05/02/LOPEZ-OBRA-DOR-MIGRANTES-MEXICO/](https://www.nytimes.com/es/2019/05/02/lopez-obrador-migrantes-mexico/)

³⁷ IDEM, OXFAM

³⁸ VILLEGAS, P; SEMPLE, K. (2019). YA NO SON TAN BIENVENIDOS: UNA CIUDAD MEXICANA CULPA A AMLO POR LOS MIGRANTES. MAYO 10, 2019, DE THE NEW YORK TIMES SITIO WEB: [HTTPS://WWW.NYTIMES.COM/ES/2019/04/22/MIGRANTES-MEXICO-AMLO/](https://www.nytimes.com/es/2019/04/22/migrantes-mexico-amlo/)

medios de comunicación la falta de actuación de la Fiscalía General del Estado en las más de las 18 muertes violentas y los 27 casos de violencia por razones de género registrados hasta ese momento³⁹.

Además, esta información se complementa con el último reporte emitido por el SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres, marzo 2019, en el que se señala a Tapachula y Tuxtla Gutiérrez, como parte de los 20 primeros municipios en el país con el mayor número de feminicidios registrados entre enero y marzo 2019⁴⁰.

Por otro lado, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, publicó en su reporte Trafficking in Persons Report de junio 2018, que la frontera con Guatemala es una zona con altos números de trata de personas por parte de autoridades, bandas locales y el crimen organizado, quienes utilizan a los migrantes para su explotación laboral y sexual a su ingreso por México⁴¹.

Valoración final

A diferencia de años anteriores, en los que Chiapas era un estado con problemáticas internas agudas, pero sin la suficiente atención mediática para que sus gobiernos estatales desarrollaran acciones y estrategias concretas, el fenómeno migratorio de los últimos meses exige que el actual gobernador, Rutilio Escandón, garantice los derechos humanos de estas personas y la estabilidad social de todos sus pobladores.

Además, como se expuso anteriormente, en la mayor parte del estado hay una prevalencia en los delitos como la extorsión, los homicidios dolosos y los robos con violencia, que afectan tanto a la población migrante centroamericanos que caminan hacia el sur de Veracruz como a la población chiapaneca. Cabe recalcar, que el reto del gobierno estatal se incrementa al considerar factores coyunturales del estado como la porosidad de la frontera sur, el número de bandas locales que operan en todo su territorio y la multiculturalidad de la región.

Nota metodológica

El corte de datos utilizados del SESNSP corresponden a las carpetas de investigación iniciadas entre marzo de 2018 a marzo de 2019.

Cómo delitos de alto impacto se consideraron a secuestros, homicidios dolosos, robos de automóviles, robos con violencia, y extorsiones.

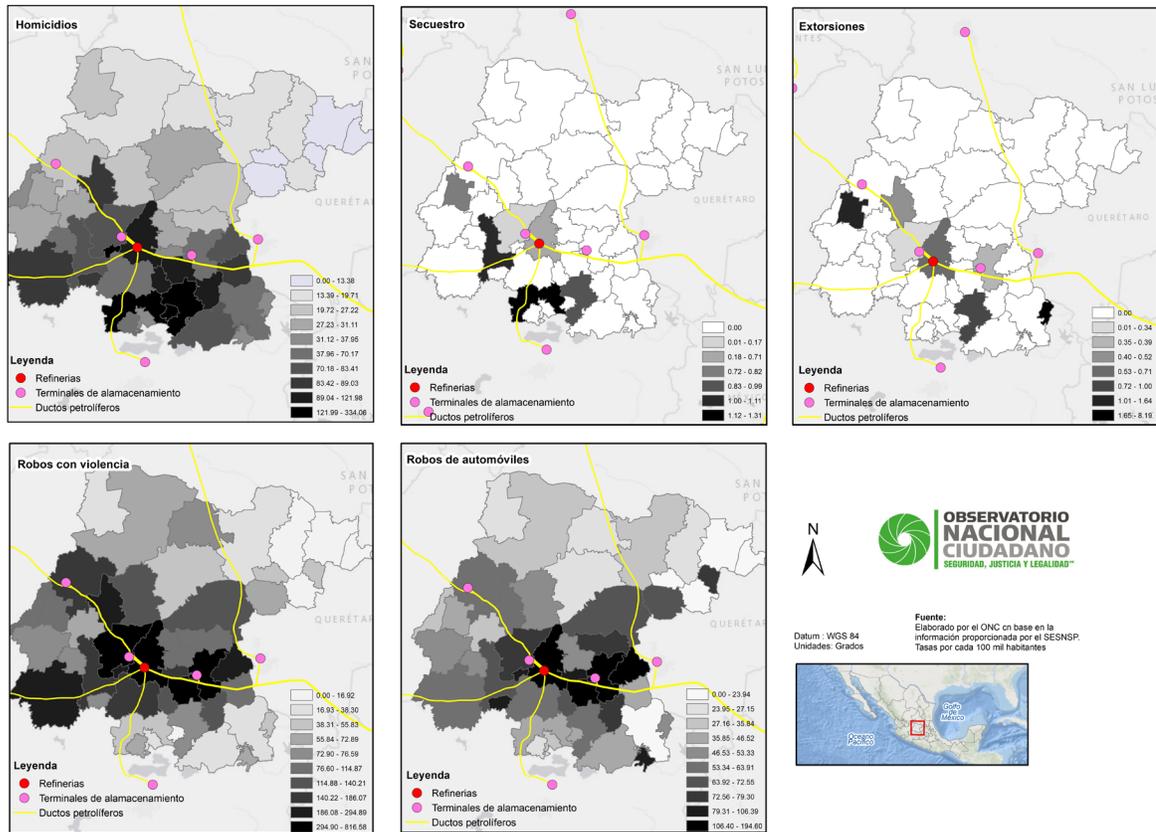
³⁹ CDH FRAY BARTOLOMÉ DE LAS CASAS. (2019). GRAVE INCREMENTO DE VIOLENCIA FEMINICIDA EN CHIAPAS. MAYO 10, 2019, DE CDH FRAY BARTOLOMÉ DE LAS CASAS SITIO WEB: [HTTPS://FRAYBA.ORG.MX/GRAVE-INCREMENTO-DE-VIOLENCIA-FEMINICIDA-EN-CHIAPAS/](https://FRAYBA.ORG.MX/GRAVE-INCREMENTO-DE-VIOLENCIA-FEMINICIDA-EN-CHIAPAS/)

⁴⁰ SESNSP, INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, MARZO 31 2019

⁴¹ UNHCR. (2019). 2018 TRAFFICKING IN PERSONS REPORT - GUATEMALA. MAYO 10, 2019, DE UNHCR SITIO WEB: [HTTPS://WWW.REFWORLD.ORG/DOCID/5B3E0B324.HTML](https://WWW.REFWORLD.ORG/DOCID/5B3E0B324.HTML)

Recursos adicionales
Delitos de alto impacto

Mapa 2.1 Distribución geográfica de los delitos de alto impacto en Chiapas



II. Ciudad de México

El Observatorio Nacional Ciudadano, en el marco del proyecto *Por un México Seguro*, presentó en junio pasado el escenario de riesgo de la Ciudad de México (CDMX) para la actual administración capitalina. En ese documento, se señalaron como parte de los temas principales que dominarían, por su comportamiento y naturaleza registrada durante los años anteriores, la agenda de seguridad del gobierno de Claudia Sheinbaum. Estos fueron: el comportamiento de los delitos de alto impacto, especialmente el incremento de homicidios dolosos, los resultados obtenidos por la instalación de 15 mil cámaras de seguridad en la ciudad y la percepción de los capitalinos en materia de seguridad pública.

El escenario anterior puede ser consultado en el siguiente link <http://onc.org.mx/mexico-seguro/chiapas.php> <http://onc.org.mx/mexico-seguro/cdmx.php>

Factor de riesgo 1. Delitos de alto impacto y la presencia de crimen organizado

Los homicidios dolosos y los robos con violencia han sido los delitos de alto impacto con más crecimiento de abril de 2018 a febrero 2019. El secuestro ha mantenido una tendencia a la baja desde 2015 hasta 2018.

Entre los señalamientos más importantes que se hicieron, estuvieron relacionados con la presencia de grupos del crimen organizado en la CDMX y el posible incremento de los homicidios dolosos en 2019. Respecto al primer tema, entre las declaraciones realizadas por alguna autoridad se identificó la de Ernestina Godoy actual Procuradora de la capital, quien admitió la presencia de estos grupos sin dar más información de este tema⁴². También, el Secretario de Seguridad Ciudadana, Jesús Orta Martínez, en febrero pasado, especificó que podría tratarse de hasta 10 ó 12 organizaciones delictivas dispersas en la ciudad⁴³.

En materia de homicidios dolosos, a 11 meses del diagnóstico inicial, los datos presentados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) indican que este delito ha crecido considerablemente de 2015 a 2018 (53.5%), al igual que los robos con violencia (58.5%), en especial en alcaldías como Iztacalco, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo.

Además, la cantidad de Carpetas de Investigación Iniciadas (CCII) registraron incrementos escalonados para delitos como la extorsión, la cual de octubre 2018 a febrero 2019, creció de esta manera en Álvaro Obregón; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztapalapa; Miguel Hidalgo y Tlalpan⁴⁴. Como explicaciones, Insight Crime mencionó, a mediados de mayo, que en la CDMX este delito está relacionado con la diversificación de organizaciones criminales como la Unión Tepito, quienes tienen una fuerte influencia en ciertas zonas de capital en donde llegan a cobrar hasta 50 mil pesos por semana a los negocios locales, tal es el caso de la alcaldía de Cuauhtémoc⁴⁵.

Por otro lado, a partir de diciembre, el narcomenudeo presentó crecimientos en Coyoacán, Álvaro Obregón y Cuauhtémoc, siendo febrero el caso más dramático para Miguel Hidalgo, pues este delito creció 3 puntos respecto al mes anterior. Cabe destacar que el secuestro fue el único delito de alto impacto que mantuvo una tendencia a la baja, al disminuir 36.3% entre 2015 y 2018.

Factor de riesgo 2. La Ilusión de la Ciudad Segura

Según la ENSU de 2019, la percepción de inseguridad creció en el sur, norte y el oriente de la capital.

El proyecto Ciudad Segura que contempló la instalación de más de 15,000 cámaras en la CDMX, recibió algunos señalamientos en el documento anterior al no ser considerada como una medida que estuviera articulada como parte de una estrategia integral. Al respecto, hace unos días, la actual Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, anunció una inversión de 1,195 millones de pesos para el Centro de Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones (C5) la cual tendrá como objetivo mejorar las condiciones de seguridad en los próximos meses. Con este presupuesto se elaborarán 6 proyectos:

⁴² CRUZ, F. (2018). SÍ EXISTE CRIMEN ORGANIZADO EN LA CAPITAL. ABRIL 24, 2019, DE EXCELSIOR SITIO WEB: [HTTPS://WWW.EXCELSIOR.COM.MX/COMUNIDAD/SI-EXISTE-CRIMEN-ORGANIZADO-EN-LA-CAPITAL-GODOY/1283160](https://www.excelsior.com.mx/comunidad/si-existe-crimen-organizado-en-la-capital-godoy/1283160)

⁴³ COSME, M. (2019) OPERAN EN LA CAPITAL 12 BANDAS DE NARCOMENUDISTAS. MAYO 10, 2019, DE EL SOL DE MÉXICO SITIO WEB: [HTTPS://WWW.ELSOLDEMEXICO.COM.MX/METROPOLI/CDMX/OPERAN-EN-LA-CAPITAL-12-BANDAS-DE-NARCOMENUDISTAS-3111559.HTML](https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/operan-en-la-capital-12-bandas-de-narcomenudistas-3111559.html)

⁴⁴ VER ANEXOS EN DELITOS DE ALTO IMPACTO

⁴⁵ NEVES, Y, CARTEL EXTORTION GETTING WORSE FOR BUSINESSES IN MEXICO CITY. MAYO 21, 2019, DE INSIGHT CRIME SITIO WEB: [HTTPS://WWW.INSIGHTCRIME.ORG/NEWS/BRIEF/CARTEL-EXTORTION-GETTING-MUCH-WORSE-FOR-BUSINESSES-IN-MEXICO-CITY/](https://www.insightcrime.org/news/brief/cartel-extortion-getting-much-worse-for-businesses-in-mexico-city/)

- La creación del Centro de Comando y Control en la Central de Abasto (C2 CEDA), que brindará una mayor seguridad a comerciantes y visitantes;
- El Código Violeta, que consistirá en la distribución de llaveros a mujeres en situación de riesgo, el cual mediante su ubicación geográfica en tiempo real permitirá que sean monitoreadas por el C5;
- La Alianza de Protección, que vinculará al C5 con la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil, así como a la Dirección General del Heroico Cuerpo de Bomberos;
- La Alianza de Movilidad, que integrará los sistemas de transporte de la ciudad a través de cámaras de video vigilancia;
- El proyecto “Conecta y Acerca”, que será una plataforma que permitirá la interoperabilidad entre Centros de Comando; y
- El proyecto Ciudad Segura, que dará mantenimiento al sistema de altavoces de la ciudad⁴⁶.

Por un lado, el análisis sugiere que esta medida debe de contemplar, al menos, que 4 de los delitos de alto impacto, además del narcomenudeo, siguen registrando tendencias al alza en al menos tres alcaldías de la ciudad. Y por el otro, que con base en la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana⁴⁷, las regiones sur, norte, y oriente, registraron incrementos de al menos 1.3 puntos más respecto a diciembre pasado en percepción de inseguridad.

Al respecto, de las 4 regiones contempladas, el oriente de la ciudad tuvo los peores indicadores de percepción de inseguridad en toda la ciudad. En este caso, el transporte público y el caminar en las calles durante la noche, registraron los números más altos⁴⁸. Por su parte, el poniente registró los mejores resultados en percepción de seguridad (86 -76.1 entre diciembre de 2018 y marzo 2019).

Cabe destacar que la inversión anunciada demuestra que la estrategia de Ciudad Segura, que reposa principalmente en la video vigilancia, continuará. Será importante determinar de qué forma se articula este proyecto con el resto de las estrategias de seguridad pública que se están implementando, como el patrullaje policial por cuadrantes.

Factor de riesgo 3. ¿Qué tan protegidos se sienten los habitantes de la capital con sus policías?

El sur de la CDMX es la región en donde sus habitantes confían menos en sus policías y los consideran menos eficientes.

Sin lugar a dudas uno de los retos más urgentes que la administración de Claudia Sheinbaum tiene para la ciudad, es el salir de los cuestionables resultados que dejó el Modelo Óptimo de la Función Policial e incrementar los niveles de percepción en confianza y eficacia de las policías encargadas de la seguridad pública. Tan sólo como dato general, sólo el 35.4% de los habitantes de la capital confía algo o mucho de sus policías⁴⁹.

⁴⁶ ESCOBAR, E. GCDMX INVERTIRÁ 1,195 MILLONES DE PESOS EN PROYECTOS PARA EL C5, MAYO 21, 2019, DE CENTRO URBANO SITIO WEB: [HTTPS://CENTROURBANO.COM/2019/01/17/CCDMX-INVERTIRA-1195-MILLONES-DE-PESOS-EN-PROYECTOS-PARA-EL-C5/](https://centrourbano.com/2019/01/17/ccdmx-invertira-1195-millones-de-pesos-en-proyectos-para-el-c5/)

⁴⁷ ENSU, MARZO, 2019. LA ENSU DIVIDE A LA CIUDAD DE MÉXICO EN 4 ÁREAS GEOGRÁFICAS: CIUDAD DE MÉXICO NORTE A GUSTAVO A MADERO, IZTACALCO Y VENUSTIANO CARRANZA; SUR: BENITO JUÁREZ, COYOACÁN MAGDALENA CONTRERAS Y TLALPAN; ORIENTE: IZTAPALAPA, MILPA ALTA, TLÁHUAC Y XOCHIMILCO Y FINALMENTE, PONIENTE: AZCAPOTZALCO, ÁLVARO OBREGÓN, CUAJIMALPA DE MORELOS, CUAUHTÉMOC Y MIGUEL HIDALGO.

⁴⁸ VER ANEXOS EN PERCEPCIONES DE INSEGURIDAD PÚBLICA

⁴⁹ ENCUESTA NACIONAL DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA, 2018.

Por regiones, en diciembre 2018 y marzo 2019, la ENSU registró resultados poco alentadores en materia de confianza policial, siendo el sur de la ciudad el caso más dramático, el cual pasó de 49.2% a 33% de aprobación⁵⁰. En materia de eficacia policial, una vez más esta región tuvo los porcentajes más bajos de la CDMX, ya que de 35.6% disminuyó a 31.8% en su calificación trimestral. Cabe destacar que para el resto de las alcaldías, los resultados mejoraron sustancialmente los niveles de aprobación: norte (29.7% a 46.2%); poniente (26.3% a 39.7%); y oriente (31.4% a 34.4%)⁵¹.

Contribuir en esta materia, permitirá que las estrategias de seguridad implementadas involucren a la ciudadanía y con ello, mejoren su aplicabilidad y sus resultados.

Valoración final

La CDMX está enfrentando un momento crucial para la toma de decisiones en materia de seguridad pública. Por un lado, los incrementos escalonados de ciertos delitos como la extorsión y el narcomenudeo, hablan de la necesidad de medidas urgentes tanto en la prevención como en la procuración de justicia.

Por el otro, y como fue mencionado desde la edición pasada, la presencia de grupos del crimen organizado demanda que el diagnóstico, presentado hace unos meses por la misma administración de Claudia Sheinbaum, contemple la generación de estrategias basadas en el uso de inteligencia y coordinación entre las autoridades como medidas para diluir su presencia en la capital, sin exponer a la ciudadanía a efectos colaterales de su combate. Por ende, se hace hincapié en que es fundamental que se articulen medidas como la instalación de cámaras de video vigilancia, pero que estas sean verdaderamente útiles para los fines de la persecución penal de los delitos y para el desarrollo de mejores productos de inteligencia que fortalezcan el despliegue policial. Al mismo tiempo, trabajar en la reconstrucción de la confianza de los ciudadanos en sus policías debe considerarse como una parte fundamental de las políticas de seguridad, al margen de la implementación del nuevo modelo de policía que está planteando la federación.

Nota metodológica

El corte de datos utilizados del SESNSP corresponden a las carpetas de investigación iniciadas entre abril de 2018 a febrero de 2019.

Cómo delitos de alto impacto se consideraron a secuestros, homicidios dolosos, robos con violencia, robo de automóviles y extorsiones.

⁵⁰ VER ANEXO CONFIANZA Y EFICACIA DE LAS POLICÍAS ESTATALES

⁵¹ IDEM

Recursos adicionales

Tabla 2.5 Percepción de Inseguridad Pública

Percepción de inseguridad en su ciudad (porcentaje)					
	mar-18	jun-18	sep-18	dic-18	mar-19
CDMX N	94	93.7	87.7	88.4	89.6
CDMX S	90.8	90.8	74.1	70.3	81.6
CDMX O	96.7	93.7	89.5	85.7	87
CDMX P	86.9	88.4	75.5	86	77.1

Percepción de inseguridad en transporte público (porcentaje)					
	mar-18	jun-18	sep-18	dic-18	mar-19
CDMX N	93.2	94.4	90.4	92.8	90.5
CDMX S	84.9	87.9	81.3	84.1	90.8
CDMX O	95.7	94.3	90.7	91.5	93.3
CDMX P	84.4	88	87.2	88.8	81.6

Percepción de inseguridad al caminar de noche en alrededores de su vivienda (porcentaje)					
	mar-18	jun-18	sep-18	dic-18	mar-19
CDMX N	69.8	76.4	72.8	69.8	63.7
CDMX S	53.2	44.8	58.1	53.2	59.7
CDMX O	62.9	59	66.1	62.9	79.6
CDMX P	66.3	63.8	63.8	66.3	57.3

FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN INFORMACIÓN DE LA ENSU

Tabla 2.6 Confianza y eficacia de las policías estatales

Confianza en las policías estatales (porcentaje)		
	dic-18	mar-19
CDMX N	64.8	47.9
CDMX S	62.4	33
CDMX O	56.4	43.8
CDMX P	45	44.8
Promedio	57.15	42.38
Eficacia en las policías estatales (porcentaje)		
	dic-18	mar-19
CDMX N	29.7	46.2
CDMX S	35.6	31.8
CDMX O	31.4	34.4
CDMX P	26.3	39.7
Promedio	30.75	38.03

FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN INFORMACIÓN DE LA ENSU

III. Guanajuato

El Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) presenta la actualización del escenario de riesgo para Guanajuato, en el que subraya el alarmante incremento de homicidios dolosos en el último año, la grave situación del municipio de Celaya al ser considerado el tercer municipio con el mayor número de feminicidios a nivel nacional, y los efectos producidos por las dinámicas de las organizaciones criminales en el sur y el oeste del estado.

El escenario anterior puede ser consultado en el siguiente link <http://onc.org.mx/mexico-seguro/guanajuato.php>

Factor de riesgo 1. Delitos de alto impacto

El mayor número de delitos de alto impacto están concentrados en 18 de los 46 municipios del estado.

En el escenario pasado, se hizo mención de los incrementos en los índices de incidencia delictiva ocasionados por los operativos en contra de la delincuencia organizada en Jalisco y Michoacán, así como por el robo de hidrocarburos en la entidad. De manera particular, los pronósticos indicaron que los homicidios dolosos y los robos con violencia conservarían una tendencia creciente, en contraste con los robos de vehículos, que tenderían a disminuir hacia 2019.

De esta manera, con base en los datos de marzo de 2018 a marzo 2019, es factible señalar que del total de las carpetas de investigación iniciadas (CCII) por homicidio doloso, éstas se han mantenido en 250 muertes mensuales en promedio, siendo septiembre el mes con más casos presentados y junio pasado con el menor de estos delitos. Sin embargo, cabe destacar, que de 2015 a 2018, este delito ha crecido 199% en la entidad (Ver anexos).

Los robos con y sin violencia presentan un comportamiento similar a los homicidios dolosos al tener un crecimiento gradual a partir del 2015 y alcanzando el registro de CCII más altas en el 2018 (Ver anexos). Por su parte, los robos de automóviles entre 2017 y 2018 disminuyeron ligeramente, al registrarse 4944 CCII iniciadas (datos absolutos) en este primer año para terminar 12 meses después con 4150 CCII.

