

REPORTE

CESOP

SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO



CONVOCATORIA PERMANENTE

de recepción de artículos, ensayos y notas para publicar en la

Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública

La mayoría de los temas de interés público tienen una relación estrecha con las leyes, por ello la Revista Legislativa se publica con la certeza de que un análisis de estos temas desde la perspectiva de las ciencias sociales contribuye a mejorar el diseño y la coherencia del marco legal.



La Revista incorpora textos en español y en inglés que analizan la problemática social, económica, política y legal con el objetivo de mejorar la legislación y aspira a promover investigación aplicada desde diferentes perspectivas metodológicas con el fin de discutir problemas públicos y su posible solución en el contexto del proceso legislativo.



La Revista Legislativa se publica desde 2007, es arbitrada y se encuentra registrada en los siguientes índices: Benson, Latin American Collection, Dialnet, Flacso Andes, Ulrich's International Periodicals Directory, Latindex, Clase y e-revistas.



CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

El artículo o ensayo deberá ser inédito y enviado a:
revista.legislativa@congreso.gob.mx
liz.cesop@gmail.com

Consultar bases de la convocatoria en:
www.diputados.gob.mx/cesop
[@cesopmx](https://www.youtube.com/@cesopmx) [f cesop01](https://www.facebook.com/cesop01)

CONTENIDO

3 **Presentación**

Semáforo delictivo

Santiago Roel Rodríguez

6

La seguridad en México y su efecto en la percepción social

11

Martín Enrique Barney Montalvo

Percepción, índice de paz y cifras oficiales sobre la seguridad en México

*Santiago Michele Calderón Berra,
Omar Cortés Macías e
Ignacio Jaromil González Bautista*

19

**Seguridad interior y derechos humanos.
El camino hacia una cultura de la legalidad**

47

Adrián Gimete Welsh

Insumos para las políticas públicas en materia de seguridad pública

Luis Camacho González

59

Sinopsis del foro seguridad y participación ciudadana —ejercicio hermenéutico de un asistente al foro—

73

Alfredo Sainez Araiza



Presidente

Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos

Secretarios

Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández

Dip. Angélica Moya Marín

Dip. Abel Murrieta Gutiérrez

Integrantes

Dip. Jorge Álvarez Máñez

Dip. Azul Etcheverry Aranda

Dip. Luis Alejandro Guevara Cobos

Dip. Evelyn Soraya Flores Carranza

Dip. Exaltación González Ceceña

Dip. Alejandro González Murillo

Dip. Carlos Gutiérrez García

Dip. Ariadna Montiel Reyes

Dip. Cecilia Guadalupe Soto González

Dip. Fernando Uriarte Zazueta

Comité del CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian

Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez

Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores

Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga

Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández

Asesor del CESOP

Santiago Michele Calderón Berra

Roberto Candelas Ramírez

Felipe de Alba Murrieta

Rafael Del Olmo González

Gabriel Fernández Espejel

José de Jesús González Rodríguez

Giovanni Jiménez Bustos

Rafael López Vega

Salvador Moreno Pérez

Investigadores

Luis Angel Bellota

Guillermina Blas Damián

Edith Carmona Quiroz

Omar Cortés Macías

Ignacio Jaromil González Bautista

Natalia Hernández Guerrero

Érika Martínez Valenzuela

María Guadalupe S. Morales Núñez

Marcos Palafox Reyes

Karen Nalley Tenorio Colón

Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto

Abigail Espinosa Waldo

Staff administrativo

Ricardo Ruiz Flores

Liliana Hernández Rodríguez

Diseño de portada e interiores

José Guillermo Toledo Trejo

Ilustraciones

José Olalde Montes de Oca

Nora Iliana León Rebollo

Formación y diagramación

Claudia del Carmen Ayala Sánchez

Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo

Responsable de edición

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 116, abril de 2018. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales

y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66,

Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960.

Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos

contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

PRESENTACIÓN

Desde hace más de dos décadas nuestro país se encuentra inmerso en una crisis de violencia e inseguridad. Como evidencia están las cifras sobre asesinatos y desapariciones que colocan al problema de la seguridad como prioridad en la agenda nacional. De hecho, 2017 obra en los anales de la historia de México como el año más violento en 20 años alcanzando 26,573 asesinatos, atendiendo los registros del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), lo que equivale a 80 muertes por día.

La labor que se viene desarrollando a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha recabado bases de datos de todos los delitos registrados en cada uno de los ministerios públicos y comandancias municipales del país; sin embargo, a pesar de lo alarmantes que pueden ser las cifras, no son un reflejo claro de la situación de inseguridad que vivimos cotidianamente, ya que no todos los delitos se denuncian, lo que podría incrementar las cifras.

Bajo este contexto, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública organizó el pasado mes de marzo el Foro *Seguridad y participación ciudadana en México*, cuyo desarrollo comprendió tres mesas que contaron con la participación de especialistas, académicos, fuerzas armadas y activistas en pro de los derechos humanos en nuestro país, ocasión que el público hizo suya y encontró propicia para participar y opinar, factores que favorecieron el debate sobre los tópicos abordados en el encuentro.

Los ejes temáticos del encuentro fueron seguridad pública y la participación de las fuerzas armadas, la infiltración del crimen organizado en el Estado, el control de regiones enteras por tales grupos delictivos, el consumo de drogas y la necesidad de regulación, así como la promoción y defensa de los derechos humanos, tanto por grupos de la sociedad civil como por las propias instituciones armadas.

Es por ello que el número 116 del *Reporte CESOP* lo dedicamos al tema de Seguridad Pública, pues la verdad sea dicha, las ponencias no tuvieron desperdicio, aunque por razones de espacio esta edición sólo confisca algunas de ellas, pero el resto de participaciones quedan a su disponibilidad en nuestro micrositio. Ahí también podrán constatar el trabajo que viene desarrollando el Centro en la elaboración de encuestas para lo cual citamos algunos resultados que ellas aportan.

El texto que abre esta publicación lo elabora Gabriel Fernández sobre la ponencia de Santiago Roel Rodríguez, presidente de Semáforo Delictivo, donde da a conocer que el semáforo se erige como una herramienta de análisis metodológico que busca coadyuvar a la toma de decisiones para fortalecer los mecanismos de buen gobierno y de participación ciudadana.

Tradicionalmente se han identificado tres tipos de delitos: a) patrimoniales; b) de alto impacto, y c) socio-familiares. Para cada uno de esos tipos de delitos hay criterios de análisis y revi-

sión académica. Por otro lado, algunas de las causas que explican el origen de la violencia en México son las referentes al mal gobierno, la ineficacia de las instituciones y la poca transparencia en el ejercicio del quehacer público.

Aunque ha prevalecido la idea de que la desigualdad y la pobreza son determinantes para explicar la presencia y consolidación de la violencia en México, tal aseveración no es necesariamente una situación de causa-efecto.

El siguiente artículo lo presenta Salvador Moreno Pérez, donde refiere “La seguridad en México y su efecto en la percepción social”, ponencia que estuvo a cargo del contralmirante C.G. DEM. Martín Barney Montalvo, director del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México, quien explicó cómo las organizaciones criminales en México, y otros países, han llegado a penetrar las estructuras del Estado.

Dividió su exposición en dos partes: en la primera bosquejó con indicadores la situación de inseguridad en México y, en la segunda, explicó la percepción pública sobre el fenómeno. Comentó que en México hablar de seguridad pública nos remite al narcotráfico, que es resultado del devenir histórico de los últimos 35 años. La demanda de drogas incrementó el tráfico y los ilícitos.

El siguiente artículo —a cargo del equipo de Opinión Pública y de Redes, constituido por Santiago Michele Calderón, Omar Cortés Macías e Ignacio González Bautista— constituye un verdadero ejercicio de síntesis, pues acopia temas que van desde la percepción, el Índice de Paz, hasta las cifras oficiales sobre la seguridad en México.

El artículo está basado en tres encuestas elaboradas por el CESOP sobre temas de seguridad: 1) encuesta telefónica a nivel nacional cuyas fechas de levantamiento de datos fueron 29 y 30 de abril y el 2 de mayo de 2016; 2) encuesta territorial a nivel nacional, con fecha de levanta-

tamiento del 19 al 23 de octubre de 2016; y 3) encuesta territorial en vivienda a nivel nacional, levantada del 27 de noviembre al 8 de diciembre de 2017.

La segunda variable de este artículo aborda indicadores de seguridad, violencia y paz en México. En este apartado se presentan datos generados por el Índice de Paz México 2016, del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC, así como datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es importante aclarar que los datos generados por estas instituciones no constituyen la percepción ciudadana de la situación de seguridad, violencia y paz en México; más bien, se trata de indicadores creados a partir de cifras oficiales respecto a homicidios, delitos cometidos con arma de fuego, eficiencia del Sistema Judicial, delitos con violencia, presos sin condena, delitos del fuero común, delitos del fuero federal, etcétera.

Posteriormente, “Seguridad interior y derechos humanos. El camino hacia una cultura de la legalidad” constituye la relatoría de lo que fue la segunda mesa de trabajo del foro *Seguridad y participación ciudadana en México*. El conversatorio estuvo integrado por la doctora Carolina Espinosa Luna, del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM, quien plantea la situación actual de los derechos humanos de las personas que defienden estos derechos desde la sociedad civil. Aborda el tema de los agravios de las fuerzas armadas y de la defensa de los derechos humanos en México durante los últimos 10 años.

Después, el general de brigada de Justicia Militar, José Carlos Beltrán Benítez, director general de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, señala que el contexto de la política pública del gobierno federal ha tenido un gran énfasis en el régimen de atención a los derechos humanos, el cual fue atendido por la Sedena, por lo que

sus líneas de acción se han abocado al respeto, promoción y garantía de estos derechos, para lo cual las fuerzas armadas han establecido cinco campos de acción: 1) armonizar la normatividad interna, 2) diseñar protocolos para actuar en el marco del respeto a los derechos humanos, 3) desarrollar una cultura de los derechos humanos, 4) fortalecer la igualdad entre hombres y mujeres, y 5) incorporar el derecho a la no discriminación.

Cierra la mesa temática el diputado Jorge Triana Tena, presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, aportando una visión de la seguridad interior vista desde diferentes ángulos.

El siguiente estudio es de la autoría de Luis Camacho González, quien como maestrante en políticas públicas comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso),

identifica los “Insumos para las políticas públicas en materia de seguridad pública”. Su objetivo es examinar la materia prima del Plan Nacional de Desarrollo con la cual se diagnosticó, implementaron y evaluaron las políticas públicas en materia de seguridad, con la finalidad de señalar otros elementos que podrían complementar la comprensión integral del fenómeno, y así poder planificar, diseñar, llevar a cabo y evaluar las políticas públicas con mayor eficiencia y eficacia.

Como cierre de estos trabajos, Alfredo Sainez Araiza —coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato— presentó una síntesis del *Foro Seguridad y participación ciudadana en México*, ofreciendo una puntual y breve explicación de los debates vertidos en las tres mesas de trabajo que convocó este Centro de Estudios en su constante misión de “Fortalecer el quehacer legislativo”.

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

SEMÁFORO DELICTIVO

*Santiago Roel Rodríguez**

*Síntesis elaborada por Gabriel Fernández Espejel** y Myrna Elisa González Alva****

Introducción

El director fundador de Semáforo Delictivo comenzó su ponencia con una invitación a conocer el sitio de internet y las redes sociales de esta organización que a la fecha ya suma 25 años de experiencia en temas de buen gobierno, reforma administrativa y prevención de la delincuencia y la violencia.

Redondeó que el Semáforo Delictivo es una publicación de índices delictivos en el país que pretende ser sencillo pero que se sustenta en una metodología compleja que arroja resulta-



dos inteligentes. A la vez es un proyecto social que requiere de la participación ciudadana y de los organismos gubernamentales. Ayuda en la toma de decisiones a partir de la estadística y es un sistema de rendición de cuentas y de buen gobierno.

El director de la organización no gubernamental precisó que han publicado libros sobre buen gobierno, reforma administrativa, que también han documentado la historia y evolución del Semáforo Delictivo. Asimismo, señaló que hay dos libros publicados con su metodología que versan sobre cómo se ordenan los sistemas sociales y de su complejidad, así como de la información que manejan, además de su relación con la teoría del caos y de sistemas complejos.

* Ponencia del doctor Santiago Roel Rodríguez en el *Foro Seguridad y participación ciudadana en México*, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) el 14 de marzo de 2018 en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Véase presentación completa del doctor Santiago Roel Rodríguez, en el microsítio del CESOP [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Foros/Presentaciones-foro-Seguridad-y-participacion-ciudadana-en-Mexico/La-seguridad-en-Mexico-y-su-efecto-en-la-percepcion-social>].

** Maestro en economía por la UNAM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos, energía y medio ambiente. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

*** Estudia sociología en la FES-Acatlán, UNAM. Correo electrónico: mega0293@gmail.com

El doctor Roel indicó que se incorporan tres tipos de delitos: de alto impacto, patrimoniales y sociofamiliares. De la primera categoría resalta homicidios, en especial aquellos cometidos por el crimen organizado, para lo cual recurren a consultores externos para llevar a cabo un monitoreo más completo.

La Gráfica 1 muestra que los delitos de alto impacto no presentan cifras altas de ocurrencia, ya que no todos los delitos cometidos se denuncian.

La misma gráfica destaca que los homicidios son los delitos que más se cometen, seguidos de la privación de la libertad y el secuestro, en donde se distinguen estos dos últimos, ya que las instituciones encargadas de su contabilidad manejan distintas clasificaciones al presentar las cifras. Si se sumaran ambas cifras, el secuestro y la privación de la libertad, se llegaría casi a la misma frecuencia que tiene el homicidio. La extorsión está en color amarillo del semáforo, ya que se incre-

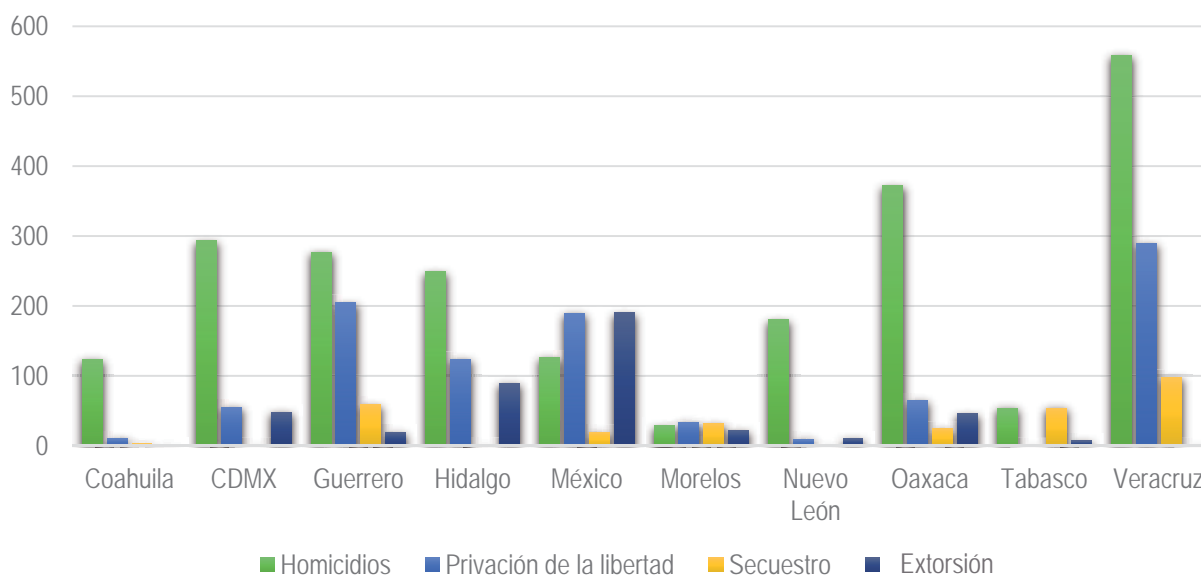
mentó 7%, además se puede percibir que tiene mayor presencia en el estado de México, Hidalgo y la Ciudad de México (CDMX).

Entre los patrimoniales se destacó que son del tipo policiaco. El más común es el robo a vehículos, le siguen hurto a comercio, a casa e inclusive robo a persona.

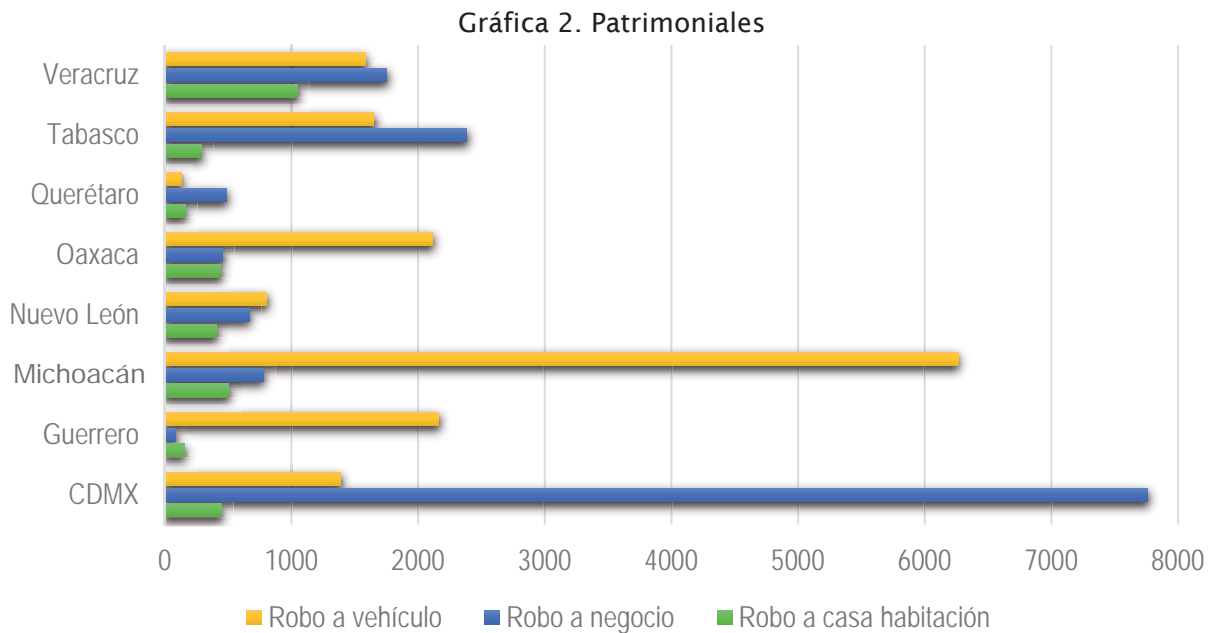
En la Gráfica 2 se aprecia que el robo de automóviles aumentó en 2017, por lo que se encuentra en rojo en el semáforo, al igual que robo a negocio; este último es el que más afecta a la CDMX con una cifra de 7,762 casos, seguido de Tabasco y Veracruz, que superan la media en 34%. El robo a casa habitación está en amarillo en el semáforo, ya que la media del mismo año disminuyó 6%. En entidades como Oaxaca, Michoacán y Nuevo León el robo a casa presenta niveles similares al de negocios.

Los sociofamiliares básicamente se agrupan en tres tipos: violencia familiar, violaciones y lesiones dolosas. Para esta definición puntualiza

Gráfica 1. Delitos de alto impacto



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015. Conjunto de datos: Seguridad pública de INEGI. Consulta de: presuntos delitos registrados, lugar de ocurrencia por entidad, según tipo de delitos.



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017. Conjunto de datos: Seguridad Pública. Consulta de: presuntos delitos registrados en las intervenciones por: entidad según tipo de delitos de INEGI.

que su metodología es preventiva, de tal forma que en algunos municipios y estados experimentaron una reducción de alrededor de 80% en sólo un verano.

La Gráfica 3 encuentra también a la CDMX en primer lugar en los delitos sociofamiliares, sobre todo en lesiones dolosas, además que cuenta con casi 5 mil denuncias; no obstante, el semáforo lo marca en amarillo con un incremento de 14%. Guerrero y el estado de México superan las mil denuncias. La violencia familiar tiene mayor ocurrencia en los estados de Nuevo León, Morelos, Veracruz y Tabasco.

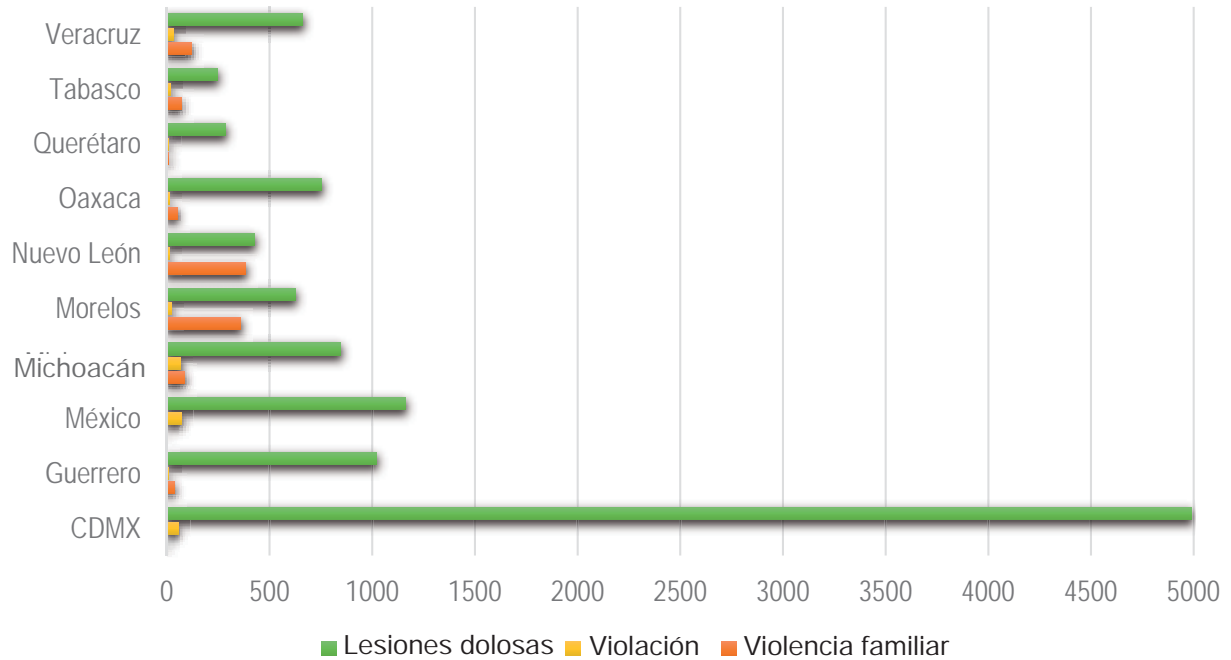
El fundador de la ONG refirió las tres principales causas de la violencia en el país: mal gobierno, ineficacia, y corrupción y poca transparencia, presentes en todos los niveles y en todos los servicios de todos los órdenes de gobierno. Otro factor que liga a la violencia es el mal funcionamiento institucional; como ejemplo cita que si el gobierno obstaculiza tanto la inversión como la vida, va a generar violencia.

En una categoría diferente ubica la desigualdad y pobreza, un tema social que pone en riesgo a familias enteras y a jóvenes, pero que no se ven como una causa inequívoca de la violencia, ya que descarta la premisa: pobreza es igual a delincuencia. Cita estudios sobre el mercado negro de drogas, que ha llevado a la disyuntiva: plata o plomo, como una forma de operar y también como solución para erradicar el problema de las mafias y el narco; no obstante, el resultado que se obtuvo fue un marcado incremento en los homicidios y ejecuciones vinculados al crimen organizado.

El Esquema 1 no restringe las causas del incremento de la violencia al problema del narcotráfico.

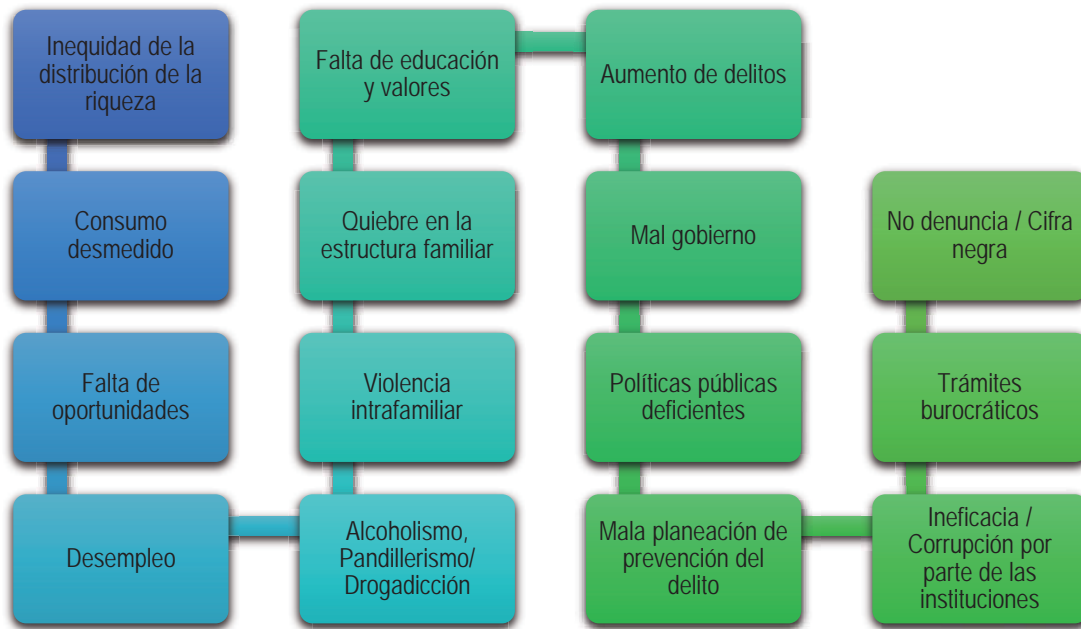
Al hablar de las soluciones, Roel plantea como propuesta un cambio en las políticas sobre las drogas con una aproximación regulatoria en el que su uso y venta esté bajo control del Estado, el cual también se ocupará del cultivo de la amapola con fines médicos. El titular del Semá-

Gráfica 3. Sociofamiliares



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017. Conjunto de datos: Seguridad Pública. Consulta de: presuntos delitos registrados en las intervenciones por entidad, según tipo de delitos de INEGI.

Esquema 1. Factores criminógenos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Semáforo Delictivo en [<http://www.semaforo.mx/>], (consulta: 26 de abril de 2018) y Luis Herrera-Lasso Mijares en: CESOP, Documento de Trabajo núm. 177, en [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-177.-Evaluacion-de-la-seguridad-publica>], (consulta: abril de 2018).

foro Delictivo asegura que de esta forma disminuiría el mercado para los narcomenudistas y reduciría la violencia asociada a ellos.

A fin de respaldar sus afirmaciones con numerales, señala que desde 1997 a 2007 los homicidios mostraban una tendencia a la baja, la cual se revirtió en 2007 a partir de la entrada en vigor del Plan Mérida, que acordó el gobierno de Felipe Calderón con la Casa Blanca en Estados Unidos, mismo que fue diseñado por su Agencia Antidrogas (DEA, por sus siglas en inglés). El peor año de esa administración fue 2011.

El también autor de la *Historia del Semáforo Delictivo* precisa que el cambio de gobierno en 2012 trajo consigo una especie de pausa que significó una disminución en el número de homicidios; pero, al no haber ningún cambio en la estrategia en el combate frente a la droga, la tendencia retomó su ascenso, de tal forma que en 2017 se llegó a un nuevo máximo histórico, con una cifra superior a 25 mil decesos; si se consideraran víctimas el número toparía 29 mil.

Con relación a las ejecuciones del crimen organizado, el conferencista apunta que el comportamiento de esta variable resulta similar al de homicidios en los mismos periodos señalados. No obstante, existen sorpresas como la del estado de Guanajuato, que superó en este rubro a Guerrero (datos parciales de 2018), entidades en las que llegan a acontecer hasta 2 mil ejecuciones mensuales, lo que antes de 2006 se producía en todo el año.

Gracias a ciertas comparaciones que permite el Semáforo Delictivo, se puede ver que 20% de los homicidios eran ejecuciones del crimen organizado (2006); ahora se ha llegado a 74% de los homicidios que se vinculan a las organizaciones criminales (2011), lo que da un panorama claro de la violencia extrema y de dónde se tiene que actuar.

