



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EFICACIA DE LOS MODELOS DE
SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL:
MÉXICO 2000-2018**

T E S I S A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A:

EFRÉN RAMOS GALINDO

DIRECTOR DE TESIS:

MAESTRO GABRIEL VALENZUELA MEJÍA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2019





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción	1
Fundamentos	1
Objeto de estudio y pregunta de investigación	3
Hipótesis	5
Objetivo	6
Justificación	7
Capítulo 1: Marco teórico, histórico y normativo sobre seguridad pública	8
1.1. Marco teórico	8
1.2. Antecedentes históricos	13
1.3. Marco jurídico de la seguridad pública	16
1.4. Enfoques sobre seguridad	20
1.5. Comparativo con dependencias encargadas de la seguridad pública en otros países	25
Capítulo 2: Razones de la creación de la PFP y la SSP	28
2.1. Un nuevo esquema administrativo y apolítico para la seguridad pública: 2000-2006	28
2.2. El fortalecimiento del esquema administrativo de la seguridad: 2006-2012	36

Capítulo 3: Razones de la desaparición de la SSP	45
3.1. Enfoque de la seguridad pública como objeto de la política interna	46
3.2. Enfoque de la coordinación efectiva	50
3.3. El argumento delictivo	57
Capítulo 4: Ventajas y desventajas de los modelos de seguridad implementados a partir del 2000	61
4.1. Seguridad pública descentralizada	61
4.2. Seguridad pública centralizada	67
4.3. Consideraciones finales	71
Conclusiones	74
Fuentes documentales	79

Introducción

Fundamentos

Entre los teóricos de la política y de los asuntos públicos es ampliamente compartido que la principal función del Estado es la protección y defensa de sus habitantes. Con antecedentes en las premisas de Maquiavelo para “conservar el Estado”¹, este postulado continúa siendo actualizado a partir del consenso generado por las aportaciones de Thomas Hobbes². La discusión sería retomada por el Barón de Montesquieu en su obra *El Espíritu de las Leyes*, enfatizando sobre la relación entre libertad y seguridad. Consideró que esta última constituía un derecho inalienable de las personas en lo individual y en lo colectivo, dejando constancia de su pensamiento en los siguientes términos: “la libertad política en un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; para que se goce de ella, es preciso que sea tal el gobierno, que ningún ciudadano tenga motivo de temer a otro”³.

A partir de la conceptualización que Montesquieu realizó en torno a la libertad de los individuos, los primeros países que trataron a la seguridad pública como asunto de Estado fueron el naciente Estados Unidos de América y la Francia posmonarquista; el primero, en 1776, con la Declaración de los Derechos de Virginia de los Estados Unidos de América, y el segundo, en 1789, con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Asamblea Nacional de Francia. Los padres fundadores y los revolucionarios plasmaron en sus documentos rectores que

¹Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, 160 págs., especialmente capítulos del VI al XI

²Thomas Hobbes, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980; Friedrich A. Hayek, *Road to selfdrom*, Routledge Classics, New York, 2001. Una perspectiva contemporánea en John Bailey, *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 2005; y una visión latinoamericana en Peter Waldmann, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Iberoamericana Vervuert, Madrid, 2006. Sobre cómo la seguridad fue modificada después de los ataques a las Torres Gemelas en Nueva York, revítese a Amitai Etzioni y Jason H. Marsh, *Rights vs. Public Safety after 9/11: America in the Age of Terrorism*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2003.

³Charles de Secondat Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906, pág. 227.

la seguridad de los ciudadanos transitaba de ser un servicio que buscaba el orden interno a ser un derecho ciudadano y por ende una obligación estatal.

Fue así que los derechos y las libertades del hombre trascendieron a la seguridad pública, desarrollándose los medios para administrarla. Uno de ellos, que se cita aquí por su relevancia y objeto de investigación, fue la creación de los cuerpos de policía entre los siglos XVIII y XIX que, bajo esta nueva concepción humanista, se convirtió en un instrumento administrativo de servicio público, vigilante y protector de la propiedad⁴. Con estos referentes, la seguridad pública comenzó a ser visualizada como un derecho, pero también como un factor de libertad.