Por último, con base en el análisis geográfico de los datos, es posible identificar que en este último año, los tres delitos mencionados se concentraron principalmente en el corredor industrial de Guanajuato y en los municipios aledaños a los ductos petrolíferos. También se identificó que, tan sólo para el caso de los homicidios dolosos, 18 de los 46 municipios que comprenden al estado están por arriba del promedio de las CCII de marzo de 2018 a marzo de 2019.

Factor de riesgo 2. Feminicidios

Es probable que el número de feminicidios en la entidad está relacionado con la presencia de grupos del crimen organizado en Guanajuato

Según el reporte *Información sobre violencia contra las mujeres*, elaborado por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Celaya es el tercer municipio con más casos de feminicidios a nivel nacional, solo detrás de Juárez, Chihuahua y Hermosillo, Sonora. Al respecto, Anabel Pulido, directora del Instituto para las Mujeres del Estado de Guanajuato, mencionó en una entrevista realizada a principios de febrero, que al menos el 10% de los homicidios de mujeres ocurridos en 2018 estuvieron vinculados con el crimen organizado⁵². Otros reportes como el elaborado por María Salguero, activista y crea-

⁵² MILENIO DIGITAL. (2019). CRECEN FEMINICIDIOS 75% EN GUANAJUATO, LIDERA CELAYA EN CASOS. MAYO 10, 2019, DE MILENIO SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2QBSRLE](https://bit.ly/2QBSRLE)

dora del primer Mapa de Femicidios en México, indican que el 30% de las mujeres asesinadas en la entidad eran familiares o parejas sentimentales de algún grupo delictivo⁵³. Sin embargo, es claro que hasta el momento no existe un reporte del gobierno estatal que clarifique esta información.

Finalmente, cabe destacar que con base en las CCII registradas entre 2015 y 2018 (datos absolutos), este último año registró un 31.2% más de este delito durante el periodo (Ver anexos).

Factor de riesgo 3. Robo de hidrocarburos

Hasta el momento, la estrategia federal está focalizada en evitar la mayor cantidad de robos de huachicol, sin embargo, no considera la presencia de otros delitos de alto impacto como los homicidios dolosos

A finales diciembre, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció en una de sus conferencias matutinas la implementación de la estrategia en contra del robo de huachicol en el país. La estrategia contempló el cierre de los ductos con mayor número de tomas clandestinas, así como la utilización de carrotanques para la distribución de gasolina y diesel hasta las estaciones de servicio.

En Guanajuato, la estrategia llamada Golpe de Timón, la cual consistió en la llegada del Ejército y la Marina a la refinería de Salamanca para su resguardo, fue uno de los estados que registró una mayor reticencia social ante la estrategia gubernamental. Tan sólo, el 30 de enero, pobladores del municipio de San Salvador Torrecillas realizaron bloqueos carreteros con quema de vehículos para evitar el paso de los cuerpos de seguridad⁵⁴. Sin embargo, días más tarde, el ingreso al municipio se logró y se anunció el reconocimiento del cartel de Santa Rosa de Lima como el principal responsable del robo de combustible en Guanajuato⁵⁵. Cabe destacar que desde el escenario anterior, el ONC identificó que tanto este cartel como la presencia del Cártel Jalisco Nueva Generación, eran los probables responsables de los incrementos en los índices de delitos como los homicidios, dada la pugna asociada al interés de ambos por controlar este mercado.

Hasta el momento, la presencia de ambos cárteles se mantiene en la entidad y se han presentado tanto amenazas como enfrentamientos hacia y en contra de las autoridades. Por ejemplo, el pasado 31 de enero, fue localizada una camioneta con explosivos en una refinería en Salamanca, así como distintas narcomantas, en las que el cartel de Santa Rosa de Lima presuntamente se manifestaba en contra de la estrategia federal.

Como fue mencionado anteriormente, es probable que el robo de hidrocarburos esté dejando una importante derrama de delitos de alto impacto en torno a las instalaciones de PEMEX. Ya que, si bien por el momento la estrategia federal está focalizada en evitar la mayor cantidad de robos de hidrocarburos y lograr los ahorros para que la empresa productiva del estado mejore su situación financiera, ésta no ha afectado a los otros delitos. Si se comparan los homicidios dolosos de los últimos tres meses de 2018 y el primer trimestre de 2019, es posible identificar que su distribución geográfica se ha esparcido al noroeste del estado, aunque estos registros hayan tenido ligeras reducciones para ciertos municipios. Además,

⁵³ ESQUIVEL, I. (2018). TÍTULO DE GUANAJUATO, LA REGIÓN CON MÁS FEMINICIDIOS DEL PAÍS. MAYO 10, 2019, DE EJE CENTRAL SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2SR5NNP](https://bit.ly/2SR5NNP)

⁵⁴ VÁZQUEZ, A. (2019). CÁRTEL DE SANTA ROSA DE LIMA VUELVE A AMENAZAR A AMLO. MAYO 10, 2019, DE EL SOL DE MÉXICO SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2WHF15G](https://bit.ly/2WHF15G)

⁵⁵ RODRÍGUEZ, A. (2019). GOBIERNO IDENTIFICA COMO "SANTA ROSA DE LIMA" A ORGANIZACIÓN CRIMINAL DEDICADA AL ROBO DE COMBUSTIBLE. MAYO 10, 2019, DE PLUMAS LIBRES SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2W5DLRA](https://bit.ly/2W5DLRA)

el corredor de municipios generado por los homicidios, que comprendía desde los Apaseos hasta Santiago Maravatio (identificado un año antes, ver anexos), en este último semestre fue sustituido por otro que abarca desde Silao, la Romita hasta Abasolo (Ver anexos). Es decir, la presencia criminal se ha mantenido, aunque hayan cambiado sus patrones geográficos.

Valoración final

Guanajuato vive momentos críticos en materia de delincuencia en casi la mitad del estado. Los homicidios dolosos, los robos con y sin violencia, los feminicidios y el robo de hidrocarburos son parte del clima de violencia, consecuencia de incrementos paulatinos de estos delitos y de su agudización en menos de un año. La ruta para resolver estos problemas no es sencilla y requiere los esfuerzos coordinados del gobierno federal y estatal para asegurar que los efectos de las políticas sean sostenibles.

Nota metodológica

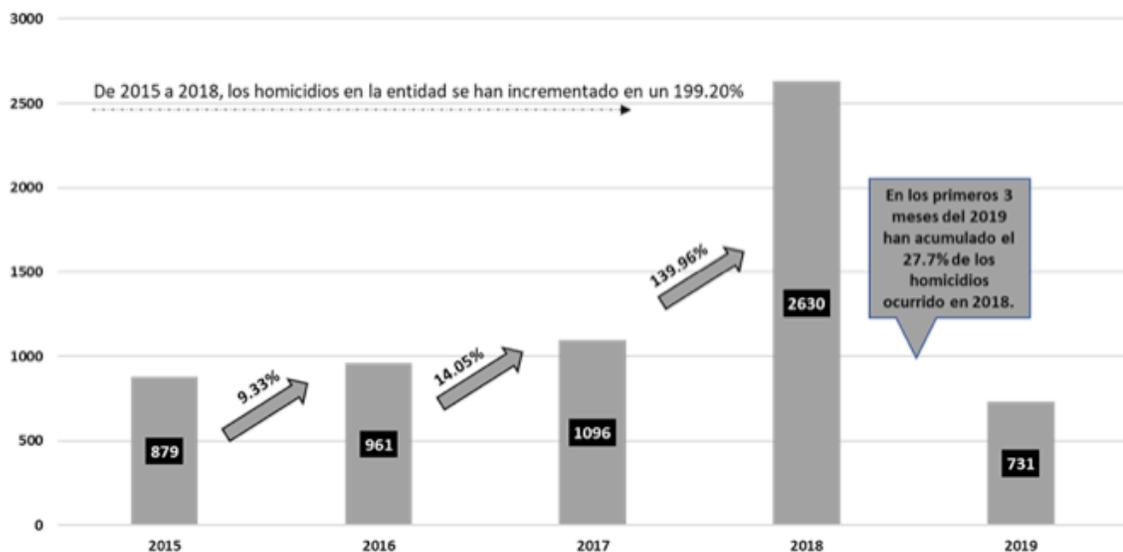
El corte de datos utilizados del SESNSP corresponden a las carpetas de investigación iniciadas entre marzo de 2018 a marzo de 2019.

Cómo delitos de alto impacto se consideraron a secuestros, homicidios dolosos, robos de automóviles, robos con violencia, y extorsiones.

Recursos adicionales

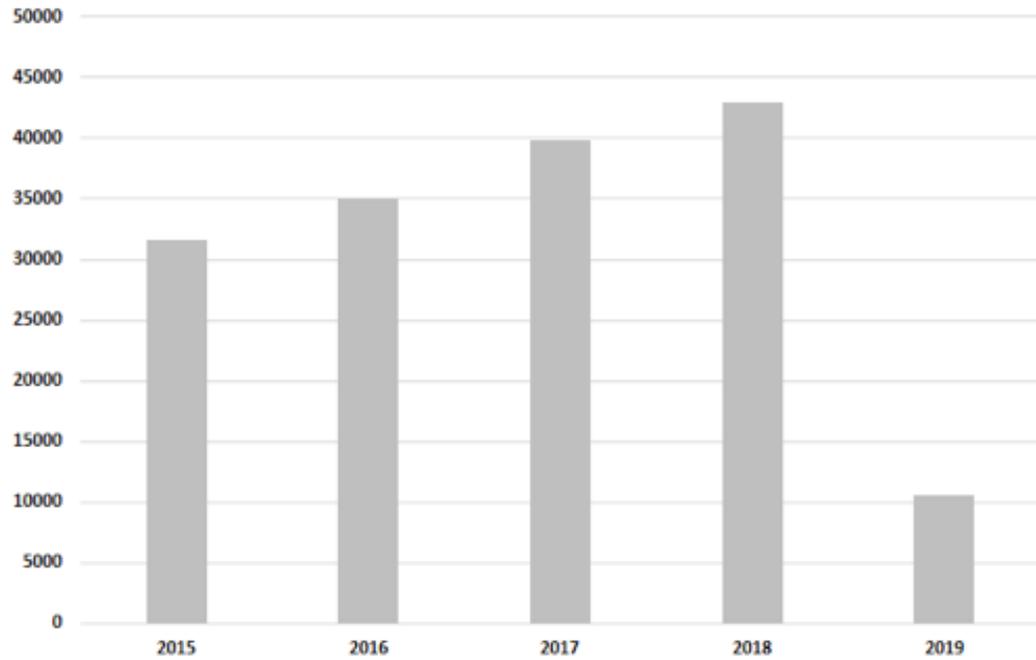
Delitos de alto impacto

Gráfica 2.1 Carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso en Guanajuato



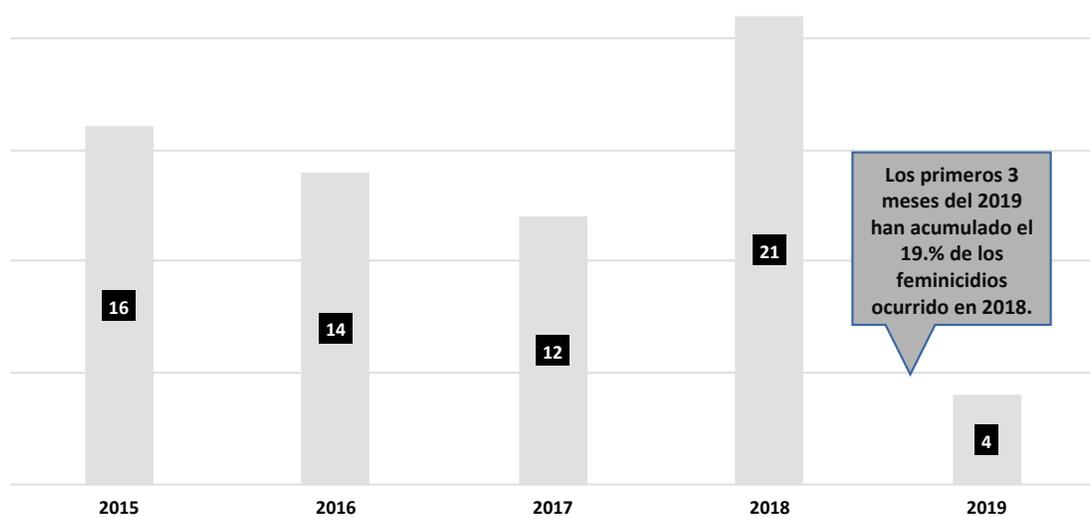
FUENTE: ELABORADO POR EL ONC CON BASE EN LAS CCII POR EL SESNSP

Gráfica 2.2 Carpetas de investigación iniciadas por robo con y sin violencia en Guanajuato



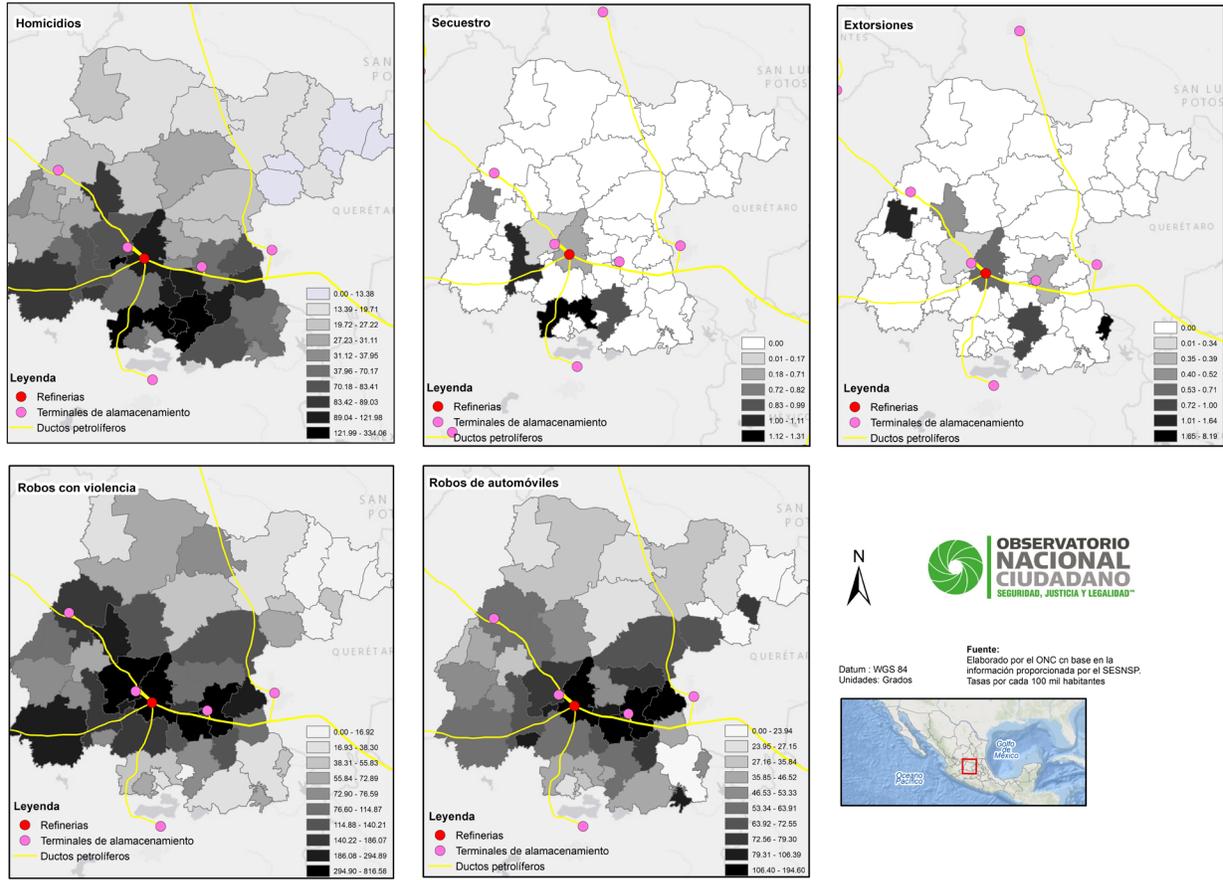
FUENTE: ELABORADO POR EL ONC CON BASE EN LAS CCII POR EL SESNSP

Gráfica 2.3 Carpetas de investigación iniciadas por feminicidio en Guanajuato



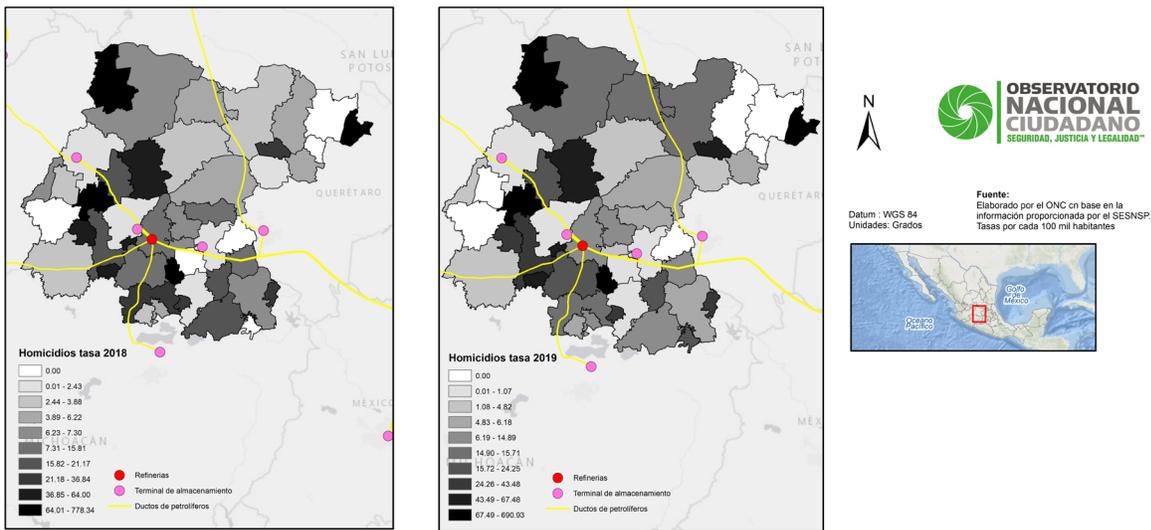
FUENTE: ELABORADO POR EL ONC CON BASE EN LAS CCII POR EL SESNSP

Mapa 2.2 Distribución geográfica de delitos de alto impacto en Guanajuato



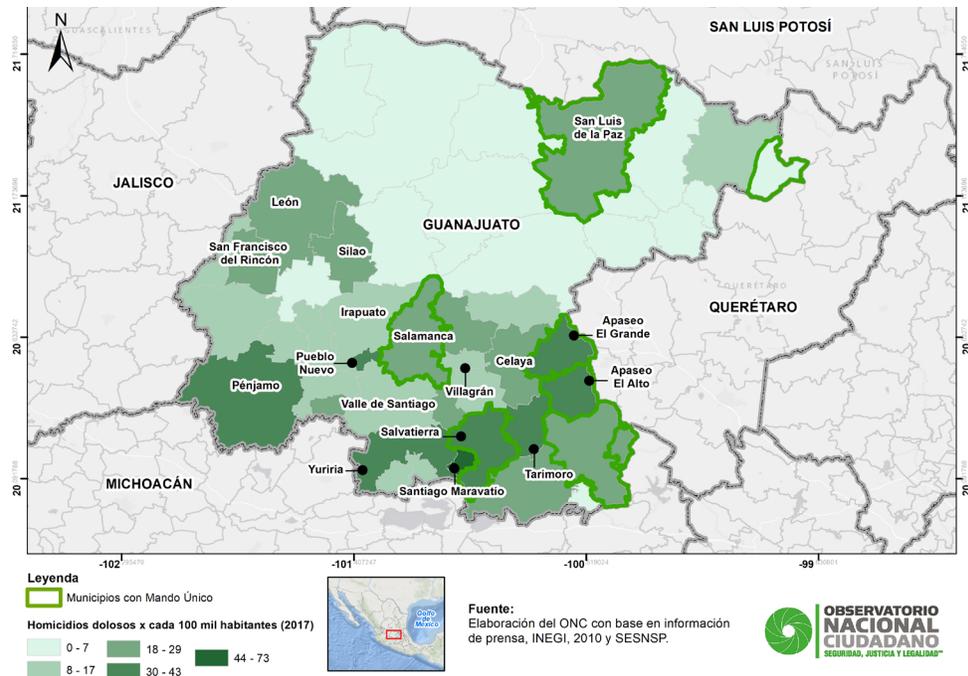
FUENTE: ELABORADO POR EL ONC CON BASE EN LAS CCII POR EL SESNSP

Mapa 2.3 Comparativo de la distribución geográfica de los homicidios dolosos en Guanajuato 2018-2019



FUENTE: ELABORADO POR EL ONC CON BASE EN LAS CCII POR EL SESNSP

Mapa 2.4 Distribución de delitos de alto impacto primer escenario de riesgo, 2018



FUENTE: ELABORADO POR EL ONC CON BASE EN LAS CCII POR EL SESNSP

IV. Jalisco

El Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) presenta la actualización del escenario de riesgo del estado de Jalisco, el cual fue presentado en junio de 2018. Entre los resultados principales destaca el incremento de las carpetas de investigación iniciadas (CCII) en la Fiscalía General del Estado y publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), de los homicidios dolosos y otros delitos de alto impacto; además, de la implementación de la Estrategia Integral para la Atención de Víctimas de Desaparición a cargo del gobierno estatal, y los resultados obtenidos en materia de robo de hidrocarburos en la entidad.

El escenario anterior puede ser consultado en el siguiente link <http://onc.org.mx/mexico-seguro/jalisco.php>

Factor de riesgo 1. Delitos de alto impacto

Los homicidios dolosos tuvieron, de 2015 a 2018, un incremento del 95.58% y su dispersión geográfica, así como su grado de agudización, se presentaron a lo largo del estado, logrando cubrir más de la mitad de todo su territorio.

En el documento previo, el ONC recaló la urgencia de implementar estrategias para mitigar el crecimiento de los homicidios dolosos, las extorsiones y los robos con violencia en la entidad. A casi un año de esta publicación, el incremento de la incidencia reportada de estos delitos se mantuvo en 2018, y si la tendencia no cambia, es probable que 2019 presente otra cifra récord en los siguientes meses.