En el foro de seguridad se reconoció que prácticamente en todas las variables del Semáforo la administración Peña está por debajo de lo que aconteció durante el mandato de Calderón; a homicidio, ejecuciones y trata de personas les afecta sensiblemente el mayor tráfico y producción de drogas. Así, se entiende que Campeche tenga mejores números, mientras que Nayarit los quintuplica de manera negativa.

Roel reconoce que el tema del narcotráfico no se puede entender sin el estrecho vínculo que hay con Estados Unidos, que en 2016 registró 64 mil muertes por sobredosis; o de su complicidad con las autoridades nacionales, ya que delitos —no sólo la compra-venta de drogas— como el robo de vehículos o de combustibles trabajan de cerca con los gobiernos; sin olvidar que una guerra contra el narco trae muchas cosas, pero quizás la primera que aparece es el fraccionamiento de los cárteles. La atomización de los narcocárteles ha hecho más difícil su combate, ya que antes que se tenían tres o cuatro se sabía dónde y cómo actuaban; en la actualidad existen varios de los que ni su nombre conocen las autoridades federales y estatales.

Finalmente, este pionero en sistemas de gestión de calidad en el sector público habla desde la perspectiva y experiencia del Semáforo Delictivo. Insiste en que se debe reconocer el fracaso actual, producto del Plan Mérida, que la regulación —no entendida como la promoción de las drogas sino como el control del Estado sobre su producción y distribución con criterios médicos con un enfoque de prevención, tratamiento y atención oportuna—, le quitaría a las mafias la plata y, por ende, habría menos plomo. Panorama que aún se antoja lejano de alcanzar, ya que requiere entenderse primero y —menudo requisito— que desaparezcan los prejuicios, de lo contrario no llegará a ejecutarse.

LA SEGURIDAD EN MÉXICO Y SU EFECTO EN LA PERCEPCIÓN SOCIAL

*Contralmirante Martín Enrique Barney Montalvo**

*Síntesis elaborada por Salvador Moreno Pérez**
y Sofía Monserrat Hernández Olascoaga****

El presente artículo destaca algunos puntos de la presentación “La seguridad en México y su efecto en la percepción social” del contralmirante de la Armada de México Martín Enrique Barney Montalvo en el Foro de *Seguridad y Participación Ciudadana* organizado por el CESOP el 14 de marzo de 2018 en el Palacio Legislativo de San Lázaro. El Director del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México segmentó su presentación en cuatro partes: introducción, situación de seguridad en México, la seguridad y su efecto en la sociedad, para finalmente arribar a conclusiones.

* Especialista en mando naval, maestro en administración naval y seguridad nacional por el Centro de Estudios Navales. Maestro en arte de estudios estratégicos de seguridad, por la Universidad de Defensa Nacional, Washington DC. Diplomado en seguridad nacional por el CISEN. Véase presentación completa del contralmirante Martín Enrique Barney Montalvo en el micrositio del CESOP [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Foros/Presentaciones-foro-Seguridad-y-participacion-ciudadana-en-Mexico/La-seguridad-en-Mexico-y-su-efecto-en-la-percepcion-social>].

** Licenciado en sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

*** Egresada de la licenciatura en sociología en la FES-Acatlán, UNAM. Correo electrónico: soffiz20@gmail.com



Introducción

La ponencia del contralmirante Enrique Barney Montalvo da inicio con sendas citas preliminares de dos importantes personajes de la teoría social contemporánea: Jürgen Habermas y Michel Foucault, respectivamente.

La opinión falta de verdad se vincula con la reputación cuestionable. Cuando cae en la crítica se hace razón destructiva. La opinión del público racionante no es simple opinión. En la «opinión pública» se disuelve la opinión y la crítica. Sin embargo, frecuentemente, es un asunto privado sin consecuencias al poder público.

Jürgen Habermas

[...] la oposición entre la razón y la locura, la palabra del loco [como lo ilegítimo] es consi-

derada como nula y sin valor, que no contiene verdad ni importancia [...]; en cambio suele ocurrir también que se le confiere, opuestamente a cualquier otra persona [como lo legítimo], extraños poderes como el enunciar una verdad oculta, el de predecir el futuro, el de ver en su plena ingenuidad lo que la sabiduría de los otros no puede percibir.

Michel Foucault

Hablar de seguridad en México remite inmediatamente al narcotráfico. Sin embargo, este cáncer social no es nuevo en nuestro país; existe desde hace más de 100 años. Ya en el siglo **XXI** es un negocio ilícito con una dimensión global, pero la situación interna de seguridad en México es el resultado del devenir histórico de los últimos 35 años.

Para comprender cómo es que se alteró la seguridad interna en México, el especialista se remonta a las décadas de 1980 y 1990, cuando hacen su aparición en escena organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, las cuales, además de controlar el mercado de las drogas, tienen a partir de ese momento una presencia activa en la vida cotidiana de la sociedad mexicana. En este contexto se debe tomar en cuenta otro de los factores que posibilitó esto: la corrupción.

La posición de subordinación que ocupaban las organizaciones criminales permitió que se creara una red de dependencia entre éstos y algunas autoridades encargadas de combatirlos, a través de un sistema de sobornos y favores.

Esta situación era paradójica: por un lado permitía a las organizaciones de tráfico de drogas mexicanas realizar sus actividades ilícitas con el mínimo de riesgo, maximizando sus ganancias. Por el otro, facilitaba a las autoridades corruptas limitar y controlar de cierta manera las actividades ilícitas de las organizaciones del tráfico de drogas, exclusivamente al negocio de tráfico, del cual también obtenían ganancias.

Para ese momento de la historia los grandes cárteles colombianos perdían el control de las

rutas como la del Golfo y la del mar Caribe y ahora estaban adscritos a las organizaciones criminales mexicanas, las cuales gradualmente fueron tomando el control del negocio. La lucha entre cárteles para la década de 1990 hizo figurar al negocio de las drogas como uno de los más redituables en nuestro país.

El estatus de la seguridad en México

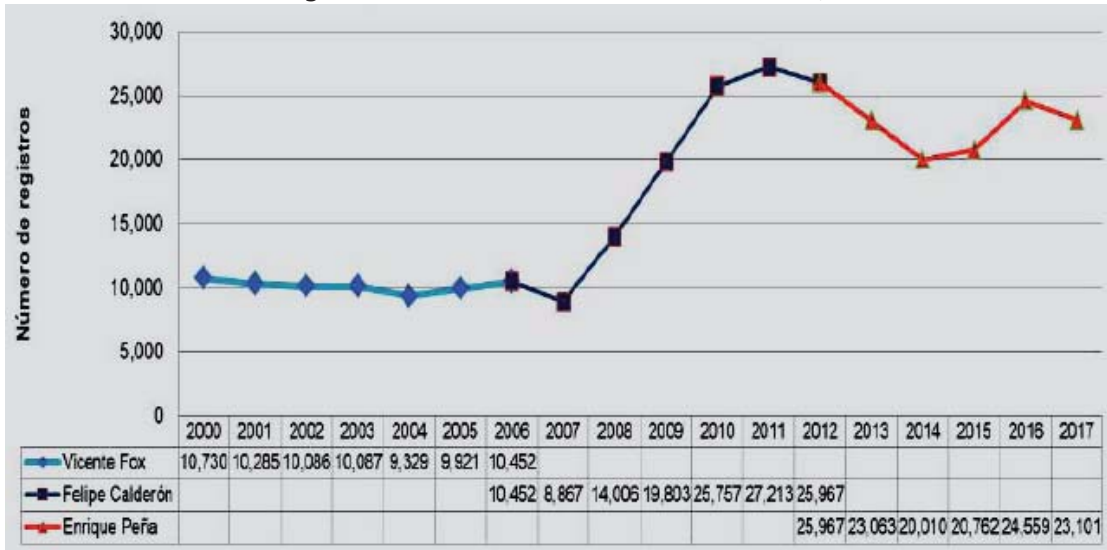
La llegada de Vicente Fox a la presidencia, recién entrado el nuevo siglo, está estrechamente relacionada con la expansión territorial de las organizaciones criminales, en tanto que la lucha contra las drogas se da formalmente durante el gobierno de Felipe Calderón.

En 2005 la disputa por el control territorial desató una terrible ola de violencia con resultados alarmantes. De acuerdo con las estadísticas del INEGI, entre el lapso de 2000 y 2005 se registraron más de 60 mil muertes; entre 2006 y 2011 se contabilizaron más de 106 mil homicidios, lo que significó un incremento de más de 75%. A partir de 2012 se observó una leve disminución con relación a los años anteriores. En años más recientes diferentes medios señalan el periodo 2014-2017 como los de mayor violencia (véase Gráfica 1).

Por otro lado, el incremento de la violencia en la actualidad ha traído consigo consecuencias desastrosas. El asesinato de alcaldes por parte de algunas organizaciones criminales en los últimos 11 años se ha incrementado; 50% de esos crímenes se han llevado a cabo en estados en los que podemos observar que los índices de violencia han aumentado año con año: Michoacán, Guerrero, Veracruz y Oaxaca (véase Mapa 1).

El informe que ofrece la Asociación Nacional de Alcaldes afirma que esta situación es realmente seria y que se ha convertido en una amenaza para la seguridad y estabilidad de la sociedad y el gobierno. La capacidad efectiva que muestran las organizaciones criminales al cometer este tipo de actos habla de un método

Gráfica 1. Registro de homicidios dolosos en México, 2000-2017



Fuente: Presentación del contralmirante Martín Enrique Barney Montalvo, “La seguridad en México y su efecto en la percepción social”, en el Foro *Seguridad y participación ciudadana en México*, CESOP, Cámara de Diputados, 14 de marzo de 2018, México.

Mapa 1. Van 100 alcaldes asesinados en 11 años en México



Fuente: Presentación del contralmirante Martín Enrique Barney Montalvo, “La seguridad en México y su efecto en la percepción social”, en el Foro *Seguridad y participación ciudadana en México*, CESOP, Cámara de Diputados, 14 de marzo de 2018, México.

para imponer sus condiciones y su voluntad, lo que daña significativamente la legitimidad del gobierno, además de impedir el ejercicio de las funciones sustanciales del Estado.

A pesar de los esfuerzos por parte del gobierno para combatir la ola de violencia que se vive en la actualidad, ésta sigue en aumento debido a que la corrupción ha debilitado a las instituciones y cuerpos policiales encargados de mantener el estado de derecho, y proteger a la población de la violencia y el terror.

El futuro, la estabilidad y prosperidad de México están amenazados por la corrupción que provocan. Estimulan un incremento que da como resultado el alto índice de violencia y corrupción dentro de las instituciones gubernamentales; simultáneamente, el impacto de la corrupción afecta la economía. Esos comportamientos están modificando las relaciones sociales y la forma de vida de los ciudadanos, están deteriorando el tejido social. A fin de cuentas, el Estado pierde legitimidad y el derecho de la habilidad para gobernar.

El expositor se basó en un esquema de análisis de Irina Alexandra Chindea para clasificar la violencia en cinco tipos: la violencia generada

por lucha inter-intra (cártel/es); la violencia generada por lucha de Estado (cártel); la violencia generada por confrontación entre instituciones del Estado; la violencia generada por confrontación entre cárteles y la violencia generada por la población.

Ante la dinámica de violencia en el país existe una política de gobierno para combatirla; sin embargo, en ese ámbito la opinión pública se manifiesta en contra del uso de las fuerzas armadas y una gran capacidad de los cárteles para desarrollar operaciones ilícitas. Como consecuencia inmediata la estabilidad y prosperidad se encuentran permanentemente amenazadas por factores de corrupción e impunidad; de hecho, la situación del país en 2009 lo colocó ante la crítica de ser un Estado fallido.

En el informe anual de Transparencia Internacional de 2015, México alcanzó 35 puntos en el Índice de Corrupción y se posicionó en el lugar número 29. Para el 2017 México cae seis lugares (véase Esquema 1). La percepción de corrupción tiene mucho que ver con los actos de violencia y la forma de ser perpetrados por las organizaciones criminales transnacionales que usan la corrupción, la cooptación y el terror para ganar impunidad.

Esquema 1. La corrupción en el mundo 2015



Fuente: Presentación del contralmirante Martín Enrique Barney Montalvo, "La seguridad en México y su efecto en la percepción social", en el Foro *Seguridad y participación ciudadana en México*, CESOP, Cámara de Diputados, 14 de marzo de 2018, México.

Efecto de la seguridad en la sociedad

El ejercicio de la violencia permite a las organizaciones criminales mantener el control dentro y fuera de su organización y seguir operando con impunidad. Hay una ola de violencia extrema y una pugna entre cárteles en aumento, por lo que debemos tomar en cuenta que los cárteles evolucionan, se fragmentan y están haciendo uso de la violencia extrema; se han convertido en un problema de seguridad pública y representan una amenaza para la seguridad nacional; incluso, desde otro punto de vista, se ha llegado a afirmar que están dañando la legitimidad del Estado.

México enfrenta potenciales problemas de legitimidad: los grupos armados criminales desarrollan actividades ilícitas, usurpan funciones exclusivas del Estado. Así, los funcionarios de gobierno pierden autoridad y se convierten, efectivamente, en aliados o instrumentos de servicio de los cárteles. Quienes representan la autoridad del gobierno comienzan a dar la lealtad primaria a esos cárteles y no al gobierno.

El poder de los capos y la influencia que tienen en el desarrollo económico y social en algunas regiones del país ha ido en aumento. Es bien sabido que muchos de estos personajes han apoyado campañas de políticos, de quienes esperan total obediencia para operar con total libertad.

La legitimidad se daña cuando los ciudadanos ven primero un gobierno corrupto, un gobierno injusto, y después se preguntan: ¿por qué tenemos que obedecer a este gobierno? Al final aceptan que tienen que vivir dentro de una cultura de legalidad, y piensan que todo puede funcionar más fácil.

Los cárteles de la droga se han convertido en organizaciones criminales globales que cuentan con lo necesario en otros países para producir al por mayor sus mercancías. Su poder de influencia se refleja en el control que existe del territorio como de las principales rutas que

los conectan con otros mercados en diferentes países.

Para 2015 las rutas de tráfico de cocaína, efedrina, mariguana, drogas sintéticas, prácticamente siguen siendo las mismas, a diferencia de las áreas de influencia y de control de las organizaciones criminales que tienen una dinámica muy distinta. Esa dinámica es la que provoca la violencia, la cual va en aumento y, con ella, el número de muertes (véase Mapa 2).

Las organizaciones criminales transnacionales tienen medios de producción y suministro, objetivos claros, interés en control de rutas, control del narcomenudeo y alianzas con pandillas, y tienen presencia en alrededor de mil ciudades en Estados Unidos (véase Mapa 3).

Muchos analistas sugieren que hay nueve organizaciones criminales transnacionales y de las cuales se desprenden cuando menos 20 más, que han diversificado todas sus actividades ilícitas, lo cual implica una competencia entre los grupos criminales por cambiar esta dinámica del mercado ilícito en todo su espectro: nuevas alianzas, surgimiento de nuevas bandas, pequeñas organizaciones con líderes aún más violentos, víctimas que seguirán siendo oficiales de los cuerpos policiales, militares, candidatos, servidores públicos, periodistas y muchos jóvenes con ambiciones apartadas de todos los valores y principios morales y éticos. Todo ello continúa erosionando el tejido social (véase Mapa 4).

La relación entre crimen organizado y Estado es explicada por el contralmirante a partir de tres etapas descritas por Peter Lupsha: una depredadora, otra parásita y otra simbiótica. El Esquema 2 muestra cómo se sucede el proceso.

Las organizaciones criminales se han convertido en un problema de legitimidad del Estado; han acumulado suficiente poder como para retarlo y controlarlo. El Estado a su vez ha permitido que los capos lleguen a tener tal fuerza avasalladora frente a las autoridades.

Mapa 2. Áreas de influencia con rutas de tráfico de los cárteles



Fuente: Presentación del contralmirante Martín Enrique Barney Montalvo, "La seguridad en México y su efecto en la percepción social", en el Foro *Seguridad y participación ciudadana en México*, CESOP, Cámara de Diputados, 14 de marzo de 2018, México.

Mapa 3. Organizaciones criminales transnacionales en México



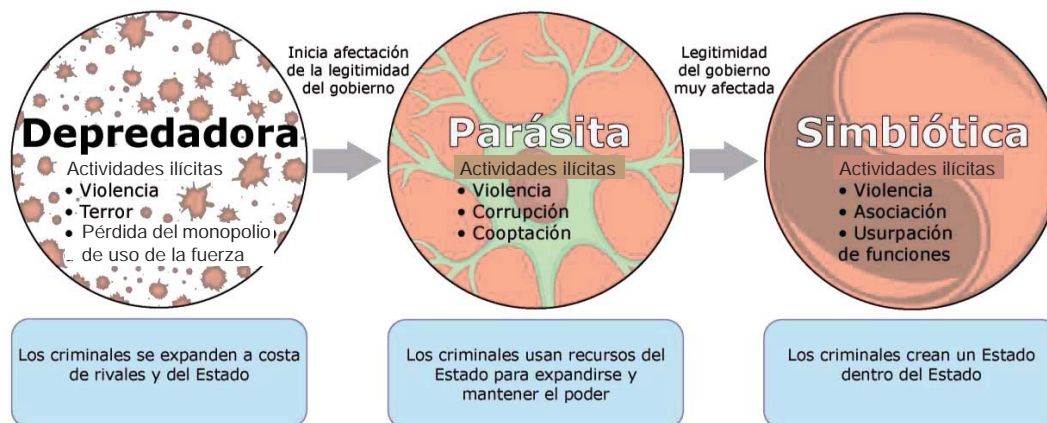
Fuente: Presentación del contralmirante Martín Enrique Barney Montalvo, "La seguridad en México y su efecto en la percepción social", en el Foro *Seguridad y participación ciudadana en México*, CESOP, Cámara de Diputados, 14 de marzo de 2018, México.

Mapa 4. Cáteles mexicanos



Fuente: Presentación del contralmirante Martín Enrique Barney Montalvo, “La seguridad en México y su efecto en la percepción social”, en el Foro *Seguridad y participación ciudadana en México*, CESOP, Cámara de Diputados, 14 de marzo de 2018, México.

Esquema 2. Niveles de acción de las actividades criminales



Fuente: Presentación del contralmirante Martín Enrique Barney Montalvo, “La seguridad en México y su efecto en la percepción social”, en el Foro *Seguridad y participación ciudadana en México*, CESOP, Cámara de Diputados, 14 de marzo de 2018, México.

Conclusiones

La seguridad pública en nuestro país se muestra desgastada. Las organizaciones criminales transnacionales y las bandas están utilizando la violencia extrema, el terror y la impunidad para desarrollar sus actividades ilícitas, a costa de los ciudadanos sirviéndose de las autoridades para sus propios fines y usurpando el papel del Estado.

A causa de la percepción de inseguridad y el daño lesivo a la legitimidad, existe un dis-

tanciamiento entre el gobierno y la sociedad, provocado por la presencia insuficiente de la autoridad y un aumento de la impunidad con que se maneja la delincuencia organizada para desarrollar sus actividades ilícitas, cada vez con más libertad de maniobra.

Es así como han debilitado a las instituciones y campea la cultura de la ilegalidad, lo que influye directamente en el menoscabo de la credibilidad y la confianza ciudadana.

PERCEPCIÓN, ÍNDICE DE PAZ Y CIFRAS OFICIALES SOBRE LA SEGURIDAD EN MÉXICO

Santiago Michele Calderón Berra, Omar Cortés Macías**
e Ignacio Jaromil González Bautista****

Introducción

Este artículo, al abordar la seguridad en México, se enfoca a hacer dos comparativos. El primero respecto a tres encuestas realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, sobre temas de seguridad. En estas encuestas se busca medir la percepción de los mexicanos en temas de seguridad. El segundo comparativo se establece con los datos generados por el Índice de Paz en México 2016, a partir de cifras

Los tres investigadores conforman el equipo de Redes Sociodigitales del CESOP:

* Maestro en ciencias de la comunicación, con especialidad en comunicación política y opinión pública. Línea de investigación: opinión pública. Correo electrónico: santiago.calderon@congreso.gob.mx

** Pasante de la licenciatura de relaciones internacionales, FCPYS, UNAM. Líneas de investigación: transparencia y rendición de cuentas, fenómenos sociopolíticos nacionales e internacionales. Correo electrónico: torrijos_@hotmail.com

*** Licenciado en ciencias de la comunicación por la Universidad Interamericana para el Desarrollo. Subdirección de Opinión Pública. Líneas de investigación: opinión pública. Correo electrónico: ijgonzalez@cesop.mx



oficiales, elaborado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC., así como contra datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Con ello se pretende esclarecer la conexión en cuanto a la percepción de la opinión pública respecto a temas de inseguridad y violencia en México frente a los datos duros de las cifras oficiales tendientes a estos fenómenos en México.

La pregunta que motiva esta investigación es: ¿Se ha incrementado la inseguridad y la violencia en México o es solamente una percepción de los ciudadanos?

Encuestas del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública sobre seguridad

El siguiente análisis toma como base tres encuestas realizadas por el CESOP de la Cámara de Diputados. Las encuestas tienen como objetivo medir la percepción de los mexicanos sobre temas de interés y temas presentes en la agenda política del país.

Cada encuesta varía en fecha, método de levantamiento y número de entrevistas. Todos los cuestionarios son elaborados por el área de Opinión Pública. El objetivo del artículo es hacer una progresión en el tiempo que abarca desde mayo de 2016 hasta diciembre 2017, sobre la percepción y el trabajo llevado a cabo por el Estado mexicano en materia de seguridad, ya que todas las encuestas se centran en el territorio de la República Mexicana.

Se toman como base 10 preguntas incluidas en las diferentes encuestas. A continuación describiremos cada una de las encuestas con la finalidad de que el lector conozca cada una de ellas y la metodología que se empleó. En la nota del pie de página se encuentran los enlaces para acceder a las encuestas completas.

La primera encuesta¹ fue telefónica a nivel nacional. Las fechas de levantamiento de datos fueron 29 y 30 de abril y 2 de mayo de 2016. Su objeto era evaluar la opinión de la población en el tema de percepción de seguridad y confianza ciudadana. El cuestionario fue con preguntas tipo cerrada, categorizada y de respuesta sugerida. La recolección de datos se llevó a cabo a través de entrevistas telefónicas a números fijos, y el universo se centró en adultos mayores de 18 años, con teléfono en su vivienda. Se levantaron 900 entrevistas efectivas. El método de muestreo fue a través de selección aleatoria sistemática estratificada con probabilidades proporcionales al número de líneas telefónicas en todo el país; cuotas de género y

¹ En [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Seguridad-y-confianza-ciudadana>].

edad conforme al censo poblacional de México. El margen de error y el nivel de confianza tienen un error de estimación que depende de la variabilidad de la muestra. El error máximo permitido es de $\pm 4.5\%$ para el ámbito nacional.

El error de este estudio es de $\pm 3.27\%$. Los errores presentados en este reporte se estimaron considerando un nivel de confianza de 95%. La segunda encuesta² fue territorial a nivel nacional, cuya fecha de levantamiento fue del 19 al 23 de octubre de 2016. Su objeto fue evaluar la opinión de la población en el tema de percepción de seguridad y participación ciudadana. El tipo de cuestionario fue con preguntas cerradas, categorizadas y de respuesta sugerida. Se hicieron 1,326 entrevistas. La recolección de datos se llevó a cabo a través de entrevistas en vivienda a la población rural y urbana a adultos de 18 años y más, en la República Mexicana.

Se realizó una muestra probabilística con representatividad de la población rural y urbana del país. Se seleccionaron de manera PPT (probabilidad proporcional al tamaño), en localidades urbanas y rurales. Se hizo una selección aleatoria de manzanas en localidades urbanas o tramos de calle en localidades rurales, en las que de manera aleatoria sistemática fueron seleccionadas las viviendas en las que se entrevistó a una persona mayor de edad. Bajo un esquema de muestreo aleatorio simple, los resultados tienen un margen de error de $\pm 2.7\%$ con un nivel de confianza de 95% en los principales indicadores.

La tercera encuesta³ fue territorial en vivienda a nivel nacional, cuyo periodo de levantamiento fue del 27 de noviembre al 8 de diciembre de 2017. El objeto de la encuesta fue generar un diagnóstico de cómo percibe la ciudadanía el tema de seguridad pública en el país. Se rea-

² En [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-territorial-nacional-Seguridad-y-Participacion-Ciudadana>].

³ En [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Seguridad-y-participacion-ciudadana>].

lizaron 1,200 entrevistas. Las entrevistas se llevaron a cabo en vivienda a la población rural y urbana, adultos mayores de 18 años, en la República Mexicana. El método de muestreo fue aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al número de ciudadanos y ciudadanas en la lista nominal de la sección. La unidad de muestreo se obtuvo a través de las secciones electorales del Instituto Nacional Electoral. Los resultados tienen un margen de error de: $\pm 3.8\%$ con un nivel de confianza de 95% en los principales indicadores.

La seguridad pública es parte del bienestar de una sociedad, México vive desde hace años una grave crisis en ese aspecto. Debemos entender que el problema de la seguridad en México es un problema estructural y depende de diversos factores, por lo que es necesario ser objetivos para poder dimensionar la situación que vive México, con la finalidad de encontrar las medidas y acciones necesarias para combatir la delincuencia.

Lo que pretendemos con este artículo es reflejar la percepción que tiene el mexicano sobre la inseguridad. A continuación presentamos la evolución sobre la percepción de qué tan seguro se siente en el lugar donde vive, si los encuestados han tomado medidas contra la inseguridad pública en el último año y, de ser así, qué tipo de medidas; cuánta delincuencia consideran que existe en México y cuál es el delito que consideran más frecuente en el lugar donde viven, qué es lo que causa principalmente la delincuencia, si es que lo conoce. También se busca analizar en un lapso si el encuestado o alguien que conozca ha sido víctima de algún delito, y qué tan seguro(a) se siente en la actualidad con respecto al último año. Para finalizar se busca la razón por la cual no se denuncian los delitos.

Comparativo

Antes de comenzar el análisis es necesario ilustrar que la estadística es una disciplina que tiene por objeto el estudio cuantitativo y cualitativo de un fenómeno particular en con-

diciones de incertidumbre o no determinismo, o más bien de conocimiento incompleto. Es un instrumento del método científico y utiliza las matemáticas y el método experimental para estudiar las formas en que se puede sintetizar y comprender un fenómeno colectivo. Esto se hace mediante la recopilación y el análisis de información relacionada con el fenómeno estudiado. Con el término *estadística* se indican los resultados numéricos.

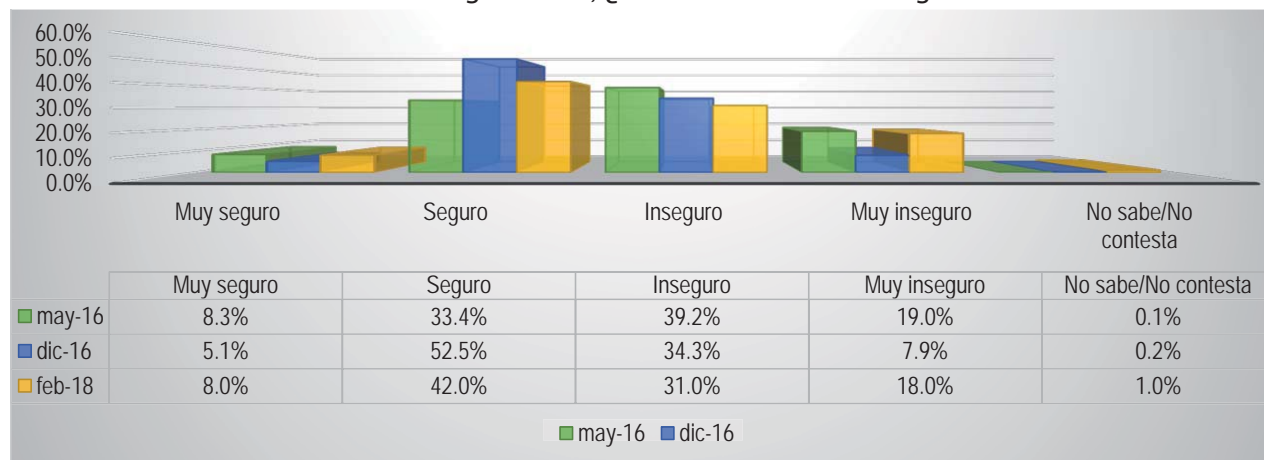
Enseguida expondremos las preguntas de manera individual con la progresión en el tiempo y compararemos los resultados entre las tres encuestas que cuentan con características diferentes.