La seguridad pública forma parte, desde esta perspectiva, de los derechos inalienables del hombre en la medida que protege aspectos fundamentales como la vida y el patrimonio de los individuos. Y son las fuerzas policiales su brazo operativo. Si bien esta tesis comulga con la visión marxista de que la economía, con sus fuerzas productivas y relaciones de producción, determinan la estructura social⁵, la efectividad de la policía no debe ser omitida como uno de los factores de la ecuación para alcanzar seguridad y paz pública. ¿En qué grado contribuye, cuál es el nivel de su aportación, qué parámetros lo determinan? La seguridad pública es un fenómeno multicausal que combina factores, condiciones y estrategias⁶, lo que permite ofrecer suficientes fundamentos para restringir la formulación de cuentas alegres o discrecionales acerca de la participación de la policía en la seguridad de

⁴Norberto Bobbio, "De la ideología democrática a los procedimientos universales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm.103, UNAM, México, enero-abril, 2002, págs. 309-324; Angelo Schialli, "Derechos fundamentales, entre libertad y seguridad", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 7, núm.13, Granada, España, enero-junio de 2010, págs. 209-240; Jessica María Vega Zayas, *La seguridad pública en la era moderna y contemporánea*, México, UAM Azcapotzalco, 2010, págs. 124

⁵Anthony Giddens, *El capitalismo y la moderna teoría social*, Labor, Barcelona, 1994; Roman Rosdolsky, *Génesis y estructura de El Capital de Marx*, México, Siglo XXI Editores, 1978; Eric Hobsbawn, "Marx y la historia", en *Cuadernos Políticos*, núm. 48, Era, México, 1986, págs.73-81 e Instituto Marxista de Economía, Objetivos, dirección URL: bit.ly/2E4WQFJ, consulta: 9 de abril de 2019

⁶Viridiana Ríos, *How government structure encourages criminal violence: The causes of Mexico's drug war (doctoral dissertation)*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, 2012

los ciudadanos⁷ en cuanto a profesionalización y capacidad operativa. Dentro de este marco de análisis se encuadran los modelos de seguridad y, concretamente, la fuente de autoridad⁸ o institucional de las policías de seguridad pública.

Objeto de estudio y pregunta de investigación

La eficacia policial tiene implicaciones directas sobre patrimonios, vidas e integridades, así como indirectas sobre la gobernabilidad y las inversiones. En la medida que es así, sus aciertos y desaciertos constituyen una política identificable o fuertemente visible a los ojos de los ciudadanos a la hora de valorar a los gobiernos. Los modelos gubernamentales para la administración de la seguridad pública justifican, desde este punto de vista, su razón de estudio, y es materia de la administración pública dilucidar acerca de cómo las autoridades diseñan sus instituciones de seguridad. ¿Cómo se clasifican los modelos policiales?⁹ ¿Qué indicadores miden su efectividad? o ¿qué modelo de actuación policial impacta a la seguridad pública y ciudadana? Estas interrogantes han sido formuladas y contestadas, a veces parcialmente, por los investigadores especializados en cuestiones de seguridad y actividad policial¹⁰.

Siguiendo una línea de estudio semejante, el interés de esta tesina se orienta al caso mexicano con el propósito de encontrar respuestas a dos preguntas

⁷“La creación de la Guardia Nacional es sólo una parte del Plan Nacional de Paz y Seguridad del próximo gobierno. En palabras del presidente electo, el 80 por ciento de la nueva estrategia de paz y seguridad gira en torno a atacar las causas, atender a los jóvenes y rescatar los valores del pueblo de México. El restante porcentaje, tiene que ver con las instituciones de seguridad dentro de la que se enmarca la Guardia Nacional”; véase Iniciativa presentada en sesión del pleno de la Cámara de Diputados el 20 de noviembre de 2018 que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, [en línea], dirección URL: bit.ly/2FrIkRE, [consulta: 1 de marzo de 2019].

⁸William Clune, “Institutional Choice as a Theoretical Framework for Research on Educational Policy”, en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 9, núm. 2, Washington, D.C., 1987, pág. 120

⁹David H. Bayley, *Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo internacional*, Prometeo, Buenos Aires, 2010, págs. 21 ss

¹⁰Gozard Mesko *et al* (edits), *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*, Springer, London, 2013; Jan M. Chaiken, *et al.*, *Criminal Justice Models. An Overview*, Rand Corporation, USA, 1975, págs. 186; Tim Prenzler y Carol Ronken, “Models of police oversight: A critique”, en *Policing and Society. An International Journal of Research and Policy*, vol. 11, núm. 2, 2001, págs. 151-180; John Bailey, *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 2005, págs. 336

vinculantes: ¿por qué los gobiernos federales han modificado el modelo de seguridad pública (definido como centralizado o descentralizado)? y, en segundo término, ¿cuáles son las causas que determinaron la creación, extinción y reaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal?