El análisis realizado con base en las CCII indica que uno de los mayores retos en materia de delitos de alto impacto se centra en los homicidios dolosos que, de 2015 a 2018, tuvieron un crecimiento del 95.58%. Además, y su dispersión geográfica, así como su grado de agudización, se presentaron a lo largo del estado cubriendo más de la mitad de los municipios de Jalisco (datos de marzo de 2018 a marzo de 2019). Al respecto, algunas declaraciones de medios locales y de distintos funcionarios de gobierno, señalan que estos índices son resultado de la pugna que enfrenta el Cartel Jalisco Nueva Generación y el Cártel de Sinaloa por el control del mercado del robo de combustible en la entidad⁵⁶. Según la prensa, en la zona costera se han llevado a cabo enfrentamientos entre autoridades y estos cárteles, que tienen como fin el capturar a líderes de estas células delictivas⁵⁷.

Finalmente, es importante mencionar que si bien la mayor cantidad de delitos como el robo de vehículos y las extorsiones se presentan en el corredor de Lagos de Moreno a Acatlán de Juárez, también hay una significativa concentración, por ejemplo, de robos con violencia en la zona turística de Puerto Vallarta y en los municipios aledaños al noroeste de Michoacán y al oeste de Colima. (Ver anexos)

Factor de riesgo 2. Desapariciones y fosas clandestinas

Hasta el momento, el gobierno de Jalisco ha presentado la Estrategia Integral para la Atención de Víctimas de Desaparición en el estado, en la que Enrique Alfaro reconoce que el reto asciende a más de 7,117 personas desaparecidas.

El pasado 21 de marzo, Enrique Alfaro, presentó ante los medios de comunicación y distintas organizaciones de la sociedad civil (OSC), la Estrategia Integral para la Atención de Víctimas de Desaparición en el estado. Durante el evento, Alfaro reconoció que la cifra asciende a más de 7117 personas desaparecidas.

Esta estrategia caminará con 2 ejes principales: el propio gobernador asumirá la coordinación interinstitucional entre la Fiscalía Especializada en Personas Desaparecidas; la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Jalisco, así como la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. Se incrementó el presupuesto de cada uno de estos organismos: para la Fiscalía pasó de 17 millones de pesos a 84.4 millones de pesos; para la segunda de 5 a 39 millones y a la Comisión Ejecutiva le asignaron 17.4 millones de pesos⁵⁸.

El pasado 17 de mayo, Alejandro Encinas, subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, mencionó en la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, que en el conteo realizado por esta dependencia del 1 de diciembre de 2018 al 13 de mayo, Jalisco se encuentra considerado como el sexto estado con la mayor cantidad de fosas clandestinas en el país⁵⁹. Tan sólo días antes de este anuncio, en el municipio de Zapopan se exhumaron 35 cuerpos que habían sido enterrados en tres fosas clandestinas⁶⁰.

⁵⁶ REDACCIÓN. (2019). JALISCO, EL ESTADO QUE SE PELEA EL CÁRTEL DE SINALOA Y EL CJNG. MAYO 10, 2019, DE LA VERDAD SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2D9dsvU](https://bit.ly/2D9dsvU)

⁵⁷ REDACCIÓN. (2018). CÁRTEL JALISCO NUEVA GENERACIÓN, DETRÁS DE BALACERA DONDE MURIERON 6 POLICÍAS EN JALISCO. MAYO 10, 2019, DE VANGUARDIA SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2Yzply4](https://bit.ly/2Yzply4)

⁵⁸ REDACCIÓN. (2019). ENRIQUE ALFARO PRESENTA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA BUSCAR A DESAPARECIDOS. MAYO 10, 2019, DE DEBATE SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2HybTnX](https://bit.ly/2HybTnX)

⁵⁹ REDACCIÓN. (2019). SE HAN UBICADO 222 FOSAS EN SEIS ESTADOS: ENCINAS. MAYO 10, 2019, DE ARISTEGUI NOTICIAS SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2HsHhZY](https://bit.ly/2HsHhZY)

⁶⁰ REDACCIÓN. (2019). ENCUENTRAN 35 CADÁVERES EN 5 FOSAS CLANDESTINAS DE JALISCO. MAYO 10, 2019, DE EL UNIVERSAL SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2w8uF4w](https://bit.ly/2w8uF4w)

Por parte del gobierno del estado aún hace falta que se definan los criterios para evaluar el impacto de la estrategia y conocer los resultados que se han ido obtenido desde el anuncio de la misma. Al respecto, cabe destacar, que el mismo día en el que Encinas presentó el conteo por entidad federativa, familiares de personas desaparecidas protestaron afuera de la casa de gobierno con el objetivo de obtener respuestas y acciones concretas en este tema.

Factor de riesgo 3. Robo de hidrocarburos

Con base en la información proporcionada por el gobierno federal, los resultados de la estrategia en contra del robo de combustible en la entidad, aún no permiten medir su impacto ni los alcances que tendrá a largo plazo.

Como se mencionó en el escenario pasado, a nivel nacional Jalisco enfrenta el robo hidrocarburos como un tema de prioridad para la agenda de seguridad del estado. Tan sólo a finales de diciembre, la entonces Procuraduría General de la República, informó que en los últimos 10 años se decomisaron más de dos millones de litros robados sólo en esta entidad y se distribuyeron entre el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, en el que se decomisó más hidrocarburo robado (387,548 litros), además de Tlaquepaque (más de 28 mil litros), Zapopan (más de 21 mil litros) y Jocotepec (más de 19 mil litros)⁶¹.

En las propias palabras del Gobernador Alfaro, este es un delito que además de involucrar a grupos del crimen organizado, también contempla a empresarios y a una gran red de corrupción con perfiles diversos⁶². Cabe destacar que a casi 5 meses de la estrategia en contra del robo de combustible implementada por el gobierno federal, los resultados aún no permiten medir el impacto que ésta ha tenido en la entidad, ni los alcances que tendrá a largo plazo.

Lo que es un hecho, es que a la par de que se comete este delito, la violencia expresada a través del número de los homicidios dolosos siguen al alza en Jalisco y el mercado por el huachicol sigue siendo el principal insumo que buscan los cárteles mexicanos en esta región.

Valoración final

La administración de Alfaro recibió a Jalisco con un franco deterioro en el escenario de seguridad. Por un lado, los delitos de alto impacto siguen al alza y al menos en el primer trimestre del año este comportamiento no ha cambiado, según datos del SESNSP; la presencia de grupos del crimen organizado genera entornos violentos en la mayor parte del estado; y hasta el momento, la estrategia en contra del robo de hidrocarburos no puede ser medible y los enfrentamientos continúan entre estos grupos criminales y las autoridades federales.

Por el otro, los medios han informado de un probable distanciamiento entre el gobierno federal y estatal por la estrategia implementada hace unos meses en el estado, por lo que esta puede repercutir en la generación de estrategias y objetivos en común en materia de seguridad.

Por último, un incentivo relevante es que la administración estatal planteó la Estrategia Integral para la Atención de Víctimas de Desaparición en el estado. Por lo que en los siguientes meses, si se mantiene este interés, es probable que presente resultados importantes para las víctimas involucradas.

⁶¹ REDACCIÓN. (2019) GUANAJUATO ENTRE LOS MÁS AFECTADOS POR ROBO DE COMBUSTIBLE. MAYO 10, 2019, DE DEBATE SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2VF5aTO](https://bit.ly/2VF5aTO)

⁶² HERRERA, L. (2019). INDAGATORIAS POR "HUACHICOL" INVOLUCRARÁN A MUCHOS EMPRESARIOS: GOBERNADOR DE JALISCO. MAYO 10, 2019, DE REPORTE ÍNDIGO SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2FzVYjY](https://bit.ly/2FzVYjY)

Nota metodológica:

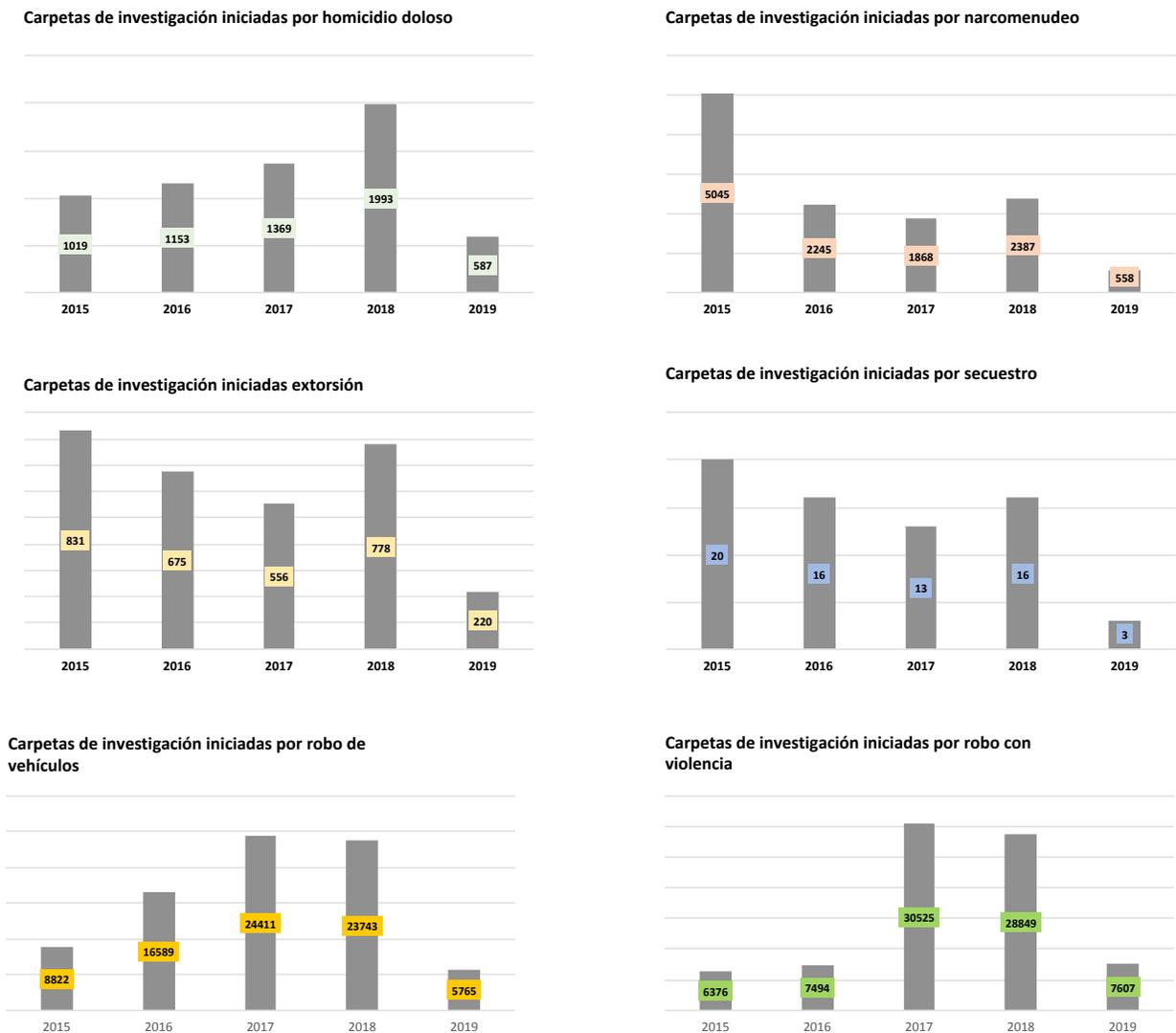
El corte de datos utilizados del SESNSP corresponden a las carpetas de investigación iniciadas entre marzo de 2018 a marzo de 2019.

Cómo delitos de alto impacto se consideraron a secuestros, homicidios dolosos, robos de automóviles, robos con violencia, y extorsiones.

Recursos adicionales

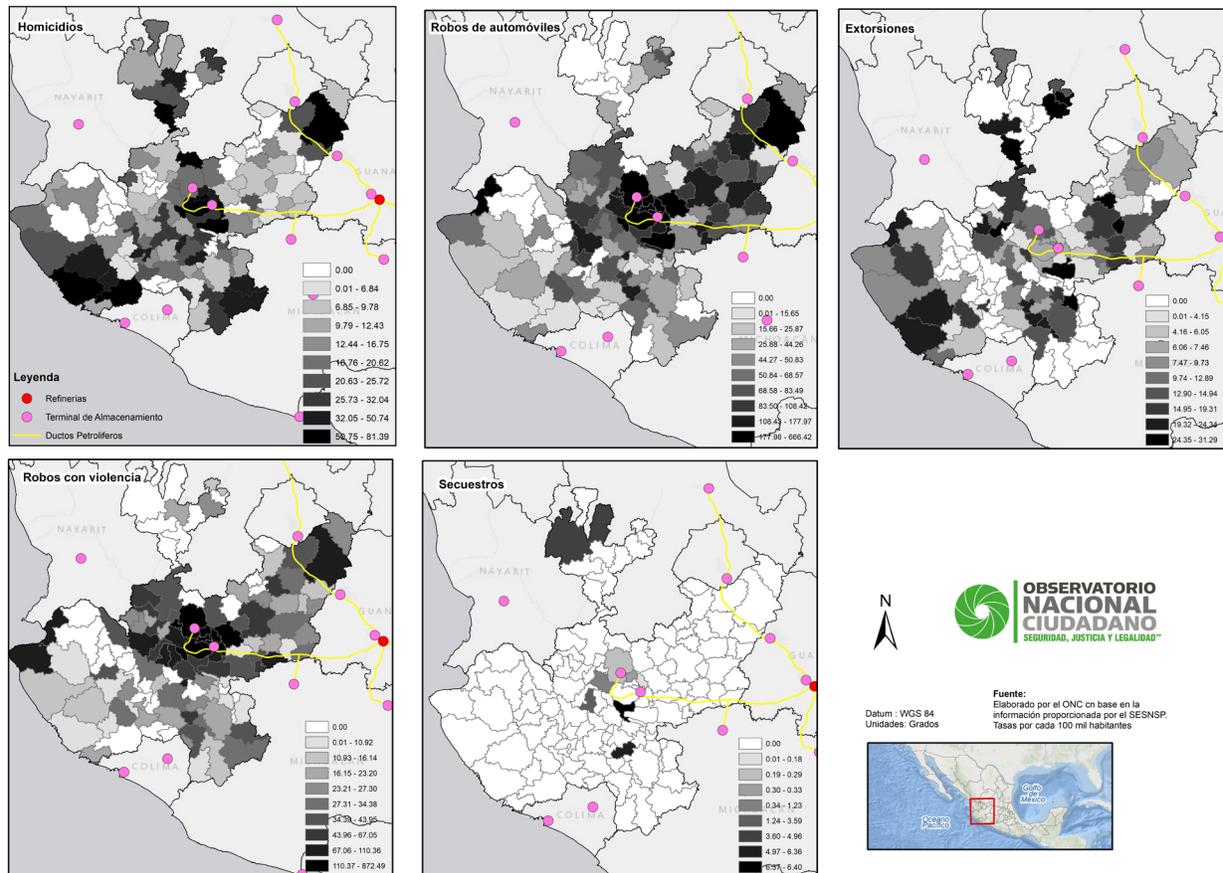
Delitos de alto impacto (2019 solo presenta los datos del primer trimestre)

Gráfica 2.4 Carpetas de investigación iniciadas por delitos de alto impacto en Jalisco



FUENTE. ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS POR EL SESNSP

Mapa 2.5 Distribución geográfica de delitos de alto impacto en Jalisco



FUENTE. ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS POR EL SESNSP

V. Morelos

El Observatorio Nacional Ciudadano presenta la actualización del escenario de riesgo elaborado hace unos meses para el estado de Morelos (<http://onc.org.mx/mexico-seguro/morelos.php>). En este documento, se señaló que los robos con violencia, los robos de vehículo, los secuestros y la extorsión permanecerían estables en los siguientes meses y que los homicidios dolosos disminuirían ligeramente. Sin embargo, este último delito presentó el número más alto en las carpetas de investigación iniciadas (CCII) desde 2015 hasta 2018; mientras que las extorsiones presentaron un incremento del 62.5% en el primer trimestre del año, respecto al total de CCII en todo el 2018.

Asimismo, por primera vez para este estado, se alerta por el número de feminicidios ocurridos en los últimos meses y la falta de sensibilidad hacia las víctimas por parte de las mismas autoridades de Morelos.

Finalmente, se hace mención de la falta de una iniciativa por parte de la administración de Cuauhtémoc Blanco hacia los casos de personas desaparecidas y la identificación de restos humanos encontrados en las fosas clandestinas localizadas en la entidad. Cabe destacar ante la falta de respuestas a las expresiones de violencia en la entidad, el gobernador ha comenzado a perder aceptación frente a los habitantes.

Factor de riesgo 1. Delitos de alto impacto y feminicidios

Diversas organizaciones de la sociedad civil han demandado la urgencia para que el gobierno del estado detenga e implemente protocolos de alerta temprana en materia de feminicidios

Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), los homicidios dolosos, los secuestros y las extorsiones registraron el número más alto de CCII entre 2015 y 2018. Tan sólo en este primer año, este subtipo de homicidios registró 495 CCII (números absolutos) y para el 2018 un total de 721 CCII; los secuestros siguieron la misma tendencia al pasar de 32 CCII a 46 CCII. Por su parte, el delito de extorsión a lo largo del primer trimestre de 2019, presentó un total de 39 CCII, por lo que esta cifra supera en un 62.5% al total de CCII presentadas por el SESNSP para Morelos en todo el 2018.

Cabe destacar que los robos con violencia (4967 CCII y 4083 CCII) y otros delitos como el narcomenudeo (776 CCII y 734 CCII) han presentaron ligeros decrementos entre 2017 y 2018.

La distribución geográfica de estos delitos también cambió en comparación con el reporte anterior. Por ejemplo, los secuestros y las extorsiones sufrieron una notable dispersión a lo largo del estado, mientras que los homicidios dolosos que anteriormente se localizaban, principalmente, en carreteras como la Autopista del Sol y la desviación hacia Tepoztlán y Cuautla, entre marzo de 2018 a marzo de 2019, se concentraron también en los municipios que colindan con Guerrero y el sureste del Estado de México. Es decir, estos delitos se expandieron a las comunidades colindantes con estas carreteras.

Los robos con violencia y el narcomenudeo, siguen presentando el mismo patrón identificado hace casi un año (Ver anexos).

En los últimos meses, diversas organizaciones de la sociedad civil han urgido al gobierno estatal implemente protocolos de alerta temprana en materia de feminicidios⁶³. En cifras, el registro del SESNSP indica que de 2015 a 2018, hubo en promedio 25 CCII (con base en los números absolutos presentados). Sin embargo, estas mismas organizaciones han señalado que es probable que exista un importante subregistro en los números debido a la falta de capacitación y sensibilidad de las autoridades frente a este tema⁶⁴.

Este probable subregistro de víctimas de feminicidio, se recrudece con el número de mujeres desaparecidas en el estado, los cuales según datos proporcionados por el Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa, en 2018 se contabilizaron 352 casos⁶⁵.

Cabe señalar que en esta misma administración se han identificado casos de violencia institucional en los que la misma autoridad revictimiza a las personas al hacerlas responsables de sus circunstancias. Por ejemplo, en febrero pasado, el Comisionado de Seguridad de Morelos, José Antonio Ortiz señaló lo siguiente: “algunas de ella sí tenían actividades no muy propias de una dama, sin embargo, eso no quiere decir que las priven de la vida”⁶⁶.

Factor de riesgo 2. Desapariciones y fosas clandestinas

Hasta el momento, el gobierno estatal no ha presentado alguna estrategia que fortalezca la identificación de personas encontradas en las fosas clandestinas descubiertas durante su administración

⁶³ GÓMEZ, J. (2019). EL CORTO GOBIERNO DE CUAUHTÉMOC BLANCO SE LLENA DE FEMINICIDIOS. MAYO 10, 2019, DE BREAKING SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2YGJbWV](https://bit.ly/2YGJbWV)

⁶⁴ IDEM

⁶⁵ PRECIADO, T. (2019). EN MORELOS, EL 2018 CERRÓ CON 352 CASOS DE MUJERES DESAPARECIDAS. MAYO 10, 2019, DE LA UNIÓN.COM SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/3OCTHKE](https://bit.ly/3OCTHKE)

⁶⁶ REDACCIÓN. (2019). MATAN A MUJERES EN MORELOS POR ESTAR EN ACTIVIDADES NO PROPIAS DE UNA DAMA, DICE COMISIONADO. MAYO 10, 2019, DE ANIMAL POLÍTICO SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2LUWuNx](https://bit.ly/2LUWuNx)

El gobierno de Morelos es una de las 19 entidades del país que, hasta ahora, no ha integrado una comisión de búsqueda de personas desaparecidas, a pesar del número de casos registrados en el estado. En este sentido, el número de personas se desconoce y varía. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de Morelos, contabilizó entre 2018 y 2019, más de 500 personas en esta condición⁶⁷, mientras que, en marzo pasado, el Fiscal General del Estado declaró ante el congreso que tan sólo en el 2018 se contabilizaron 400 personas de las cuales se localizaron 246⁶⁸.

Aunado a este panorama, el gobierno de Cuauhtémoc Blanco no ha fijado una postura o un plan de trabajo respecto al número de fosas clandestinas que se han hallado durante su administración, así como los procesos de identificación de personas encontradas en su interior. Tan sólo, en abril de este año, la Fiscalía identificó una fosa clandestina en el Mercado de Morelos. Las investigaciones iniciales de la Fiscalía apuntan que probablemente existen vínculos entre un grupo delictivo que opera en la zona⁶⁹ y el hallazgo de la fosa.

Factor de riesgo 3. Percepción del gobierno estatal frente a la opinión pública

Los niveles de aprobación de Cuauhtémoc Blanco van a la baja desde diciembre de 2018.

Con base en los resultados arrojados a finales de marzo por la casa encuestadora Arias Consultores, Cuauhtémoc Blanco se posicionó como el 4to gobernador peor evaluado en el país, tan sólo después de Javier Corral de Chihuahua, Francisco Vega de Baja California y Jaime Rodríguez de Nuevo León. Por cada segmento evaluado, Blanco obtuvo algunos resultados como: relación entre el presidente y el gobierno del estado (lugar 23°) confianza para atracciones de inversiones al estado (32°); mejoras en sector turismo (31°); mejoras en seguridad (32°); percepción en seguridad (32°); combate a la corrupción (29°), entre otras más.

La Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU) en sus últimas tres publicaciones, también ha presentado resultados poco favorecedores en Cuernavaca para el gobierno del estado. Sin embargo, cabe destacar que en comparación con su antecesor, Graco Ramírez, Cuauhtémoc Blanco ha tenido ligeros incrementos de aceptación en su desempeño. Por ejemplo, en septiembre de 2018 únicamente un 15.2%⁷⁰ de la población consideró que el gobierno estaba siendo efectivo para resolver los problemas que enfrenta su núcleo urbano, en diciembre este nivel de aprobación subió al 18.6%⁷¹ y en marzo de este año se mantuvo en 18.4%⁷².

Valoración final

Morelos está enfrentando una crisis de seguridad producto de las administraciones pasadas y de la ausencia de una estrategia en la materia que tenga por objetivo fortalecer a las instituciones de seguridad, generar programas de prevención del delito, así como de procuración e impartición de justicia.

⁶⁷ OMAÑA, X. (2019). REPORTAN CASI 200 PERSONAS EXTRAVIADAS ENTRE 2018 Y 2019, EN MORELOS. MAYO 10, 2019, DE EL GRÁFICO SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2VOFM61](https://bit.ly/2VOFM61)

⁶⁸ IDEM

⁶⁹ REDACCIÓN. (2019). DURANTE CATEO ENCUENTRAN FOSA CLANDESTINA EN EL MERCADO MORELOS. MARZO 10, 2019, DE ORO NOTICIAS SITIO WEB: [HTTPS://BIT.LY/2VMT3rS](https://bit.ly/2VMT3rS)

⁷⁰ ENSU, SEPTIEMBRE 2018

⁷¹ ENSU, DICIEMBRE 2018

⁷² ENSU, MARZO 2019

El mejor ejemplo de esto es la respuesta que ha tenido el gobierno del estado ante el incremento de delitos de alto impacto, sumándose a esta lista los casos de feminicidios registrados en los últimos años, y el nulo interés por esclarecer el paradero de las personas desaparecidas y la identificación de los cuerpos encontrados en fosas clandestinas.

A este entorno se suma la poca aceptación que tiene la sociedad morelense con el gobierno de Cuauhtémoc Blanco, en donde es claro que temas como la percepción en seguridad y la corrupción han tenidos pesos importantes al evaluar el desempeño de la administración.

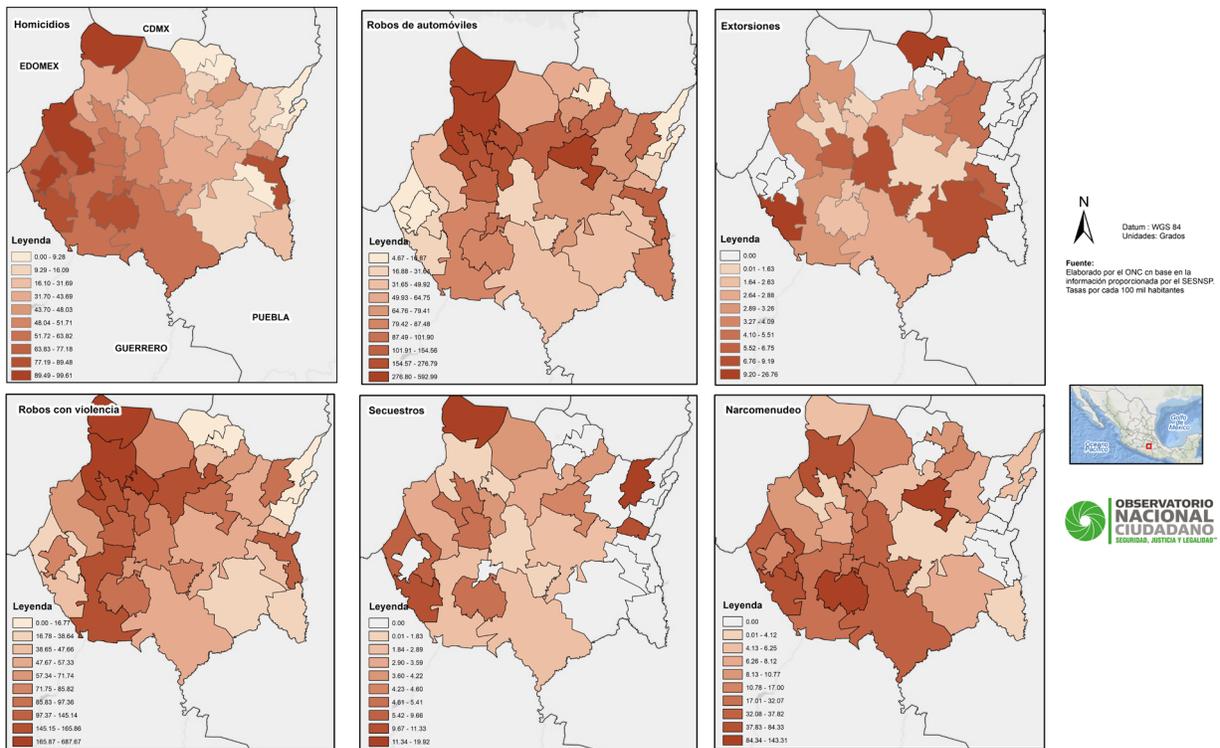
Nota metodológica

El corte de datos utilizados del SESNSP corresponden a las carpetas de investigación iniciadas entre marzo de 2018 a marzo de 2019.

Cómo delitos de alto impacto se consideraron a secuestros, homicidios dolosos, robos de automóviles, robos con violencia, y extorsiones.

Recursos adicionales

Mapa 2.6 Distribución geográfica de delitos de alto impacto en Morelos



FUENTE. ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS POR EL SESNSP

VI. Tabasco

El Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) presenta la actualización del escenario de riesgo elaborado para el estado de Tabasco. A lo largo de este documento se destacan las declaraciones del Fiscal General del Estado, en las que reconoce un subregistro de delitos durante la administración pasada, la grave problemática generada por el número de secuestros en contra de la población migrante centroamericana y los últimos porcentajes de aceptación de los habitantes tabasqueños a la figura de Augusto López.

El escenario anterior puede ser consultado en el siguiente link <http://onc.org.mx/mexico-seguro/tabasco.php>

Factor de riesgo 1. Delitos de alto impacto

Es probable que en los siguientes meses, la incidencia delictiva reportada en la entidad se incremente ante las declaraciones del Fiscal General del Estado, en las que reconoce un subregistro de más de 13 mil carpetas de investigación iniciadas durante la administración pasada.

A lo largo del escenario de riesgo presentado en junio pasado, se hizo mención del paulatino crecimiento en los robos con violencia en la entidad y el probable incremento de los homicidios dolosos, los robos de vehículos y la extorsión.

Con base en las carpetas de investigación iniciadas por la Fiscalía y publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), se identificó que de marzo de 2018 a marzo de 2019, los robos con violencia han presentado un comportamiento mixto con incrementos en algunos meses y decrementos en otros. Sin embargo, desde septiembre de 2018, tanto las extorsiones como los homicidios dolosos mantuvieron patrones de comportamiento similares en el estado. Una particularidad de estos datos es que desde enero de 2019, estos dos delitos tuvieron las mejores cifras en por lo menos, seis meses anteriores, pero es a partir del último mes cuando su tendencia ha ido al alza hasta registrar un 45.8% y 60.5% de crecimiento respectivamente a marzo de 2019 (Ver anexos).

Por otro lado, es relevante mencionar que la distribución geográfica de los delitos se concentra en mayor medida en municipios colindantes con Chiapas, por ejemplo, en Huimanguillo, Tenosique, Emiliano Zapata, Cunduacán y Centro. Por lo que, por tipo de delito, es notorio identificar que los corredores de municipios con mayor incidencia delictiva comparten geografía entre ambos estados (Ver anexos).

Finalmente, con base en las declaraciones presentadas por el ahora Fiscal General del Estado, Jaime Lastra Bastar, en las que reconoce que durante la administración pasada se ocultaron más de 13 mil 2019 delitos⁷³.

Factor de riesgo 2. Secuestros de migrantes centroamericanos

Fiscalía Especializada de Tabasco reportó en abril de 2019, que desde su creación en 2015, únicamente ha llevado a juicio el 1% de los casi 800 casos registrados.

Al igual que el estado Chiapas, Tabasco es un estado históricamente receptor de población migrante centroamericana que se establece en la entidad por corto tiempo, para después continuar con su trayecto hacia los Estados Unidos. A finales de octubre pasado, cientos de personas conformaron la primera caravana migrante que buscaba, entre otras cosas, mantener cohesión en este grupo con el fin de evitar ser víctimas de las bandas locales y

⁷³ XICONTENCATL, F. (2019). OCULTAN MÁS DE 13 MIL DELITOS EN TABASCO. MAYO 10, 2019, DE EXCELSIOR SITIO WEB: [HTTPS://WWW.EXCELSIOR.COM.MX/NACIONAL/OCULTAN-MAS-DE-13-MIL-DELITOS-EN-TABASCO/1299374](https://www.excelsior.com.mx/nacional/ocultan-mas-de-13-mil-delitos-en-tabasco/1299374)

autoridades locales que sistemáticamente violan sus derechos humanos.

Al respecto, entre los hallazgos identificados en el escenario de riesgo de Tabasco en marzo de 2018, el ONC hizo hincapié en la grave crisis que enfrentaba el estado en materia de protección de migrantes centroamericanos como consecuencia de los constantes secuestros, extorsiones, asaltos, agresiones y violaciones en la frontera de Tenosique. Sin embargo, a un año de esa publicación, la Fiscalía Especializada de Tabasco reportó en abril de 2019, que desde su creación en 2015, únicamente ha llevado a juicio el 1% de los casi 800 casos registrados⁷⁴. (...) “el 52% [de las denuncias] quedaron archivadas puesto que los migrantes que denuncian, en su mayoría, van de paso por México y no se quedan para continuar aportando pruebas para que la investigación avance. [Además, en muchos casos, no denuncian directamente a un agresor en particular (...) y los agresores huyen del lugar y no son detenidos por la policía]”⁷⁵.

Cabe destacar que de manera específica, en materia de secuestros, el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 2011, señaló a Tabasco como el segundo estado, sólo después de Veracruz, con la mayor cantidad de zonas de más alto riesgo en este delito para los migrantes. En la lista, se señaló a Tenosique, Balancán, Macuspana, Teapa y Huimanguillo⁷⁶.

Hasta el momento, el gobierno del estado no ha presentado ningún programa de protección al migrante por este u otros delitos en contra de esta población vulnerable.

Factor de riesgo 3. Percepción de corrupción

El combate a la corrupción sigue siendo un área de oportunidad para la actual administración del estado.

La corrupción en el estado es una deuda pendiente de los gobiernos estatales desde hace tiempo. En el escenario pasado se subrayó que según la Encuesta Nacional de Calidad de Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017), Tabasco fue el cuarto estado peor calificado respecto al resto del país, sólo 3 de cada 10 personas confiaban en sus jueces y magistrados y 2 de cada 10 confiaban en sus policías.

Esta percepción de corrupción está ligada con los niveles de aceptación hacia el gobierno estatal, por lo que sus posiciones a nivel nacional hablan de la confianza y certidumbre que tienen los pobladores y la iniciativa privada con cada una de las administraciones. En este sentido, para diciembre de 2018, el panorama no parecía mejorar ya que la casa encuestadora Aria Consultores publicó que el entonces gobernador del estado Arturo Núñez, cerró su administración como el peor calificado con un 1.4% de aprobación ciudadana⁷⁷. Con el cambio de gobierno, Adán Augusto López en febrero de este año repuntó en las encuestas con un 61.2% de aprobación por parte de los tabasqueños, siendo considerado como el mejor gobernador del país en términos de percepción.

Sin embargo, las tendencias en el estado cambiaron rápidamente de un mes a otro, por lo que para finales de marzo, Adán Augusto López cayó 19 lugares en la tabla general de los

⁷⁴ URESTE, M. (2019). FISCALÍA EN TABASCO SOLO LOGRÓ LLEVAR A JUICIO 1% DE CASOS DE AGRESIONES CONTRA MIGRANTES, DESDE 2015. MAYO 10, 2019, DE ANIMAL POLÍTICO. SITIO WEB: [HTTPS://WWW.ANIMALPOLITICO.COM/2019/04/MIGRANTES-TABASCO-IMPUNIDAD-JUICIO-FISCALIA-ESPECIALIZADA/](https://www.animalpolitico.com/2019/04/migrantes-tabasco-impunidad-juicio-fiscalia-especializada/)

⁷⁵ IDEM

⁷⁶ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, INFORME DE ACTIVIDADES 2011, MÉXICO, 2012.

⁷⁷ S/A. (2018). AQUÍ LA LISTA DE GOBERNADORES MEJOR Y PEOR CALIFICADOS EN DICIEMBRE. MAYO 10, 2019, DE ALTERNATIVO. MX. SITIO WEB: [HTTPS://WWW.ALTERNATIVO.MX/2018/12/AQUI-LA-LISTA-DE-GOVERNADORES-MEJOR-Y-PEOR-CALIFICADOS-EN-DICIEMBRE/](https://www.alternativo.mx/2018/12/aqui-la-lista-de-gobernadores-mejor-y-peor-calificados-en-diciembre/)

gobernadores, obteniendo las peores calificaciones ante la falta de inversión en obra pública, el turismo, el combate a la corrupción y la seguridad ⁷⁸.

En este último tema, según la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENSU), sólo el 18.5% de los habitantes de Villahermosa, Tabasco, consideran que el gobierno estatal está siendo efectivo en resolver los problemas de su núcleo urbano. Sin embargo, a pesar de estos datos, Augusto López ha declarado a los medios locales que con el Plan Estratégico de Seguridad y la coordinación entre los tres niveles de gobierno en seis meses se retomará la estabilidad del estado⁷⁹.

Valoración final

El gobierno de Augusto López atraviesa por una serie de retos que a la larga definirán si mantiene los niveles de popularidad iniciales. Actualmente, bajo su responsabilidad está el articular las estrategias necesarias para disminuir la incidencia delictiva en la entidad, coadyuvar en la generación de mecanismos que protejan a los migrantes que pasan por su territorio y el generar un ambiente de certidumbre institucional que atraiga inversión económica al estado.

Además, y no menos importante, hace unos días el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas anunció que Tabasco fue la sexta entidad con el mayor número de fosas clandestinas identificadas de diciembre pasado a mayo de 2019. En este sentido, es importante mencionar que la falta de coordinación con las dependencias estatales limita dimensionar el escenario completo por el que atraviesa el estado, ya que no se conoce qué ha pasado con el resto de personas encontradas antes de esta fecha. Por lo tanto, es un hecho que los procesos de colaboración entre autoridades para la identificación de cuerpos, la impartición de justicia y la reparación del daño a las víctimas, será esencial en la actuación del gobierno de López en los siguientes meses.

Nota metodológica

El corte de datos utilizados del SESNSP corresponden a las carpetas de investigación iniciadas entre marzo de 2018 a marzo de 2019.

Cómo delitos de alto impacto se consideraron a secuestros, homicidios dolosos, robos de automóviles, robos con violencia, y extorsiones.

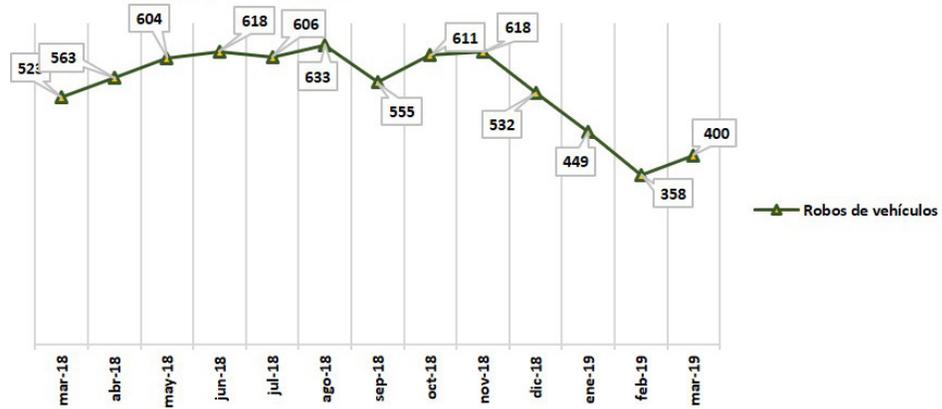
Recursos adicionales

Delitos de alto impacto (CCII totales)

⁷⁸ s/A. (2019). ASÍ VAN LOS 32 GOBERNADORES — MARZO 2019. MAYO 10, 2019, DE JOSECARDENAS.COM SITIO WEB: [HTTPS://JOSECARDENAS.COM/2019/04/ASI-VAN-LOS-32-GOBERNADORES-MARZO-2019/](https://josecardenas.com/2019/04/asi-van-los-32-gobernadores-marzo-2019/)

⁷⁹ RIVERA, R. (2019). SIGO FIRME. RESULTADOS EN SEGURIDAD EN SEIS MESES: ADÁN AUGUSTO LÓPEZ. MAYO 10, 2019, DE RUMBO NUEVO.COM, SITIO WEB: [HTTPS://WWW.RUMBONUEVO.COM.MX/SIGO-FIRME-RESULTADOS-EN-SEGURIDAD-EN-SEIS-MESES-ADAN-AUGUSTO-LOPEZ/](https://www.rumbonuevo.com.mx/sigo-firme-resultados-en-seguridad-en-seis-meses-adan-augusto-lopez/)

Gráfica 2.5 Carpetas de investigación iniciadas por robo con violencia en Tabasco



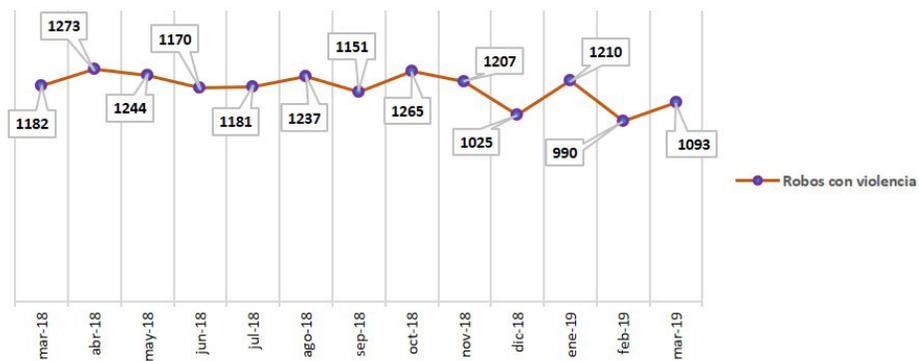
FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN LAS CCII DEL SESNSP

Gráfica 2.6 Carpetas de investigación iniciadas por robo de vehículo en Tabasco



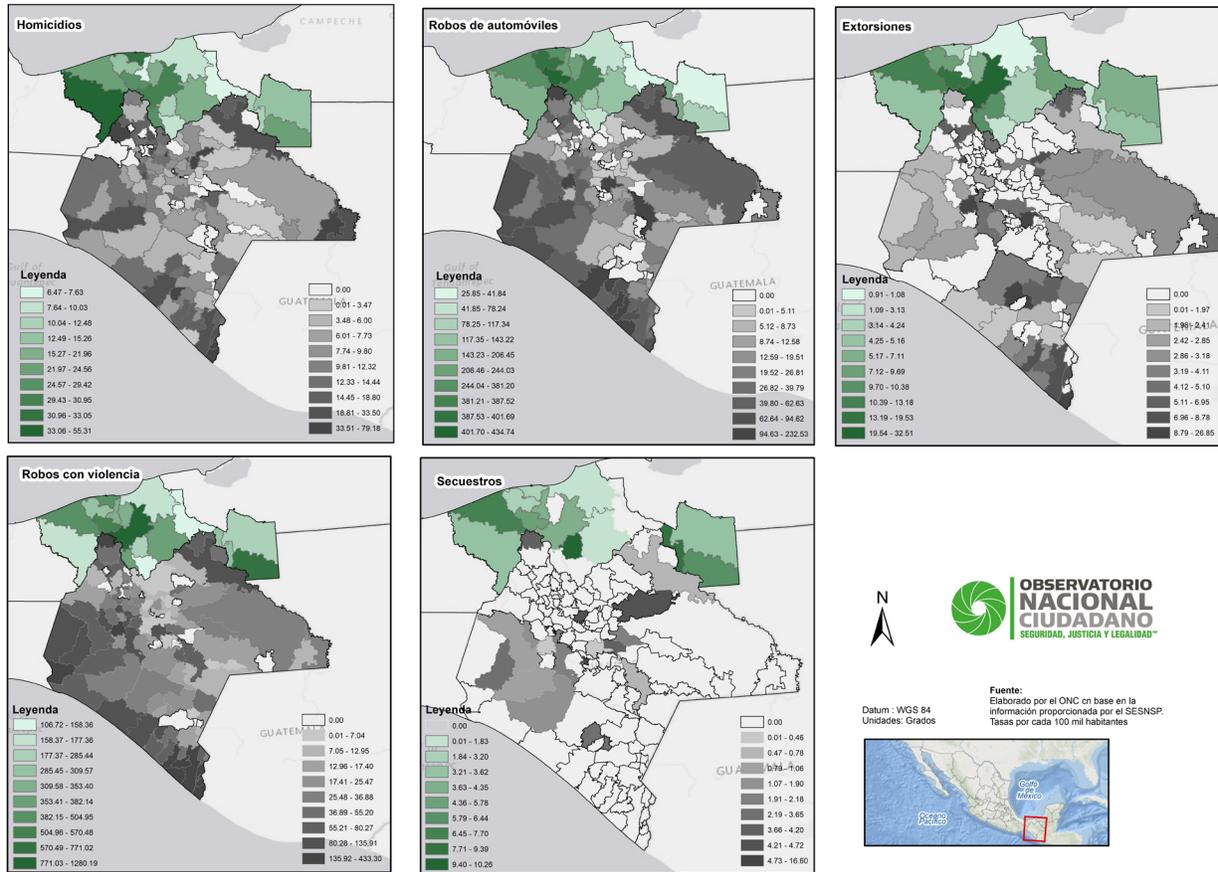
FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN LAS CCII DEL SESNSP

Gráfica 2.7 Carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso y extorsión en Tabasco



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN LAS CCII DEL SESNSP

Mapa 2.7 Distribución geográfica de delitos de alto impacto en Tabasco



FUENTE. ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS POR EL SESNSP

VII. Veracruz

Factor de riesgo 1. La regionalización de los delitos de alto impacto

Los homicidios y los robos de vehículos cambiaron su patrón geográfico para dispersarse en toda la entidad

A diferencia del escenario de riesgo anterior en el cual se observó que la incidencia de los delitos de alto impacto (medidos con base en la cantidad de carpetas de investigación iniciadas) se dispersaron en la entidad. Previamente, estos se encontraban concentrado en regiones definidas de Veracruz. Sin embargo, los resultados obtenidos para 2018 indican que delitos como los homicidios dolosos, los robos con violencia y los robos de automóviles se dispersaron a lo largo de todo Veracruz. En contraste, las extorsiones y los secuestros se mantienen focalizados principalmente en municipios limítrofes a Tabasco, Puebla, y la zona centro (Ver anexo).