Se lanzó la pregunta: “En términos generales, ¿cómo se siente en el lugar donde vive?”, como se puede ver en la Gráfica 1.

Como se puede ver en la gráfica, el momento donde la percepción sobre la inseguridad se encontraba en las cifras más críticas es en mayo de 2016, en la encuesta telefónica, que fue la primera. Es necesario subrayar que en las encuestas telefónicas es probable hallar el problema de la representatividad de la información debido al error en la distribución de las llamadas logradas; otro factor distorsionante de los resultados del cuestionario es que en los domicilios respondan personas que no representan el hogar. No debemos olvidar el tema de la encuesta que es sobre seguridad y el problema mismo con la percepción de inseguridad en los niveles socioeconómicos más altos, lo que dificulta la obtención de información confiable y válida.

Los datos reflejan el momento donde los encuestados se sentían “más inseguros” (19%), y también con la cifra más alta en “inseguros” (39.2%). En contraparte también muestra la cifra más alta donde se sentían “más seguros”, con 8.3% (aunque la diferencia sea de 0.3% con relación a la encuesta de febrero de 2018) y de manera coincidente con la inseguridad se puede observar el dato más bajo en “seguro”, con

Gráfica 1. En términos generales, ¿cómo se siente en el lugar donde vive?



Fuente: Datos de Encuestas del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-territorial-nacional-Seguridad-y-Participacion-Ciudadana>] y en [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-territorial-nacional-Seguridad-y-Participacion-Ciudadana>].

33.4%, en comparación con el más alto, realizado el mismo año, pero en el mes de diciembre, donde la percepción de “seguro” es de 52.5% y “muy seguro” con 5.1%, sumando 57.6% en la percepción de seguridad, 19.1% más alto que la medición anterior, sólo en el término “seguro”. Para estar en condiciones de proseguir con el análisis, evidenciamos que estos últimos datos pertenecen a la encuesta nacional en vivienda, que son más confiables que la telefónica.

En el periodo final de 2016 es donde encontramos la percepción de la inseguridad con valores más bajos con 42.2%, ya que en las otras encuestas los valores son superiores con 58.2% para la primera encuesta y 49% para la tercera. Y pasa lo mismo en términos de seguridad, como lo enunciamos anteriormente.

Ante la pregunta: ¿ha tomado usted medidas contra la inseguridad pública en el último año?, vemos una relación con los resultados anteriores (Gráfica 2).

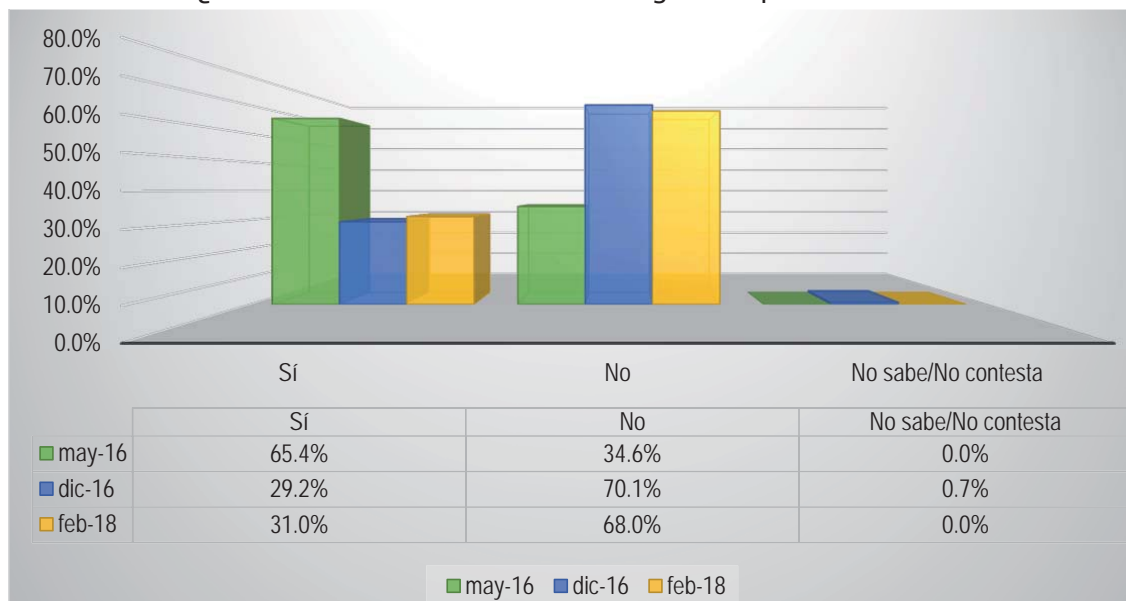
Ante la percepción de mayor inseguridad los encuestados tienden a tomar medidas con la finalidad de protegerse. En mayo de 2016, en la encuesta telefónica, 65.4% tomó medidas contra la inseguridad a diferencia del periodo

de percepción de mayor seguridad, diciembre 2016, con 29.2% y posteriormente en la encuesta de febrero de 2018, 31%. Podríamos afirmar que sólo tomaron las medidas en un primer periodo, posteriormente no sabemos si las medidas se vuelven hábitos o simplemente se olvidan de la percepción de seguridad. Otro dato curioso es que los “no sabe o no contesta” son prácticamente nulos, por ende la gente sabe cuánto y cuándo no tomar medidas para su seguridad y la de su familia.

La siguiente pregunta pretende averiguar qué tipo de medidas se han tomado. La pregunta se realizó únicamente en las encuestas de mayo de 2016 en la Gráfica 2 y de febrero de 2018 (Cuadro 1). La primera es telefónica nacional y la segunda territorial en vivienda; ambas reflejan los periodos con mayor percepción de inseguridad.

En el Cuadro 1 podemos ver los resultados de la primera encuesta. Se le pidió a los encuestados mencionar las medidas de prevención para evitar ser víctimas de un delito, y los resultados de la encuesta —se consideraron las primeras tres menciones— muestran que las medidas mayormente tomadas son: evitar cajeros automáticos (42%), ocultar bienes en el transporte público

Gráfica 2. ¿Ha tomado medidas contra la inseguridad pública en el último año?



Fuente: Datos de Encuestas del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-territorial-nacional-Seguridad-y-Participacion-Ciudadana>] y en [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-territorial-nacional-Seguridad-y-Participacion-Ciudadana>].

Cuadro 1. ¿Cuáles considera usted que deberían ser las medidas de prevención para no ser víctima de un delito?

	1a. mención	2a. mención	3a. mención	Total menciones
Evitar cajeros automáticos/portar dinero en efectivo	22.6	14.1	5.3	42.0
Contratar servicios de seguridad privada/vigilancia	10.1	4.8	1.3	16.2
Ocultar bienes en el transporte público	20.1	9.8	6.7	36.6
Evitar tomar taxi	4.7	4.3	3.2	12.2
Evitar o modificar ciertas rutas de traslado	9.6	12.2	6.2	28.0
Comprar un arma	4.0	2.0	1.6	7.6
Cuidado con información personal en redes sociales/internet	25.4	6.3	3.0	34.8
Otra	3.6	3.2	1.9	8.7
Sin mención	0.0	43.2	70.8	
Total	100.0	100.0	100.0	

Otra

Apoyarnos en situación de peligro	Estar alerta en las calles	Evitar salir de noche	Llamar a policías en caso de peligro	No dar datos personales	No ser ostentosos	Programas de prevención del delito	Protecciones a la casa/ sistemas de seguridad	Total
.9	.7	3.4	.9	.1	.3	.3	.7	7.3

Fuente: Datos de las encuestas realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

(36.6%), cuidar la información personal en redes sociales/internet (34.8%), así como evitar o modificar ciertas rutas de traslado (28%).

En la tercera encuesta, como se puede observar en el Esquema 1 —que en realidad es un mapa de palabras—, mientras más grande sea el tamaño de una palabra, significa que se mencionó mayor número de veces, en donde destacan vigilancia, cámaras, alarmas, chapas, salir, protección, rejas, entre otras.

Ante la pregunta: en México, ¿cuánta delincuencia considera usted que existe? Los datos son contundentes. En los datos los encuestados perciben que hay mucha delincuencia. En la encuesta de mayo de 2016 la respuesta obtiene 92.7%, en la de diciembre de 2016, 83.1% y en la de febrero de 2018, 80%. En la respuesta de “algo”, en orden cronológico, va 4.6, 13.5 y 13 por ciento.

En cuanto a la respuesta “poca”, el valor más alto es de la encuesta de febrero 2018, con 4%. Y en la respuesta “nada”, sólo en la de 2018 se obtiene 1% (Gráfica 3).

Ante la pregunta de cuánta delincuencia considera que existe en México, hemos visto que la percepción de que hay mucha es muy alta.

Para contrastar esa información en la Gráfica 4, podemos observar si en los últimos tres meses los encuestados han sido víctimas de algún delito. Los resultados cambian de manera drástica entre la primera encuesta de mayo de 2016 (Sí, 62.1% y No, 37.9%), en comparación con las encuestas territoriales de diciembre de 2016 y febrero de 2018, donde los resultados se invierten. En diciembre de 2016 el sí es de 16.1% y en febrero de 2018 representa 21 por ciento.

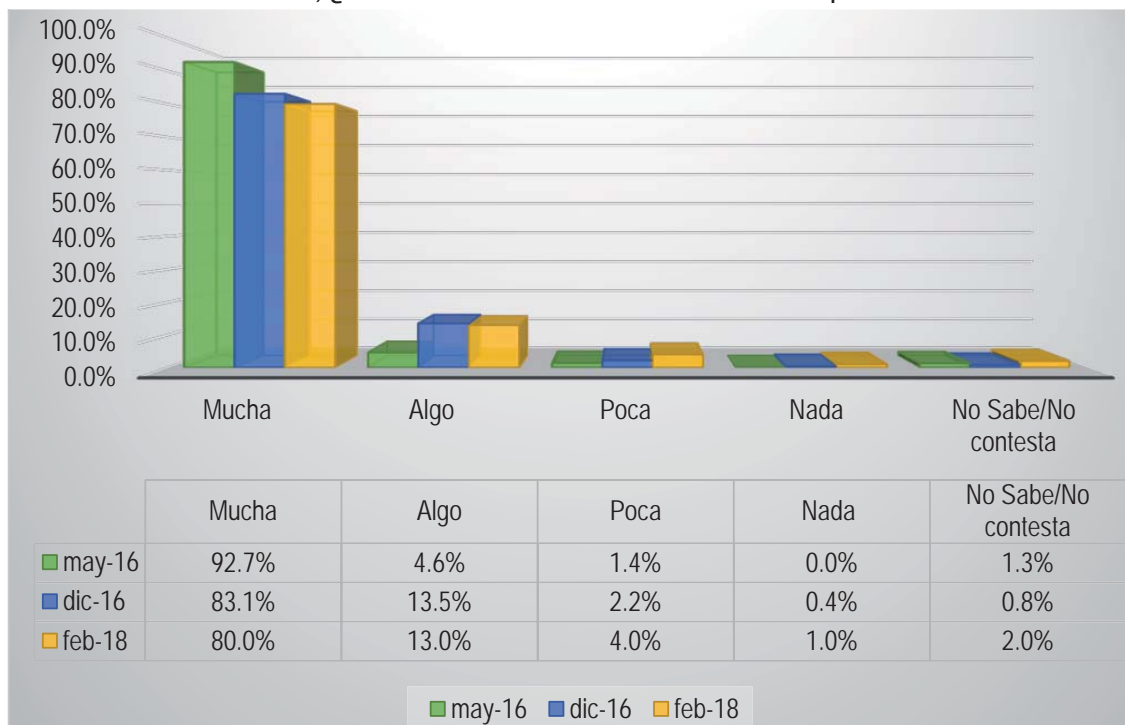
Esquema 1. Mapa de palabras.
¿Usted ha tomado medidas contra la
inseguridad pública en el último año?
¿Cuál? (pregunta abierta)



Nota: Entre más grande aparezca una palabra es que se mencionó más número de veces.

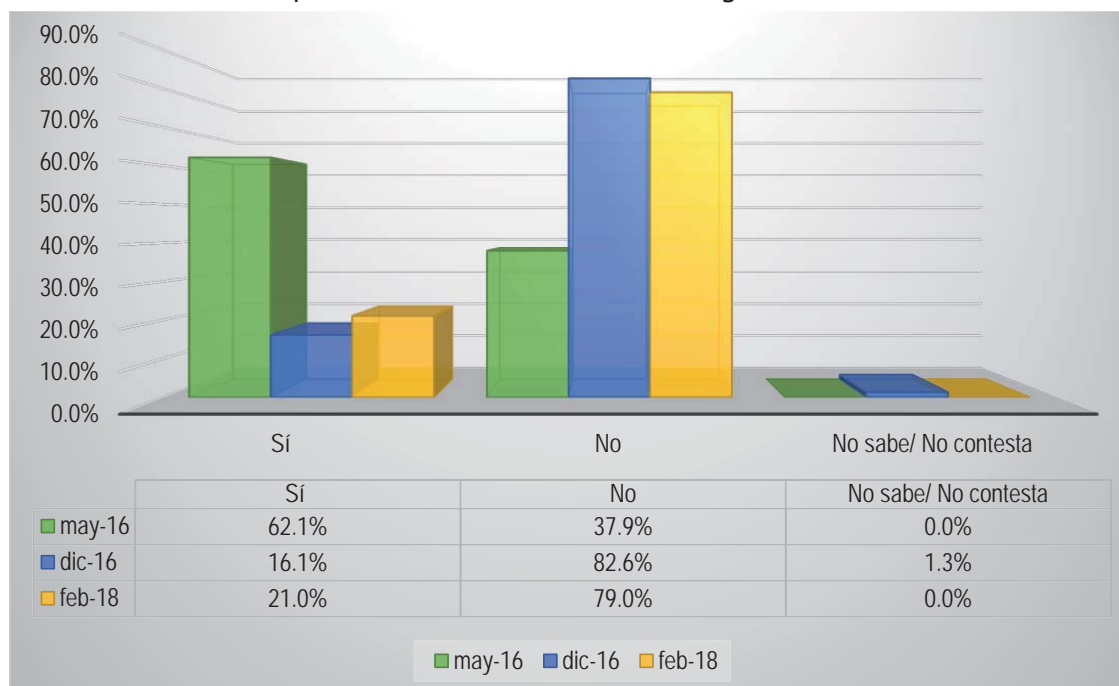
Fuente: Datos de las encuestas realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Gráfica 3. En México, ¿cuánta delincuencia considera usted que existe en México?



Fuente: Datos de las encuestas sobre seguridad, confianza y participación ciudadanas, realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en mayo de 2016, diciembre de 2016 y febrero de 2018.

Gráfica 4. En los últimos 3 meses, ¿usted o alguien que conozca ha sido víctima de algún delito?



Fuente: Datos de las encuestas sobre seguridad, confianza y participación ciudadanas, realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en mayo de 2016, diciembre de 2016 y febrero de 2018.

En otros términos, en las encuestas de diciembre de 2016 y de febrero de 2018, 82.6 y 79% de los encuestados, respectivamente, ni ellos ni ningún conocido fueron víctimas de algún delito.

En la Gráfica 5 observaremos de qué manera ha tomado la percepción pero en un lapso más largo. La pregunta es la siguiente: “Hablando en términos de seguridad pública, ¿qué tan seguro(a) se siente usted en la actualidad con respecto a hace 12 meses?”. Esta pregunta se realizó en las encuestas de diciembre de 2016 y febrero de 2018. La sensación de mayor seguridad es la menor entre las cinco variables.

En diciembre de 2016 fue de 2.5% y en febrero de 2018 de 5%. En la variable de “poco seguro” la diferencia entre las encuestas es de 0.3% (diciembre de 2016, 26.7%, y febrero de 2018, 27%). En la respuesta “igual” o que “no ha cambiado”, en diciembre de 2016 era alta (30.4%) contra 18% en febrero de 2018. “Menos seguro” varía más de 10 puntos entre una encuesta y otra —diciembre de 2016 (20.5%) y febrero de 2018 (31%)—. En la respuesta de “totalmen-

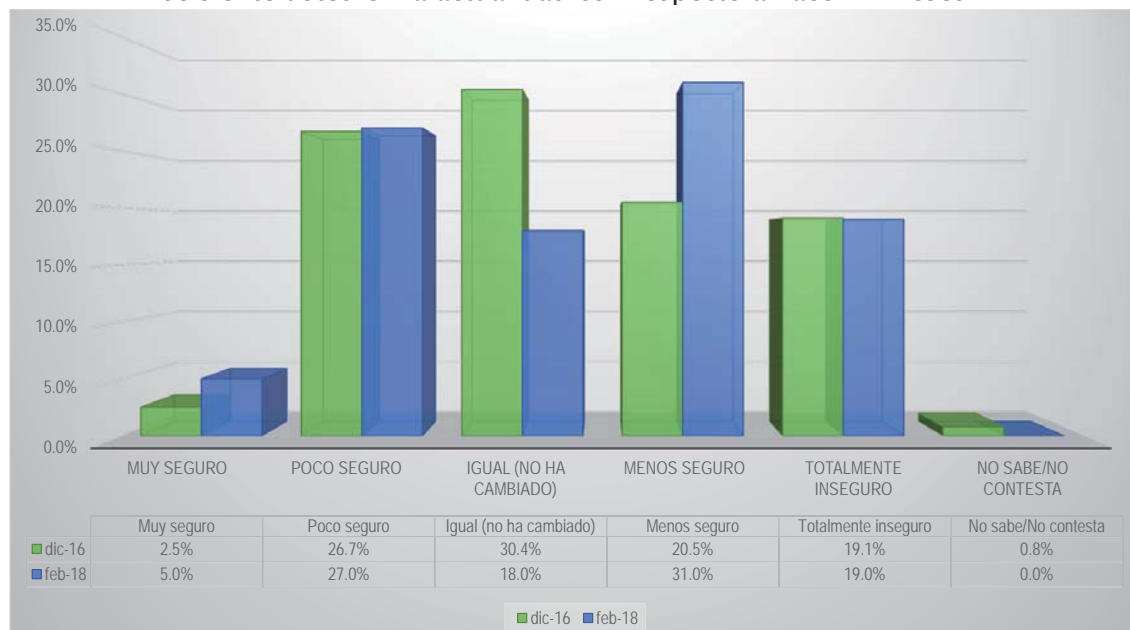
te inseguro”, la respuesta es prácticamente la misma —diciembre de 2016 (19.1%) y febrero de 2018 (19%)

A continuación observaremos cuál es el tipo de delito que para los encuestados es el más común en México.

La Gráfica 6 aglutina las respuestas de la pregunta, ¿cuál es el delito que considera usted más frecuente en el lugar donde vive? El robo y el narcotráfico son los delitos que más se comenten en México, según la percepción de los encuestados. La percepción del robo va en aumento, en mayo de 2016 era de 59.4%, en diciembre del mismo año fue de 66.2% y en febrero de 2018 fue de 71 por ciento.

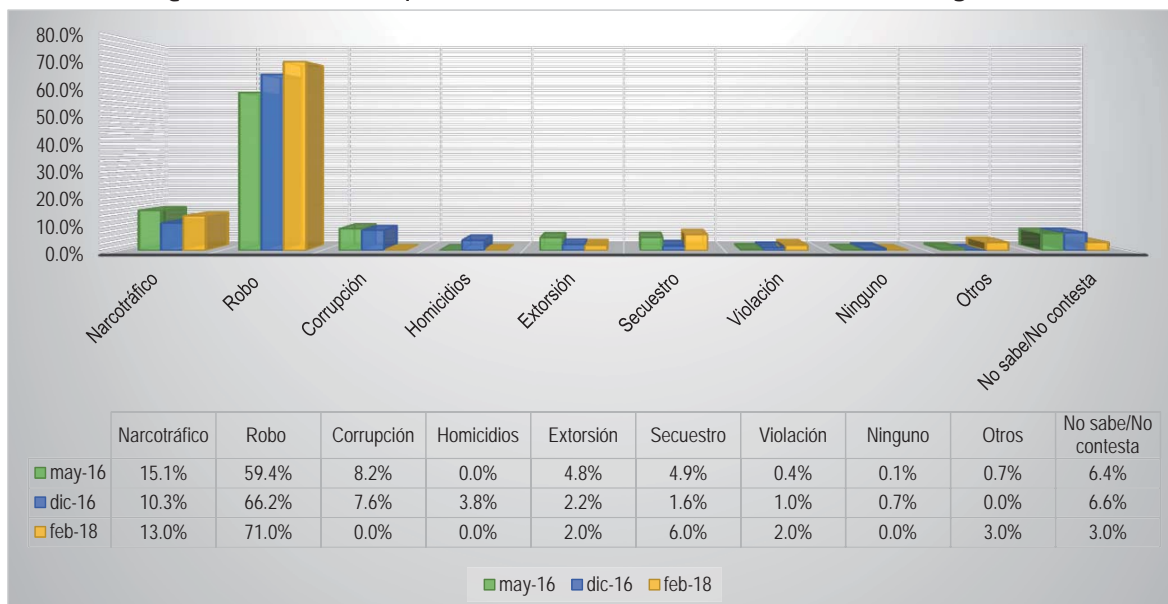
Debemos aclarar que las variables entre las tres encuestas cambian de sondeo a sondeo. Ese es el motivo por el cual en la encuesta de febrero de 2018 no aparece la corrupción ni los homicidios. El delito de corrupción se sitúa en el tercer lugar, entre 8.2 y 7.6%. Los homicidios sólo aparecen en la de diciembre de 2016 con 3.8 por ciento.

Gráfica 5. “Hablando en términos de seguridad pública, ¿qué tan seguro(a) se siente usted en la actualidad con respecto a hace 12 meses?”



Fuente: Datos de las encuestas sobre seguridad, confianza y participación ciudadanas, realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en mayo de 2016, diciembre de 2016 y febrero de 2018.

Gráfica 6. ¿Cuál es el delito que considera usted más frecuente en el lugar donde vive?



Fuente: Datos de las encuestas sobre seguridad, confianza y participación ciudadanas, realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en mayo de 2016, diciembre de 2016 y febrero de 2018.

La percepción del narcotráfico es más fluctuante, varía del 10 al 15%. Mayo de 2016 es cuando lo encontramos en los niveles más altos con 15.1%, en diciembre de 2016 pasa a 10.3% y para febrero vuelve a subir a 13 por ciento.

Otro de los delitos que resalta es el secuestro. En mayo de 2016 estaba en 4.9%, en diciembre de 2016 baja a 2.2% y para febrero de 2018 vuelve a subir hasta 6 por ciento.

Para finalizar, buscamos indagar las razones por las que los índices de denuncia son tan bajos.

En la Gráfica 7, ante la pregunta: “En caso de que fuera víctima de un delito, ¿hay alguna razón por la cual usted no denunciaría?”, las respuestas entre el sí y el no son prácticamente iguales. En mayo de 2016 el sí es de 51.1% y el no de 48.9%; en diciembre de 2016 el sí es de 46.7% y el no de 51.8%; en febrero de 2018 el sí y el no son de 48 por ciento.

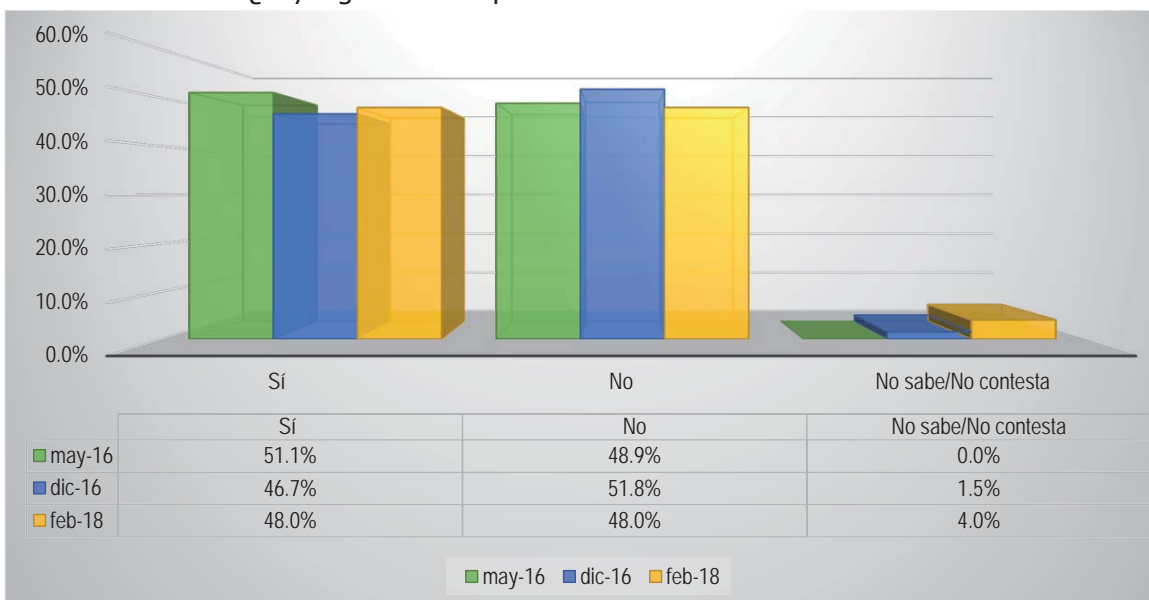
En la Gráfica 8 indagamos sobre la causa de la denuncia. La pregunta es: ¿Me podría decir la razón principal por la cual usted no denunciaría? Únicamente aplica para los encuestados que respondieron que no denunciarían.

Las respuestas fueron: pérdida de tiempo, trámites largos, desconfianza en la autoridad, miedo a represalias, sólo si fuera necesario, y no sabe o no contestó.

Las tres respuestas que destacan son el miedo a las represalias, desconfianza en las autoridades y pérdida de tiempo.

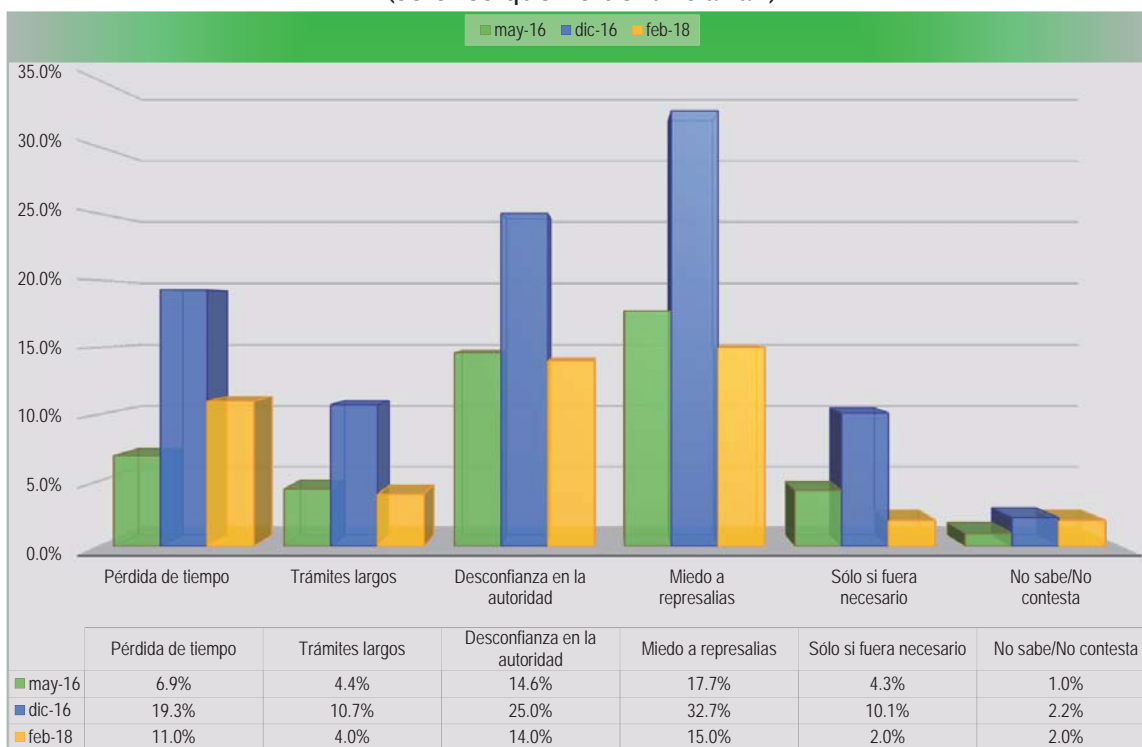
El miedo a las represalias tiene los valores más altos. En mayo de 2016 fue de 17.7%, en diciembre de 2016 fue de 16.35%, y en febrero de 2018 fue de 15%, lo que denota que la situación a partir de mayo de 2016 no ha variado mucho, al menos en términos de percepción. La desconfianza en las autoridades corre la misma suerte que el dato anterior. Los valores

Gráfica 7. En caso de que fuera víctima de un delito, ¿hay alguna razón por la cual usted no denunciaría?