La respuesta más plausible a ambos cuestionamientos es que la seguridad pública se ha administrado con un criterio discrecional, que traducido a un lenguaje práctico significa la preeminencia de la visión del grupo gobernante frente a un servicio público que debería involucrar, por su impacto social y humano, la conformación de una política estadista transexenal fundamentada en un proceso continuo, consistente y de largo plazo. Esto no implica que los gobiernos mexicanos no hayan realizado un cálculo estratégico en la administración de la seguridad, esto es, el desarrollo de ajustes racionales (por analistas y decisores) para que impere un plan integral, donde sus criterios políticos predominen en lugar de una política de Estado (fundamentada en el largo plazo y el amplio consenso¹¹ como variables categóricas). ¿En qué se fundamenta esta observación? En el hecho de que la Policía Federal tuvo como fuente de autoridad inicial a la Secretaría de Gobernación (1999-2000), posteriormente a la Secretaría de Seguridad Pública (2000-2012), luego retornó a Gobernación (2012-2018) y ahora nuevamente a la Secretaría de Seguridad Pública (2018-2024).

Administración	Periodo	Ubicación de la Policía Federal
Ernesto Zedillo Ponce de León	1999-2000	Secretaría de Gobernación
Vicente Fox Quezada	2000-2006	Secretaría de Seguridad Pública
Felipe Calderón Hinojosa	2006-2012	Secretaría de Seguridad Pública
Enrique Peña Nieto	2012-2018	Secretaría de Gobernación
Andrés Manuel López Obrador	2018-2019	Secretaría de Seguridad Pública

Fuente: Elaboración propia mediante el análisis de la política gubernamental de la seguridad pública

¹¹Arendt Lijphart, "Consociational democracy", en *World Politics*, vol. 21, núm. 2, Princeton University Press, 1969, págs. 207-225; Gianfranco Pasquino, "L'opposizione nella democrazia (quasi) maggioritaria", en *Il Mulino*, Bologna: Il Mulino, 1994, págs. 842-852

Esto anida el supuesto de una decisión coyuntural alentada por factores contingentes, antes que a medidas de largo alcance en la política de seguridad. Significa que los programas gubernamentales, además de su mediano plazo, se han distinguido, de acuerdo al uso conceptual de Huntington¹², por cierto nivel de institucionalización, niveles aceptables de credibilidad y estabilidad, pero con grados cuestionables de autonomía respecto a gobiernos, ideologías y partidos. Esta es la gran diferencia entre una política pública y una política de Estado. Los vaivenes institucionales o cambios de modelo, como se puede observar en el cuadro precedente, se concretaron en la visión de las administraciones federales por situar o no a la fuerza de seguridad pública nacional en dependencias especializadas y específicas de dichas responsabilidades. Por modelo centralizado se comprende que la Policía Federal es una parte dentro de la estructura de la dependencia responsable de la gobernabilidad del país y recibe de ésta la línea de mando para la operatividad de las acciones en seguridad pública. Por modelo descentralizado se define que la Policía Federal tiene su fuente de autoridad en una dependencia abocada exclusivamente a la seguridad pública.

Hipótesis

Cuando en 1999 la Policía Federal fue integrada a la Secretaría de Gobernación se hizo porque tradicionalmente había sido encargada del orden interno; la variable “tradicición” fue predominante en el criterio de asignación de la fuente de autoridad. Cuando la Policía Federal fue trasladada a la Secretaría de Seguridad Pública en 2000 se argumentó que la decisión iba en línea con el carácter democrático del nuevo gobierno; la variable “régimen político” fue la que prevaleció. Cuando la Policía Federal se mantuvo en la misma dependencia con el nuevo gobierno del mismo partido político en 2006 la variable fue la “operativa”. Cuando en 2012 un nuevo gobierno de un partido distinto decidió retornar la Policía Federal a la Secretaría de Gobernación se esgrimieron justificaciones de crecimiento del índice delictivo, anunciando un cambio de estrategia. El argumento fue similar al de

¹²Samuel P. Huntington, *Political Order and Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, págs. 512

2006 (operativo). De modo que han sido tres variables o argumentos preponderantes en los cambios de modelo de seguridad de centralizado a descentralizado y viceversa: tradición, régimen político y operatividad¹³, pero todas ellas se engloban en la variable “criterio político”, por lo que la hipótesis quedó formulada de la siguiente manera: Los gobiernos federales han modificado el modelo de seguridad pública (definido como centralizado o descentralizado) esencialmente por criterios políticos antes que por el diseño de una política de Estado (consensuada, de largo plazo y constitucional –las tres simultáneamente).