Es relevante mencionar que se siguen presentado los corredores de municipios en los anteriores tres delitos, así como el registro de eventos delictivos con alto contenido mediático por la violencia y los efectos sociales que generan una vez que ocurrieron. Tal es el caso de las 13 personas que perdieron la vida el pasado 19 de abril, en un ataque armado en Minatitlán.

El escenario anterior puede ser encontrado en el siguiente link http://onc.org.mx/mexico-seguro/entidades_federativas.php

Factor de riesgo 2. Fosas clandestinas y desapariciones

En diciembre pasado, la administración de Cuitláhuac García reconoció la incapacidad institucional del estado para resolver el número de casos de personas desaparecidas. Sin embargo, hasta el momento solo se ha emitido la Declaratoria de Programa Emergente en la materia.

A un año de haber presentado el contexto de la crisis en materia de personas desaparecidas y el número de fosas clandestinas que se han encontrado durante los últimos años, el ONC identificó que en estos últimos meses, el panorama se ha agudizado ante la falta de incapacidad institucional frente a estos temas.

En diciembre pasado, días después de llegar a la gubernatura, Cuitláhuac García hizo pública la *Declaratoria de Programa Emergente por Crisis de Violaciones Graves de Derechos Humanos en materia de Desaparición de Personas en Veracruz*, en el que se señala entre otras cosas: la inexistencia de un diagnóstico y un programa estatal e integral enfocado en el tema; la falta de capacitación y formación en el personal; la falta de protocolos, modelos y manuales de procedimientos; la ausencia de un programa de acompañamiento y reparación integral de las víctimas, entre otros hallazgos más.

Además, cabe destacar que la mayor parte de este documento retoma lo contenido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, pero no presenta indicadores de impacto, un proyecto de coordinación interinstitucional y tampoco una reserva presupuestaria para darle viabilidad al tema.

¿Qué pasó antes y después de la publicación de este documento oficial? en febrero de este año, Lucía Díaz Genao, directora del Colectivo Solecito de Veracruz, declaró que tan sólo en el gobierno de Miguel Ángel Yunes se registraron más de 3 mil personas desaparecidas, lo que en total suman más de 20 mil personas no localizadas en el estado⁸⁰. Además, subrayó la falta de inoperancia del Fiscal General del Estado (FGE), Jorge Winckler, la falta de un registro estatal y el subregistro presentado en cada denuncia. Cabe destacar que un mes más tarde, el propio gobernador encabezó la primera disculpa pública por la desaparición forzada de cinco jóvenes en Tierra Blanca en el 2016. García mencionó: “Reconocemos públicamente la responsabilidad del estado y les ofrecemos una disculpa⁸¹”

Por otro lado, la cantidad de fosas clandestinas que se han descubierto en la entidad no cesa. Tan sólo en noviembre de 2018, el Buró Federal de Investigaciones de los Estados Unidos y la FGE participaron en el rescate de al menos 190 restos humanos localizados en fosas clandestinas ubicadas en un predio llamado La Laguna⁸². Sin embargo, no ha sido el único caso registrado después de que Javier Duarte dejó la administración, por lo que a mediados de abril, en la región centro del estado se descubrieron al menos 36 fosas clandestinas con 249 personas y hasta ese momento, la Fiscalía no determinó si este nuevo hallazgo fue de la misma magnitud que el descubierto en Colinas de Santa Fe en 2017⁸³.

⁸⁰ DÍAZ, L. (2019). CON YUNES MÁS DE 3 MIL DESAPARECIDOS; SUMAN 20 MIL. MAYO 10, 2019, DE E-CONSULTA SITIO WEB: [HTTP://WWW.E-VERACRUZ.MX/NOTA/2019-02-01/ESTADO/CON-YUNES-MAS-DE-3-MIL-DESAPARECIDOS-SUMAN-20-MIL](http://www.e-veracruz.mx/nota/2019-02-01/ESTADO/CON-YUNES-MAS-DE-3-MIL-DESAPARECIDOS-SUMAN-20-MIL)

⁸¹ EXCELSIOR. (2019). HALLAN 15 CUERPOS EN NUEVAS FOSAS CLANDESTINAS, EN VERACRUZ. MAYO 10, 2019, DE EXCELSIOR SITIO WEB: [HTTPS://WWW.EXCELSIOR.COM.MX/NACIONAL/HALLAN-15-CUERPOS-EN-NUEVAS-FOSAS-CLANDESTINAS-EN-VERACRUZ/1304435](https://www.excelsior.com.mx/nacional/hallan-15-cuerpos-en-nuevas-fosas-clandestinas-en-veracruz/1304435)

⁸² ANIMAL POLÍTICO. (2019). AUTORIDADES LOCALIZAN AL MENOS 36 FOSAS CLANDESTINAS EN UN PREDIO DE VERACRUZ. MAYO 10, 2019, DE ANIMAL POLÍTICO SITIO WEB: [HTTPS://WWW.ANIMALPOLITICO.COM/2019/04/AUTORIDADES-FOSAS-CLANDESTINAS-PREDIO-VERACRUZ/](https://www.animalpolitico.com/2019/04/autoridades-fosas-clandestinas-predio-veracruz/)

⁸³ IDEM

Finalmente, a principios de mayo, Alejandro Encinas declaró que la entidad es uno de los tres estados del país en donde existe el mayor número de personas desaparecidas y fosas clandestinas⁸⁴. Sin embargo, este planteamiento aún es ambiguo si consideramos las asimetrías de información entre lo que conocen las autoridades estatales y federales.

Factor de riesgo 3. Libertad de prensa

Si bien distintos grupos de periodistas han reconocido el cese de hostilidades en su contra por su ejercicio periodístico, aún prevalece una larga lista de víctimas a quienes el Estado no ha hecho justicia.

El 4 de enero, Día del Periodista y mismo día de la entrega del premio estatal de periodismo Regina Martínez, varios comunicadores de la entidad demandaron al gobierno estatal el esclarecimiento de los homicidios cometidos en contra de sus compañeros, que derivado de su trabajo periodístico vinculado con Veracruz, fueron atacados por gobiernos anteriores o por el crimen organizado.

A lo largo de esta ceremonia, si bien los propios comunicadores reconocieron que en los últimos meses las condiciones para ejercer el periodismo han mejorado, no se puede dejar de lado la obligación del Estado por hacer justicia ante los cientos de periodistas que han sido víctimas por hacer su trabajo. Además, expresaron su inconformidad ante la actuación de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas, la cual ha sido señalada por no dejar que el gremio participe en la elección de los comisionados, las limitaciones presupuestarias y su incapacidad por atender temas laborales⁸⁵.

El pasado 25 de febrero, la organización Artículo 19, publicó en su informe “Protocolo de la Impunidad en Delitos contra Periodistas”, que de las 349 agresiones y los 25 asesinatos cometidos contra este sector, el mensaje del Estado mexicano sigue siendo el mismo: “no se investigará la actividad periodística como una de las posibles causas o móviles de los asesinatos; no se identificará y procesará a la totalidad de los responsables”⁸⁶.

Valoración final

La actual administración estatal recibió a Veracruz con un complejo problema de seguridad y debilidad en sus instituciones, que ha provocado la dispersión de ciertos delitos de alto impacto a lo largo de la entidad. Hasta el momento (mediados de mayo 2019), únicamente en el estado, Coatzacoalcos está considerado como un municipio prioritario para la intervención del gobierno federal, a través de la Guardia Nacional. Sin embargo, derivado de los hechos ocurridos en Minatitlán, el Secretario de la Defensa Nacional dio a conocer que para este estado se consideraron 8 coordinaciones regionales integradas por el Ejército, la Marina, la Policía Federal y la Guardia Nacional.

Finalmente, cabe destacar que el gobierno del estado rechazó participar en la segunda etapa del proyecto *Por un México Seguro* por lo que no es factible dar a conocer cuál es el estatus que guardan las políticas de seguridad estatales en diversas materias. A pesar de que

⁸⁴ GARCÍA, A. (2019). VERACRUZ, DE LOS ESTADOS CON MÁS DESAPARECIDOS Y FOSAS CLANDESTINAS: ALEJANDRO ENCINAS. MAYO 10, 2019, DE EL SOL DE MÉXICO SITIO WEB: [HTTPS://WWW.ELSOLDEMEXICO.COM.MX/REPUBLICA/SOCIEDAD/VERACRUZ-DE-LOS-ESTADOS-CON-MAS-DESAPARECIDOS-Y-FOSAS-CLANDESTINAS-ALEJANDRO-ENCINAS-3496697.HTML](https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/VERACRUZ-DE-LOS-ESTADOS-CON-MAS-DESAPARECIDOS-Y-FOSAS-CLANDESTINAS-ALEJANDRO-ENCINAS-3496697.HTML)

⁸⁵ CHIÑAS, S. (2019). VERACRUZ: DE LA CORRUPCIÓN AL ASESINATO DE PERIODISTAS. MAYO 10, 2019, DE HORIZONTAL SITIO WEB: [HTTPS://HORIZONTAL.MX/14187-2/](https://horizontal.mx/14187-2/)

⁸⁶ ARTÍCULO 19. (2019). PROTOCOLO DE LA IMPUNIDAD EN DELITOS CONTRA PERIODISTAS. MAYO 10, 2019, DE ARTÍCULO 19 SITIO WEB: [HTTPS://ARTICULO19.ORG/WP-CONTENT/UPLOADS/2019/02/A19-2019-INFORMEIMPUNIDAD_FINAL_V3.PDF](https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-INFORMEIMPUNIDAD_FINAL_V3.PDF)

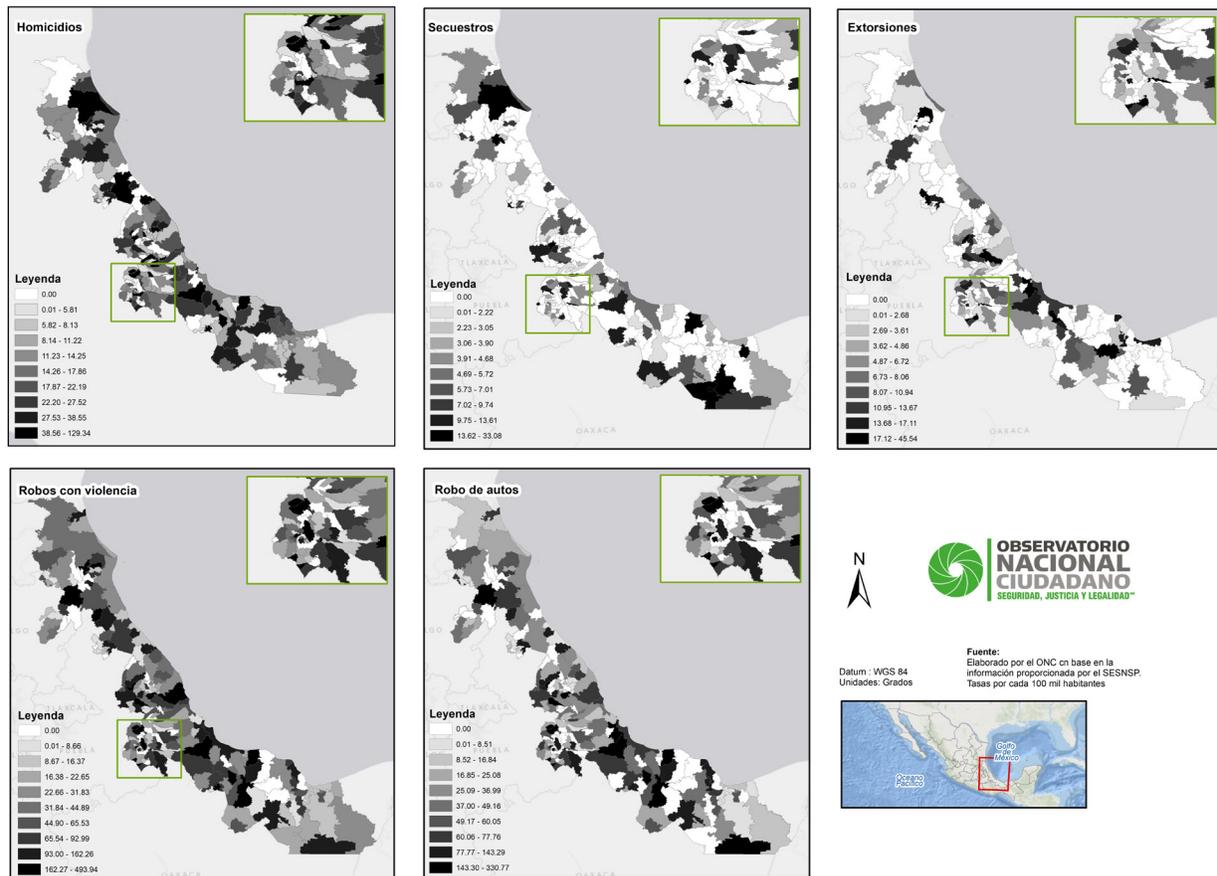
en la Declaratoria de Programa Emergente por Crisis de Violaciones Graves de derechos Humanos en materia de Desaparición de Personas en Veracruz, en el resolutivo quinto llama a la colaboración y trabajo conjunto con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil; en la práctica la renuencia a presentar información que coadyuve en el diagnóstico demuestra que lo plasmado en el resolutivo quinto tiene un matiz más discursivo que operativo.

Nota metodológica

El corte de datos utilizados del SESNSP corresponden a las carpetas de investigación iniciadas entre marzo de 2018 a marzo de 2019. Como delitos de alto impacto se consideraron a secuestros, homicidios dolosos, robos con violencia, robo de automóviles y extorsiones.

Recursos adicionales

Mapa 2.8 Distribución geográfica de delitos de alto impacto en Veracruz



FUENTE. ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS POR EL SESNSP

VIII. Yucatán

El Observatorio Nacional Ciudadano en el marco del proyecto *Por un México Seguro*, presentó el pasado 22 de junio el escenario de riesgo de Yucatán para la actual administración estatal. En ese documento se señalaron como parte de los temas principales que dominarían, por su comportamiento y naturaleza registrada durante los años anteriores, la agenda de seguridad del gobierno de Mauricio Vila Dosal. Estos fueron: mantener los bajos niveles de inseguridad, evitar el contagio de delitos que han ido al alza en el vecino Quintana Roo y reducir la tendencia de aumento de robos de vehículos.

El escenario anterior puede ser consultado en el siguiente link <http://onc.org.mx/mexico-seguro/yucatan.php>

Factor de riesgo 1. Estabilidad de los delitos de alto impacto

El gobierno del Estado se encuentra ante la oportunidad de mantener los bajos niveles de incidencia delictiva, pero debe cuidar las tendencias del narcomenudeo

En el escenario pasado, el Observatorio Nacional Ciudadano señaló que, comparativamente, Yucatán es una de las entidades con menores riesgos de seguridad e incidencia delictiva en todo el país. Sin embargo, también destacó que los actuales cambios económicos y políticos podrían dar pie a la oportunidad de que las instituciones públicas y particularmente las de seguridad se fortalezcan para poder mantener e inclusive provocar tendencias a la baja en la incidencia delictiva de ciertos delitos.

Respecto a los homicidios, los datos presentados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) indican que este delito se mantuvo estable en la entidad. El robo a vehículos y el robo con violencia también presentaron patrones similares. El robo a vehículos había sido destacado como un factor de riesgo específico, pues mostró una ligera tendencia al alza en 2016 y 2017. Por otra parte, la extorsión tuvo un descenso significativo en el estado con apenas 4 casos registrados en el periodo revisado.

Un delito en el que se observa un incremento significativo en los últimos tres meses del periodo analizado en este estudio fue el narcomenudeo. Este incremento en las carpetas de investigación se concentra en la ciudad de Mérida donde se registraron el 75% de los casos. Si esta tendencia se mantiene el resto del año, las carpetas de investigación por narcomenudeo en 2019 podrían duplicarse con respecto al año anterior. Este es un reto al que deberá prestar atención especial la administración estatal y la municipal, que también fue renovada el año pasado.

Factor de riesgo 2. El posible efecto contagio desde Quintana Roo

No se identifican incrementos de la incidencia delictiva en los municipios colindantes con Quintana Roo

Previamente, el ONC prestó atención especial a los nueve municipios vecinos al estado de Quintana Roo: Tizimín, Chemax, Valladolid, Chichimilá, Tixcacalupul, Chikindzonot, Peto, Tzucacab y Tekax. Una de las tendencias observadas anteriormente fue el incremento de los robos a casa-habitación en Chemax, Tekax, Tizimín, Tzucacab y Valladolid. Con excepción de Tizimín, este delito mostró una tendencia a la baja. De igual forma, el aumento del narcomenudeo en Chemax, Chichimilá, Chikindzonot, Tekax, Tizimín, Tzucacab y Valladolid se revirtió.

De forma general, no se detectó un aumento en los delitos de alto impacto en la zona fronteriza de Yucatán con Quintana Roo en el periodo analizado. Recientemente, el gobierno de Quintana Roo informó que, con excepción del municipio de Solidaridad, los delitos de alto impacto mostraban una tendencia a la baja en el estado en lo que va de este año, compara-

dos con el mismo periodo en 2018. Sin embargo, en el ONC recomendamos cautela debido al poco margen con el que se contabiliza esa disminución y ante el creciente deterioro de las condiciones de seguridad en Solidaridad, municipio colindante con el estado de Yucatán.

En esa línea, reiteramos nuestra recomendación a la actual administración de mantener las estrategias de seguridad que revirtieron las tendencias al alza de los delitos por el efecto de contagio en los municipios colindantes a Quintana Roo. De igual forma, es imperativo no disminuir los esfuerzos en las cercanías al municipio de Solidaridad como Chemax y Valladolid.

Valoración final

El estado de Yucatán enfrenta un escenario excepcional en materia de seguridad pública en el país. Esto es especialmente notorio considerando las altas tasas de violencia generalizadas en otros estados, y el récord de homicidios que alcanzó el país en 2018. Desafortunadamente, ninguno de los candidatos a gobernador, incluido el ganador, participaron en la plataforma “Por un México Seguro” cuando estaban en campaña. Esto dificulta la evaluación de las acciones actuales en función de lo propuesto entonces. En la publicación del estudio citado, el Observatorio manifestó que la ausencia de información ponía en duda el interés y/o el conocimiento del tema por parte de los entonces candidatos. Cabe destacar que el gobierno estatal ya participó en este proyecto y ha ofrecido a la ciudadanía información valiosa sobre el estatus que guarda la política de seguridad en la entidad.

Por ello, es de suma relevancia que la nueva administración determine con precisión los factores que contribuyen a los picos temporales en algunos delitos, como lo fue el de robo de vehículos en años anteriores o el de narcomenudeo en el último año. La situación de excepcionalidad de Yucatán no debe ser asumida como un logro conseguido, sino como un esfuerzo a mantener. Esto es especialmente relevante a la luz de las condiciones en la región, especialmente en Quintana Roo. De igual forma, es conveniente evaluar los alcances en este rubro que podrían tener las políticas emprendidas por el gobierno federal, de forma particular el proyecto de infraestructura del Tren Maya.

Tabla 2.7 Carpetas de investigación iniciadas de los delitos de alto impacto en Yucatán

Delito	Total mar 2018- mar 2019
Feminicidio	6
Homicidio doloso	47
Robo a casa habitación	1,565
Robo de automóviles particulares y motos	324
Robo con violencia	61
Narcomenudeo	292
Secuestro	0
Extorsión	4

Tabla 2.8 Carpetas de investigación iniciadas de los delitos de alto impacto en los municipios que colindan con Quintana Roo

	Feminicidio	Homicidio doloso	Robo a casa habitación	Robo de automóviles particulares y motos	Robocon violencia	Narcomenudeo	Secuestro	Extorsión
Tizmín	0	1	32	10	4	1	0	0
Chemax	0	0	0	0	0	0	0	0
Valladolid	0	4	13	13	0	1	0	0
Chichimilá	0	0	0	0	0	0	0	0
Tixcacalpupul	0	0	0	0	0	0	0	0
Chikindzonot	0	0	0	0	0	0	0	0
Peto	0	0	1	1	0	5	0	0
Tzucacab	0	2	1	0	0	0	0	1
Tekax	0	0	12	10	0	0	0	0

Anexo 1 Relación de cambios entre la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el *adendum*

A raíz de las discusiones en el Congreso de la Unión sobre la ENSP así como la presentación de las iniciativas de las leyes secundarias derivadas de la promulgación de la reforma constitucional que dio origen a la Guardia Nacional, se identificaron 30 cambios entre el documento inicial y el *adendum* que agregaron, modificaron y eliminaron párrafos del documento original ya sea del contenido sustantivo o de la redacción y estilo de estos. A continuación se presenta una tabla con la desagregación de los cambios por tipo, objeto y sección del documento:

Tabla A1: Relación de cambios entre la ENSP y el *adendum*

Tipo de cambio / Objeto de cambio→	Contenido (n=20)	Redacción (n=10)	Secciones del documento
Agrega (n=4)	4	0	Marco jurídico Estrategias específicas (Apartado E) Estrategias específicas (Apartado G) Conclusiones
Elimina (n=2)	1	1	Diagnóstico Objetivos de la ENSP (Sección 8)
Modifica (n=24)	15	9	Marco jurídico Diagnóstico Objetivos de la ENSP (Sección 1) Objetivos de la ENSP (Sección 4) Objetivos de la ENSP (Sección 5) Objetivos de la ENSP (Sección 6) Objetivos de la ENSP (Sección 7) Objetivos de la ENSP (Sección 8)

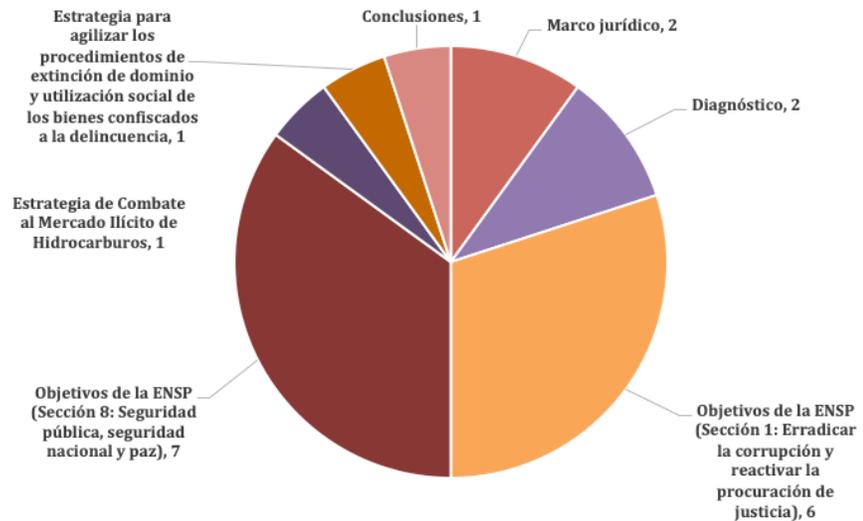
FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

Los cambios de redacción y estilo del documento inicial eliminaron las florituras y adornos que caracterizaron el discurso de Alfonso Durazo cuando presentó el Plan Nacional de Paz y Seguridad a finales de 2018. Cabe destacar que algunas porciones de dicho discurso se replicaron en las primeras secciones de la ENSP, no obstante, al ser este último documento una obligación legal, requiere un estilo de lenguaje más institucional y formal. Por ejemplo, en la ENSP inicial permanecían calificativos y matices históricos que le otorgaron fuerza al discurso y que serían adecuados en campaña, pero que son innecesarios en el documento rector de la política de seguridad del gobierno federal.