Fuente: Datos de las encuestas sobre seguridad, confianza y participación ciudadanas, realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en mayo de 2016, diciembre de 2016 y febrero de 2018.

Gráfica 8. Me podría decir la razón principal por la cual usted no denunciaría? (sólo los que no denunciarían)



Fuente: Datos de las encuestas sobre seguridad, confianza y participación ciudadanas, realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en mayo de 2016, diciembre de 2016 y febrero de 2018.

son similares en las tres encuestas: tiene una baja en la encuesta de diciembre de 2016, 2% aproximadamente. En mayo de 2016 y febrero de 2018 varía 0.6 por ciento.

La tercera variable es la pérdida de tiempo, que también demuestra una falta de confianza en las autoridades y la impartición de justicia. Ese valor ha ido a la alza, en mayo de 2016 tenía 6.9%, en diciembre de 2016, 9.7% y en febrero de 2018, 11 por ciento.

Indicadores de seguridad, violencia y paz en México

En este apartado se presentan los datos generados por el Índice de Paz en México 2016, del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC, así como datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es importante aclarar que los datos generados por estas instituciones no son una percepción ciudadana de la situación de seguridad, violencia y paz en México, sino que se trata de indicadores creados a partir de cifras oficiales respecto a homicidios, delitos cometidos con arma de fuego, eficiencia del sistema judicial, delitos con violencia, presos sin condena, delitos del fuero común, delitos del fuero federal, etcétera, numeralia que muestra a detalle la evolución de la inseguridad y violencia en distintos periodos, de acuerdo con cada indicador.

De hecho, esta información permitirá al lector contrastar la percepción ciudadana respecto a los hechos registrados en instituciones oficiales, para contar con un panorama amplio sobre la evolución de estos fenómenos en México.

Índice de Paz en México

El Índice de Paz es un intento de clasificar los estados y las regiones sobre la base de factores que determinan el estado de paz, o más bien la capacidad de un país para ser considerado pacífico. Los factores analizados incluyen factores internos, como los niveles de violencia y delitos en el estado y los factores relativos a las relaciones exteriores, como el gasto en seguridad.

Siguiendo el Índice de Paz en México⁴:

[...] por primera vez, los resultados del Índice de Paz México 2018 arrojan una nueva conclusión: la guerra contra las drogas no representa ya el panorama completo. En la actualidad México afronta un colapso en el nivel de paz que afecta a la sociedad en general y en todos sus ámbitos. El país es menos seguro para la población en general, por razones que sólo ellos pueden resolver. En 2017, 25 de 32 estados experimentaron un deterioro del nivel de paz, afectando los hogares y lugares de origen de más de 100 millones de personas. La tasa nacional de delitos con violencia subió 15% el año pasado, con incrementos en los asaltos, los robos y la violencia sexual. La tasa mensual de violencia en la familia escaló 32% en los últimos tres años. Puesto que la violencia doméstica y la violencia fuera del hogar van de la mano, los tiroteos en las calles ya no son el único problema de paz en México.

El IPM (Índice de Paz en México) está conformado por siete indicadores, que se detallan en el Cuadro 2.

La tercera edición del Índice de Paz en México (IPM) muestra que el estado más pacífico es Hidalgo, seguido por Yucatán, Veracruz, Tlaxcala y San Luis Potosí. Guerrero sigue siendo la entidad menos pacífica, seguido de Sinaloa, Morelos, Baja California y Baja California Sur (Cuadro 3).

De acuerdo con el IPM, en 2015 el nivel de paz en México mejoró ligeramente: 0.3%. En las gráficas que a continuación se muestran el país obtuvo resultados favorables en los indicadores de delitos con violencia y crímenes de la delincuencia organizada (Gráfica 9).

Sin embargo, entre 2014 y 2015 hubo retroceso en los indicadores de financiamiento de las fuerzas policiales, presos sin condena, homicidio y delitos cometidos con armas de fuego, en tanto que la calificación del indicador de la eficiencia del sistema judicial permaneció igual (Gráfica 10).

De acuerdo con el informe del IPM 2016, el nivel de paz en nuestro país mejoró 13.5% entre

⁴ En [<http://indicedepazmexico.org/>].

Cuadro 2. Indicadores del Índice de Paz en México

<i>Indicador</i>	<i>Definición</i>
Homicidio	Número de homicidios por cada 100,000 habitantes, medida como el número de casos investigados por las procuradurías de justicia de los estados.
Delitos cometidos con arma de fuego	Número de delitos cometido con armas de fuego por cada 100,000 habitantes. Incluye homicidios dolosos y culposos, y asaltos cometidos con un arma de fuego.
Eficiencia del Sistema Judicial	Relación entre condenas por homicidio y el total de homicidios registrados.
Delitos con violencia	Número de delitos con violencia por cada 100,000 habitantes ajustada con la falta de denuncia (cifra negra). Los delitos con violencia incluyen violación, robo y asalto.
Presos sin condena	Número de personas en prisión sin una condena, proporcional al nivel de los delitos con violencia.
Financiamiento de las fuerzas policiales	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), por cada 100,000 habitantes, en pesos mexicanos corrientes.
Crímenes de la delincuencia organizada	Número de extorsiones, delitos relacionados con el tráfico de drogas y secuestros por cada 100,000 habitantes. Las tasas de extorsión y secuestro se ajustan con la cifra negra. Los delitos relacionados con el tráfico de drogas incluyen producción, transporte, tráfico, comercio, suministro o posesión de drogas u otros "delitos contra la salud pública", como se denomina en el Código Penal.

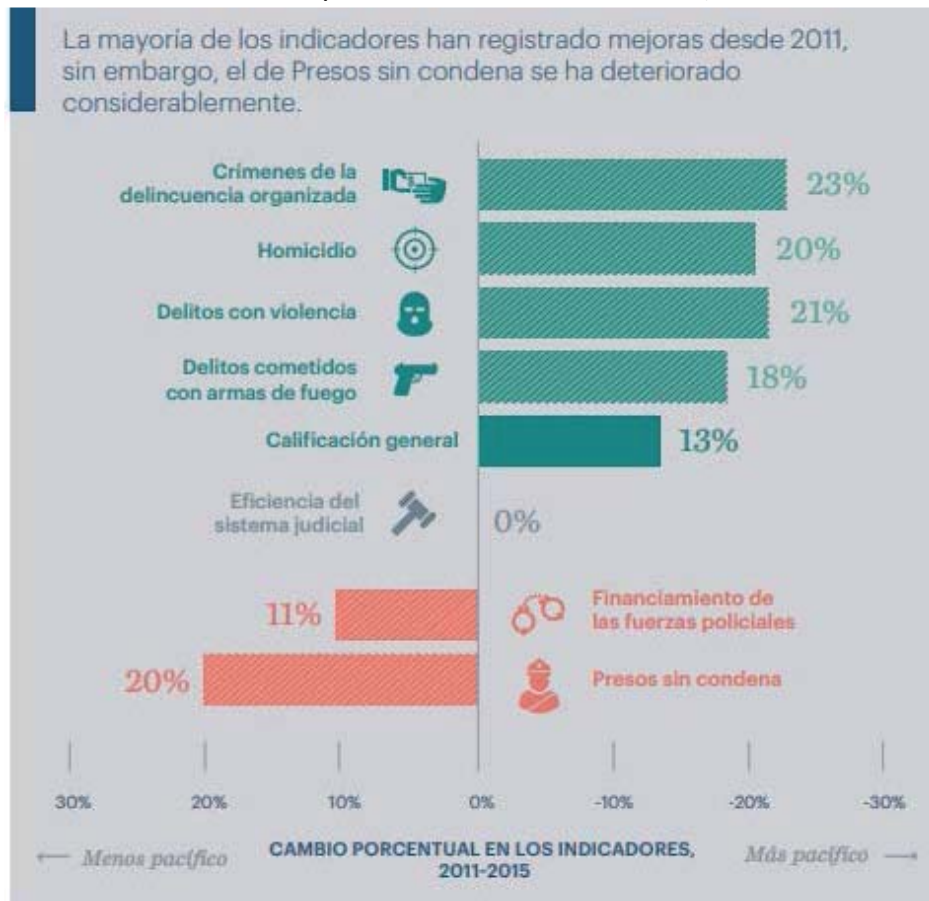
Fuente: Índice de Paz en México, 2016.

Cuadro 3. Calificaciones en los indicadores del Índice de Paz en México, 2016
(a mayor calificación menor nivel de paz)

IPM CLASIFICACIÓN	ESTADO	CALIFICACIÓN	HOMICIDIO	DELITOS CON VIOLENCIA	DELITOS COMETIDOS CON ARMAS DE FUEGO	PRESOS EN CONDENA	FINANCIAMIENTO DE LAS FUERZAS POLICIALES	CRIMENES DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA	EFICIENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL
◆ 1	Hidalgo	1.758	1.266	1.921	1.211	1.748	2.504	1.000	3.889
◆ 2	Yucatán	1.858	1.033	1.526	1.218	1.916	3.106	1.217	5.000
◆ 3	Veracruz	1.872	1.451	1.462	1.445	2.144	1.610	1.000	5.000
◆ 4	Tlaxcala	1.981	1.225	1.791	1.228	1.642	4.431	1.000	5.000
◆ 5	San Luis Potosí	2.026	1.601	1.349	1.388	3.009	2.905	1.051	5.000
◆ 6	Chiapas	2.027	1.726	1.322	1.344	3.502	2.161	1.204	4.780
◆ 7	Aguascalientes	2.061	1.128	3.602	1.243	1.165	3.541	1.192	3.790
◆ 8	Querétaro	2.075	1.479	2.911	1.221	1.216	2.736	1.000	4.798
◆ 9	Campeche	2.145	1.376	1.015	1.089	5.000	5.000	1.201	5.000
◆ 10	Coahuila	2.171	1.781	2.357	1.655	1.568	2.676	1.000	5.000
◆ 11	Puebla	2.241	1.569	2.364	1.929	1.866	1.709	1.708	5.000
◆ 12	Tabasco	2.259	1.713	3.387	1.059	1.480	2.803	2.095	3.056
◆ 13	Michoacán	2.371	2.348	1.929	2.309	2.216	2.138	1.100	5.000
◆ 14	México	2.403	1.982	3.194	2.194	1.460	1.214	1.301	5.000
◆ 15	Jalisco	2.429	1.984	2.226	2.301	2.501	1.528	2.357	4.272
◆ 16	Oaxaca	2.452	2.571	1.976	2.534	2.118	2.213	1.000	5.000
◆ 17	Distrito Federal	2.529	1.740	4.336	3.120	1.073	1.900	2.123	2.490
◆ 18	Zacatecas	2.550	2.171	2.417	2.438	1.137	3.094	1.862	5.000
◆ 19	Nayarit	2.592	1.365	1.153	1.393	5.000	4.615	3.580	5.000
◆ 20	Sonora	2.607	2.498	1.618	2.090	4.831	3.780	1.225	5.000
◆ 21	Durango	2.641	2.113	2.555	2.637	2.881	3.881	1.220	5.000
◆ 22	Quintana Roo	2.691	2.226	3.545	1.311	2.361	4.089	1.751	5.000
◆ 23	Guanajuato	2.695	2.230	3.652	3.481	1.014	1.674	1.000	4.946
◆ 24	Nuevo León	2.699	1.678	2.054	2.719	1.308	2.056	3.889	5.000
◆ 25	Tamaulipas	2.736	2.234	2.794	1.775	1.455	2.878	3.095	5.000
◆ 26	Chihuahua	2.824	2.287	2.030	3.406	2.392	2.607	1.000	5.000
◆ 27	Colima	2.836	2.666	1.609	2.924	5.000	5.000	1.024	5.000
◆ 28	Baja California Sur	3.037	2.678	3.579	2.502	2.162	5.000	2.388	4.182
◆ 29	Baja California	3.057	3.004	3.806	2.425	1.925	3.276	1.896	5.000
◆ 30	Morelos	3.123	3.094	4.334	1.995	1.069	3.420	2.302	5.000
◆ 31	Sinaloa	3.410	4.001	2.059	5.000	2.291	2.695	1.858	5.000
◆ 32	Guerrero	3.859	5.000	2.637	5.000	1.575	2.415	2.827	5.000

Fuente: Índice de Paz en México, 2016, en [indicedepazmexico.org]

Gráfica 9. Cambio porcentual en los indicadores, 2011-2015



Fuente: Índice de Paz en México, 2016, en [indicedepazmexico.org].

Gráfica 10. Tendencia y cambios en el nivel de paz, 2003-2015



Fuente: Índice de Paz en México, 2016, en [indicedepazmexico.org]

2011 y 2015. Ese periodo de recuperación es posterior a seis años consecutivos de deterioro entre 2005 y 2010. Sin embargo, los niveles de violencia en el país aún son altos; México se clasifica en el sitio 144 de 162 en el Índice de Paz Global, elaborado por el IEP, y la tasa nacional de homicidios fue de alrededor de 14 por cada 100,000 habitantes en 2015 (Mapa 1).

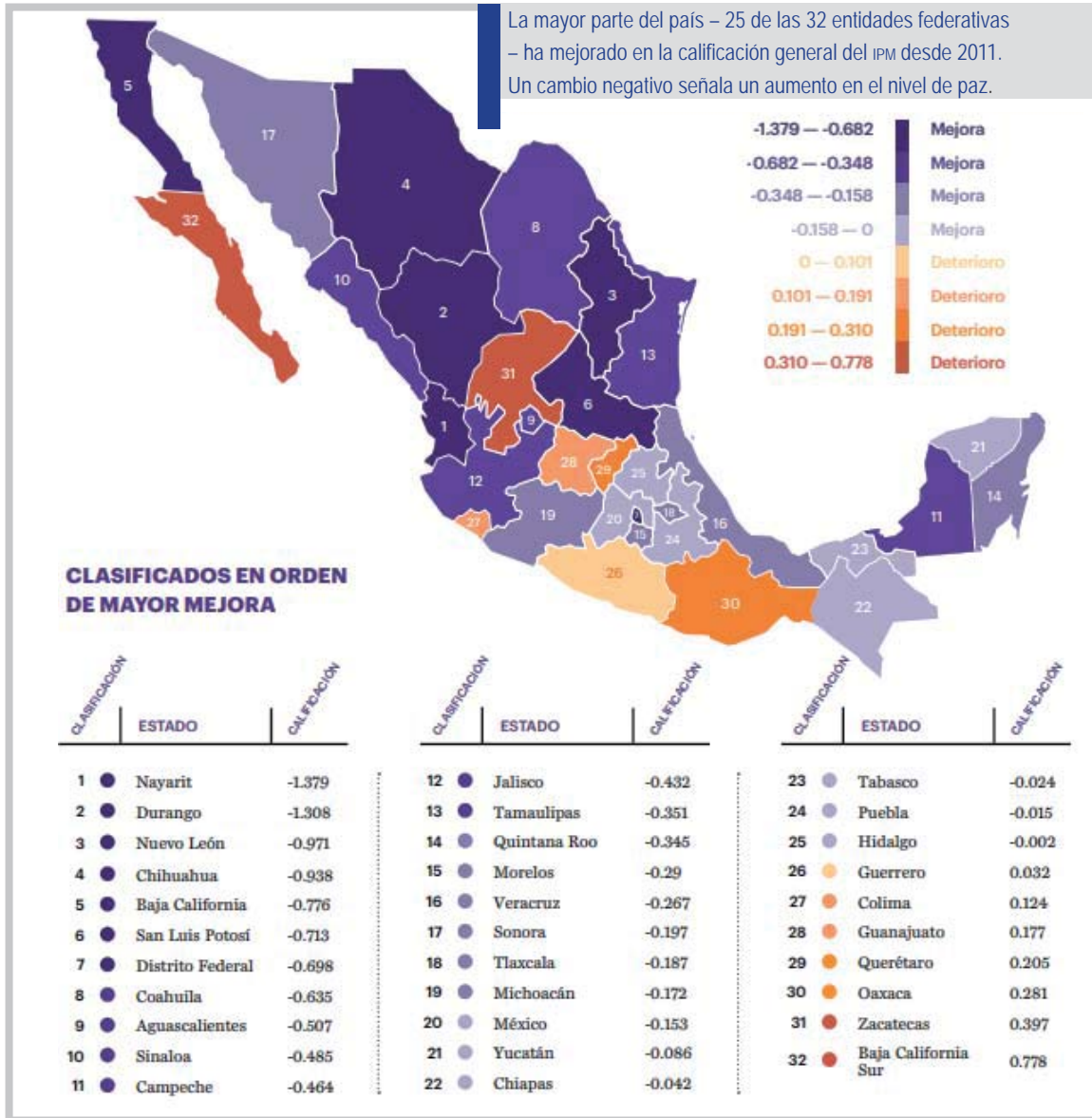
El IPM 2016 señala que cinco de los siete de sus indicadores de paz y la calificación nacional mejoraron desde 2011. Si bien la mejora del año 2015 fue de sólo 0.3%, México sigue siendo 13.5% más pacífico hoy, que en 2011. Las calificaciones de delitos con violencia, crímenes de la delincuencia organizada y homicidio, bajaron cerca de 20% desde entonces. Alrededor de 85% de los mexicanos vive en uno de los 25 estados que son más pacíficos hoy que en 2011. En todo el país se han puesto en marcha diversas iniciativas para reducir los delitos, desde inversiones en fuerzas policia-

les, hasta acciones más específicas como de capital social, en Chihuahua, o de la sociedad civil, en Nuevo León. Sin embargo, el indicador “presos sin condena”, el cual se ajustó para representar el número de personas encarceladas sin sentencia con relación a la tasa de delitos con violencia se deterioró 43%, desde 2011 (Gráfica 11).

El Índice de Paz México 2016 proporciona información respecto a desapariciones:

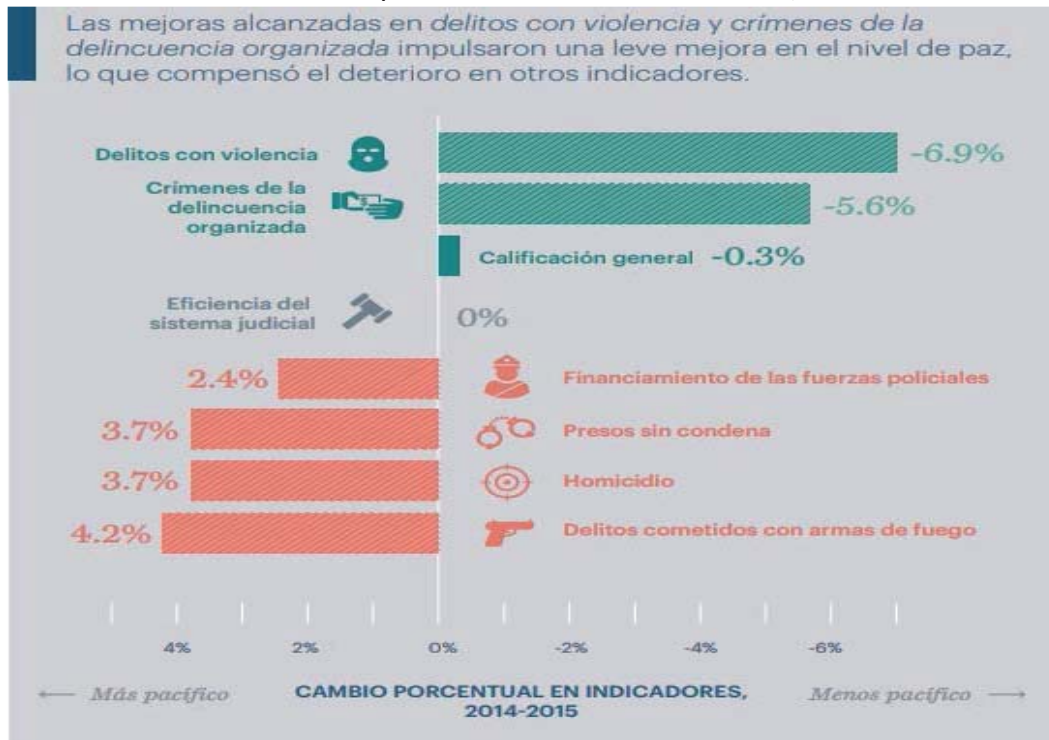
- De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas se sabe que en México han desaparecido más de 26,000 personas desde 2007.
- Se cree que en más de 2 mil casos de desaparición en México están implicadas las autoridades, por lo que, conforme con la ley internacional, se les denomina “desapariciones forzadas”.

Mapa 1. Cambio porcentual en las calificaciones del IPM, 2011-2015



Fuente: Índice de Paz en México, 2016, en [indicedepazmexico.org].

Gráfica 11. Cambios porcentuales en los indicadores, 2014-2015



Fuente: Índice de Paz en México, 2016, en [indicedepazmexico.org]

- Los datos sobre las desapariciones son incongruentes, difíciles de conseguir y de usar, lo que impide medir con claridad el alcance del problema.
- Según los datos disponibles de personas desaparecidas desde 2007, alrededor de 60% de ellas son hombres en edad productiva. Sin embargo, en algunos estados hay un número desproporcionadamente alto de mujeres desaparecidas.
- Las diferencias en las actividades de los grupos de la delincuencia organizada pueden influir en estas cifras. Las altas tasas de delitos contra la salud pública se relacionan, en su mayoría, con hombres jóvenes y adultos desaparecidos (Cuadro 4).

Dado el alto número de desapariciones y la cantidad de fosas clandestinas es probable que muchos de estos desaparecidos resulten ser víctimas de asesinato.

Hay una fuerte correlación entre el nivel de delitos relacionados con el tráfico de drogas en un estado y el número de hombres desaparecidos en 2014. La extorsión parece relacionarse de alguna manera con el número de mujeres desaparecidas (Gráfica 12).

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Incidencia delictiva nacional

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se da a la tarea de recabar datos de las procuradurías generales de justicia y fiscalías generales de las entidades federativas para los delitos del fuero común, y de la Procuraduría General de la República para los delitos del fuero federal; a partir de lo cual se creó la base de datos de la Incidencia Delictiva Nacional, mismos que se presentan en la Tabla 1.

Los delitos del fuero común son los que afectan directamente a las personas en lo individual. Los que se cometen con mayor frecuencia son: robo a transeúntes, robo de vehículo, lesiones, daño en propiedad ajena, delitos sexuales, ho-

micidio, corrupción de menores, entre otros (Tabla 2 y Gráfica 13).⁵

“La incidencia delictiva del fuero federal se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por la Procuraduría General de la República del fuero federal”.⁶ Entre los 10 delitos del fuero federal más comunes se encuentran: ataque a las vías de comunicación, delitos contra la salud, trata de personas, falsificación de moneda, falsificación de documentos, delitos contra el medio ambiente, delitos contra la propiedad intelectual, robo de hidrocarburos, delitos relacionados con armas de fuego, daños al patrimonio cultural, entre otros (Tabla 3 y Gráfica 14).

“La incidencia delictiva estatal se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las procuradurías de justicia y fiscalías generales de las entidades federativas, en el caso del fuero común” (Gráfica 15, Mapa 2 y Tabla 4).⁷

Clasificación de las 50 ciudades más violentas del mundo. Indicadores del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC

La página oficial de esta asociación civil permite consultar el *ranking* de las 50 ciudades más violentas del mundo, ejercicio estadístico que se ha desarrollado desde 2013 y se encuentra disponible hasta 2017. Este indicador mide la tasa de

⁵ Arturo Sáenz Ferral, coordinador general (2001), *Valores para la democracia*. Instituto Nacional para la Educación para los Adultos (INEA). En [http://www.oas.org/udse/cd_educacion/cd/Materiales_conevyt/vPLD/delitos.PDF] (consulta: 10 de abril de 2018).

⁶ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero federal*, en [<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-federal>] (consulta: 10 de abril de 2018).

⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Incidencia delictiva del fuero federal*, en [<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>] (consulta: 10 de abril de 2018).

Cuadro 4. Definiciones de desaparición y desaparición forzada

	<i>Delito</i>	<i>Definición</i>	<i>Fuente</i>
Los informes sobre las desapariciones en México, en especial desde el inicio de la guerra contra las drogas, pueden referirse a dos tipos de "privación de libertad", como se conoce en el código penal. Las definiciones proporcionadas a continuación son resúmenes del uso general de estos términos.	Desapariciones	Se refiere a personas que fueron llevadas involuntariamente por razones desconocidas.	Varía por estado de acuerdo con su código penal.
	Desapariciones forzadas	Son aquellas donde el resto, detención, secuestro o privación de la libertad es realizada por personas o grupos que actúan en representación del Estado, seguidos de la negativa a informar su destino o su paradero.	Convención Internacional para la Protección de las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Fuente: Índice de Paz en México 2016, en [indicedepazmexico.org].

Gráfica 12. Hombres desaparecidos a 2014 vs. delitos relacionados con el tráfico de drogas



Fuente: Índice de Paz en México, en [indicedepazmexico.org].

Tabla 1. Incidencia de víctimas del fuero común* (2015-2017)

Entidad federativa	2015	2016	2017
Aguascalientes	3,898	3,212	4,927
Baja California	19,357	17,971	17,343
Baja California Sur	1,917	2,662	3,511
Campeche	484	483	471
Chiapas	3,758	3,899	4,185
Chihuahua	9,595	9,235	10,801
Ciudad de México	15,046	14,441	15,137
Coahuila	7,165	6,614	6,513
Colima	583	1,053	2,849
Durango	5154	5,921	6,204
Guanajuato	14,955	15,138	17,378
Guerrero	7,575	8,173	7,487
Hidalgo	5,437	7,034	9,350
Jalisco	15,656	18,012	18,463
Estado de México	47,336	49,373	61,063
Michoacán	7,946	8,474	10,351
Morelos	6,696	6,949	6,423
Nayarit	1,131	548	767
Nuevo León	16,848	17,483	17,223
Oaxaca	1,497	7,716	7,911
Puebla	13,591	8,776	6,755
Querétaro	6,365	7,174	7,871
Quintana Roo	4,856	2,525	3,302
San Luis Potosí	3,716	5,441	6,061
Sinaloa	7,229	6,045	6,502
Sonora	5,471	6,474	4,386
Tabasco	8,703	8,189	8,124
Tamaulipas	9,364	8,411	8,750
Tlaxcala	1,418	739	763
Veracruz	7,065	7,533	9,636
Yucatán	4,865	5,461	3,196
Zacatecas	3,120	3,344	3,618
Total anual nacional	267,797	274,503	297,321

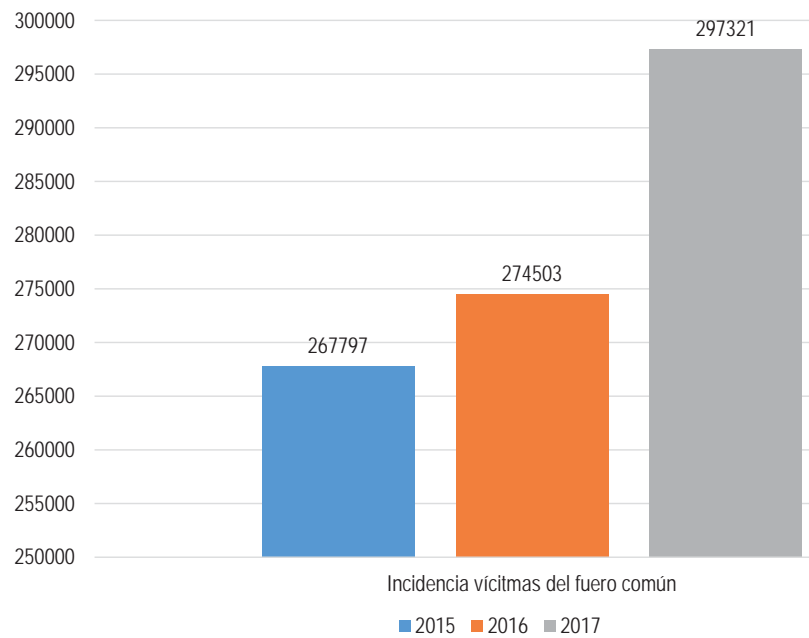
* El INEGI describe así los *delitos del fuero común*: Corresponden a conductas tipificadas en los códigos penales de cada una de las entidades federativas, en los cuales, les son atribuidas diferentes penalidades estimadas por las autoridades correspondientes en [http://www.inegi.org.mx/Sistemas/Olap/Proyectos/bd/censos/gobierno2011/metadatos/DOF_21122011_Norma_T%C3%A9cnica_Delitos.pdf] (consulta: 10 de abril de 2018).