Considerando únicamente los cambios de contenido sustantivo de la ENSP vertidos en el *adendum* (n=20), el 65% de estos se concentraron en la sección de *Objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Sin embargo, solo afectaron a ciertas subsecciones; en particular, el primer y octavo objetivo. En cuanto a las modificaciones de las estrategias específicas, solo hubo dos incidencias y ambas se refirieron a las reformas legales en materia de extinción de dominio. En la siguiente gráfica, se muestra su desagregación.

Gráfica A1

¿Qué secciones cambiaron de contenido en la ENSP?



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

Entre los cambios de contenido, destacan los que se refieren las reformas constitucionales y legales promulgadas para crear la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Guardia Nacional, así como la legislación secundaria de la GN y la reforma del artículo 19 constitucional sobre el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

La incorporación de las reformas legales en la ENSP denotan las ventajas del Ejecutivo federal para impulsar los cambios normativos más apremiantes para llevar a cabo sus propuestas a la brevedad. De igual forma, es un reflejo de las prioridades de política del gobierno federal y del tipo de modelo de seguridad al que aspiran en términos institucionales.

En este sentido, se percibe que la Guardia Nacional es la prioridad más importante al reunir la mayor cantidad de cambios de contenido en la ENSP. La sección octava del apartado de Objetivos de la ENSP se subdivide en dos ejes; el primero se refiere a la Guardia Nacional y el segundo, a las coordinaciones del ámbito nacional, estatal y regional. De estas últimas, solo se reporta un cambio en tanto que de la GN se registraron 6.

A continuación se enlistan todos los cambios encontrados entre el documento inicial y el adendum para mayor referencia del público:

Tabla A2 Relación pormenorizada de cambios

#	Página ENSP original	Página adendum	Tipo de cambio	Sección del documento	Objeto del cambio
1	1	6	Modifica	Marco jurídico	Redacción
2	1	6	Modifica	Marco jurídico	Contenido
3	2	7	Modifica	Marco jurídico	Redacción
4	3	7	Modifica	Marco jurídico	Redacción
5	4	8	Agrega	Marco jurídico	Contenido
6	5	12	Modifica	Diagnóstico	Redacción
7	9	14	Modifica	Diagnóstico	Contenido
8	13	17	Elimina	Diagnóstico	Redacción

9	13	17	Modifica	Diagnóstico	Contenido
10	15	19	Modifica	Objetivos de la ENSP (1)	Contenido
11	15	20	Modifica	Objetivos de la ENSP (1)	Contenido
12	16	21	Modifica	Objetivos de la ENSP (1)	Contenido
13	16	21	Modifica	Objetivos de la ENSP (1)	Redacción
14	17	21	Modifica	Objetivos de la ENSP (1)	Contenido
15	17	21	Modifica	Objetivos de la ENSP (1)	Contenido
16	17	22	Modifica	Objetivos de la ENSP (1)	Contenido
17	21	25	Modifica	Objetivos de la ENSP (4)	Redacción
18	23	26	Modifica	Objetivos de la ENSP (5)	Redacción
19	29	30	Modifica	Objetivos de la ENSP (6)	Redacción
20	33	33	Modifica	Objetivos de la ENSP (7)	Redacción
21	36	35	Modifica	Objetivos de la ENSP (8)	Contenido
22	36	35	Modifica	Objetivos de la ENSP (8)	Contenido
23	39	38	Modifica	Objetivos de la ENSP (8)	Contenido
24	40	38	Modifica	Objetivos de la ENSP (8)	Contenido
25	40	38	Modifica	Objetivos de la ENSP (8)	Contenido
26	47	44	Elimina	Objetivos de la ENSP (8)	Contenido
27	47	44	Modifica	Objetivos de la ENSP (8)	Contenido
28	70	60	Agrega	Estrategias específicas (Apartado E)	Contenido
29	76	64	Agrega	Estrategias específicas (Apartado C)	Contenido
30	79	68	Agrega	Conclusiones	Contenido

FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC

Por su parte, las secciones que no tuvieron modificaciones en el *adendum* fueron las siguientes:

1. Objetivos de la ENSP:
 - a. Sección 2: Garantizar empleo, educación, salud y bienestar
 - b. Sección 3: Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos
2. Estrategias específicas:
 - a. Apartado A: Nuevo Modelo Policial
 - b. Apartado B: Prevención del delito
 - c. Apartado C: Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana
 - d. Apartado D: Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad
 - e. Apartado F: Estrategia de combate al uso de operaciones con recursos de procedencia ilícita, defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera en el abatimiento de estos delitos
 - f. Apartado H: Estrategia para combatir el robo a autotransporte y pasajeros en carreteras
 - g. Apartado I: Estrategia para abatir el tráfico de armas

Anexo 2. Relación comparativa de los objetivos y estrategias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo de las administraciones de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador

El *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) es un instrumento establecido en la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, específicamente en el artículo 26, en donde se detalla la planeación del desarrollo nacional a partir de la articulación de políticas públicas que debe llevar a cabo el gobierno federal, apoyado de la participación activa de diversos sectores de la sociedad. El PND es un plan maestro al que deben sujetarse todos los programas de la Administración Pública Federal.

En líneas generales, tenemos que el PND es un programa de trabajo que delinea la planeación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal, por lo que debe estar vinculado y en concordancia con el *Presupuesto de Egresos de la Federación* y con la *Ley de Ingresos de la Federación*. Sin embargo, además de la programación, también es un ejercicio que remarca una postura ética política que invita a la ciudadanía a reflexionar sobre los retos y oportunidades del país. Es decir, el PND es un instrumento que sirve como una herramienta de comunicación del gobierno hacia la ciudadanía, en donde se transmite de manera clara y medible, la estrategia que el gobierno llevará a cabo en la administración que le corresponde.

Sin embargo, el PND ha sido en muchas ocasiones, un mero catálogo de buenas intenciones, impregnado de cargas ideológicas. Cuando se analizan los objetivos de los PND y los resultados, se hace evidente que aquellos textos que debieran ser la base en las acciones de los gobiernos, resultan ser documentos enunciativos, que no pueden ser medibles y calificables, y cuyo planteamiento no se encuentra anclado en bases reales que den certeza que pueden ser llevados a cabo. Por tal motivo, resulta sumamente importante poder analizar y comparar el Plan Nacional de Desarrollo de las últimas tres administraciones, para así poder tener un panorama más claro sobre los alcances, desfases, diferencia y concordancias entre las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador.

Al respecto, se llevará a cabo un análisis sobre el tema de Seguridad, desarrollado en cada Plan, de acuerdo a los siguientes subtemas -es decir, cada subtema sólo se considerará en este análisis, en la relación y correspondencia con el tema de seguridad:

1. Prevención
2. Policía
3. Policía – FFAA
4. Sistemas de información e infraestructura
5. Evaluación
6. Crimen Organizado
7. Narcotráfico
8. Frontera y seguridad internacional.

Esta clasificación fue definida por el ONC con la finalidad de identificar y catalogar a partir de ciertas áreas estratégicas las propuestas generales, los objetivos planteados, los indicadores y los resultados esperados de cada Plan Nacional de Desarrollo, así como similitudes o diferencias entre cada uno de ellos.

1. Prevención

En el *Plan Nacional de Desarrollo* publicado durante la administración del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, la prevención era considerada dentro del tema de Seguridad. El *Objetivo 16* del PND consistía en fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que previnieran conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garantizaran a toda la población el goce de sus derechos y libertades.

Para lograr este objetivo, en el PND se establecía en la *Estrategia 16.3*, el reforzamiento de la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo. Esta estrategia tenía la operación de los Consejos Escolares de Participación Social como el órgano estratégico articulador de la acción de profesores, alumnos y padres de familia. A través de talleres sobre prevención del delito, se planeaba capacitar a los maestros, así como a los padres de familia para que tuvieran los conocimientos y habilidades necesarios para enfrentar el problema de las adicciones. Se pretendía comenzar por las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo y distribuirles materiales de capacitación y de información, para que la sociedad participara en la construcción de un entorno seguro en la escuela. Las acciones se vincularían a la difusión educativa sobre la centralidad de los valores humanos, la ética, el diálogo, la tolerancia y la honestidad; con todo ello se fomentaría la cultura de la legalidad, de la denuncia y de la participación social.

Cabe destacar que dicha estrategia carecía de indicadores de resultado que permitieran medir y evaluar si dicha política pública cumplía con el objetivo planteado.

Por otra parte, en el PND publicado por la administración encabezada por Peña Nieto se aprecia que, a pesar de que la prevención es un tema que se toca como parte de la estrategia para lograr una mejor gobernabilidad democrática, fue un tema con una mejor delimitación y desarrollo. El *Objetivo 1.1* consistía en promover y fortalecer la gobernabilidad democrática. Con base en la prevención y gestión de conflictos sociales a través del diálogo constructivo (*Estrategia 1.1.4*). Y esto se pretendía lograr a partir del establecimiento de acciones coordinadas para la identificación y monitoreo de posibles conflictos sociales, fijando criterios y mecanismos para el seguimiento de variables y el mapeo de actores y conflictos.

El *Objetivo 1.3* consistía en mejorar las condiciones de seguridad pública. Y se pretendía lograr con base en la aplicación, evaluación y seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (*Estrategia 1.3.1*). Esto permitiría coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas. Al mismo tiempo se pretendía aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad. Asimismo, en la planeación estaba considerado dar seguimiento y evaluar las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Así como crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.

El PND también consideraba en cuanto al *Enfoque transversal (México en Paz)*, democratizar la productividad (*Estrategia 1*), lo cual, consistía en impulsar la correcta implementación de las estrategias para la construcción de un México en Paz, con el objetivo de reducir el impacto de la inseguridad en los costos de operación de las empresas y productores del país.

En el caso del *Plan Nacional de Desarrollo* presentado por Andrés Manuel López Obrador, el tema de la prevención se toca de manera general, y como parte de la estrategia para construir la paz y lograr la seguridad. El *Objetivo 1.4* dice: “Construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos”. Y la estrategia para lograrlo plantea impulsar programas y

acciones para la prevención de la violencia y el delito desde un enfoque diferencial y basado en los derechos humanos (*Estrategia 1.4.2*).

Cabe destacar que es el único PND que considera indicadores de cumplimiento, sin embargo, la descripción y utilización del indicador no es clara ya que sólo menciona la tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Y describe el número estimado de todos los delitos ocurridos en contra de la población de 18 años y más por cada 100 mil habitantes. Se define como línea base 2017 con el registro de 39 369 delitos y se fija como meta para 2024 que dicha cifra disminuya a 33 219 delitos (Indicador 1.4.1); sin hacer mención de los medios, programas, planes o estrategias que deben implementarse para lograr reducir la incidencia.

Cabe destacar que el indicador seleccionado incluye un conjunto de delitos extenso que abarca desde robos o asaltos en calle o transporte público, extorsión, fraude, robo total o parcial de vehículo, robo en casa habitación hasta amenazas verbales. El indicador seleccionado para evaluar las acciones de prevención es confiable en términos de su estimación, pero puede no ser el adecuado para evaluar todo el conjunto de las acciones preventivas y su impacto. Métricas que aporta la misma *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE) pueden servir como indicadores complementarios tal como la cantidad de acciones que lleva a cabo la población para protegerse o el gasto erogado por los hogares y unidades económicas. En este sentido, se requiere particularizar más estos indicadores en los planes y programas específicos para realizar una evaluación robusta de la política de prevención. Asignar indicadores por hogares y unidades económicas tendría que ser el siguiente paso en las programas y planes próximos a publicarse e implementarse.

Además, dicho indicador contrasta con lo expresado en el apartado “Visión del 2024” del Plan Nacional de Desarrollo pues se refiere que para 2024:

“Los índices delictivos - de homicidios dolosos, secuestros, robo de vehículos, robo a casa habitación, asalto en las calles y en el transporte público y otros- se habrán reducido en 50 por ciento en comparación con los de 2018”.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

La mención de dos indicadores, líneas base y metas distintas genera incertidumbre sobre los resultados que se pretenden alcanzar mediante la implementación operativa de las estrategias mencionadas. Además, evidencia que aparentemente existe una lectura diferente sobre los delitos que se pretende disminuir pues la cifra de incidencia delictiva que se pretende utilizar no incluye los homicidios dolosos.

La prevención, como subtema de la seguridad, fue abordado en el Plan Nacional de Desarrollo de las tres administraciones. Sin embargo, el abordaje es diferente. Para Felipe Calderón, el desarrollo y las mejores condiciones de vida prevenían conductas delictivas, sin embargo, la estrategia planteada se desvincula del objetivo y se centra en estrategias de seguridad en las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.

El planteamiento de la prevención fue mejor abordado en el PND de Enrique Peña Nieto, ya que se consideró varias aristas de la problemática de prevención y gestión de conflictos sociales que iban de la aplicación, evaluación y seguimiento del *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, la suma de esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas. Aunque en la práctica dicho programa haya sido

Por su parte, el planteamiento de la prevención en el PND de López Obrador fue el más general y disperso, ya que, para lograr la paz y la seguridad, la estrategia consistía en impulsar programas para la prevención de la violencia y del delito desde el respeto a los derechos humanos. Cabe destacar que, si bien es el único PND que contempla indicadores de resultado. No obstante, presenta ciertos problemas de fondo pues pareciera que no hay claridad

sobre el resultado que se planea obtener. Se requiere afinar las estrategias en los programas subsecuentes, así como robustecer y afinar los indicadores de resultado correspondientes.

2. Policía

El fortalecimiento de las instituciones policiacas y la creación de un mando único fue un tema recurrente en la administración de Felipe Calderón, el *Objetivo 17* del PND de su administración, consistía en “desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos”. Para ello se establecía que era necesario “Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país. La coordinación insuficiente entre los cuerpos de policía federales, estatales y municipales es aprovechada por los delincuentes para escapar de la acción de la justicia, movilizándose por el territorio nacional. Por ello se constituirá una coordinación central de todas las policías del país, con funciones de autoridad, para conformar un frente único contra la delincuencia” (*Estrategia 17.1*).

Además, se plantea “modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos”, esto a partir de la definición de “criterios homogéneos para la administración del personal policiaco en las diferentes etapas de su desarrollo profesional, para lo cual se propone la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial. Con ello se regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de sus miembros. Se pondrá especial atención en el perfil de quienes ingresan a los cuerpos de policía, para detectar a quienes carecen de espíritu de servicio, preparación suficiente y valores éticos. Es necesario, sobre todo, para impedir la infiltración de delincuentes y el reclutamiento de elementos viciados que por su comportamiento hayan sido expulsados de otras corporaciones” (*Estrategia 17.2*).

Asimismo, el plan contempla “desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía”, ya que la sociedad “necesita contar con policías altamente capacitados para enfrentar con éxito a la delincuencia. El combate eficaz al crimen exige un trabajo minucioso y detallado de policías, investigadores y peritos. Cada acción de la delincuencia debe ser combatida de manera profesional y especializada, desde la prevención hasta la disuasión, sometimiento y confinamiento de los criminales, mirando siempre por el respeto a los derechos humanos. A partir de programas piloto y en coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno, se buscará uniformar las distintas capacitaciones que hoy reciben los policías mexicanos en labores de resguardo, vigilancia, periciales y de inteligencia para todas las corporaciones” (*Estrategia 17.3*).

La estrategia también contempla la “revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública”, ya que el “desprestigio de los cuerpos policiacos impide la colaboración con la sociedad y dificulta la formación de una identidad institucional que los fortalezca. Con base en resultados, los ciudadanos deben sentir que no se encuentran solos ante la delincuencia, que las instituciones y el gobierno están, precisamente, para respaldarlos; que los policías, los marinos y los soldados cumplen eficazmente con el deber de protegerlos. A través de la depuración y profesionalización de los cuerpos policiacos se avanzará en el combate a la corrupción y en la construcción de un proyecto de vida y desarrollo profesional que dignifique su labor ante la sociedad” (*Estrategia 17.4*).

En el PND de Enrique Peña Nieto, el tema de las instituciones policiacas no fue central, sino que sólo eran parte de la estrategia para lograr los objetivos de seguridad nacional y pública. El *Objetivo 1.2*. del plan consistía en “Garantizar la Seguridad Nacional”, a partir de la preservación de “la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, asimismo, era necesario “fortalecer a la inteligencia civil como un órgano de fusión de las inteligencias especializadas del Estado Mexicano” (*Estrategia 1.2.1*).

Asimismo, el *Objetivo 1.3.* consistía en “Mejorar las condiciones de seguridad pública”, mediante la “promoción de la transformación institucional y fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad”, lo que exigía también “Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía. Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad. Y, promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva” (*Estrategia 1.3.2.*).

En el caso del PND publicado por la administración del presidente López Obrador, se aprecia que se propone en el *Objetivo 1.4:* “Construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos”. Y en su *Estrategia 1.4.3* menciona que parte del objetivo se logrará al “asegurar la capacitación entre los miembros de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos y perspectiva de género, y su actuación en apego a éstos”. Más adelante se menciona que otra parte necesaria consiste en “mejorar la coordinación territorial entre instancias y los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad (*Estrategia 1.4.4.*)

Se menciona la aplicación del *Indicador 1.4.2:* Percepción de inseguridad, dirigido a medir “el porcentaje de la población de 18 años y más que, en términos de delincuencia, percibe inseguridad en su entidad federativa. Línea base (2018): 79.4%. Meta 2024: 39.4%”.

La selección del indicador sigue la línea de que el fortalecimiento del estado de fuerza en las entidades mejorará la percepción de inseguridad. Si bien la presencia de cuerpos policíacos civiles o castrenses puede ser un mecanismo de influir en la percepción de las personas, son las interacciones entre estos y la ciudadanía las que definen cómo se moldea esta percepción. En un lapso de 6 años, este indicador puede no ser el referente más puntual y preciso de la efectividad de los cuerpos policíacos.

El tema de la policía fue desarrollado y abordado por el PND de Felipe Calderón, que proponía la creación de un cuerpo policial único a nivel federal y un mando único que coordinara los cuerpos de policía federales, estatales y municipales. Asimismo, plantaba un Sistema Nacional de Desarrollo Policial que ayudaría en la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.

El PND de Enrique Peña Nieto el tema de las instituciones policíacas no fue central, sino que sólo eran parte de la estrategia para lograr los objetivos de la Seguridad Nacional y seguridad pública. El tratamiento general que se le dio al tema de la policía, planteaba reorganizar la Policía Federal en un esquema de proximidad y cercanía. Sin embargo, no se menciona el proceso ni los actores que estarían involucrados en esta estrategia. En la práctica, el impulso inicial fue en desarrollar la Gendarmería Nacional.

En el caso del PND de López Obrador se menciona la necesidad de la capacitación de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos y perspectiva de género, así como la mejora de la coordinación entre instancias de los tres órdenes de gobierno. Cabe destacar que es el único PND que considera la aplicación de indicadores de resultado, sin embargo, no queda clara la manera en que dicho indicador se relaciona con el cumplimiento del objetivo.

Si bien monitorear indicadores alternativos a los de incidencia y prevalencia es un paso positivo en la comprensión de las condiciones de seguridad, es importante reconocer que la percepción es un indicador complejo pues su formación puede variar por condiciones estructurales que no siempre se pueden modificar por el incremento del estado de fuerza.

3. Policía y Fuerzas Armadas

En el *Plan Nacional de Desarrollo* de Felipe Calderón Hinojosa, no se considera ningún objetivo relacionado con la Policía y las Fuerzas Armadas, ni tampoco se encuentra como parte de alguna estrategia de seguridad. El rubro no fue abordado.

En el *Plan Nacional de Desarrollo* presentado por Enrique Peña, el tema de la policía y las Fuerzas Armadas, fue central en el logro del *Objetivo 1.2.* que consistía en “Garantizar la Seguridad Nacional”. Al respecto, la estrategia para el cumplimiento del objetivo consistió en

“Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación. Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior. Desarrollar operaciones coordinadas en los puntos neurálgicos del país, en coadyuvancia con las fuerzas policiacas, cuando el mando supremo lo ordene. Coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la total consolidación y reestructuración de las policías” (*Estrategia 1.2.2.*).

Más adelante, también se plantea la necesidad de “fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal, así como las capacidades legítimas de las autoridades federales civiles y militares en actividades de inteligencia. Promover, con las instancias de la Administración Pública Federal y las Fuerzas Armadas, una doctrina de inteligencia que unifique los procedimientos de inteligencia de las instancias de Seguridad Nacional del Estado Mexicano” (*Estrategia 1.2.3.*).