Tabla 2. Incidencia delictiva federal 2012-2017

Entidad federativa	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aguascalientes	971	745	991	1,120	788	790
Baja California	12,008	7645	7,702	5,595	3,917	3,993
Baja California Sur	1,165	616	592	626	633	754
Campeche	597	609	595	661	613	496
Chiapas	2,480	23,990	2,465	2,537	2,170	2,186
Chihuahua	4,029	2,861	2,780	3,148	2,641	3,046
Ciudad de México	22,688	18,272	15,228	15,266	16,889	18,042
Coahuila	2,238	1,947	1,681	1,936	1,449	1,669
Colima	834	873	940	910	847	853
Durango	1,347	925	1,035	1,029	972	1,362
Guanajuato	10,062	7,182	4,111	4,369	4,199	5,710
Guerrero	2,673	1,813	1,948	2,386	2,115	1,635
Hidalgo	2,233	1,718	1,701	1,877	1,741	2,186
Jalisco	12,596	6,118	6,768	6,296	4,287	5,309
Estado de México	5,404	7,292	7,383	6,813	5,845	6,539
Michoacán	3,662	2,801	4,177	3,613	3,379	3,051
Morelos	1,724	1,558	1,472	1436	1,270	1,865
Nayarit	1,005	778	919	703	499	687
Nuevo León	3,926	3,183	2,742	2,569	2,874	3,568
Oaxaca	3,027	2,964	2,964	2,752	2,044	2,694
Puebla	2,290	2,028	2,133	3,541	3,392	4,579
Querétaro	1,418	1,105	1,557	1,582	1,985	2,385
Quintana Roo	1,803	1,412	1,212	1,233	1,624	1,896
San Luis Potosí	1,143	1,583	1,717	1,279	1,194	1,440
Sinaloa	3,594	2,874	3,444	3258	1,970	3,295
Sonora	6,109	3,960	4,430	4,448	3,436	3,264
Tabasco	1,171	1,027	1,059	1,174	1,379	1,364
Tamaulipas	5,676	4,924	6,367	6,461	4,248	3,367
Tlaxcala	1,012	680	693	804	689	882
Veracruz	4,735	4,557	5,172	4,481	4,376	5,536
Yucatán	700	717	1,070	929	837	583
Zacatecas	898	867	905	877	777	858
Total anual nacional	125,218	119,624	97,953	95,709	85,079	95,884

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php].

Gráfica 13. Incidencia víctimas del fuero común.
Anuales a nivel nacional (2015-2017)



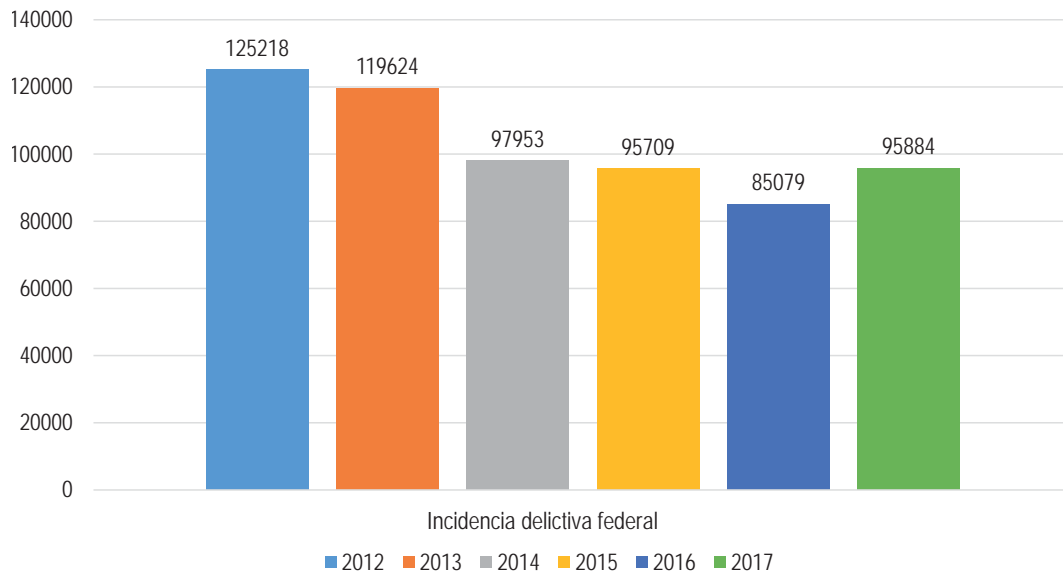
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tabla 3. Incidencia delictiva estatal 2015-2017

<i>Entidad federativa</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Aguascalientes	23,212	23,710	33,518
Baja California	119,944	109,109	111,722
Baja California Sur	21,415	24,606	24,174
Campeche	1,886	2,237	2,056
Chiapas	21,618	22,189	25,364
Chihuahua	61,280	57,902	68,819
Ciudad de México	169,701	179,720	204,078
Coahuila	46,569	51,242	56,311
Colima	6,561	10,877	24,425
Durango	29,088	32,183	34,851
Guanajuato	95,782	106,265	117,857
Guerrero	36,783	36,561	32,799
Hidalgo	27,504	33,753	43,963
Jalisco	95,331	106,709	117,553
Estado de México	202,205	221,760	291,003
Michoacán	30,898	32,557	41,836
Morelos	49,245	45,448	44,329
Nayarit	6,651	3,668	3,220
Nuevo León	72,350	84,746	83,974
Oaxaca	6,127	31,607	31,266
Puebla	64,399	51,061	53,800
Querétaro	32,817	42,900	53,379
Quintana Roo	32,496	18,958	26,518
San Luis Potosí	21,419	28,613	35,179
Sinaloa	25,812	22,141	22,931
Sonora	28,659	39,423	25,969
Tabasco	57,452	59,434	60,395
Tamaulipas	44,527	48,528	47,163
Tlaxcala	8,317	6,775	6,964
Veracruz	45,539	42,312	49,205
Yucatán	34,716	34,288	24,390
Zacatecas	16,179	17,136	18,874
Totales anuales	1,536,482	1,628,418	1,817,885

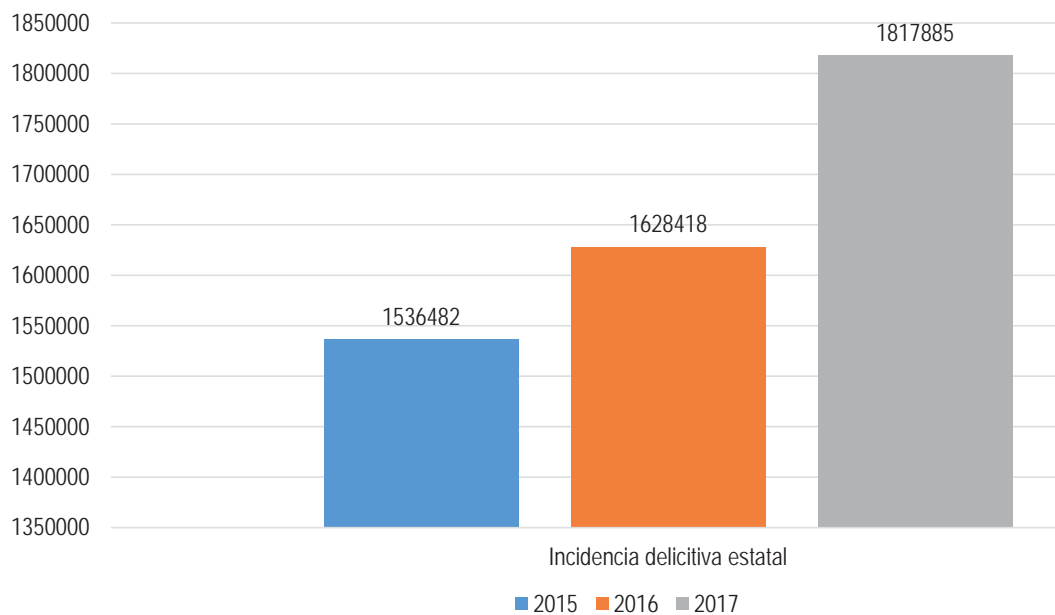
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 14. Incidencia delictiva federal, anuales 2012-2017



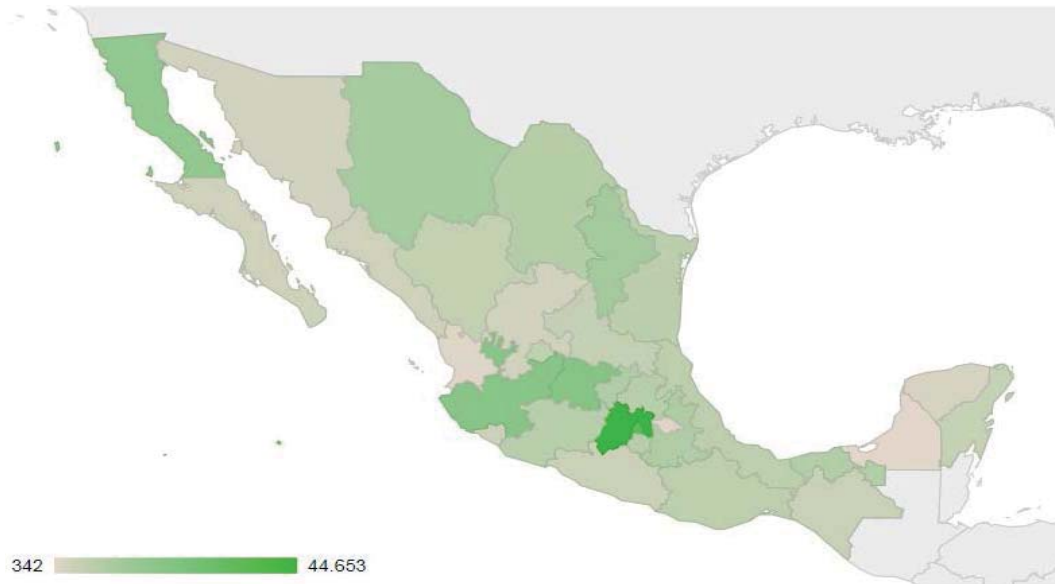
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 15. Incidencia delictiva estatal. Anuales nivel nacional 2015-2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Mapa 2. Incidencia delictiva nacional. Acumulado a marzo de 2018.
Presuntos delitos registrados en el periodo enero-febrero 2018: 287,959



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en [<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>].

Tabla 4

<i>Entidad federativa</i>	<i>Incidencia</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Incidencia</i>
Aguascalientes	5,846	México	44,653
Baja California	16,651	Nayarit	778
Baja California Sur	3,710	Nuevo León	12,078
Campeche	342	Oaxaca	6,743
Chiapas	4,434	Puebla	9,252
Chihuahua	11,311	Querétaro	8,824
Ciudad de México	34,325	Quintana Roo	4,977
Coahuila	8,046	San Luis Potosí	5,319
Colima	3,803	Sinaloa	3,721
Durango	5,493	Sonora	2,865
Guanajuato	20,607	Tabasco	8,378
Guerrero	4,364	Tamaulipas	6,765
Hidalgo	7,630	Tlaxcala	1,142
Jalisco	19,597	Veracruz	6,650
Michoacán	7,286	Yucatán	2,062
Morelos	7,067	Zacatecas	3,240

homicidios con relación a la cantidad de habitantes por ciudad; con base en ello se determina su posicionamiento con relación a la incidencia en las ciudades del mundo. A continuación se muestran las 10 ciudades más violentas del mundo 2013-2017, entre las cuales se puede observar la posición que han ocupado algunas ciudades de nuestro país (tablas 5 a la 10).

Conclusiones

La conclusión del artículo la dejamos a la percepción de los encuestados, ya que tanto a la delincuencia y la inseguridad se les debe adjudicar una causa —ya que es la duda que no hemos podido resolver—, misma que se ilustra en la Gráfica 16, con la pregunta: “En su opinión, ¿qué es lo que causa principalmente la delincuencia?”. Tal vez encontrando la respuesta apropiada podamos elaborar estrate-

gias más certeras para resolver este problema de raíz.

Elaboramos seis variables concretas, sugiriendo al encuestado una respuesta. Para la mayoría de los encuestados, en las tres encuestas, resulta ser el desempleo el agente detonante de la delincuencia con una media de 34%; siguiendo en importancia la pobreza y la marginación, la falta de educación, el consumo de drogas, así como la falta de vigilancia policial.

La variable *corrupción* sólo se midió en la encuesta de diciembre de 2016, con un valor importante: 11.9%. La falta de educación resalta también en la encuesta de mayo de 2016, con 21.2 por ciento. Aspiramos a que la claridad de estas cifras sirvan para diseñar e instrumentar políticas públicas que fomenten el empleo, y destaquen la importancia de combatir la pobreza y la marginación, que infortunadamente van de la mano.

Tabla 5. Ciudades de México dentro del *ranking* de las 50 ciudades más violentas del mundo 2017

	<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Homicidios</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Tasa</i>
1	Los Cabos	México	365	328,245	111.33
2	Caracas	Venezuela	3,387	3,046,104	111.19
3	Acapulco	México	910	853,646	106.63
4	Natal	Brasil	1,378	1,343,573	102.56
5	Tijuana	México	1,897	1,882,492	100.77
6	La Paz	México	259	305,455	84.79
7	Fortaleza	Brasil	3,270	3,917,279	83.48
8	Victoria	México	301	361,078	83.32
9	Guayana	Venezuela	728	906,879	80.28
10	Belém	Brasil	1,743	2,441,761	71.38
<i>Otras ciudades de México y su posición</i>					
20	Juárez	México	814	1,448,859	56.16
29	Chihuahua	México	460	929,884	49.48
31	Obregón	México	166	339,000	48.96
36	Tepic	México	237	503,330	47.09
38	Reynosa	México	294	701,525	41.95
43	Mazatlán	México	192	488,281	39.32

Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC, en [<https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2017>].

Tabla 6. Ciudades de México dentro del *ranking* de las 50 ciudades más violentas del mundo 2016

	<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Homicidios</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Tasa</i>
1	Caracas	Venezuela	4,308	3,305,204	130.35
2	Acapulco	México	918	810,669	113.24
3	San Pedro Sula	Honduras	845	753,864	112.09
4	Distrito Central	Honduras	1,027	1,206,897	85.09
5	Victoria	México	293	346,029	84.67
6	Maturín	Venezuela	499	592,574	84.21
7	San Salvador	El Salvador	1,483	1,778,467	83.39
8	Ciudad Guayana	Venezuela	727	877,547	82.84
9	Valencia	Venezuela	1,124	1,560,586	72.02
10	Natal	Brasil	1,097	1,577,072	69.56
<i>Otras ciudades de México y su posición</i>					
24	Culiacán	México	469	905,265	51.81
27	Mazatlán	México	245	502,547	48.75
37	Juárez	México	607	1,391,180	43.63
40	Chihuahua	México	369	878,062	42.02
41	Obregón	México	133	324,788	40.95

Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC, en [<https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2016>].

Tabla 7. Ciudades de México dentro del *ranking* de las 50 ciudades más violentas del mundo 2015

	<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Homicidios</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Tasa</i>
1	Caracas	Venezuela	3,946	3,291,830	119.87
2	San Pedro Sula	Honduras	885	797,065	111.03
3	San Salvador	El Salvador	1,918	1,767,102	108.54
4	Acapulco	México	903	862,176	104.73
5	Maturín	Venezuela	505	584,166	86.45
6	Distrito Central	Honduras	882	1,199,802	73.51
7	Valencia	Venezuela	1,125	1,555,739	72.31
8	Palmira	Colombia	216	304,735	70.88
9	Ciudad del Cabo	Sudáfrica	2,451	3,740,026	65.53
10	Cali	Colombia	1,523	2,369,821	64.27
Otras ciudades de México y su posición					
17	Culiacán	México	518	923,546	56.09
35	Tijuana	México	668	1,708,679	39.09
46	Victoria	México	107	350,862	30.50
50	Obregón	México	90	318,184	28.29

Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC, en [<https://www.seguridadjusticiapaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2015>].

Tabla 8. Ciudades de México dentro del *ranking* de las 50 ciudades más violentas del mundo 2014

	<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Homicidios</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Tasa</i>
1	San Pedro Sula	Honduras	1,317	769,025	171.20
2	Caracas	Venezuela	3,797	3,273,863	115.98
3	Acapulco	México	883	847,735	104.16
4	João Pessoa	Brasil	620	780,738	79.41
5	Distrito Central	Honduras	928	1,195,456	77.65
6	Maceió	Brasil	733	1,005,319	72.91
7	Valencia	Venezuela	1086	1,527,920	71.08
8	Fortaleza	Brasil	2,541	3,818,380	66.55
9	Cali	Colombia	1,530	2,344,734	65.25
10	São Luís	Brasil	908	1,403,111	64.71
Otras ciudades de México y su posición					
24	Culiacán	México	384	910,564	42.17
27	Juárez	México	538	1,347,165	39.94
31	Obregón	México	120	318,184	37.71
34	Nuevo Laredo	México	142	406,598	34.92
41	Victoria	México	117	345,080	33.91
43	Chihuahua	México	289	868,145	33.29
45	Tijuana	México	502	1,678,880	29.90
48	Torreón	México	330	1,186,637	27.81
50	Cuernavaca	México	168	660,215	25.45

Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC, en [<https://www.seguridadjusticiapaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2014>].

Tabla 9. Ciudades de México dentro del *ranking* de las 50 ciudades más violentas del mundo 2013

	<i>Ciudad</i>	<i>País</i>	<i>Homicidios</i>	<i>Habitantes</i>	<i>Tasa</i>
1	San Pedro Sula	Honduras	1,411	753,990	187.14
2	Caracas	Venezuela	4,364	3,247,971	134.36
3	Acapulco	México	940	833,294	112.80
4	Cali	Colombia	1,930	2,319,684	83.20
5	Maceió	Brasil	795	996,733	79.76
6	Distrito Central	Honduras	946	1,191,111	79.42
7	Fortaleza	Brasil	2,754	3,782,634	72.81
8	Guatemala	Guatemala	2,123	3,103,685	68.40
9	João Pessoa	Brasil	515	769,607	66.92
10	Barquisimeto	Venezuela	804	1,242,351	64.72
<i>Otras ciudades de México y su posición</i>					
16	Culiacán	México	490	897,583	54.57
18	Torreón	México	633	1,167,142	54.24
21	Chihuahua	México	429	855,995	50.12
22	Victoria	México	167	339,298	49.22
30	Nuevo Laredo	México	172	400,957	42.90
37	Juárez	México	505	1,343,406	37.59
43	Cuernavaca	México	227	650,201	34.91
47	Tijuana	México	536	1,649,072	32.50

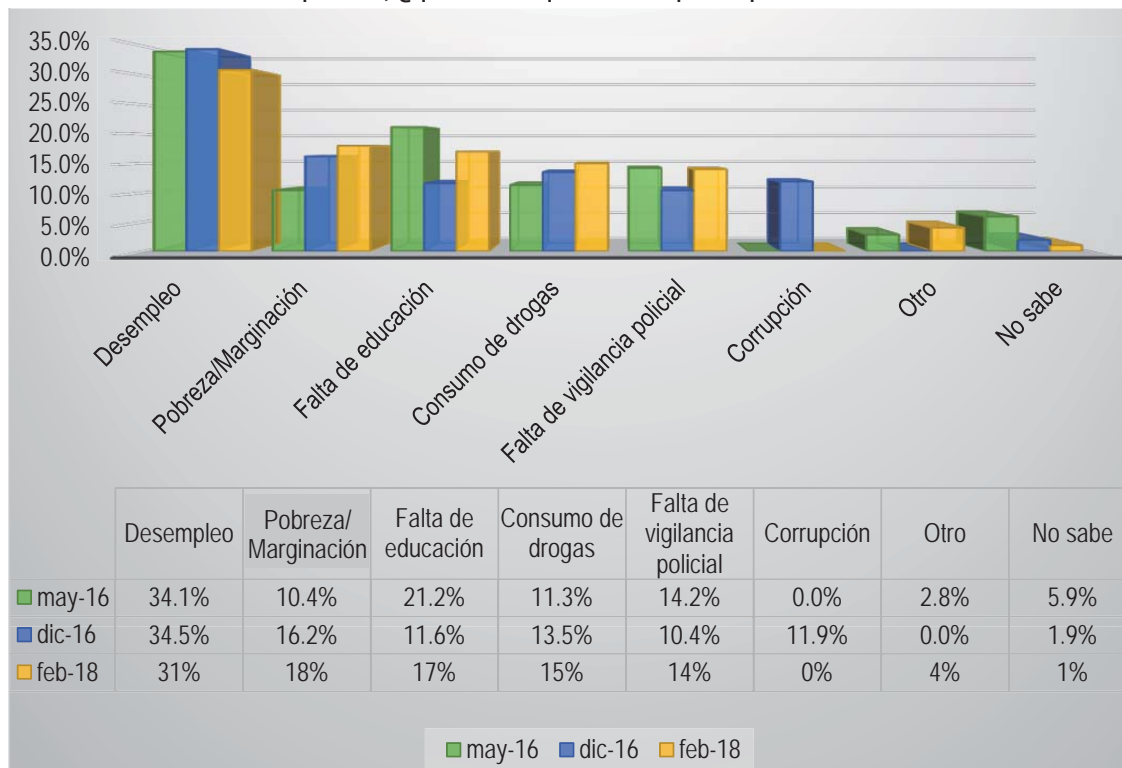
Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC, en [https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2013].

Tabla 10. Ciudades de México y su posición en el *ranking* de las 50 ciudades más violentas del mundo 2013-2017

2013		2014		2015		2016		2017	
3	Acapulco	3	Acapulco	4	Acapulco	2	Acapulco	1	Los Cabos
16	Culiacán	24	Culiacán	17	Culiacán	5	Victoria	3	Acapulco
18	Torreón	27	Juárez	35	Tijuana	24	Culiacán	5	Tijuana
21	Chihuahua	31	Obregón	46	Victoria	27	Mazatlán	6	La Paz
22	Victoria	34	Nuevo Laredo	50	Obregón	37	Juárez	8	Victoria
30	Nuevo Laredo	41	Victoria	17	Culiacán	40	Chihuahua	20	Juárez
37	Juárez	43	Chihuahua			41	Obregón	29	Chihuahua
43	Cuernavaca	45	Tijuana			24	Culiacán	31	Obregón
47	Tijuana	48	Torreón					36	Tepic
		50	Cuernavaca					38	Reynosa
								43	Mazatlán

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, AC.

Gráfica 16. En su opinión, ¿qué es lo que causa principalmente la delincuencia?



Fuente: Datos de las encuestas sobre seguridad, confianza y participación ciudadanas, realizadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en mayo de 2016, diciembre de 2016 y febrero de 2018.

SEGURIDAD INTERIOR Y DERECHOS HUMANOS. EL CAMINO HACIA UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD

*Adrián Gimete Welsh**

Introducción

El presente artículo constituye una relatoría de seguimiento de lo que fue la segunda mesa de trabajo del foro *Seguridad y Participación Ciudadana en México*. El conversatorio estuvo integrado por la doctora Carolina Espinosa Luna, del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM; el general de brigada de Justicia Militar, José Carlos Beltrán Benítez, director general de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional; el maestro Rubén Francisco Pérez Sánchez, coordinador general de Seguimiento



de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos de la CNDH; y el diputado Jorge Triana Tena, presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. La responsabilidad de moderar este grupo recayó en el doctor Adrián Gimete Welsh.

* Doctor en ciencias políticas por la UNAM, doctor en lingüística y literatura por El Colegio de México; investigador nacional nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Obtuvo la maestría en ciencias por la Universidad de Georgetown; ha sido profesor investigador en las universidades de Arizona, en 1984; de Buenos Aires, en 1987; la Nacional de Montevideo, en 1996, la Tecnológica de Berlín, en 1998; de Notre Dame, en 2005; de Salamanca, España, en 2016, y en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es profesor investigador del Departamento de Sociología y fundador del Centro de Investigaciones Legislativas de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) campus Iztapalapa.

El doctor Gimete Welsh —quien por cierto fue fundador del Centro de Investigaciones Legislativas de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)— afirmó que la forma en que se ha definido la *seguridad nacional* en los ámbitos académico y político, coincide en la defensa del territorio, la autodeterminación de los pueblos y defensa ante la agresión de los pueblos extranjeros.

Aunque se puede entablar el debate político y académico en torno a la conceptualización de la *seguridad*, actualmente el concepto es abordado multidimensionalmente; así lo han discutido los estudiosos de las relaciones internacionales, desde el Tratado de Westfalia, en los parlamentos y los congresos de América Latina y el mundo entero.

La construcción histórica, constitucional e institucional del concepto de *seguridad* tiene diferentes momentos en la historia de los distintos países; inicialmente, cuando los Estados se constituyen como Estados-nación. En ese contexto la seguridad nacional requiere de un debate en torno a la constitución de las condiciones para la defensa del territorio, del pueblo, de las sociedades y, sobre todo, del principio fundamental de la autodeterminación. En un contexto de guerra los debates se fortalecen, por ejemplo en la Primera, la Segunda Guerra Mundial, e incluso en la Guerra Fría.

En el actual proceso de globalización, de apertura económica y política, hay que hablar de seguridad interior, seguridad pública y, sobre todo, de seguridad ciudadana. Para definirla hay que tener claro el principio, el objeto empírico de la seguridad antes de legislar, de crear leyes y reglamentaciones de las instituciones; de otra manera, lo que se está haciendo es definir con criterios tautológicos; es decir, con argumentos circulares que dan pie a confusiones hermenéuticas y polisémicas. Posteriormente, hay que buscar que también exista consistencia en la argumentación jurídica a lo largo del articulado.

Un tema que actualmente llama la atención es la reciente aprobación de la Ley de Seguridad Interior debido a que presenta inconsistencias que han sido señaladas por los expertos y diversos organismos de la sociedad civil. Llama particularmente la atención el caso de la participación de las Fuerzas Armadas, la cual no está reglamentada, y permite que el Ejército tome la decisión de intervenir sin que haya garantías para la población. Lo grave es que se crean las

condiciones para que ocurran violaciones a los derechos humanos, por lo que es importante seguir revisando los contenidos y hacerlos consistentes con la constitucionalidad.

El discurso de la doctora Carolina Espinosa Luna¹ giró en torno a la situación que guardan las personas que defienden los derechos humanos en México, desde el ámbito civil. Asimismo, expuso los resultados de los informes de derechos humanos, nacionales e internacionales, en los que destaca la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en caso de agravios contra defensores y defensoras de derechos humanos en México. Igualmente, del papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del alcance de sus instrumentos de posicionamiento.

Reseñó que los derechos humanos en México, desde la segunda mitad del siglo xx, han seguido dos cursos de acción: uno en el ámbito civil y otro en el ámbito institucional. En cuanto al primer aspecto, en las últimas ocho décadas ha existido una diversificación en la agenda de los derechos humanos y una creciente pluralidad de actores, tanto de individuos como de colectivos.

En las últimas décadas han surgido numerosas instituciones dedicadas a velar por los derechos humanos. En México existen comisiones locales en todos los estados, hay una comisión nacional, hay institutos de transparencia, está el instituto electoral; también cientos de leyes dedicadas a proteger los derechos humanos, así como programas estatales de derechos humanos. Sin embargo, esto no significa que haya una traducción de esta institucionalización al ejercicio cotidiano de los mismos.

¹ Doctora en ciencia social con especialidad en sociología por El Colegio de México; fungió como subdirectora de Investigación en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, fue investigadora en el área de Derechos Humanos, Seguridad y Justicia, del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Se desempeña como investigadora asociada de tiempo completo en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM, en donde desarrolla un proyecto de investigación sobre prevención del delito.

Ilustró el fenómeno exponiendo que en la administración del ex presidente Felipe Calderón se incrementó la violencia y los homicidios desde que se inició la política de combate al narcotráfico. En este contexto de inseguridad y de violencia se generó una reconfiguración de los derechos humanos en México y en particular de las personas que los defienden. Durante el periodo, temas que ya no estaban en la agenda desde las décadas de 1970 y 1980, vuelven a colocarse en la discusión pública como la tortura, la desaparición forzada, las ejecuciones y las violaciones graves a los derechos humanos, vinculados a las condiciones de seguridad y de violencia. Esta situación pone en una especial circunstancia de vulnerabilidad a las personas que defienden los derechos humanos.

Los organismos nacionales e internacionales comienzan a llamar la atención sobre este tema y emiten numerosos informes. En 2009 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala que el incremento de la presencia de las fuerzas armadas en algunas regiones del país, así como su participación en la lucha en contra del crimen organizado, constituye un nuevo desafío para las y los defensores de derechos humanos en México. Se destaca que han enfrentado obstáculos adicionales para desarrollar su labor, ubicándose los puntos rojos en Chiapas, Chihuahua y Guerrero.

En 2011 la CNDH publicó su informe especial refiriéndose a la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. En este documento se da cuenta de 523 expedientes relacionados con presuntas violaciones a los derechos humanos de personas defensoras. En estos expedientes se incluyen 27 casos de homicidios y ocho quejas por desaparición forzada.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), también en 2011 publica su *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, donde menciona que la policía y las fuerzas armadas son dos instituciones sustancialmente diferentes en cuanto

a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. Su aportación es que desarrolla toda una argumentación de por qué son instituciones de naturaleza distinta y por qué las fuerzas armadas no tendrían que estar dedicadas a labores de seguridad interna.

En 2015, la Comisión Interamericana publica otro informe sobre la situación de los derechos humanos en México, y aquí se señala que dentro del contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país, diversas autoridades como las policías y sus distintos niveles, miembros de las fuerzas militares e incluso de ministerios públicos han sido vinculados con presuntas graves violaciones a los derechos humanos que permanecen en la impunidad.

La Comisión ha recibido constantemente información por parte de organizaciones de la sociedad civil en donde manifiestan que los avances en materia de derechos humanos en México contrastan con prácticas violatorias, como desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, denuncias de tortura perpetradas por funcionarios estatales, federales y fuerzas armadas, violencia y hacinamiento en las prisiones, el uso abusivo de la prisión preventiva, la falta de garantías para ejercer la libertad de expresión, la intervención de las comunicaciones, entre otros agravios.

De 2009 a 2017 se han emitido siete informes de organismos nacionales e internacionales del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos, los cuales están llamando la atención al Estado mexicano sobre la grave situación de los derechos humanos de las personas defensoras en México, ante el contexto de inseguridad y de violencia que se vive en el país. El último informe (2017) sobre la situación de los defensores de derechos humanos —a cargo del Relator Especial de las Naciones Unidas, quien visitó México en enero del año pasado— da cuenta de la criminalización de las personas defensoras y defensores, vin-

culando acciones tanto de elementos federales como estatales, incluyendo al ejército.

En cuanto a la Recomendación General 25/2016, que formuló la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contiene más de 10 puntos dirigidos a autoridades federales, estatales y municipales, para que se generen mejores condiciones para el ejercicio de los derechos humanos de las personas defensoras en México, que incluye políticas públicas, leyes locales, capacitación, campañas de reconocimiento, entre otros.

El seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones constató que, en cuanto a la creación de leyes estatales:

Se impulsa la promulgación de leyes que, en su caso, prevean la creación de organismos locales tendientes a la protección de personas defensoras de derechos humanos, a través de la implementación de medidas eficaces y suficientes para asegurar el ejercicio de su actividad.

De las 32 entidades federativas a quienes fue emitido este punto, cinco ya contaban con leyes sobre este asunto antes de la recomendación, y una ya había presentado una iniciativa. Esto deja un universo de 26 entidades recomendadas; de ellas sólo tres aprobaron la ley que indicaba la CNDH. Es decir, hay un impacto de 11.5% de la Recomendación General 25/2016 en el punto específico de leyes locales de protección.

Otra recomendación de la CNDH respecto a que las procuradurías y las fiscalías cuenten con protocolos especializados que consideren la vulnerabilidad, situación de riesgo y contexto vinculado a la labor de las personas defensoras de derechos humanos, cuenta con los mayores consensos entre las defensoras y defensores de derechos humanos, porque se percibe la necesidad de que las instituciones de justicia tengan criterios específicos para identificar cuándo un delito está vinculado a una labor de defensa de los derechos humanos y cuándo no.

En cuanto al impacto, se tiene que de las 32 entidades que fueron recomendadas, sólo una ya tenía protocolos antes de la recomendación, y únicamente cuatro (Campeche, Chiapas, Veracruz y Guanajuato) crearon protocolos a partir de la Recomendación General 25/2016; es decir, tuvo un impacto de 12.9% en el punto específico del protocolo.

La CNDH también recomendó crear fiscalías especializadas para la atención de personas defensoras. Este punto no tiene mucho consenso debido a que se piensa que genera más burocracia, y que las procuradurías y fiscalías especializadas no resuelven necesariamente los problemas de derechos humanos.

En sus respuestas, las procuradurías dicen que no crean protocolos y no crean fiscalías porque no tienen suficientes casos de agravios contra personas defensoras. Entonces se vuelve un círculo vicioso: no tienen suficientes casos, por lo que no crean protocolos ni crean fiscalías; por tanto, siguen sin registrar suficientes casos.

El último punto que expuso se refiere a la capacitación. La CNDH ha emitido 31 recomendaciones generales. De éstas, 14 recomendaciones —que equivalen al 45%— han implementado acciones de capacitación en derechos humanos a servidores públicos que laboran en el ámbito de la seguridad y la justicia. La CNDH lleva 16 años recomendando capacitación en derechos humanos. Pese a ello se puede observar que no especifica criterios o indicadores de seguimiento para evaluar este punto. De las 32 entidades sólo ocho —equivalentes al 25%— informaron que impartían capacitación de acuerdo con lo recomendado por la CNDH, pero ninguna de estas entidades informa que haya dado cursos de derechos humanos en el tema específico de personas defensoras.

En el quehacer cotidiano de las instituciones en México, aún no han asumido un verdadero enfoque de derechos humanos que permita mejores condiciones para el ejercicio de los

mismos, y esto es fundamental para discutir la Ley de Seguridad Interior.

Diputado Jorge Triana Tena²

Con respecto al entorno en el que se está discutiendo la Ley de Seguridad Interior es importante el factor *hermenéutica*, el tema del fraseo de los propios conceptos que maneja la misma.

Por ejemplo, ¿qué es *seguridad interior*? Es un concepto que nadie ha podido establecer con claridad. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México: es una característica de un régimen autoritario, que abre la puerta a violaciones a los derechos humanos, a las garantías que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Efectivamente, violenta el artículo 21 constitucional que dice con toda la precisión, que la obligación que tiene el Estado mexicano de obsequiarle seguridad y justicia a sus ciudadanos tendrá que llevarse a cabo a través de instituciones de carácter civil, no instituciones castrenses, no instituciones militares.

En la Cámara de Diputados no se cuenta con facultad para legislar en la materia de seguridad interior; el artículo 73 constitucional no lo menciona en ningún momento porque no existe este concepto. Si bien es cierto que hay una cláusula de seguridad interior mencionada en la Constitución que data del siglo XIX, cuando existían sublevaciones en Centroamérica que eran parte del territorio nacional y querían in-

dependizarse, o de los territorios del norte que hoy ocupan los estados de Texas y de Arizona.

Era un contexto geográfico y político completamente diferente, por eso se creó el concepto de *seguridad interior* para ese momento en particular, para dejar claro que era un tema interno y no un tema de emancipación de los estados o de las provincias que componían el territorio nacional en ese momento.

Hay una revoltura de términos en la Ley de Seguridad Interior desde el punto de vista jurídico. Cuando se aprobó en la Cámara de Diputados, a pesar de que se presentaron seis iniciativas diferentes, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados, un grupo de legisladores estuvo presionando para que se elaborara un dictamen, en una y otra ocasión.

Se circuló el dictamen, para su aprobación, un viernes a las 8 de la noche en las oficinas de los diputados, y se avisó que el martes siguiente se iba a votar. No hubo ni siquiera el tiempo suficiente para hacer un análisis del dictamen que se estaba tratando y, por lo mismo, está plagado de inconsistencias y contradicciones, lo cual se evidenció el día que se llevó a cabo la discusión.

Hay una situación grave en la ley en cuestión: se establece que tiene que haber un convenio entre una autoridad local, con la federación para que las fuerzas armadas puedan intervenir alguna región. Pero el artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior dice que habrá excepciones a este respecto, que habrá temas que por su naturaleza puedan abrir la puerta a que las fuerzas armadas intervengan *de facto* sin que medie este convenio de por medio.

Ésta es la razón por la que se presenta un recurso de acción de inconstitucionalidad contra esta ley: porque se reserva información. De manera muy sucinta dice lo siguiente: Todo lo que tenga que ver con seguridad interior correrá la suerte que sigue la Ley de Seguridad

² Es licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Maestro en políticas públicas por el ITAM. Tiene un diplomado en gestión pública por la Universidad Complutense de Madrid y un diplomado en campañas y elecciones por la George Washington University. En el servicio público fue titular de la Unidad de Enlace Federal en la Subsecretaría de Gobierno de la Segob y director general de Desarrollo Social en la delegación Miguel Hidalgo. En el ámbito parlamentario, fue diputado federal en la LXI Legislatura, diputado local en la IV Legislatura de la Asamblea del Distrito Federal; vicecoordinador del Grupo Parlamentario del PAN y presidente de la Comisión de Asuntos Político-Electorales. Actualmente es presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LXIII Legislatura en la Cámara de Diputados.

Nacional. Y en la Ley de Seguridad Nacional se precisa también con toda claridad que todo lo que suceda a la luz de esta ley será objeto de reserva para efectos de la transparencia. Esto es inadmisibles en épocas de parlamento abierto, en época de datos abiertos, en épocas de transparencia, de escrutinio público, de apertura. Entonces, abre la puerta a la opacidad.

Hay un riesgo enorme en este momento, en la víspera de que inicie una campaña electoral, y no contamos con una reglamentación del artículo 29 constitucional, que implica la suspensión de garantías individuales. Hay una serie de causales mencionadas en la Constitución, pero no queda claro cuál es el mecanismo que debe seguir el Presidente de la República para implementarlo, porque no hay una reglamentación, hay un dictamen que se aprobó en comisiones en Cámara de Diputados para elaborar esta Ley Reglamentaria del Artículo 29, que no ha aterrizado por razones políticas. Hubo críticas alrededor de que se estaba aprobando o autorizando la violación de garantías, lo cual es falso; se está en proceso de reglamentación.

Sin esa reglamentación el riesgo es enorme y la tentación autoritaria es inmensa. Es loable la labor de las fuerzas armadas, que tiene que ver con seguridad pública. Son coadyuvantes en investigaciones ministeriales, en operativos concretos, existen las bases de operación mixta, etcétera; pero el problema —desde hace 11 años— es que las fuerzas armadas están desempeñando labores de seguridad pública que no les corresponden, ya que no tienen una naturaleza enfocada a labores de patrullaje, de seguridad ciudadana. No existe un vínculo a este respecto.

Tienen un entrenamiento diferente, el nivel de letalidad de los operativos de parte de las fuerzas armadas es muchísimo mayor que cuando se lleva a cabo por parte de instituciones de carácter civil.

Se sacó a las fuerzas armadas a las calles, pero no hay fecha de regreso a los cuarteles. Por

eso mi oposición, y no es al articulado como tal, simplemente es a que no existe un artículo transitorio que le ponga fecha de regreso a los cuarteles a las fuerzas armadas.

Esto puede provocar un estado de confort de parte de gobernadores, de presidentes municipales, sintiendo que tienen el apoyo perpetuo de las Fuerzas Armadas, de la Marina, del Ejército en labores de seguridad pública; entonces ya no hay necesidad de invertir en capacitar a elementos policiacos, o invertir en inteligencia, o modernizar los ministerios públicos; entonces se genera un círculo vicioso.

Así se crean las condiciones para que permanezcan las fuerzas armadas en las calles, llevando a cabo labores que no les competen por años o perpetuamente. Esto es muy peligroso. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene en puerta violaciones constantes en materia de derechos humanos.

Desde 2012 a la fecha son más de 2 mil quejas por violaciones a derechos humanos, y no se ha podido resolver este tema de competencias entre autoridades militares y autoridades civiles. Se ha incrementado la cantidad de quejas. Una situación que hace 11 años era una excepción, hoy con esta ley se quiere convertir en una regla.

El debate no es si las fuerzas armadas deben estar llevando a cabo labores policiacas en Tamaulipas, Veracruz, Michoacán, Nuevo León, Baja California o en Guerrero, en este momento deben estar haciendo labores de coadyuvancia con las autoridades estatales y municipales. El debate es, ¿en qué momento van a regresar y por qué estamos creando una ley que genera un estado de confort para que continúen las cosas como están en lugar de cambiarlas?

Hay una tentación muy grande en este país por sobreempoderar al Estado. Los responsables, los legisladores, los encargados de llevar a cabo la modificación, la extinción de leyes, creación de nuevas leyes, etcétera, tienen la misión fundamental de empoderar al ciudadano y restar

margen de poder a la autoridad. La Ley de Seguridad Interior hace todo lo contrario: se sobreempodera al Estado y deja en un estado de vulnerabilidad al ciudadano. Éste es un asunto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá que valorar en su momento. Tan sólo el día de ayer se acaba de normalizar otra situación extranormal; es decir, sin que medie querebella de por medio, carpeta de investigación o indagatoria. Es legal que el Estado sobreempoderado puede detener a cualquier ciudadano a través de un retén, abrirles la cajuela del carro, inspeccionarlos, registrarlos, catearlos, etcétera. Esto es sobreempoderar al Estado y dejar en estado vulnerable e indefensión al ciudadano.

El mensaje a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es que se necesita menos Estado y más ciudadanía. Y la Ley de Seguridad Interior garantiza todo lo contrario.

Maestro Rubén Francisco Pérez Sánchez³

Con relación al tema de la Ley de Seguridad Interior es conveniente señalar que desde el inicio del proceso legislativo, la CNDH, en consonancia con académicos, expertos, sociedad civil e instancias nacionales e internacionales, señaló la preocupación porque el contenido de la ley implicaba múltiples riesgos en materia de derechos y libertades básicas, y de que se afectara el diseño y equilibrio constitucionalmente establecido entre la federación y

los estados, así como entre las instituciones, órganos del Estado y poderes.

De manera reiterada se exhortó a las instancias involucradas en la emisión de la ley a que dentro de ese proceso legislativo se diera paso a una reflexión amplia e informada de temas de seguridad y justicia, e iniciara la revisión necesaria y urgente de los problemas que nuestro país enfrenta en la materia.

La Ley de Seguridad Interior se ha convertido ahora en una bandera de lucha de muchas cosas, pero no es más que la punta del *iceberg* de un problema más grande que existe en nuestro país, y pretende encontrar ahí la solución a los problemas de seguridad que enfrentamos día a día, pero realmente es una quimera.

Actualmente, la Ley de Seguridad Interior se ha convertido en el ordenamiento jurídico más impugnado de nuestro país, a través de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales. Se han observado siete acciones de inconstitucionalidad, de las cuales cuatro fueron admitidas a trámite, y tres fueron desechadas por improcedentes.

Se promovieron 18 controversias constitucionales, de las cuales hasta el momento han sido emitidas 10, desechadas 3 y 5 aún se encuentran pendientes de admisión, al ser prevenidas para acreditar la personalidad de los actores.

Hay una diferencia entre lo que es la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, como medio abstracto de control, un ejemplo de ello es lo que promovió la CNDH. Lo que busca es que la Corte analice cuáles son las violaciones a derechos humanos que la ley puede tener, sin que haya una aplicación en un caso específico; el análisis de la ley a la luz del bloque de constitucionalidad que rige en nuestro país.

La controversia constitucional es la que se presenta entre poderes del Estado mexicano o entre órganos de gobierno. En este caso hay entidades federativas y municipios que han

³ Estudió derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM. Cuenta con una maestría en amparo, así como especializaciones en derechos humanos, judicial en amparo, sistemas penitenciarios y menores infractores y en derechos humanos y prevención del delito. Fue director de difusión e intercambio académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales. En la PGR, director general en las áreas de Contencioso y Consultivo, Asuntos Jurídicos de Procedimientos de Remoción y de Amparo, así como jefe de la Unidad de Constitucionalidad del Procurador. Ocupó otros cargos importantes en la Secretaría de la Función Pública, en la Secretaría de Gobernación, en la CNDH y actualmente se desempeña como coordinador general de seguimiento, de recomendaciones y de asuntos jurídicos; investigador y docente del Instituto de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria; catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, en la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, y en la Unidad de Posgrado en la Escuela Libre de Derecho.

acudido vía controversia para señalar a la Corte que esa ley invade sus ámbitos de competencia constitucionales.

La CNDH, por su parte, tras establecer de manera pública y abierta las objeciones para la promulgación de la ley, llevó a cabo y promovió ante la Suprema Corte una acción de inconstitucionalidad. Uno de los temas centrales de la acción de inconstitucionalidad es este concepto, y este principio de seguridad ciudadana. Está puesto ahí porque el concepto de *seguridad ciudadana* va mucho más allá del concepto mismo de *seguridad pública*.

La posición que la Comisión Nacional ha tenido respecto de la ley se refiere al manejo de conceptos que propician la violación de derechos o que cuestionan la validez de la ley completa; están puestos ante la Corte. La demanda que se presentó es pública, está en su página y puede ser consultada.

El contenido de la acción fue producto de un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos en la materia y representantes de organismos vinculados a la protección y defensa de los derechos humanos, nacionales e internacionales. La impugnación no busca atacar a las instituciones o debilitar el Estado democrático de derecho en México.

Por el contrario, precisamente porque tenemos instituciones y leyes que dan oportunidad de que estos diferendos de opinión se puedan plantear y resolver ante instancias jurisdiccionales, se promovió la acción: para preservar la integridad de nuestro sistema constitucional y de derechos humanos reconocidos en el mismo. Las razones que las sustentan, de manera muy amplia, las podemos ir consultando en una demanda de casi 300 páginas, donde de principio a fin estamos haciendo estas argumentaciones necesarias.

La Ley de Seguridad Interior se ha convertido en una razón de discusión, pero nos aleja un poco del objetivo central que debe ser el tema de la seguridad pública en México. A través de la discu-

sión de la Ley de Seguridad Interior y de la discusión de que las fuerzas armadas están haciendo una labor que no les corresponde, aunque se reconoce en otros foros la importantísima tarea que llevan a cabo los grupos castrenses de nuestro país y hace votos para que los retomen en su totalidad o que regresen a las funciones que tienen constitucional y legalmente asignadas.

Considerando que México acaba de vivir el año más violento de las últimas décadas y los índices de criminalidad van en aumento, es necesaria la reconstrucción de las políticas públicas en materia de seguridad y justicia, colocando en el centro de las mismas a las personas y sus derechos, bajo un enfoque que observe la integralidad de los problemas y evite buscar soluciones parciales.

De no ser así, la sociedad seguirá viendo frustrada su legítima expectativa de que los derechos que reconoce nuestra Constitución puedan ser vigentes mientras padezca un entorno de inseguridad e incertidumbre, que es reflejo de la ineficacia e incapacidad de sus autoridades para atender sus demandas de seguridad personal, familiar, social y patrimonial.

La seguridad es un derecho humano y es a la vez una condición necesaria para que se ejerzan a plenitud otros derechos humanos. Sin seguridad, jamás habrá una vigencia real de los derechos humanos y, sin respeto a estos derechos, las medidas de seguridad que se adopten no podrán ser aceptables por ser autoritarias.

En los últimos años, el miedo y la desconfianza pasaron a ser constantes de la convivencia cotidiana entre los mexicanos. Según la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública del INEGI, tan sólo entre el 2015 y 2016 la cifra total de víctimas del delito en nuestro país pasó de 23.3 a 24.2 millones, respectivamente.

Para 2016, se habrían cometido cerca de 31 millones de delitos y más del 90% no fue denunciado.

El 60% de quienes no denunciaron lo atribuyeron a problemas de la autoridad o desconfianza en las mismas. Conforme a esta encuesta, en 29 entidades federativas la mayoría de las personas se sentía insegura, y en 11 de ellas la percepción de inseguridad rebasaría el 75 por ciento.

El país requiere seguridad, pero no a cualquier costo ni por cualquier medio. La seguridad que se requiere es la que corresponde a un Estado democrático de derecho, debe sustentarse en el respeto irrestricto a los derechos humanos, así como en el cumplimiento y aplicación oportuna y debida de la ley. Una seguridad que se construya desde un vínculo de confianza, cercanía y cooperación entre autoridades y sociedad civil, concediendo a esta última un papel relevante. Lo que ya decíamos, la participación de la sociedad ante las autoridades es un tema fundamental para su supervisión y para su control.

Las estrategias de seguridad continúan teniendo un carácter eminentemente reactivo y se ha dejado de lado la prevención. Deja constancia de ello el hecho de que el Programa Nacional de Prevención mereció sólo el 1% del presupuesto del Ejecutivo federal en 2016, y para 2017 se canceló completamente este subsidio.

El recurso en principio extraordinario y temporal de recurrir a las fuerzas armadas como apoyo en tareas vinculadas a la seguridad de las personas ha ocasionado en los hechos un abandono de nuestras policías, y que en la práctica el postulado constitucional relativo a que la seguridad pública sea responsabilidad de autoridades civiles, está lejos de ser una realidad en la totalidad del país. Como ejemplo de ello, en el Informe de Fiscalización de la Cuenta Pública de 2014 se informa que los operativos de la Sedena crecieron en casi un 400% entre 2007 y 2014, mientras que el número de militares desplazados en promedio creció casi 70% entre 2007 y 2013. Durante ese mismo periodo, la formación profesional real y verificable de policías civiles, así como la dotación de recursos y la generación de capacidades en las mismas, que les permitían hacer frente a las actividades de las organizaciones

criminales, no presentó esas tasas de crecimiento o desarrollo.

Paradójicamente, el gasto federal en seguridad entre 2006 y 2016 pasó de aproximadamente 130 mil millones, en 2006, a alrededor de 264 mil millones, en 2016. En 10 años este gasto se duplicó en términos reales durante este periodo, lo cual representa un ritmo de crecimiento mayor al del gasto neto federal y al de la economía en su conjunto, porque el PIB creció 23% durante este periodo.

Si se suman los recursos que desde 1996 se han erogado en este ámbito, se ha superado el billón de pesos con resultados que están lejos de ser, por lo menos, aceptables. Lo anterior es un indicador claro de que la situación de inseguridad pública que se vive no es consecuencia de una baja asignación presupuestaria, sino de que no se han tomado las mejores decisiones en la manera de hacer frente y prevenir que el delito y la violencia crezcan.

La población requiere una transición a la genuina legalidad que, sustentada en el respeto a los derechos humanos, permita reestablecer la paz y concretar la promesa de un horizonte verdaderamente democrático y de derechos humanos.

José Carlos Beltrán Benítez⁴

En lo referente al contexto de la política pública en materia de derechos humanos, hay que

⁴ Es egresado del Heroico Colegio Militar, licenciado en derecho por la UNAM; maestro en ciencias penales con la especialidad en ciencia jurídica penal en el Instituto Nacional de Ciencias Penales; cursó la maestría en seguridad nacional en el Centro de Estudios Superiores Navales. Fue secretario particular del procurador general de la república. Asesor en la Octava Sección Jurídica del Estado Mayor de la Defensa Nacional; agente del Ministerio Público Militar, de la Procuraduría General de Justicia Militar; juez cuarto y quinto militar, adscrito a la Primera Región Militar; jefe del Grupo Jurídico de la Dirección General de la Industria Militar; subjefe de la asesoría jurídica del Estado Mayor de la Defensa Nacional; asesor jurídico del Comité de Mejora Regulatoria Interna de la Secretaría de la Defensa Nacional. Es representante de la Secretaría de la Defensa Nacional ante el Comité Interinstitucional de Derecho Internacional Humanitario; y secretario ejecutivo del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de dicha dependencia y director general de Derechos Humanos.

apuntar que la Secretaría de la Defensa Nacional está encargada del cumplimiento y atención de la reforma constitucional de 2011 en el sentido de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de la población.

El programa sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional, 2013-2018, hace énfasis en el enfoque de derechos humanos, dirigido a ampliar oportunidades para las mujeres y hombres en las fuerzas armadas, así como capacitar y coordinar con organismos nacionales e internacionales estas acciones.

De lo anterior destaca la atención y seguimiento en la reducción de quejas y recomendaciones de organismos en materia de derechos humanos, con acciones que incluyen la perspectiva de género.

El Programa Nacional de la Defensa Nacional de Derechos Humanos (2014-2018) ha permitido generar acciones partiendo de un diagnóstico real y objetivo de la situación de los derechos humanos, y considerando las responsabilidades de las fuerzas armadas en la materia se generaron líneas de acción. Asimismo, se cuenta con indicadores de gestión que permiten contar con transparencia y rendición de cuentas en esta materia.

Con respecto al programa de derechos humanos, se planteó como objetivo el armonizar la normatividad interna alineada a la Constitución para la prevención de violaciones a los derechos humanos, además de incorporar al derecho la no discriminación, fortalecer la igualdad de hombres y mujeres, y promover una cultura de derechos humanos.

Para lograr esto se tuvieron que realizar diversas acciones, una de ellas es la actualización de los manuales de esta materia, que se ha implementado en colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. También se elaboró una cartilla de derechos humanos, en donde se establecen los preceptos de actuación inmediata que un soldado, sus superiores

y todo la cadena de mando debe saber sobre los derechos humanos.

Se establecieron en el Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Secretaría de la Defensa Nacional principios de respeto a los derechos humanos, también de no discriminación, así como de igualdad.

A través del programa de promoción y fortalecimiento a la cultura de los derechos humanos, implementado en ambos sistemas educativos militares —donde todos nuestros cuadros de mando se forman— se capacita en la materia de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Para ello se cuenta con un manual de texto coeditado con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Además, en el sistema de adiestramiento militar se incluye un proceso de evaluación de derechos humanos para detectar cuáles son los aspectos que hay que fortalecer.

Las videoconferencias en tiempo real, que se difunden en todas las regiones militares, han hecho posible la participación de un millón 53 elementos; y se han impartido cursos para difundir los criterios para el uso legítimo y el empleo de las fuerzas armadas. En cuanto al adiestramiento para el apoyo de las tareas de seguridad pública, las autoridades civiles tuvieron que adaptarlo, lo cual ha permitido logros que a continuación se exponen.

Se han fortalecido y atendido temas exclusivamente de las policías militares. Para tal efecto se creó un centro de adiestramiento especializado. Hasta el momento, más de 3 mil elementos se han capacitado en materia de derechos humanos. Para esta actividad se han efectuado cursos de capacitación para todos los niveles de mando con diversos formatos, es decir, cursos, diplomados, etc.; se han impartido cursos de alto nivel de derechos humanos para servidores públicos, llegando a más de 39,626 capacitaciones.

Para esta actividad se han firmado convenios de colaboración con varias instituciones tanto

nacionales como internacionales, entre ellas la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto de las Mujeres, el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Instituto Interamericano de los Derechos Humanos con sede en San José, Costa Rica, la Corte Interamericana, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, de Italia; centros de estudios de Perú, República Dominicana y otros más.

Todo este trabajo ha tenido un impacto positivo, ya que hay una disminución notable de quejas presentadas por violaciones a derechos humanos en contra de las fuerzas armadas. Los datos muestran que en 2012 se registraron 1,450 quejas por violaciones a derechos humanos, en contra del ejército; para 2017 se tiene una reducción de 76% de presentación de quejas en este rubro de parte de la población civil o de militares inclusive. Estos datos se correlacionan directamente con el aumento de la capacitación que se ha brindado a las fuerzas armadas.

Aquí cabe una reflexión: si en 2017 se logró reducir el número de quejas presentadas hasta un 76%, por un lado, y por el otro, las estadísticas que se tienen de otros respetables organismos afirman que fue el año más violento: lo fue pero no por la participación de fuerzas armadas, que quede claro. Es decir, no por la presencia de éstas en las calles se genera la violencia en México. Las fuerzas armadas no violan sistemáticamente derechos humanos, lo dice la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con sus datos, un organismo civil, autónomo e independiente con credibilidad en todas estas quejas.