Otro objetivo relacionado con la actuación de la policía y las Fuerzas Armadas, consistía en “garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación” (*Objetivo 1.5.*), y para lograrlo se consideraba necesario “instrumentar una política de Estado en derechos humanos”, a través de la “promoción de los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país” (*Estrategia 1.5.1.*).

En el *Plan Nacional de Desarrollo* presentado por el presidente López, el tema de las Fuerzas Armadas tiene como objetivo “Preservar la seguridad nacional” (*Objetivo 1.5*), a través del fortalecimiento de “la capacidad de respuesta de la Fuerzas Armadas en materia de seguridad y defensa exterior” (*Estrategia 1.5.1*).

Asimismo, se considera como indicador, el “Índice de acciones para preservar la Seguridad Nacional” (*Indicador 1.5.1*), el cual “mide el porcentaje de las acciones a realizar por las Fuerzas Armadas en relación a las operaciones marítimas, terrestres y aéreas, a instalaciones estratégicas y a la generación de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional. Línea base (2018): No Aplica Meta 2024: 100% Fuente: Sedena y Semar”.

El *Plan Nacional de Desarrollo* de Felipe Calderón Hinojosa no contempla ningún objetivo vinculado con la Policía y Fuerzas Armadas. Esto puede deberse a que se formuló el plan previo a la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad en la que participaron de manera activa las Fuerzas Armadas.

Por su parte, en el PND de Enrique Peña Nieto, el tema de la policía y las Fuerzas Armadas fue considerado y desarrollado, asignándoles la labor de garantizar la Seguridad Nacional, preservando la paz, la independencia y soberanía de la nación, y garantizando el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

En el PND de López Obrador, de la misma manera que en el de Peña, se manifiesta que las Fuerzas Armadas tiene como objetivo preservar la Seguridad Nacional, aunque el desarrollo es más general. Cabe destacar que a pesar de ser el único PND que considera indicadores de resultado, este no es claro por el siguiente motivo. El indicador puede ser un cociente del total de acciones de seguridad nacional sobre el total de acciones que desempeñan las Fuerzas Armadas o bien, de un catálogo predefinido de acciones de seguridad nacional se calcula el porcentaje de cumplimiento.

4. Sistemas de información e infraestructura

El *Plan Nacional de Desarrollo* presentado en la administración de Felipe Calderón Hinojosa, planteaba la necesidad de consolidar los sistemas de información e infraestructura relativos a la seguridad. Para ello, en el *Objetivo 7* del PND, se proyectaba “establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno

no delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna”. Este objetivo pretendía alcanzarse a partir del “desarrollo e implementación de sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia” (*Estrategia 7.1*).

Asimismo, se proponía la consolidación del Sistema Único de Información Criminal para concentrar y compartir datos relevantes del fenómeno delictivo en bases de datos completas y eficaces, como los registros de automóviles y armas, perfiles de delincuentes y sus modos de operación. Y se proponía el desarrollo de una red de interconexión que permitiera la transmisión de datos, voz e imagen para que esta información pudiese compartirse oportunamente. Así se pretendía integrar a los gobiernos federal, estatal y municipal en un solo frente en la lucha contra la delincuencia. Asimismo, se remarcaba la importancia de disponer de sistemas de comunicación avanzados con plataformas tecnológicas compatibles. Así como el compromiso por parte de las autoridades de los tres órdenes del gobierno para actualizar permanentemente las bases de datos de inteligencia policial.

Otra estrategia planteada para el logro del objetivo, radicó en “Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal” (*Estrategia 7.2*), a partir del uso y desarrollo de herramientas tecnológicas en materia de información, las cuales serían la base para que las diferentes instituciones pudieran avanzar en su labor de generar inteligencia. También se pedía que el Gobierno Federal promoviera el fortalecimiento de los centros y sistemas de inteligencia para que apoyasen la profesionalización de la investigación en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, así como en la mejora de la averiguación previa del proceso penal.

Otro objetivo vinculado a la consolidación de sistemas de información e infraestructura, planteaba “Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos” (*Objetivo 17*). Para ello, se proyectaba dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada. Lo cual se traduciría en mayores recursos para el equipamiento y capacitación de las policías y para desarrollar la infraestructura necesaria para realizar sus labores. Asimismo, se pretendía fortalecer las relaciones de cooperación técnica e intercambio de información con otros países y organismos internacionales en cuanto a capacitación de la policía investigadora y servidores públicos, así como en técnicas y tecnología utilizada para la investigación de delitos. Esto con el propósito de adaptar y aplicar los modelos más útiles (*Estrategia 17.5*).

El *Plan Nacional de Desarrollo* presentado en el sexenio de Enrique Peña Nieto, consideraba el tema de los sistemas de información e infraestructura relativos a la seguridad, pero enmarcados en el objetivo de garantizar la Seguridad Nacional (*Objetivo 1.2.*), mediante el fortalecimiento de la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Asimismo, se planteaba el diseño y la operación de un Sistema Nacional de Inteligencia Civil, que permitiera contar oportunamente con información para la producción eficiente y oportuna de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional; así como para diseñar e implementar sistemas de interconexión de bases de datos nacionales para el acceso legítimo a información útil que hiciera eficiente el ejercicio de las atribuciones de las autoridades del país. De la misma manera, se proponía el fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Militar y el Sistema de Inteligencia Naval, para integrarlos con diversas dependencias de la Administración Pública Federal. y el diseño de una estrategia de seguridad de la información, a efecto de garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información de las personas e instituciones públicas y privadas en México (*Estrategia 1.2.3.*).

Otra estrategia planteada para el logro del objetivo, consistía en fortalecer las capacidades de respuesta operativa de las Fuerzas Armadas, a través del desarrollo de infraestructura, tecnología de punta y modernización de los pertrechos castrenses (*Estrategia 1.2.4.*).

Asimismo, se proyectó otro objetivo que consistía en mejorar las condiciones de seguridad pública (*Objetivo 1.3.*) a través de la promoción de la transformación institucional y el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad, generando información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad (*Estrategia 1.3.2.*).

El *Plan Nacional de Desarrollo* presentado por el presidente López Obrador, considera el tema de los sistemas de información e infraestructura relativos a la seguridad a partir del cumplimiento de dos objetivos, el primero consiste en construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos (*Objetivo 1.4*), a partir del fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de seguridad pública y penitenciarias para generar información e inteligencia especializada que identifique y evalúe integralmente todos los aspectos que propicien corrupción, impunidad, delincuencia y violencia (*Estrategia 1.4.5*).

El otro objetivo consiste en preservar la seguridad nacional (*Objetivo 1.5*), a través del fortalecimiento de la generación e integración de inteligencia estratégica para garantizar la seguridad, defensa y desarrollo de la nación (*Estrategia 1.5.5*).

Al respecto de los sistemas de información e infraestructura, el PND de Felipe Calderón, planteaba establecer mecanismos permitieran conocer los patrones del fenómeno delictivo, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna, esto, mediante la creación del Sistema Único de Información Criminal que concentraría datos relevantes del fenómeno delictivo.

El PND de Enrique Peña enmarcaba este tema dentro del objetivo de garantizar la Seguridad Nacional a partir del fortalecimiento de la inteligencia del Estado para contrarrestar amenazas a la Seguridad Nacional.

El PND de López Obrador, al igual que el de Peña Nieto, considera que los sistemas de información e infraestructura deben permitir preservar la seguridad nacional a partir de la creación de inteligencia estratégica, esto, con apego a los derechos humanos.

5. Evaluación

El *objetivo 18* consiste en fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito. Y esto, según el *Plan Nacional de Desarrollo* de Felipe Calderón, se podría lograr a través de garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia. Con estos instrumentos se podría evaluar la actuación y el desempeño de la autoridad policial, con base en indicadores capaces de generar condiciones de credibilidad y confianza en la sociedad civil, de manera que los ciudadanos cuenten con parámetros claros para calificar los resultados obtenidos y señalar las áreas donde no sean satisfactorios (*Estrategia 18.3*).

El *objetivo 1.3.* establecía el mejorar las condiciones de seguridad pública, a partir de la promoción de la transformación institucional y el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad. Es decir, orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparente y sujeto a la rendición de cuentas (*Estrategia 1.3.2.*). Asimismo, la evaluación estaba considerada dentro del Enfoque transversal (México en Paz), que proponía un gobierno cercano y moderno en donde se pudiese evaluar y retroalimentar las acciones de las fuerzas de seguridad con indicadores claros, medibles y transparentes (Estrategia II.), sin embargo, no se mencionan cuáles son esos indicadores ni qué evaluarían concretamente.

En el *Plan Nacional de Desarrollo* del presidente López Obrador no se considera la evaluación. Esto contrasta con lo dispuesto en el PND de la administración de Felipe Calderón, en la cual se ve en la evaluación, la garantía del escrutinio, seguimiento de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia, lo que llevaría a fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.

Por su parte, el PND de Enrique Peña, plantea la evaluación a partir de un enfoque transversal en donde se propone un gobierno cercano que pudiese ser evaluado y retroalimen-

tado en las acciones de las fuerzas de seguridad con indicadores claros, sin embargo, no se mencionan cuáles son esos indicadores ni qué evaluarían concretamente.

6. Crimen organizado

El tema de la criminalidad organizada fue un tema central en el *Plan Nacional de Desarrollo* de Felipe Calderón. Esto se evidencia en los siguientes tres objetivos planteados.

El *objetivo 8*, consiste en recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. Y para lograr cumplir con este objetivo, se planteaba la aplicación de la fuerza del Estado en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas. Asimismo, se planteaba que el Gobierno debía reducir los espacios en que se movían los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Para esto, se destinarían los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnológica, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscaba apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado (*Estrategia 8.1*).

Otra estrategia consistía en alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita. Se entendía que la capacidad económica del crimen organizado es uno de sus principales apoyos para evadir la acción de la justicia. Una de las estrategias más efectivas en la lucha contra esta actividad es la que se orienta a golpearla en su abastecimiento de recursos económicos, así que se intensificarían las acciones específicas en contra del lavado de dinero en México (*Estrategia 8.3*).

Asimismo, se valdrían de una estrategia de desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor. Es decir, se propiciaría la desarticulación de organizaciones criminales atendiendo a la naturaleza económica de sus actividades mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano (*Estrategia 8.4*).

El *objetivo 15* consistía en fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía, y se pretendía lograr mediante la promoción de la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados. Entendían que la seguridad de las naciones es vulnerada por el constante tráfico de armas, drogas y personas, así como por quienes expresan mediante la violencia sus desacuerdos ideológicos. Siendo la seguridad un valor que debe ser procurado sin descanso, el Estado mexicano privilegiará la colaboración con otras naciones en esta materia (*Estrategia 15.1*).

Otra estrategia vinculada con este objetivo, consistía en establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen. Ya que la delincuencia organizada se distingue por tener a su alcance equipo y armamento sofisticados para llevar a cabo sus fines. Era importante trabajar en el marco del derecho internacional, en el establecimiento de mecanismos de cooperación para controlar la producción, circulación y venta de armas en los países fabricantes. Asimismo, consideraban que la responsabilidad de México debía expresarse en la integración de un padrón confiable y actualizado de armas de fuego en el país, disminución del número de artefactos provenientes del contrabando y retirarlos de circulación. Esto implicaba transparentar el registro de armas del gobierno y crear una normatividad que comprometiera a las autoridades estatales a facilitar la inspección de armamento. También, se requería de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno

para que la población entregara armas provenientes del mercado negro e instrumentar un programa permanente para la destrucción inmediata de equipo decomisado (*Estrategia 15.3*)

La *estrategia 15.4* plantea la promoción y aplicación de instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas. El traslado ilegal de personas a través de las fronteras, la contratación no reglamentada, la prostitución, la pederastia y la pornografía infantil han dado lugar a modernas versiones de la esclavitud y deshumanización, a partir de las cuales grupos de delincuentes ponen en peligro la seguridad y la integridad de los seres humanos. Por ello, México se abrió la colaboración entre las naciones para compartir esfuerzos en este sentido.

El *objetivo 16* consistía en fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garantizaran a toda la población el goce de sus derechos y libertades. Y esto se llevaría a cabo a través del fortalecimiento de las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Ya que el tráfico ilegal de armas es una actividad delictiva que se había incrementado. La vinculación que tiene con el narcotráfico, las actividades con recursos de procedencia ilícita y la corrupción, entre otros delitos, demanda la aplicación de medidas conjuntas, coherentes, objetivas e integrales para hacerle frente, y garantizar a la sociedad un entorno que les dé tranquilidad. Para ello, se programaría la modernización de los procedimientos en la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que permitan a las dependencias responsables de su aplicación tener mayor control y regulación de armas de fuego, municiones, explosivos, sustancias químicas peligrosas y artificios pirotécnicos dentro del país (*Estrategia 16.4*).

El tema de la criminalidad organizada dentro del *Plan Nacional de Desarrollo* de Enrique Peña Nieto, se vinculó al cumplimiento del *objetivo 1.3*, que pretendía mejorar las condiciones de seguridad pública, mediante la aplicación, evaluación y seguimiento del *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, de tal manera que esto permitiría la detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y disseminación de los reportes de operaciones que emitan las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello (*Estrategia 1.3.1*).

Mientras que en el PND de la administración del presidente López Obrador no se considera el tema del crimen organizado. Ello contrasta con el hecho de que esta temática fue central en el *Plan Nacional de Desarrollo* de Felipe Calderón. Tiene el mejor desarrollo de objetivos y estrategias con respecto a sus predecesores, lo cual se evidencia en la profundidad y diversidad de temas que toca en relación con la seguridad y crimen organizado.

El PND de Enrique Peña aborda de manera muy general y ambigua el tema del crimen organizado. Menciona problemáticas como de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, sin embargo, el tratamiento que se le da es meramente operativo al vincularlo a la aplicación, evaluación y seguimiento del *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*.

7. Narcotráfico

El combate al narcotráfico fue una problemática central en el *Plan Nacional de Desarrollo* de Felipe Calderón, lo cual, llevó al gobierno a plantearse como objetivos, la recuperación de la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado (*Objetivo 8*). La estrategia consistía, según el plan, en implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo. Cada delincuente que se captura, cada sembradío que se erradica, cada red de narcomenudeo que se desintegra es una posibilidad más de desarrollo para los jóvenes de México. Se implementarían operativos

permanentes en coordinación con los tres órdenes de gobierno, para asegurar a distribuidores de droga al menudeo, así como un sistema de inteligencia para combatir la existencia de centros de distribución de drogas y laboratorios clandestinos (*Estrategia 8.2*).

Asimismo, se planteó el fortalecimiento de la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía (*Objetivo 15*). Esto se lograría mediante la promoción de esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes. Por mucho tiempo, la lucha internacional contra el narcotráfico ha privilegiado la represión de su producción y transporte, con un enfoque dirigido principalmente a los países donde se producen las drogas. La creciente vitalidad de las organizaciones internacionales de narcotraficantes y su arrojo para enfrentar incluso al poder de los Estados ponen en evidencia que la estrategia ha sido insuficiente. Hace falta intensificar el combate contra el tráfico y consumo de drogas en los países que tienen más demanda. La ubicación fronteriza de México con el mercado más grande de drogas ilícitas del mundo, incrementa el valor estratégico del territorio para el crimen organizado. Al tiempo que México reitera su compromiso de seguir cumpliendo la parte que le corresponde, impulsará el fortalecimiento al combate del tráfico de estupefacientes mediante la participación responsable de los países involucrados en toda la cadena, desde la producción hasta el consumo. El intercambio de información sería parte esencial de este esquema de cooperación (*Estrategia 15.2*).

En el *Plan Nacional de Desarrollo* de los gobiernos de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador no se consideró el tema del narcotráfico.

Lo anteriormente mencionado contrasta con el hecho de que el combate al narcotráfico fue un tema central en el *Plan Nacional de Desarrollo* de Felipe Calderón, esto llevó a su gobierno a plantearse como objetivos, la recuperación de la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate al narcotráfico. También consideró el fortalecimiento de la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad.

8. Frontera y seguridad internacional

En cuanto a temas de las fronteras y seguridad nacional, el *Objetivo 15* del *Plan Nacional de Desarrollo* de la administración de Felipe Calderón, plantea el fortalecimiento de la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía. Para ello, la estrategia consiste en establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales. El crecimiento de las pandillas delictivas en zonas fronterizas, como el caso de los llamados “maras”, debe atenderse mediante acciones de inteligencia, en coordinación con las autoridades de la región centroamericana. Se proponía la creación de un registro de los integrantes de estas organizaciones que hayan estado en prisión, y se implementarán políticas públicas preventivas en centros educativos y comunidades para evitar que surjan más adeptos o imitadores de estos grupos (*Estrategia 15.5*).

Asimismo, otra estrategia considerada en el plan, proponía la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada. El acatamiento del derecho internacional es el instrumento por excelencia para procurar la convivencia armónica de las naciones y la unión de esfuerzos para superar desafíos comunes. Por eso México debía seguir inscribiendo su lucha contra el narcotráfico, la corrupción y el crimen organizado en el marco de los tratados internacionales. El Gobierno Federal pondrá especial empeño en alinear la legislación nacional a los tratados internacionales de los que México es parte, para contribuir con mayor eficacia en la lucha contra los transgresores del derecho y del orden (*Estrategia 15.6*).

El tema de las fronteras y la seguridad nacional fue abordado por el Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto a través del cumplimiento de un objetivo que consistía en garantizar la Seguridad Nacional (*Objetivo 1.2.*). la estrategia consistía en preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación, a partir del impulso de mecanismos o iniciativas de Seguridad Nacional e Internacional en los principales foros regionales y globales, para contribuir a garantizar la paz y la seguridad en México (*Estrategia 1.2.2.*)

Asimismo, el plan mencionaba otra estrategia que consistía en fortalecer la inteligencia del Estado mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Integrar una agenda de Seguridad Nacional que identifique las amenazas y riesgos de carácter nacional e internacional, que pretendan atentar en contra de los objetivos e intereses nacionales estratégicos, así como generar los esquemas estratégicos de prevención y de reacción, con base en sus causas estructurales (*Estrategia 1.2.3.*).

El *Plan Nacional de Desarrollo* de la administración de López Obrador considera el tema de las fronteras y la seguridad nacional enmarcado en un objetivo que consiste en conducir la política exterior en apego a los principios constitucionales y articulada con las prioridades de política interior (*Objetivo 1.6.*) y esto se lograría mediante la profundización de una relación de entendimiento y cooperación con los países de América del Norte para alcanzar la prosperidad y seguridad compartida (*Estrategia 1.6.1.*).

En resumen, en el *Plan Nacional de Desarrollo* de la administración de Felipe Calderón, planteaba la necesidad de la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad, y así poder atender problemas de pandillas delictivas en las zonas fronterizas. Para Enrique Peña Nieto, el tema de las fronteras, consistía en garantizar la seguridad nacional. Mientras que, López Obrador considera el tema de las fronteras y la seguridad interior, a partir del entendimiento y cooperación entre los vecinos geográficos para alcanzar la prosperidad y compartir los retos en seguridad.

Anexo 3 Metodología de contacto con las oficinas de los gobiernos estatales, envío de convocatoria y cuestionario

1. Envío de la convocatoria y el cuestionario a las oficinas de los gobiernos estatales con base en el directorio del ONC.
2. En los días posteriores al envío de la convocatoria y del cuestionario, se llevó a cabo el seguimiento con los enlaces de los gobiernos estatales para asegurar que el cuestionario fue recibido y obtener la respuesta sobre su participación. Dicho proceso tardó varias semanas ya que en algunos casos la decisión tenía que provenir directamente del titular del Ejecutivo.
3. Dada la naturaleza del cuestionario y para mejorar las respuestas de los gobiernos estatales se ofrecieron extensiones de plazo de la entrega.
4. Tras la entrega de los cuestionarios, se notificó la recepción de los mismos y se turnaron a los responsables de la investigación.
5. Por último, se iniciaron los procesos de logística para el envío y confirmación de la asistencia de funcionarios a la conferencia de prensa.

Convocatoria para participar en la 2da etapa del proyecto: *Por un México Seguro*

Titular del Ejecutivo Estatal:

Con el fin de promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas transversal te invitamos a colaborar en la segunda etapa proyecto “Por un México Seguro” mediante el cual, el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), convoca a los titulares del Ejecutivo estatal a presentar los avances de sus políticas de seguridad pública y justicia para su difusión y análisis en los primeros meses de su administración.

En el entendido de que la inseguridad e impunidad constituyen uno de los problemas más apremiantes y de las preocupaciones más genuinas de la población, es fundamental que quienes fueron electos a dicho cargo de elección popular aporten elementos que le permitan al ciudadano dar seguimiento y juzgar objetivamente las políticas de seguridad pública y justicia emprendidas así como comprender los retos pendientes en esta materia.

Esta primera convocatoria corresponde a los titulares del Ejecutivo estatal electos en 2018. En los siguientes meses, se emitirá la convocatoria para los gobernadores electos en 2017 y 2016 hasta alcanzar la cobertura de los 32 titulares en funciones hacia el final de 2019.

Propósito del proyecto

Acorde con su misión, en 2018 el ONC desarrolló el proyecto “Por un México Seguro”, el cual tuvo como objetivo crear una plataforma en la que los candidatos a la Presidencia de la República y a las 9 gubernaturas presentaron sus propuestas en materia de seguridad y justicia. A su vez, el ONC realizó un proceso de certificación en función de criterios homologados y áreas de política relevantes.

Este proyecto también dotó a la ciudadanía de una herramienta de comparación de propuestas para ejercer un voto informado. Se espera que esta plataforma promueva la mejora de las propuestas en materia de seguridad y de justicia y que, tras varias elecciones haya mayor claridad en los proyectos políticos locales desde su formación. El fin último es lograr políticas de seguridad basadas en evidencias.

Finalmente, otro objetivo de este proyecto es elaborar y actualizar periódicamente escenarios de riesgo que permitan alertar de forma temprana sobre la evolución y comportamiento de los factores de riesgo en las entidades.

En la segunda etapa del proyecto, se continuará con las acciones agrupadas bajo los ejes de Escenarios de Riesgos (EDR), Seguimiento y Monitoreo de Políticas Públicas (SMPP) y actividades conjuntas de incidencia (IAE).

¿Por qué es importante participar?