¿Cuáles son las causas de violencia en México? Sabemos que es el narcotráfico, la delincuencia organizada, el tráfico de armas de alto poder. Se sabe que en la frontera con Estados Unidos, a raíz de que libera su comercio de armas de alto poder desde hace aproximadamente 10

años, proliferan armas de alto calibre en México y en muchas partes de Centroamérica, casualmente hay más de 900 puntos de venta en la frontera con Estados Unidos.

¿Por qué las fábricas de armas ponen sus puntos de venta en el ámbito de la frontera? Porque facilita el tráfico ilegal de armas de fuego. Esta situación genera violencia, y los cuerpos policíacos se ven superados por la delincuencia organizada.

Un aspecto que se debe informar es que las policías municipales son autónomas; sin embargo, son muy pobres en materia de adiestramiento para hacer frente a la peligrosidad de la delincuencia organizada, razón por la cual se determinó que las fuerzas armadas tenían que participar en auxiliar a las fuerzas públicas para ofrecer seguridad a la ciudadanía, porque fue evidente que se vieron superadas. Si bien es cierto no solamente en equipo y adiestramiento, también en aspectos éticos de comisión porque se vendieron a la delincuencia.

Estas circunstancias obligan a que el ejército nacional coadyuve con las fuerzas públicas, no las suplantando, tampoco hay una militarización. Si fuera esto, las fuerzas armadas tendrían la capacidad de detener, investigar y sancionar a los delincuentes responsables civiles o no; así como la facultad de someterlos ante tribunales y prisiones militares. Eso sería militarización, eso sería que las autoridades militares tuvieran un control de la seguridad pública, que no es tal; además, se interviene siempre a petición.

Actualmente se cuenta con un manual de uso exclusivo de la fuerza gradual, con oportunidad, con proporcionalidad. En cuanto a los sistemas de protección a derechos humanos, fueron creados para restringir el abuso de poder, el abuso de autoridad por parte de la gente del Estado.

Las fuerzas armadas han sido puntuales en la formación de sus integrantes en el rubro de respeto a los derechos humanos. El problema

es cuando un servidor público, en general, no tiene claro un marco normativo que dirija su conducta. Lo más posible es que va a propiciar violaciones a derechos humanos.

Con respecto a la Ley de Seguridad Interior, puede ser que contenga muchas deficiencias y observaciones, pero habrá que corregirlas para que su marco jurídico normativo dé certeza y seguridad para servir mejor a nuestro pueblo y a las autoridades civiles.

Otro aspecto importante es que la Ley de Seguridad Interior establece los procedimientos y modalidades de coordinación entre las autoridades estatal, municipal y federal, dejando hasta el último punto a las fuerzas armadas, lo que propicia que ellas estén sometidas al poder civil, ya que cumplen las órdenes del presidente de la república. Él es nuestro comandante supremo del ejército nacional, ése es el mandato constitucional en el artículo 89, fracción VI, y le da la facultad de disponer de las fuerzas armadas para atender temas de seguridad interior.

La ley en cuestión regula esta situación discrecional, porque mientras no haya ningún ordenamiento que diga cómo hay que actuar, tendrá que establecerse ese mecanismo de cómo jurídicamente debe establecerse con todos los límites y con todas las precisiones al respecto. La Ley de Seguridad Interior no es una ley para el Ejército ni para la Fuerza Aérea ni para la Marina; es una ley de coordinación de todas las autoridades civiles y, en su momento, las militares.

Por tanto, las fuerzas armadas atienden, respetan y cumplen lo que el ejercicio público mande, así como los poderes Judicial y Ejecutivo determinen, sin más objetivo que el respeto al estado de derecho y a los derechos humanos.

Comentarios conclusivos

Además de ser tema recurrente y obligado en gran parte de los foros y eventos públicos que abordan rubros sociales, el análisis y debate sobre el estado que guarda la seguridad pú-

blica en nuestro país se ha convertido en un factor de polémica y disenso entre los actores presentes en la realidad nacional.

La diversidad de cifras, enfoques y posicionamientos en torno a la situación prevaleciente en la materia parece confirmar que en efecto, la primera víctima de una guerra es la verdad. La polémica sobre la veracidad de las cifras de víctimas, presupuestos ejercidos, presencia e influencia real de los grupos delincuenciales, omisiones y deficiencias de las autoridades encargadas de la salvaguarda de la integridad física y patrimonial de los habitantes de este país, parecen ser algunos de los rubros en donde la tergiversación permea y la veracidad languidece.

Los datos estadísticos y las cifras faltantes e información dados a conocer por los diferentes expositores en el *Foro: Seguridad y participación ciudadana en México*, organizado por el CESOP, permiten contar con algunos elementos para concebir parte del caos y desconcierto que ha generado la violencia y la inseguridad en este país, pero también y, junto con ello, han propiciado la posibilidad de que un tema esencial sea abordado públicamente, sin cortapisas, en un escenario que permite que la información ahí expuesta sea recogida y multiplicada por los medios electrónicos y las redes sociales.

El análisis del tema de la seguridad pública y sus deficiencias pasa por un arduo trayecto que difícilmente va a ser allanado con las propuestas y planteamientos propios del presente proceso electoral.

Por el contrario, e independientemente del resultado de los comicios, los retos propios de un rubro como ése van a ser considerados como prioritarios por años en los instrumentos de planeación de las políticas gubernamentales y van a seguir afianzados en el imaginario colectivo como uno de los desafíos que lograron sujetar el talón de Aquiles de las instituciones responsables de garantizar la vigencia del estado de derecho en lo relativo a la seguridad de las personas y sus bienes a nivel nacional.

INSUMOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Luis Camacho González*

En los últimos lustros el tema de la seguridad pública ha cobrado mayor atención tanto en la agenda del gobierno como en la de la sociedad civil. Para poder emprender acciones de prevención y reducción de la delincuencia es necesario contar con insumos relevantes que permitan conocer la situación que guarda el Estado mexicano en materia de seguridad pública. El presente artículo tiene el objetivo de identificar la materia prima en el Plan Nacional de Desarrollo con la cual se diagnosticó, implementaron y evaluaron las políticas públicas en materia de seguridad, con la finalidad de señalar otros elementos que podrían complementar la comprensión integral del fenómeno, y de esta manera planificar, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas con mayor eficiencia y eficacia. Este artículo nace de la preocupación de las comisiones de Seguridad Pública en ambas



cámaras del Poder Legislativo, que han expresado, a través de sus respectivos presidentes de las comisiones del ramo, la necesidad de analizar la problemática a través de un esquema integral que dé cuenta de la situación que guarda el país en esta temática.¹

Introducción

La inseguridad es uno de los asuntos que más preocupa a la sociedad y al gobierno, puesto que sus efectos impactan significativamente en la vida cotidiana de las personas. En México, el tema de la inseguridad ha cobrado relevancia en los últimos años; actual-

* Licenciado en ciencias políticas y administración pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestrante en políticas públicas comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Líneas de investigación: políticas públicas, seguridad pública. Correo electrónico: luis.camacho.gonzalez@gmail.com

¹Ernesto Gándara Camou, "Discurso de bienvenida de la Comisión de Seguridad" en el Senado de la República, LXIII Legislatura, en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad_publica/index.php] (consulta: 14 de abril de 2018).

mente 6 de cada 10 personas consideran a la *inseguridad y delincuencia* como el principal problema que más les afecta hoy en día, por encima de otros temas relevantes como lo son desempleo, pobreza, corrupción, entre otros (véase Gráfica 1). Cabe destacar que esta situación no ha cambiado desde 2012.

La relevancia de los datos presentados a nivel nacional en la gráfica anterior también se puede observar a nivel estatal, ya que son 29 entidades de la república mexicana las que consideran a la *inseguridad y delincuencia* como el problema que más les afecta. De las otras tres entidades, dos de ellas la consideran dentro de sus tres principales preocupaciones, excepto Chiapas, que es el único estado del país que considera esta temática como la quinta preocupación más importante (véase Cuadro 1).

La inseguridad no sólo ha sido un tema trascendental para la sociedad en los últimos años, ya que los dos últimos gobiernos federales han colocado este problema en su agenda como el primer eje rector de los programas de sus respectivos gobiernos. Lo anterior se observa tras una revisión del Plan Nacional de Desarrollo en ambos gobiernos, documentos que contienen los ejes de las políticas públicas que se han desarrollado en nuestro país durante poco más de una década.

Las políticas públicas son acciones de gobierno que buscan resolver una situación socialmente considerada como problemática;² enfoque que permite analizar las decisiones públicas como instrumentos para resolver problemas, a través de criterios objetivos adaptados a contextos políticos y sociales particulares.

El proceso de las políticas públicas enmarca un ciclo que no es lineal,³ por lo que sus fases

² Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, traducción de Atenea Acevedo, Flacso, sede académica de México, 2007.

³ Luis F. Aguilar, "Estudio introductorio" en *La evaluación de políticas públicas en México*, INAP-El Colegio de la Frontera Norte, México, 2011.

interactúan constantemente haciendo ver la necesidad de analizar los insumos que sirven para la elaboración del diagnóstico, mismo que impacta tanto en la etapa de implementación como en los mecanismos de evaluación de la política.

En el presente artículo primero se procede a señalar los elementos conceptuales tanto del ciclo de las políticas públicas como del término *seguridad pública*. La primera parte se enfoca en por qué las políticas públicas son concebidas como un proceso integral y no como un ciclo lineal, lo que demuestra la relevancia de contar con insumos básicos para conocer de manera integral el fenómeno de la inseguridad y la delincuencia en el país, ya que esto impacta en todas las decisiones y acciones que emprenda el Ejecutivo en la materia. Respecto al término de *seguridad pública* se muestra la evolución del concepto a lo largo de los últimos lustros del país, con la finalidad de identificar el enfoque que actualmente predomina en México.

Después, como eje principal de este trabajo, se señalan los insumos que actualmente están contemplados para la elaboración del diagnóstico y evaluación de las políticas públicas en materia de inseguridad. Finalmente, se señalan aproximaciones a otros elementos que complementan la comprensión del fenómeno de la inseguridad y que pueden ser útiles para el proceso de políticas públicas tanto en la etapa de diseño como en la etapa de evaluación.

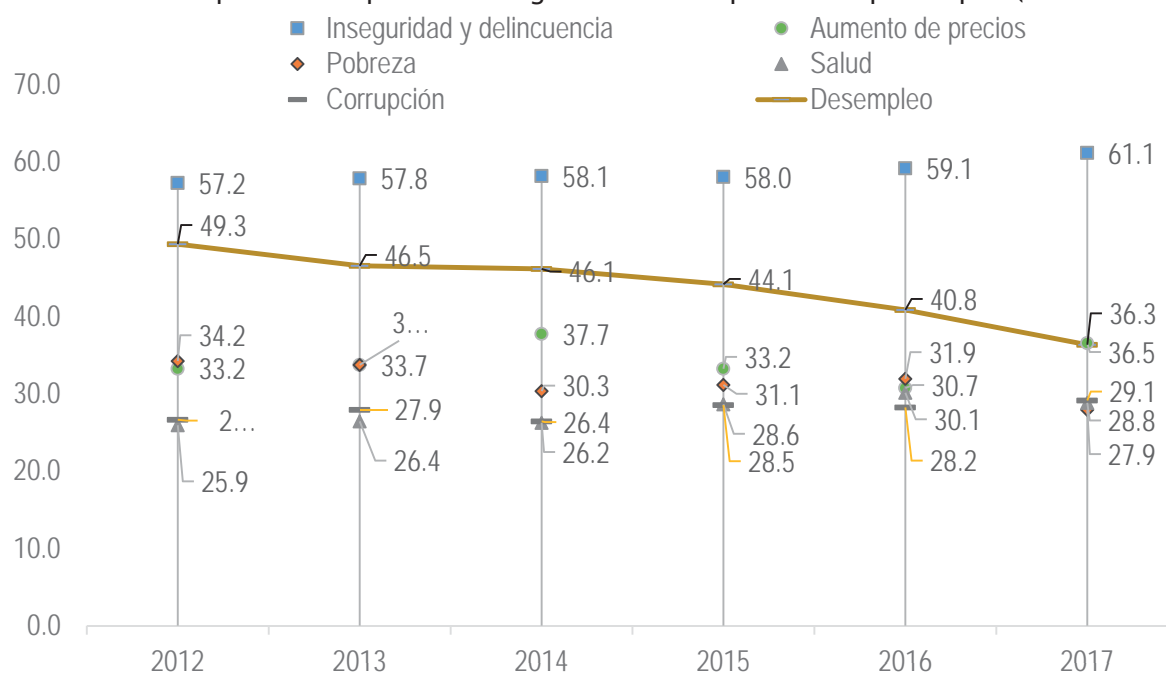
Aproximaciones conceptuales

Ciclo de las políticas públicas

Harold Lasswell, considerado como pionero en el estudio de las políticas públicas,⁴ se preocupó por hacer que los recursos disponibles fuesen usados de forma eficiente, debido a la forma en la que el gobierno de Estados Unidos había tomado las decisiones entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Lasswell señaló que el gobierno debía elegir de mejor manera a través

⁴ Wayne Parsons, *op. cit.*

Gráfica 1. Percepción de la población según los temas que más le preocupan (2012-2017)



Nota: Los informantes pueden declarar más de un tema de preocupación y los relativos se calculan con respecto al total nacional de la población de 18 años y más. La pregunta indagó sobre las tres problemáticas de mayor preocupación.

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2012 a 2017.

Cuadro 1. Percepción de la población por entidad federativa según los tres temas que más le preocupan (2017)

Entidad federativa	Temas que más preocupan a la población		
	1 ^{er} lugar	2 ^o lugar	3 ^{er} lugar
Aguascalientes	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Baja California	Inseguridad	Aumento de precios	Corrupción
Baja California Sur	Inseguridad	Narcotráfico	Corrupción
Campeche	Inseguridad	Desempleo	Aumento de precios
Coahuila	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Colima	Inseguridad	Aumento de precios	Corrupción
Chiapas	Salud	Pobreza	Aumento de precios
Chihuahua	Inseguridad	Aumento de precios	Corrupción
Ciudad de México	Inseguridad	Corrupción	Aumento de precios
Durango	Inseguridad	Desempleo	Aumento de precios
Guanajuato	Inseguridad	Desempleo	Aumento de precios
Guerrero	Inseguridad	Pobreza	Desempleo
Hidalgo	Inseguridad	Desempleo	Aumento de precios
Jalisco	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Estado de México	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Michoacán	Inseguridad	Desempleo	Aumento de precios
Morelos	Inseguridad	Desempleo	Aumento de precios
Nayarit	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Nuevo León	Inseguridad	Corrupción	Aumento de precios
Oaxaca	Salud	Pobreza	Inseguridad
Puebla	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Querétaro	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Quintana Roo	Inseguridad	Corrupción	Aumento de precios
San Luis Potosí	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Sinaloa	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Sonora	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Tabasco	Inseguridad	Desempleo	Aumento de precios
Tamaulipas	Inseguridad	Aumento de precios	Desempleo
Tlaxcala	Inseguridad	Desempleo	Aumento de precios
Veracruz	Inseguridad	Desempleo	Aumento de precios
Yucatán	Aumento de precios	Inseguridad	Desempleo
Zacatecas	Inseguridad	Desempleo	Aumento de precios

Nota: Los informantes pueden declarar más de un tema de preocupación y los relativos se calculan con respecto al total nacional de la población de 18 años y más. La pregunta indagó sobre las tres problemáticas de mayor preocupación.

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2017.

de la inyección de racionalidad al proceso político de la toma de decisiones para atender los problemas públicos.⁵ En este sentido, las políticas públicas son aquellas acciones del gobierno que buscan solucionar situaciones socialmente consideradas como problemáticas.

Actualmente, el proceso de las políticas es conocido en México como *ciclo de vida de las políticas públicas*.⁶ Luis Aguilar Villanueva, en su *Estudio introductorio*, señala que las etapas del ciclo no son lineales y tampoco cuentan con límites claros entre una y otra fase; sin embargo, sí son interdependientes entre una y otra.

En la literatura de este enfoque se observan denominaciones distintas para cada una de las etapas del ciclo de las políticas; sin embargo, el consenso radica en que se estudia como un proceso, es decir, como un conjunto de acciones interrelacionadas entre cada una de las fases. La Figura 1 propone la esquematización del ciclo de vida de las políticas públicas con base en los principales autores que han tratado sobre el tema, con el objetivo de identificar las etapas en que se enfocará el presente artículo: diseño y evaluación.

En la etapa de diseño se define el modelo causal del problema; es decir, se elabora el diagnóstico que busca identificar aquellos factores que forman parte de las causas de la situación socialmente considerada como problemática, así como el planteamiento de las soluciones e instrumentos de acción a llevarse a cabo durante la implementación. Por su parte, en la etapa de evaluación se construye una valoración de la política pública y de su pertenencia respecto a la solución del problema inicial.

En líneas anteriores se mencionó que el ciclo de las políticas públicas no es lineal, por lo que existe una relación estrecha entre cada una

de las fases, en particular, entre el diseño y la evaluación, ya que dependiendo de cómo se defina el problema y se establezca la cadena causal, serán los mecanismos de evaluación que determinarán el éxito o fracaso de una política pública. El presente trabajo tiene la meta principal de mostrar cuáles son los principales insumos con los que se ha diagnosticado en los años recientes el problema de la inseguridad, para posteriormente señalar algunas consideraciones adicionales que complementen el entendimiento del fenómeno de la inseguridad y delincuencia.

La concepción de seguridad

El significado más genérico del término *seguridad* hace referencia a “la ausencia de peligro o riesgo”,⁷ así como a la sensación de confianza que se tiene en algo o alguien. En el contexto del Estado o de las políticas públicas, la seguridad es un sistema público de prestaciones que atiende las necesidades determinadas de la población, por ejemplo: seguridad alimentaria, seguridad económica, seguridad sanitaria, seguridad social, entre otras.

En la literatura académica, el “diseño de políticas” inició con el objetivo de racionalizar el proceso de formulación de las políticas; sin embargo, conforme los estudios fueron avanzando, se entendió lo complejo del contexto político que se inserta dentro de la etapa de diseño.⁸ Ejemplo de ello es México y la evolución del concepto de *seguridad* conforme al diagnóstico por parte de los tomadores de decisión que interpretan las demandas y necesidades de la población.

En la década de 1980 existía una hegemonía partidista en el gobierno federal, que organizaba a los sectores populares, obreros, campesinos, sindicatos, y en general, a casi todas las

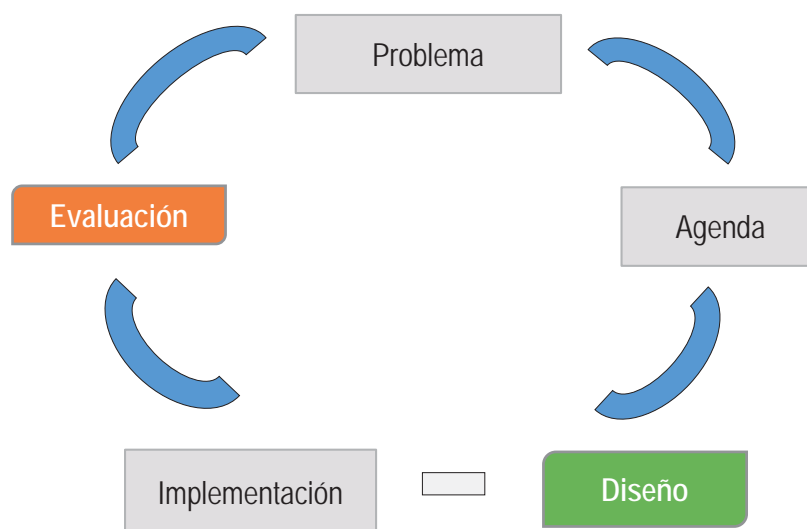
⁵ Harold Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en *El estudio de las políticas públicas*, 3a. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

⁶ Luis F. Aguilar, *op. cit.*

⁷ RAE, *Diccionario de la lengua española*, edición del tricentenario, actualización 2017, en [<http://dle.rae.es/?id=XTriaQd>] (consulta: 2 de abril de 2018).

⁸ Stephen Linder y Peters B. Guy, “A Design Perspective on Policy Implementation. The Fallacies of Misplaced Prescription”, *Policy Studies Review*, vol. 6, núm. 3, febrero de 1987.

Figura 1. Ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Harold Lasswell, Wayne Parsons y Luis F. Aguilar.

organizaciones de la sociedad. En esta época se había construido una cadena simbólica donde todos los elementos representaban una unidad contra la que nadie debía atentar, y a cualquiera que se atreviese a afectar el monopolio se le consideraba un riesgo para la seguridad nacional; esta cadena era la siguiente: presidente de la república-partido político-gobierno-Estado-nación-revolución; todos eran uno.⁹

Ya para la década de 1990, debido al inicio de la globalización, apertura comercial y al libre-cambismo, se fomentó la política exterior como garante de la seguridad nacional para el fortalecimiento de la soberanía; sin embargo, el principal componente en este periodo fue el desarrollo económico y social al interior del país, mientras que las amenazas externas eran el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas, el terrorismo, entre otros.

Respecto a la seguridad, al inicio del siglo XXI las amenazas internas y externas seguían sien-

⁹ José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional implícita", *El Cotidiano, Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 156, julio-agosto de 2009, en [<http://132.248.9.34/hevila/ElCotidiano/2009/no156/7.pdf>] (consulta: 18 de marzo de 2018).

do las mismas, así como la agenda internacional en materia económica, social y el combate al crimen organizado transnacional. Sin embargo, en 2006 el concepto de *seguridad nacional* cambió, puesto que se orientó hacia un corte policiaco-militar,¹⁰ a través de dos conceptos: *seguridad nacional* y *seguridad pública*. La primera se orientó hacia las amenazas externas, invasiones militares; mientras que la segunda hizo referencia a la lucha contra el narcotráfico, recuperación del control territorial, legitimidad del Estado, modelo policiaco, consumo de drogas, entre otras situaciones internas. Ésta es considerada la principal diferencia entre los términos: la *seguridad nacional* se refiere a amenazas externas, mientras que la *seguridad pública* se refiere a amenazas internas que ponen en riesgo la paz, integridad y patrimonio de las personas.

Desde 2013 a la fecha el concepto de *seguridad nacional* se amplió abarcando también una política integral que incluyese los factores que vulneran al Estado mexicano a través

¹⁰ Segob, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 31 de mayo de 2007, en [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007] (consulta: 24 de marzo del 2018).

del análisis de condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas; es decir, el rechazo a únicamente enfocarse en la seguridad pública.

Al ampliar el concepto de seguridad nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana.¹¹

Sin embargo, por el contexto social del país, el tema de la seguridad pública sigue vigente ocupando uno de los temas más importantes en la agenda pública y del interés de la sociedad.

Insumos para las políticas públicas en materia de seguridad

El artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, por lo que compete al Ejecutivo federal elaborar un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que precise los objetivos y prioridades nacionales, así como las acciones, instrumentos y estrategias para lograr las metas establecidas; éstas serán evaluadas conforme a sus resultados de acuerdo con la Ley de Planeación.

En este sentido, todas las acciones gubernamentales a nivel federal deberán estar alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que la duración del plan no deberá exceder el periodo constitucional del presidente de la república, y tendrá que ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a la toma de posesión de un nuevo ejercicio presidencial, con base en la Ley de Planeación. A su vez, la vigencia del plan no excederá el periodo constitucional del presidente de la república.

¹¹ Segob, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 20 de mayo de 2013, en [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013] (consulta: 26 de marzo de 2018).

El Plan Nacional de Desarrollo considera una visión integral de la conducción del país durante un tiempo determinado, por tanto, es menester analizar el diagnóstico plasmado en dicho documento, que da cuenta de la visión sobre la situación actual de los temas prioritarios establecidos en la agenda de gobierno, en particular, para efectos del presente artículo, la situación en la que se encuentra el Estado mexicano en materia de seguridad pública.

Analizar el PND permite identificar cuáles son los insumos para elaborar el diagnóstico y diseño de la política pública en el país, así como los elementos que se toman en cuenta para la evaluación de la misma. El presente artículo tiene la finalidad de mostrar cuáles han sido los elementos considerados para estas fases y posteriormente se señalan aproximaciones a otros insumos que pueden apoyar a una comprensión integral del fenómeno de la inseguridad.

Insumos actuales

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente corresponde al periodo 2013-2018 y contiene las ideas, propuestas, líneas de acción y estrategias que rigen actualmente la administración pública federal. La primera Meta Nacional establecida se refiere a lograr un *México en Paz*, por lo que en este apartado se observa el diagnóstico, objetivos específicos, estrategias e indicadores de desempeño que permiten dar seguimiento al logro de las metas en materia de seguridad pública.¹²

Para lograr un *México en Paz*, el documento base para el diseño de las políticas públicas establece como objetivo esencial el fortalecimiento de las instituciones del país. En particular, en materia de seguridad pública el objetivo es abatir los delitos que más le afectan a la ciudadanía mediante la prevención y fortalecimiento institucional de las fuerzas de seguridad.¹³

El diagnóstico presentado en el PND 2013-2018 establece que hay un debilitamiento del pac-

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

to social producido por la desconfianza en el gobierno, los altos índices de inseguridad y la baja participación de la sociedad en la vida democrática del país. En particular, en materia de seguridad pública se identifica que la estrategia ejecutada hasta 2012 había sido el combate frontal contra la delincuencia organizada, así como la extradición de los principales líderes de estos grupos delincuenciales. El documento argumenta que a raíz de este marco se generaron vacíos de poder que incrementaron la lucha entre grupos delincuenciales, así como el aumento de niveles de violencia y el deterioro de la percepción ciudadana.

Así contextualizado, el PND 2013-2018 retoma insumos de distintas instituciones públicas que le permiten conocer la situación de inseguridad en el país, mismos que se pueden agrupar en dos vertientes: insumos para el diagnóstico de la seguridad pública e insumos para el diagnóstico del sistema de justicia (Cuadro 2).

Con los insumos identificados que permitieron la elaboración del diagnóstico y la formulación de las políticas públicas, se plantearon los siguientes objetivos:

- Fortalecer la gobernabilidad democrática a través de la colaboración entre poderes y los tres órdenes de gobierno.
- Garantizar la seguridad nacional a través de mecanismos de prevención y estrategias de inteligencia.
- Mejorar las condiciones de seguridad pública a través del combate de los delitos que más afectan a la población, a través de un esquema de prevención e intervención policiaca.
- Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.
- Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

Insumos que se proponen

Derivado del análisis de los insumos considerados en el actual Plan Nacional de Desarrollo

en materia de seguridad pública y justicia, a continuación se proponen otros insumos que permitan complementar el conocimiento sobre el fenómeno de la inseguridad y delincuencia.

Sistema penitenciario

Para completar el proceso de seguridad pública y justicia en el país es necesario contar con un diagnóstico sobre el sistema penitenciario mexicano. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo puede generar un diagnóstico únicamente de las cárceles federales debido a la competencia del nivel de gobierno, es menester contar con información acerca de la situación dentro de las cárceles y reclusorios en todos los niveles de gobierno, así como el monitoreo del cumplimiento del objetivo esencial del sistema penitenciario: reclusión de personas procesadas, ejecución de sentencias y aplicación de tratamientos de readaptación social.¹⁴

Dentro de este sistema se sugiere utilizar como mínimo la siguiente información para diagnosticar el estado que guarda el sistema penitenciario en México, nuevamente con la observación que el Plan Nacional de Desarrollo le compete al sistema federal; sin embargo, puede generar directrices que deben ser retomadas en las entidades federativas de acuerdo con su competencia, a través de su adopción en los planes, programas y políticas públicas de las administraciones estatales.

- Tasa de ocupación en los centros penitenciarios. (Registros)
- Tasa de reincidencia en los centros penitenciarios. (Registros)

Cifra negra en la incidencia delictiva

Es importante tener en cuenta la información sobre la incidencia delictiva en el país. En el PND se retoman datos de los registros administrativos generados por las instituciones encargadas de la procuración de justicia en México, a través de la recopilación de información por el Se-

¹⁴ Segob, "Conoce el Sistema Penitenciario Federal", en [<https://www.gob.mx/segob/documentos/conoce-el-sistema-penitenciario-federal>] (consulta: 3 de abril del 2018).

Cuadro 2. Insumos para el diagnóstico de la seguridad pública en el PND 2013-2018

<i>Seguridad pública</i>	
Porcentaje de población mexicana que cree que el Estado puede resolver los problemas que enfrenta el país	Percepción
Población mayor de edad que considera la inseguridad como su principal preocupación	
Percepción de la población según la medida más efectiva para prevenir la delincuencia	
Confianza de la población en las policías	Experiencias
Empresas que han sido de víctimas de al menos un delito	
Número de víctimas de algún delito	
Mujeres que han sufrido algún tipo de violencia de género	
Costo económico a consecuencia de la inseguridad, por implementación de algún operativo o la pérdida de recursos a consecuencia de algún delito	
Denuncias por homicidio doloso, secuestro y extorsión	Registros
<i>Justicia</i>	
Población que considera que existe corrupción en el Sistema de Justicia Penal	Percepción
Conocimiento de la población sobre la Reforma Constitucional de 2008 (Nuevo Sistema de Justicia Penal)	
Percepción de la población sobre el cumplimiento de la Ley	
Percepción de impunidad de la población en el sistema de justicia	
Atención a personas víctimas directas o indirectas de algún delito	Registros

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 2007.

cretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual define la incidencia como *los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados por las procuradurías generales de justicia y fiscalías generales de las entidades federativas*.¹⁵ Para el caso de los delitos del fuero común, son las procuradurías o fiscalías estatales las encargadas de generar dicha información; mientras que para los hechos delictivos del fuero federal es la Procuraduría General de la República la autoridad responsable.

¹⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia Delictiva del Fuero Común, Secretaría de Gobernación, en [<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>] (consulta: 8 de abril de 2018).

En este sentido, el valor reflejado representa una parte del fenómeno de la situación delictiva en el país, puesto que de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de la Encuesta de Victimización en México, 9 de cada 10 delitos no son registrados por la autoridad correspondiente, por lo que el diagnóstico en esta arista del fenómeno únicamente se centra en 10% de lo que le ocurre a la población. Esta información es conocida como *cifra negra*,¹⁶ dato que el Secretariado Ejecutivo aclara que no incluye en su informe.

¹⁶ El INEGI define la *cifra negra* como los actos delictivos que no son reportados ante el Ministerio Público o que no son objeto de una averiguación previa, y por tanto no figuran en ninguna estadística.

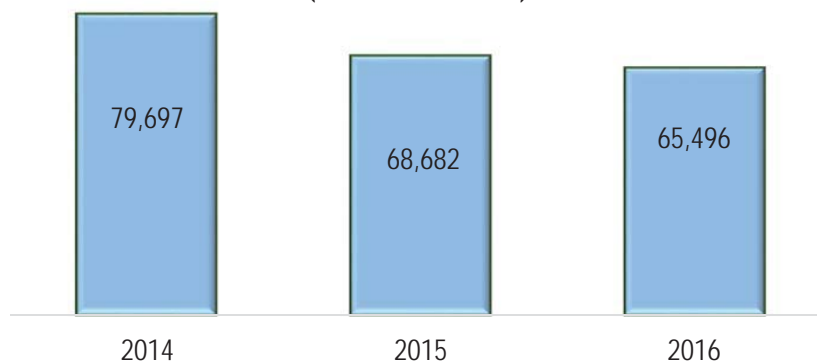
Las encuestas de victimización captan delitos que no son del conocimiento de la autoridad competente (policías, ministerios públicos o fiscalías), además exploran con mayor detalle la naturaleza del delito, el impacto que tuvo sobre la víctima, interacciones con la policía y el sistema de justicia penal. Por su parte, la ventaja de los registros administrativos es que captan la totalidad de los hechos que tienen que ver con el conocimiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública y justicia. Si bien a pesar del problema existente para comparar ambos delitos, debido a la definición legal para clasificarlos¹⁷ —pues representan una aproximación sobre el fenómeno que está sucediendo y que depende de su interpretación— no existen estudios suficientes que analicen el tema al respecto, ya que la mayoría de los reportes de incidencia se basan en los registros administrativos.

A continuación se muestran dos ejemplos que dan cuenta de la necesidad de complementar ambos datos para la elaboración de un adecuado diagnóstico y, por tanto, la implementación de una política pública en la materia.

Ejemplo 1

El delito de *robo en la calle* presentado en ambas gráficas muestra una tendencia similar hacia la disminución de ocurrencia, tanto en el número de delitos por *robo a transeúnte* registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por las autoridades encargadas de la procuración de justicia (Gráfica 2), como por las estimaciones de los delitos reportados por la población, hayan sido o no denunciados ante la autoridad correspondiente; es decir, incluye la cifra negra (Gráfica 3).

Gráfica 2. Incidencia delictiva 2014-2016.
Estimaciones en absolutos
(Robo en la calle)

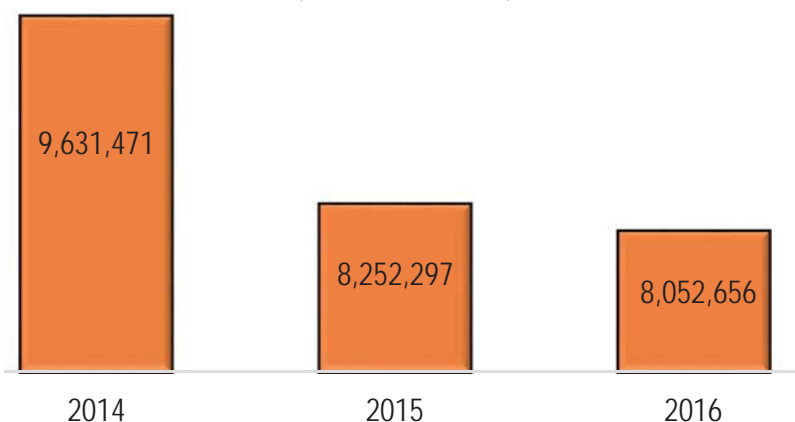


Nota: El Secretariado Ejecutivo considera el robo en la calle como *robo a transeúntes*. La información se refiere a los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados por las procuradurías generales de justicia y fiscalías generales de las entidades federativas, y por la Procuraduría General de la República según el fuero.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común*, 2014 a 2016.

¹⁷ Para mayor información sobre esta diferencia y otras, consúltese el *Manual para encuestas de victimización* elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_on_Victimization_surveys_2009_web.pdf].

Gráfica 3. Incidencia delictiva 2014-2016.
Estimaciones en absolutos
(Robo en la calle)



Nota: El INEGI considera el robo en la calle como *robo o asalto en calle o transporte público*. Incluye robo relacionado con una visita a un banco o cajero automático. La información se calcula sumando los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, 2015 a 2017.

Lo anterior también explica la diferencia entre el número absoluto en ambas gráficas pese a que la tendencia sea la misma, puesto que la cifra negra es más alta que lo registrado por las autoridades debido a la condición de no denuncia de la población. Sin embargo, esta tendencia en ambas gráficas no se comporta en el mismo sentido, por lo que es necesario analizar dicha información de manera complementaria, tal como se explica en los siguientes dos ejemplos.

Ejemplo 2

El comportamiento en ambas gráficas no es similar como en el primer ejemplo, ya que la diferencia se observa entre los años 2015 y 2016, como se muestra en la Gráfica 4 donde se observa que estadísticamente no hay variación del delito; sin embargo, en la Gráfica 5 sí existe un aumento significativo de los fraudes que se cometieron a la población. La explicación más próxima que se puede inferir es que la población sufrió más delitos durante 2016;

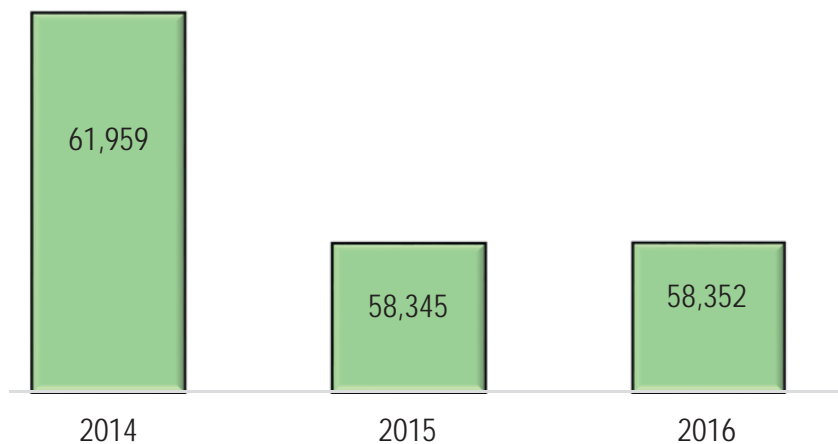
sin embargo, denunciaron el mismo número de personas que el año anterior.

Si únicamente se toman en cuenta los datos de la Gráfica 4, la conclusión sería que dicho delito no aumentó y su ocurrencia fue la misma que en 2015; sin embargo, complementando con la Gráfica 5, se puede tener una aproximación más cercana a la realidad señalando que la población sufrió más fraudes; no obstante, el delito fue denunciado por la misma cantidad de población en ambos años. En este sentido, el problema está en que aumentó la ocurrencia del delito. Sin embargo, la condición de denuncia y del conocimiento de la autoridad se mantuvo igual y, por tanto, es necesario atender la problemática desde la perspectiva de la ocurrencia del hecho delictivo.

Ejemplo 3

En el mismo sentido que en el ejemplo 2, se puede observar una situación distinta: los delitos registrados por las autoridades competen-

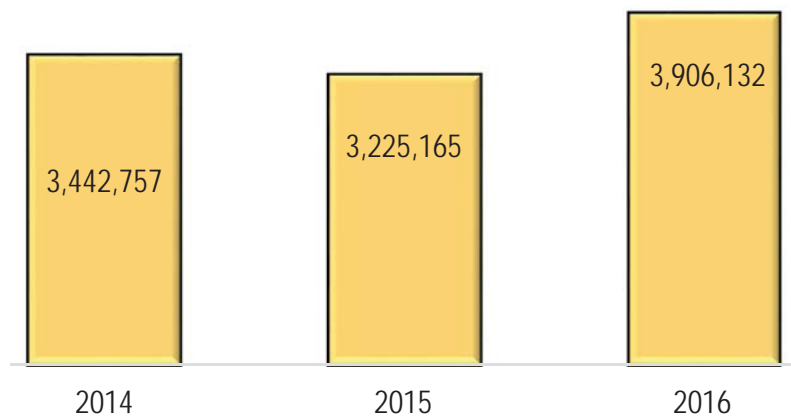
Gráfica 4. Incidencia delictiva 2014-2016.
Estimaciones en absolutos
(Fraude)



Nota: El Secretariado Ejecutivo considera a los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados por las procuradurías generales de justicia y fiscalías generales de las entidades federativas, y por la Procuraduría General de la República según el fuero.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común*, 2014 a 2016.

Gráfica 5. Incidencia delictiva 2014-2016.
Estimaciones en absolutos
(Fraude)



Nota: El INEGI incluye fraude bancario y fraude al consumidor. La información se calcula sumando los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, 2015 a 2017.

tes disminuyen significativamente en 2014 y 2015 (Gráfica 6); pero la población fue víctima de una cantidad similar de robos en casa (Gráfica 7). A diferencia del ejemplo 2, la interpretación más próxima para este tipo de resultados es que la población está denunciando menos la ocurrencia de los hechos delictivos, mientras que le están sucediendo la misma cantidad. Por tanto, la política pública en esta materia no es la ocurrencia del hecho delictivo, sino la condición de denuncia de la población; es decir, ¿por qué la población está reportando menos los hechos delictivos que le suceden?

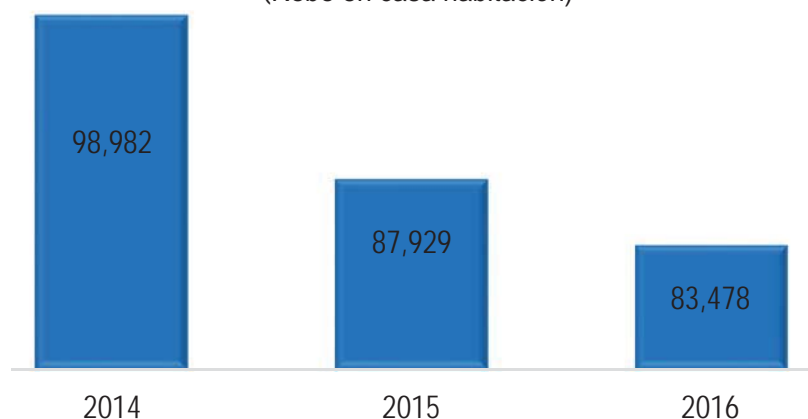
Los ejemplos 2 y 3 muestran dos enfoques para buscar resolver un mismo problema: incidencia delictiva. Sin embargo, para complementar el diagnóstico es necesario considerar más información para ver el problema de manera integral; uno de ellos es la confianza de las personas frente a las autoridades encargadas del registro de las denuncias de la población, ya que como se mencionó en el ejemplo 3, éste sería un factor determinante en el comportamiento del aumento del delito en la Gráfica 5.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo contempla la confianza de la sociedad en las policías, también es necesario tomarlo en cuenta sobre las procuradurías generales de justicia y fiscalías generales de las entidades federativas, tanto para los delitos del fuero común, como para aquellos delitos del fuero federal, es decir, en la Procuraduría General de la República.

Policías

Respecto a las policías no sólo es necesario contar con la percepción de la población en cuanto a esta institución en sus distintos niveles de gobierno, sino que también se debe hacer un diagnóstico de las policías que actualmente integran cada uno de los cuerpos, a través de elementos como: nivel de profesionalización, capacitación y desempeño. Es fundamental este rubro debido a que la implementación de la política pública en materia de seguridad en gran medida recae en esta institución, por ser quienes están en contacto directo con la sociedad y son los primeros *respondientes* ante un suceso delictivo. Además, el diagnóstico debe identificar las necesidades de las policías para el cumplimen-

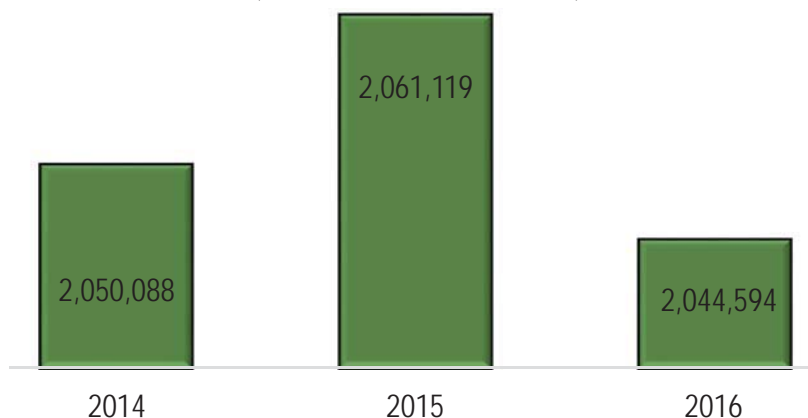
Gráfica 6. Incidencia delictiva 2014-2016.
Estimaciones en absolutos
(Robo en casa habitación)



Nota: El Secretariado Ejecutivo considera a los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados por las procuradurías generales de justicia y fiscalías generales de las entidades federativas, y por la Procuraduría General de la República según el fuero.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común*, 2015 a 2017.

Gráfica 7. Incidencia delictiva 2014-2016
Estimaciones en absolutos
(Robo en casa habitación)



Nota: El INEGI estima el número de delitos a partir del factor de expansión hogar por tratarse de delitos del hogar, de conformidad con prácticas internacionales. La información se calcula sumando los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

Fuente: INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, 2015 a 2017.

to de su trabajo, tales como: educación, capacitación, ingresos; e incluso intereses y grado de compromiso con las instituciones y los objetivos de éstas.

Conclusiones

Sumariamente, el objetivo del presente trabajo no es aprobar o reprobar los insumos actuales considerados para la elaboración del diagnóstico de la seguridad pública a nivel nacional, sino que la finalidad es identificar cuáles son los insumos retomados actualmente y señalar otras herramientas que permiten complementar el diagnóstico del fenómeno: sistema penitenciario, incidencia delictiva y cifra negra, y otras consideraciones sobre las policías.

Sin embargo, incluso considerar estos insumos en el diagnóstico y evaluación de la política pública tampoco garantiza el éxito de la misma, puesto que la fase de puesta en marcha de las políticas públicas conlleva sus propios factores que también impactan en el resultado de la misma. Sobre esta fase, la ejecución *es el cumplimiento de una decisión de política básica*,¹⁸ y Luis F. Aguilar complementa que es un proceso complejo y conflictivo que conlleva sus propios factores hacia el éxito o fracaso de la política pública.¹⁹ Para conocer tales factores, la literatura académica identifica dos modelos básicos para el estudio de la implementación: *top-down* y *bottom-up*, aunque el análisis de esa fase, con ambos enfoques, es tema de otro análisis complementario.

¹⁸ Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar (coord.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 239.

¹⁹ Luis F. Aguilar, *op. cit.*

SINOPSIS DEL FORO SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA —EJERCICIO HERMENÉUTICO DE UN ASISTENTE AL FORO—

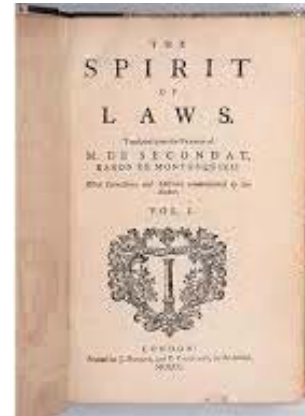
*Alfredo Sainez Araiza**

«La libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro»

Carlos de Secondat
Barón de Montesquieu
El espíritu de las leyes

El *Foro Seguridad y participación ciudadana en México* se llevó a cabo el miércoles 14 de mayo de 2018, en el Auditorio Aurora Jiménez de Palacios, de la Cámara de Diputados, sede donde se presentó la visión integral, inter y multidisciplinaria, con un carácter incluyente y plural, de distintos actores de la sociedad como lo son las fuerzas armadas, académicos, así como organismos públicos y privados. El objetivo del encuentro ha sido analizar la situación por la que atraviesa la seguridad y contribuir en el diseño de políticas públicas que permitan a las instituciones optimizar su labor, así como la adecuación del marco jurídico en la materia.

* Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del Inileg del Congreso del Estado de Guanajuato. Miembro fundador de la Red de Investigadores Parlamentarios (Redipal). Catedrático de la Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: asainez@congresogto.gob.mx; alfredosainez@gmail.com



El programa del foro atendió un orden específico en cada una de las mesas. La primera de ellas giró en torno a la seguridad en México, su contexto y situación actual, lo que permitió describir las causas y principales impactos de la seguridad de nuestro país, a partir de las siguientes variables:

1. La descripción de los tipos de delitos que más afectan a la sociedad: alto impacto, patrimoniales y socio-familiares.

2. El mal gobierno como una de las causas de la violencia, la corrupción, la ineficacia y opacidad, así como la falta de oportunidades que tienen los jóvenes y sus familias, y se reconoce también la existencia del mercado negro de drogas.
3. Aunque se señaló que en 2007 se registraron menos homicidios —después del Plan Mérida—, este índice aumentó y se reconoce que 2017 inscribió el mayor número de homicidios. De acuerdo con las estadísticas aquí presentadas, fueron 25,339 homicidios.
4. Otro de los aspectos asociados a la inseguridad está en materia política, con el asesinato en México de 100 alcaldes en 11 años, en donde Michoacán ocupa el primer lugar.
5. Se apunta también que el Plan Mérida, que es un plan de la DEA, es igual a violencia y corrupción, de alto impacto, como la principal causa de violencia y la corrupción.
6. Otro de los aspectos vinculados al tema de la seguridad tiene que ver con el presupuesto y se reflexiona su aplicación o ejercicio en los siguientes rubros:
 - Readaptación social y coordinación institucional con un enfoque de coordinación transversal en distintos órdenes de gobierno, en principio, las secretarías del Trabajo y de Gobernación juegan un papel muy importante en el proceso de influir en la reducción de la ineficacia y corrupción de las instituciones.

El segundo eje temático abordó “La seguridad interior y los derechos humanos: el camino hacia una cultura de la legalidad”, en donde se analizó la Ley de Seguridad Interior y los derechos humanos en el contexto de la lucha contra la inseguridad y el crimen, que apunta hacia una visión multidimensional de la seguridad que debe mirarse en distintas facetas, por ejemplo:

Estos aspectos enmarcan un contexto que invita a la reflexión sobre lo que todos debemos hacer, y la primera respuesta es replantear la estrategia viable, reconocer y aceptar el fracaso. En principio, la regulación de drogas debe estar en manos del Estado, no de las mafias; y regular el cultivo de la amapola para fines médicos y la marihuana recreativa, entre otras medidas.

El informe anual de Transparencia Internacional muestra que México obtuvo en 2015 un Índice de Corrupción de 35 puntos, es decir, ocupó el lugar 129, de 180 países; que hay áreas de influencia con rutas del tráfico de cárteles, y un desgaste del problema de la seguridad pública debido a que los cárteles son organizaciones globales, lo cual nos lleva a replantear no sólo un diseño de políticas públicas a nivel municipal, a nivel estatal o a nivel estatal, sino también nos lleva a replantear políticas públicas transnacionales, debido a que los cárteles se multiplican, fragmentan y diversifican sus actividades, a través de una red teórico-sustantiva de aceptación a la legitimidad del gobierno.

1. La Ley de Seguridad Interior tiene la ventaja que ofrece el artículo 6º, que establece que pueden intervenir las fuerzas armadas, pero debe trabajarse en su reglamentación.
2. Los derechos humanos han seguido dos ámbitos, civiles, y la creciente institucionalización, si alude a los informes internacionales.
3. Sobre la creciente preocupación por el respeto de los derechos humanos surgen en este periodo las opiniones de diversos organismos internacionales y nacionales, a favor de proteger y salvaguardar los derechos humanos.
4. En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha recomendado la creación de leyes estatales para proteger a los defensores humanos de las personas defensoras; pero sólo en cinco entidades federativas ya contaban con este punto antes y una más cumplió con esta recomendación.



Foto: El presidium inicial estuvo integrado por el arquitecto Netzahualcóyotl Vázquez, director de Estudios Sociales del CESOP; ing. Ricardo Martínez Rojas Rustrian, director de Estudios de Desarrollo Regional del CESOP; maestro Enrique Esquivel, asesor general del Centro.

5. Desde una perspectiva de la interpretación se alude a la ambigüedad en la Ley de Seguridad Interior, en virtud de que no considera a la seguridad pública como tal, ya que la Ley de Seguridad Interior es considerada anticonstitucional, por el esquema de su artículo 21, y el artículo 73 que no otorga la facultad para legislar en materia de seguridad interior.

Esta interpretación permite entender que la Ley de Seguridad Interior abre la puerta a la opacidad, y muestra de ello es la acción de inconstitucionalidad que promovió el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Si bien se reconoce la loable labor de las fuerzas armadas, se dice que desde hace 11 años desarrollan labores que no les corresponden y

el debate de fondo cuestiona el momento en que van a regresar a sus cuarteles; no hay régimen transitorio que lo señale.

De 2012 a la fecha se han registrado 12 quejas en contra de las fuerzas armadas, lo cual plantea tener menos Estado y más ciudadanía, y la Ley de Seguridad Interior dice todo lo contrario a este respecto.

Esta ley se ha convertido en el instrumento legal más impugnado, muestra de ello son las siete acciones de inconstitucionalidad y las 18 controversias constitucionales promovidas hasta este momento, aunque se reconoce que esta situación no aleja la discusión de la seguridad pública, por tratarse de un derecho humano y una precondition para ejercer otros derechos fundamentales.

La seguridad pública corresponde al estado democrático de derecho que vincule a las autoridades

des con la sociedad civil, y las políticas públicas en materia de seguridad continúan siendo reactivas y no proactivas, es decir, preventivas.

Por otro lado, se destaca que la Secretaría de la Defensa Nacional ha trazado un programa de derechos humanos en materia de capacitación, con videoconferencias, capacitación especializada por comandantes y funcionarios, y se ha impulsado la cultura de respeto a los derechos humanos; particularmente se ha creado un sistema de adiestramiento, acciones en la materia y convenios nacionales e internacionales con organismos afines.

Se observa que de 2012 a 2018 ha disminuido el número de quejas por violaciones a los derechos humanos en contra de las fuerzas armadas; sin embargo, 2017 ha sido el año más violento, pero no propiciado por las instituciones militares. Aquí un dato relevante es que las fuerzas armadas están sujetas a las autoridades civiles.

Finalmente, el tercer eje temático dedicado a la seguridad y participación ciudadana planteó acabar con el problema de la inseguridad, para lo cual se analizó el papel de la ciudadanía y sus organizaciones en el contexto de la gobernanza, para el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad. Los aspectos más relevantes que planteó este análisis fueron los siguientes:

- ¿Existe una correlación del número de homicidios con el número de policías? La conclusión es: no existe.

- Un enfoque socioeconómico del delito y las violencias, en donde hay una criminalización de la pobreza.
- Se alude al índice de marginación por entidad federativa; es decir, el número de homicidios por cada 100 mil habitantes.
- Se concluye que dinero, policía y cárcel no lo pueden todo.

Con base en este enfoque se proponen las siguientes alternativas: una política de seguridad ciudadana a partir de una reforma democrática de la policía; modificaciones en la estructura socioeconómica y cambios en los patrones de comportamiento, es decir, de la cultura ciudadana; un diseño institucional de seguridad para garantizarla. Desde esta perspectiva a partir de ello se puede plantear el modelo de policía, los procesos y personas por un servicio civil de carrera, y una política pública de seguridad que corresponda a las particularidades de cada gobierno, tanto federal como estatal.

Adicionalmente se propone una evaluación interna y externa donde fundamentalmente participe la ciudadanía, las organizaciones sociales y civiles, a través de un organismo nacional para el desarrollo policial en todo el país.

En suma, la política de seguridad pública en México debe visualizarse como una política pública de Estado y no sólo como una política de gobierno, que permita la coordinación y participación gubernamental, de la iniciativa privada y de la ciudadanía en el diseño, formulación, ejecución y evaluación con una visión holística de gobernanza.

2012

- 57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
- 58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
- 59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
- 60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

- 61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
- 62. Órganos reguladores
- 63. Notas acerca del Pacto por México
- 64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
- 65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. III
- 66. Reforma energética
- 67. Notas acerca de la reforma fiscal
- 68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
- 69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
- 70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
- 71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
- 72. Consideraciones en torno a la reforma energética
- 73. Apuntes sobre la reforma política
- 74. Derechos indígenas y armonización legislativa
- 75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
- 76. Consideraciones en torno a la reforma energética
- 77. Algunos temas en materia social
- 78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
- 79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
- 80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015

2014

- 81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas
- 82. El TLCAN veinte años después
- 83. Transparencia y rendición de cuentas
- 84. Migración y pobreza
- 85. Jornada electoral 2015 Vol. I

2015

- 86. Jornada electoral 2015 Vol. II
- 87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso
- 88. La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)
- 89. Las paradojas de la megalópolis
- 90. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. I
- 91. Consideraciones en torno al Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto y del proyecto de Presupuesto de 2016 Vol. II

2016

- 92. Audiencias públicas para la regulación
- 93. Mando Único en la Policía Federal
- 94. Movilidad urbana
- 95. Redes sociales
- 96. Planeación del desarrollo urbano
- 97. Megalópolis
- 98. Derechos sociales
- 99. El proceso presupuestario en México
- 100. Hacia la protección de los derechos humanos
- 101. Análisis de la problemática social en México

2017

- 102. Panorama económico de México 2017
- 103. El impacto de las especies exóticas invasoras en México
- 104. Transparencia y rendición de cuentas
- 105. Agenda legislativa y temas afines
- 106. Pobreza en México desde una visión interdisciplinaria
- 107. Ley de Seguridad Interior
- 108. Estado de Derecho
- 109. Tercer Coloquio Internacional. Las paradojas de la megalópolis
- 110. Opinión pública
- 111. El sismo que movió a México
- 112. Derechos sociales
- 113. Almanaque electoral
- 114. Desequilibrios socioeconómicos regionales en México
- 115. El agua. Hacia una nueva conciencia global su uso y cuidado



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece el quehacer legislativo

www.diputados.gob.mx/cesop

 [cesop01](#)

  [@cesopmx](#)