- Su colaboración en este proyecto dará cuenta de su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, al tiempo que proveerá de información valiosa para que la ciudadanía pueda conocer las acciones emprendidas y juzgarlas objetivamente.
- La certificación por parte del ONC añadirá valor a las políticas públicas en lo que refiere a sus atributos de rendición de cuentas y análisis de la información y los procesos de implementación.
- La metodología a implementarse permite esclarecer las políticas que hayan sido malinterpretadas o no se hayan explicado con la precisión necesaria.

Mecánica de participación

- Se enviará la convocatoria a la Oficina del titular de cada Ejecutivo Estatal con un cuestionario en formato de Word a través del enlace designado por el ONC.
- El equipo de cada gobierno estatal recibirá la carta de convocatoria del proyecto y confirmará su participación vía mail y designará una persona o personas de enlace.
- El equipo del candidato llenará un cuestionario en formato Word siguiendo en todo momento las especificaciones estipuladas.
- Una vez que el equipo del titular responda el cuestionario, el ONC emitirá un acuse de recibido.

Manejo y actualización del sitio web

- Una vez recibida la información está se subirá al micrositio a la brevedad.
- Se ejecutará el análisis de los cuestionarios y este se publicará entre 5 y 7 días hábiles después. Se emitirán notificaciones a los enlaces correspondientes de las actualizaciones del sitio web.
- Plazos
- Envío de carta convocatoria: 12 de abril de 2019
- Fecha límite para envío de cuestionarios: 26 de abril 2019

Modelo de cuestionario

Gobernador del Estado de XXXXX / Jefa de Gobierno de la Ciudad de México

Inicio de administración

General

Instrucciones: Responda por favor cada una de las siguientes preguntas relativas a los primeros meses de su administración en materia de seguridad pública. En caso de que alguno de los aspectos tratados esté en proceso de diseño o definición, no dude en responder “por definir”.

Por lo que ha podido percibir, conocer y evaluar durante lo que ha transcurrido de su administración...

¿Cuál es su diagnóstico de la situación de seguridad por la que atraviesa el País actualmente?
(CAJA DE TEXTO CON LÍMITE DE 500 PALABRAS)

¿Cuál es su diagnóstico de la situación de seguridad por la que atraviesa el Estado de XXXXX en este momento?
(CAJA DE TEXTO CON LÍMITE DE 500 PALABRAS)

¿Considera que la situación del estado de XXXX en materia de seguridad pública es mejor, igual o peor a la que usted había previsto durante su campaña electoral? ¿por qué?
(CAJA DE TEXTO CON LÍMITE DE 500 PALABRAS)

Por lo que sabe hasta ahora, ¿cuál considera que es el principal reto que enfrenta su administración en materia de seguridad pública?
(CAJA DE TEXTO CON LÍMITE DE 500 PALABRAS)

Tras los primeros meses de su gobierno...

¿Cuáles son las dimensiones (o ejes) más relevantes del problema de seguridad del estado que está atendiendo?
(CAJA DE TEXTO CON LÍMITE DE CINCO ORACIONES)

¿Cuáles son los tres objetivos prioritarios a alcanzar en el corto plazo?
(CAJA DE TEXTO CON LÍMITE DE TRES ORACIONES)

¿Cuáles son los tres objetivos prioritarios a alcanzar en el mediano plazo?
(CAJA DE TEXTO CON LÍMITE DE TRES ORACIONES)

¿Cuáles son los tres objetivos prioritarios a alcanzar en el largo plazo?
(CAJA DE TEXTO CON LÍMITE DE TRES ORACIONES)

¿Cuáles son las principales acciones que ha emprendido hasta ahora para atender la problemática de seguridad en su estado en materia de...?

- a. Presupuesto (ESPACIO PARA LISTA DE 10 ACCIONES)
- b. Transformación institucional (ESPACIO PARA LISTA DE 10 ACCIONES)
- c. Transformación del marco normativo (ESPACIO PARA LISTA DE 10 ACCIONES)
- d. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre la política de seguridad (ESPACIO PARA LISTA DE 10 ACCIONES)

En estos primeros meses, ¿cuáles son los principales obstáculos que ha distinguido hasta ahora para poder llevar a cabo su proyecto en materia de seguridad pública?

(CAJA DE TEXTO CON LÍMITE DE DIEZ ORACIONES)

Gobernador del Estado de XXXXX
Inicio de administración
Específicos

Instrucciones: Tomando en cuenta lo que ha podido conocer, planear y ejecutar en los primeros meses de su administración, por favor, responda las siguientes preguntas:

1. Tomando en cuenta el diagnóstico que usted tenía sobre la situación del Estado de XXXX antes de ocupar el puesto de Gobernador, diría que encontró una situación mejor, igual o peor que la que previó en materia de:

Materia	Mejor	Igual	Peor	Aún no puedo decirlo
Política de drogas				
Lavado de dinero				
Tráfico de armas				
Trata de personas				
Prevención social de la delincuencia				
Procuración de justicia				
Impartición de justicia				
Reclusión y reinserción social				
Policía				
Coordinación con autoridades municipales				
Derechos Humanos				

2. Una vez iniciada su administración, ¿cuáles políticas ha comenzado a emprender en materia de...? Si aún no ha arrancado ninguna política en alguna materia, no dude en responder “por definir”

Materia	Políticas iniciadas
Política de drogas	
Lavado de dinero	
Tráfico de armas	
Trata de personas	
Prevención social de la delincuencia	
Procuración de justicia	
Impartición de justicia	
Reclusión y reinserción social	
Policía	
Coordinación con autoridades municipales	
Derechos Humanos	

3. Hasta ahora, ¿cuál es el estatus de las políticas que ha comenzado a emprender en materia de...? Si aún no ha arrancado ninguna política en alguna materia, no dude en responder “no aplica”

Materia	Estatus de las políticas iniciadas
Política de drogas	
Lavado de dinero	
Tráfico de armas	
Trata de personas	
Prevención social de la delincuencia	
Procuración de justicia	
Impartición de justicia	
Reclusión y reinserción social	
Policía	
Coordinación con autoridades municipales	
Derechos Humanos	

4. Pasados los primeros meses de su administración, ¿cuáles diría que son los objetivos a corto, mediano y largo plazo de su gobierno en materia de...? Si aún no están claros los objetivos en alguna materia o plazo, no dude en responder “por definir”

Materia	Objetivos de corto plazo	Objetivos de mediano plazo	Objetivos de largo plazo
Política de drogas			
Lavado de dinero			
Tráfico de armas			
Trata de personas			
Prevención social de la delincuencia			
Procuración de justicia			
Impartición de justicia			
Reclusión y reinserción social			
Policía			
Coordinación con autoridades municipales			
Derechos Humanos			

5. Pasados los primeros meses de su administración, ¿cuál diría que es su principal avance y cuál su principal deuda con el proyecto de seguridad que planteó como candidato, en materia de..?

Materia	Principal avance	Principal deuda
Política de drogas		
Lavado de dinero		
Tráfico de armas		
Trata de personas		
Prevención social de la delincuencia		
Procuración de justicia		
Impartición de justicia		
Reclusión y reinserción social		
Policía		
Coordinación con autoridades municipales		
Derechos Humanos		

Referencias bibliográficas

- Animal Político. (2019). *Autoridades localizan al menos 36 fosas clandestinas en un predio de Veracruz*. Mayo 10, 2019, de Animal Político Sitio web: <https://www.animalpolitico.com/2019/04/autoridades-fosas-clandestinas-predio-veracruz/>
- Artículo 19. (2019). *Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas*. mayo 10, 2019, de Artículo 19 Sitio web: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/02/A19-2019-InformelImpunidad_final_v3.pdf
- BBC Mundo. (2019). *Caravana de migrantes: AMLO anuncia un inédito programa de visas*. mayo 10, 2019, de BBC Mundo Sitio web: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46166789>
- Cámara de diputados. (2019). *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019*. 21/05/2019, de Diario Oficial de la Federación Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf
- Camhaji, Elías. (2019). *México impulsa el 'Plan Marshall' para Centroamérica a la espera del dinero de EE UU*. 21/05/2019, de El País Sitio web: https://elpais.com/internacional/2019/05/20/mexico/1558365443_972899.html
- CDH Fray Bartolomé de las Casas. (2019). *Grave incremento de violencia feminicida en Chiapas*. Mayo 10, 2019, de CDH Fray Bartolomé de las Casas Sitio web: <https://frayba.org.mx/grave-incremento-de-violencia-feminicida-en-chiapas/>
- Chiñas, S. (2019). *Veracruz: de la corrupción al asesinato de periodistas*. Mayo 10, 2019, de Horizontal Sitio web: <https://horizontal.mx/14187-2/>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe de Actividades 2011*, México, 2012.
- Comisión Nacional de Seguridad. (S.F). *Modelo Homologado de Unidades de Policía Cibernética* Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/189189/Modelo_homologado_unidades_policia_cibernetica.pdf
- Comisión Nacional de Seguridad. (S.F). *Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de Legalidad para los Municipios de México* Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281131/Modelo_Justicia_C_vica_Aprob_CNSP.pdf
- Cosme, M. (2019) *Operan en la capital 12 bandas de narcomenudistas*. Mayo 10, 2019, de El Sol de México Sitio web: <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/operan-en-la-capital-12-bandas-de-narcomenudistas-3111559.html>
- Cruz, F. (2018). *Sí existe crimen organizado en la capital*. abril 24, 2019, de Excelsior Sitio web: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/si-existe-crimen-organizado-en-la-capital-godoy/1283160>
- Department of Justice Drug Enforcement Administration. (2018). *2018 National Drug Threat Assessment*. 21/05/2019, de Drug Enforcement Administration Sitio web: <https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-11/DIR-032-18%202018%20NDTA%20final%20low%20resolution.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (2019). *ACUERDOS del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Tercera Sesión Extraordinaria*, celebrada el 24 de enero de 2019. 21/05/2019,

- de Secretaría de Gobernación Sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548892&fecha=25/01/2019
- Díaz, L. (2019). *Con Yunes más de 3 mil desaparecidos; suman 20 mil*. mayo 10, 2019, de E-con-sulta Sitio web: <http://www.e-veracruz.mx/nota/2019-02-01/estado/con-yunes-mas-de-3-mil-desaparecidos-suman-20-mil>
 - Dudley, Steven. (2019). *Fentanyl: Summary and Major Findings*. 21/05/2019, de Insight Crime Sitio web: <https://www.insightcrime.org/investigations/fentanyl-summary-major-findings/>
 - Editorial. (2019). *EU ficha a ex gobernador de Nayarit y a magistrado*. 21/05/2019, de Milenio Sitio web: <https://www.milenio.com/policia/departamento-tesoro-eu-liga-gobernador-nayarit-roberto-sandoval-cartel-jalisco>
 - Egan, Lauren. (2019). *Trump gives Mexico one year warning to stop drugs before tariffs, border closure*. 21/05/2019, de NBCnews Sitio web: <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/trump-gives-mexico-one-year-warning-stop-drugs-tariffs-border-n991026>
 - Escobar, E. *GCDMX invertirá 1,195 millones de pesos en proyectos para el C5*, mayo 21, 2019, de Centro Urbano Sitio web: <https://centrourbano.com/2019/01/17/gcdmx-invertira-1195-millones-de-pesos-en-proyectos-para-el-c5/>
 - Esquivel, I. (2018). *Título de Guanajuato, la región con más feminicidios del país*. Mayo 10, 2019, de Eje Central Sitio web: <https://bit.ly/2sr5nNp>
 - Excelsior. (2019). *Hallan 15 cuerpos en nuevas fosas clandestinas, en Veracruz*. Mayo 10, 2019, de Excelsior Sitio web: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/hallan-15-cuerpos-en-nuevas-fosas-clandestinas-en-veracruz/1304435>
 - García, A. (2019). *Veracruz, de los estados con más desaparecidos y fosas clandestinas: Alejandro Encinas*. Mayo 10, 2019, de El Sol de México Sitio web: <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/veracruz-de-los-estados-con-mas-desaparecidos-y-fosas-clandestinas-alejandro-encinas-3496697.html>
 - Grace, Anna. (2018). *10 Years of the Mérida Initiative: Violence and Corruption*. 21/05/2019, de Insight Crime Sitio web: <https://www.insightcrime.org/news/analysis/merida-initiative-failings-violence-corruption/>
 - Gogolak, Emily. (2018). *Trump's Border Policy Is Creating Chaos*. 21/05/2019, de Foreign Affairs Sitio web: <https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/2018-12-06/trumps-border-policy-creating-chaos>
 - Gómez, J. (2019). *El corto gobierno de Cuauhtémoc Blanco se llena de feminicidios*. mayo 10, 2019, de Breaking Sitio web: <https://bit.ly/2YGJbwV>
 - Hope, Alejandro. (2019). *¿Hay que liquidar la iniciativa Mérida?*. 21/05/2019, de El Universal Sitio web: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/alejandro-hope/nacion/hay-que-liquidar-la-iniciativa-merida>
 - Herrera, L. (2019). *Indagatorias por "Huachicol" involucrarán a muchos empresarios: Gobernador de Jalisco*. mayo 10, 2019, de Reporte índigo Sitio web: <https://bit.ly/2FzvYjY>
 - Howarth, David. (2000). *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
 - Lara, Carlos. (2018). *México participa en cinco operaciones especiales de paz en el mundo: Peña Nieto*. 21/05/2019, de El Sol de México Sitio web: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/mexico-participa-en-cinco-operaciones-especiales-de-paz-en-el-mundo-pena-nieto-1723054.html>

- Lee, Brianna, Renwick, Danielle. (2019). *Mexico's Drug War*. 21/05/2019, de *Council Foreign Relations* Sitio web: <https://www.cfr.org/backgrounder/mexicos-drug-war>
- Levy, P and Reuter P. (2006). *Money Laundering. Crime and Justice*. Vol. 34, No. 1, pp. 289-375
- Martínez, O. (2019). *AMLO engañó a una multitud de migrantes*. mayo 10, 2019, de *The New York Times* Sitio web: <https://www.nytimes.com/es/2019/05/02/lopez-obrador-migrantes-mexico/>
- MIDEPLAN. (2016). *Guía para la Elaboración de Políticas Públicas*. 21/11/2018, de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica Sitio web: https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/Guia-de-Elaboracion-de-PP.pdf
- Milenio Digital. (2019). *Crecen feminicidios 75% en Guanajuato, lidera Celaya en casos*. Mayo 10, 2019, de Milenio Sitio web: <https://bit.ly/2QbsrLe>
- Neves, Y, *Cartel extortion getting worse for businesses in Mexico City*. Mayo 21, 2019, de *Insight Crime* Sitio web: <https://www.insightcrime.org/news/brief/cartel-extortion-getting-much-worse-for-businesses-in-mexico-city/>
- Observatorio de Legislación y Política Migratoria. (2014). *¿Qué es el Programa Frontera Sur?* 20/05/2019 Sitio web: <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%C3%8DN-1-Alejandra-Casta%C3%B1eda.pdf>
- Observatorio Nacional Ciudadano. (2018). *Por un México Seguro*. 21/05/2019, de Observatorio Nacional Ciudadano Sitio web: <http://onc.org.mx/mexico-seguro/>
- Observatorio Nacional Ciudadano. (2018). *Análisis de la propuesta de seguridad de Andrés Manuel López Obrador*. 21/05/2019, de Observatorio Nacional Ciudadano Sitio web: http://onc.org.mx/mexico-seguro/pdf/presidentes/amlo_hallazgos.pdf
- Observatorio Nacional Ciudadano. (2018). *La seguridad y paz que el Estado nos debe ¿Qué ocurrió durante la transición?* 21/05/2019, de Observatorio Nacional Ciudadano Sitio web: <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/mex-seguro-la.pdf>
- Omaña, X. (2019). *Reportan casi 200 personas extraviadas entre 2018 y 2019, en Morelos*. mayo 10, 2019, de *El Gráfico* Sitio web: <https://bit.ly/2VOfM6l>
- OXFAM. (2019). *7 preguntas claves sobre las caravanas de migrantes de Centroamérica y la respuesta de Oxfam*. mayo 10, 2019, de OXFAM Sitio web: <https://www.oxfam.org/es/7-preguntas-clave-sobre-la-caravana-de-migrantes-de-centroamerica-y-la-respuesta-de-oxfam>
- Parsons, Isea y Weigend, Eugenio. (2018). *RELEASE: How Weak U.S. Gun Laws Contribute to Violent Crime Abroad*. 21/05/2019, de *Center of America Progress* Sitio web: <https://www.americanprogress.org/press/release/2018/02/02/445785/release-weak-u-s-gun-laws-contribute-violent-crime-abroad/>
- Peter Martin (2019). *Moving to the inevitability of evidence based policing*. En *Mitchell y Huey Evidence Based Policing and introduction* (pp. 199-213). Gran Bretaña: Policy Press
- Preciado, T. (2019). *En Morelos, el 2018 cerró con 352 casos de mujeres desaparecidas*. mayo 10, 2019, de *La Unión.com* Sitio web: <https://bit.ly/3oCThke>
- Procuraduría General de la República. (2017). *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo* Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf

- Redacción. (2019). *Jalisco, el estado que se pelea el Cártel de Sinaloa y el CJNG*. Mayo 10, 2019, de La Verdad Sitio web: <https://bit.ly/2D9dsvU>
- Redacción. (2018). *Cártel Jalisco Nueva Generación, detrás de balacera donde murieron 6 policías en Jalisco*. mayo 10, 2019, de Vanguardia Sitio web: <https://bit.ly/2Yzply4>
- Redacción. (2019). *Enrique Alfaro presenta Estrategia Integral para buscar a desaparecidos*. mayo 10, 2019, de Debate Sitio web: <https://bit.ly/2Hyb1nX>
- Redacción. (2019). *Se han ubicado 222 fosas en seis estados: Encinas*. mayo 10, 2019, de Aristegui Noticias Sitio web: <https://bit.ly/2HsHhZy>
- Redacción. (2019). *Encuentran 35 cadáveres en 5 fosas clandestinas de Jalisco*. mayo 10, 2019, de El Universal Sitio web: <https://bit.ly/2w8uF4w>
- Redacción. (2019) *Guanajuato entre los más afectados por robo de combustible*. mayo 10, 2019, de Debate Sitio web: <https://bit.ly/2VF5aTo>
- Redacción. (2019). *Matan a mujeres en Morelos por estar en actividades no propias de una dama, dice comisionado*. mayo 10, 2019, de Animal político Sitio web: <https://bit.ly/2LUwuNx>
- Redacción. (2019). *Durante cateo encuentran fosa clandestina en el Mercado Morelos*. marzo 10, 2019, de Oro noticias Sitio web: <https://bit.ly/2VMT3rS>
- Rivera, R. (2019). *Sigo firme. Resultados en seguridad en seis meses: Adán Augusto López*. mayo 10, 2019, de Rumbo Nuevo.com, Sitio web: <https://www.rumbonuevo.com.mx/sigo-firme-resultados-en-seguridad-en-seis-meses-adan-augusto-lopez/>
- Rodríguez, A. (2019). *Gobierno Identifica como “Santa Rosa de Lima” a organización criminal dedicada al robo de combustible*. Mayo 10, 2019, de Plumas Libres Sitio web: <https://bit.ly/2W5Dlra>
- s/a. (2018). *Aquí la lista de gobernadores mejor y peor calificados en diciembre*. mayo 10, 2019, de Alternativo.mx Sitio web: <https://www.alternativo.mx/2018/12/aqui-la-lista-de-gobernadores-mejor-y-peor-calificados-en-diciembre/>
- s/a. (2019). *Así van los 32 Gobernadores – Marzo 2019*. mayo 10, 2019, de Josécardenas.com Sitio web: <https://josecardenas.com/2019/04/asi-van-los-32-gobernadores-marzo-2019/>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2019). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. 21/05/2019, de Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Sitio web: <https://www.gob.mx/sspc/documentos/prueba-189523?state=draft>
- UNHCR. (2019). *2018 Trafficking in Persons Report - Guatemala*. Mayo 10, 2019, de UNHCR Sitio web: <https://www.refworld.org/docid/5b3e0b324.html>
- Ureste, M. (2019). *Fiscalía en Tabasco solo logró llevar a juicio 1% de casos de agresiones contra migrantes, desde 2015*. MAYO 10, 2019, de Animal Político Sitio web: <https://www.animal-politico.com/2019/04/migrantes-tabasco-impunidad-juicio-fiscalia-especializada/>
- Van Dijk, Teun A. (2016). “*Estudio Críticos del Discurso: Un enfoque sociocognitivo*” en *Discurso & Sociedad*, Vol. 10.
- Vázquez, A. (2019). *Cártel de Santa Rosa de Lima vuelve a amenazar a AMLO*. Mayo 10, 2019, de El Sol de México Sitio web: <https://bit.ly/2WHf15g>
- Vélez, Manuel. (2019). *La Guardia de la que nadie habla*, de El Universal Sitio web: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/observatorio-nacional-ciudadano/nacion/la-guardia-de-la-que-nadie-habla>

- Vélez, Alejandro. (2012). *Insecure Identities. The Approval of a Biometric ID Card in Mexico, de Surveillance in Latin America* Sitio web: https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/Mexico_ID
- Villegas, P; Semple, K. (2019). *Ya no son tan bienvenidos: una ciudad mexicana culpa a AMLO por los migrantes*. Mayo 10, 2019, de The New York Times Sitio web: <https://www.nytimes.com/es/2019/04/22/migrantes-mexico-amlo/>
- Vision of Humanity. (2019). *Mexico Peace Index 2019*. 21/05/2019, de Vision of Humanity Sitio web: <http://visionofhumanity.org/indexes/mexico-peace-index/>
- Wayne, Earl Anthony, Brown, Vanda, Fernández, Rafael. (2019). *Fight cross-border crime with collaboration, not threats*. 21/05/2019, de Brookings Sitio web: <https://www.brookings.edu/opinions/fight-cross-border-crime-with-collaboration-not-threats/>
- Wilson Center. (2019). *The U.S. Fentanyl Boom and the Mexican Opium Crisis*. 21/05/2019, de Wilson Center Sitio web: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/the_u.s._fentanyl_boom_and_the_mexican_opium_crisis.pdf
- Xicontenatl, F. (2019). *Ocultan más de 13 mil delitos en Tabasco*. mayo 10, 2019, de Excelsior Sitio web: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/ocultan-mas-de-13-mil-delitos-en-tabasco/1299374>



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD^{MR}

✉ contacto@onc.org.mx

🐦 [@ObsNalCiudadano](https://twitter.com/ObsNalCiudadano)

📘 [/ObservatorioNacionalCiudadano](https://www.facebook.com/ObservatorioNacionalCiudadano)