Objetivo

En México, la seguridad pública se reconoció constitucionalmente en 1983 cuando se incorporó al artículo 115 la forma de organización de los municipios y sus obligaciones en la materia, situación que se mantuvo sin cambios relevantes hasta 1999 con la creación de la Policía Federal Preventiva y en el año 2000 con el establecimiento de la Secretaría de Seguridad Pública. Las responsabilidades de seguridad se dividieron entre los gobiernos federal, estatal y municipal, siendo las policías respectivas las responsables de la prevención de la delincuencia y la respuesta ante el delito, como el patrullaje en las calles, la respuesta a llamadas urgentes de la ciudadanía y el mantenimiento del orden público. Con estas acciones se proyecta la seguridad pública y se convierte en uno de los ejes principales de la administración pública federal debido a la importancia que tiene desde las perspectivas política, social y económica, aspectos relevantes para el bienestar y beneficio de la sociedad mexicana.

Partiendo de estas consideraciones y de la actuación de los gobiernos de la República al establecer reformas a la administración pública federal sobre seguridad, a partir del año 2000, es que este trabajo de investigación tiene como

¹³Un estudio pionero sobre las policías nacionales en la OCDE clasificó los cambios de modelo a partir de tres modelos explicativos: tradición, funcionalidad y exógenos. Considero que el factor exógeno es absorbido por el de funcionalidad, en virtud de que las contingencias producen acciones operativas de las autoridades para la funcionalidad de sus policías en razón de alcanzar resultados; véase Carlos Iriarte Mercado, *La pertenencia institucional de las policías nacionales: análisis comparativo desde la teoría institucionalista y la modelación estadística* (tesis doctoral), Universidad Anáhuac, 2015, México, págs. 56-188

objetivo analizar y establecer un punto de vista sobre las ventajas y desventajas de cada modelo de seguridad, descentralizado (creación de una secretaría de seguridad) y centralizado (desaparición de la secretaría de seguridad al incorporarse a la Secretaría de Gobernación), a partir de las evidencias encontradas en fuentes bibliográficas, hemerográficas y electrónicas.

Justificación

La exigua prestación del servicio público de seguridad pública se ha mantenido como el talón de Aquiles de las administraciones federales de México. La planeación, los objetivos y su ejecución persisten vinculados a los intereses políticos; a diferencia de la actuación de las fuerzas armadas, donde más allá del arribo de un gobierno con distinta ideología o pensamiento administrativo mantiene sin modificaciones significativas su estructura operativa. Las políticas públicas de seguridad han sido cuestionadas por sus deficientes resultados generados, tal como lo demuestran las estadísticas oficiales¹⁴ en materia de aumento de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos entre 1997-2017, generando que los cuerpos policiales sufran constantes cambios desde su estructura organizacional hasta su funcionamiento, lo cual ha afectado las diferentes acciones de las fuerzas federales en el tema de la seguridad pública.

¹⁴Sistema Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017”, [en línea], México, 2018, dirección URL: bit.ly/2s2hmAv, [consulta: 10 de octubre de 2018]

CAPÍTULO 1

Marco teórico, histórico y normativo sobre seguridad pública

En este capítulo se abordará la forma en que la seguridad pública se vincula con las teorías del Estado, organizacional y el poder discrecional que dan pauta a la realización de este trabajo de investigación, además de dar a conocer los antecedentes históricos, marco jurídico y enfoques sobre la materia objeto de estudio.

1.1. Marco teórico

En la actualidad la inseguridad pública representa un escenario social de riesgo para la gobernabilidad de México, situación que requiere la participación del Estado. Para estudiar esta problemática es necesario contar con herramientas de análisis que nos permitan ubicar la seguridad desde un contexto histórico, social y político, para lo cual se considera la teoría del Estado, visto desde la óptica de dos de sus principales exponentes: Thomas Hobbes y Juan Jacobo Rousseau. Sus postulados dieron pauta a los fundamentos que sirvieron como base para la conformación de lo que hoy es el Estado moderno, lo cual nos orienta para desarrollar el planteamiento que da origen a esta tesina.

En Tomás Hobbes se adquiere la idea de que todos somos iguales por la naturaleza misma del ser; sin embargo, dentro de esta igualdad natural hay aspectos que van marcando características que llevan al hombre a asumir situaciones que no le son propias para su convivencia, entre las que tenemos la competencia, desconfianza y la gloria. La primera de ellas lleva a los hombres a atacarse para lograr un beneficio; la segunda, para tener seguridad; y la tercera, para lograr reputación. Partiendo de estas consideraciones se tiene que el hombre debe esforzarse por la paz; defenderse a sí mismo utilizando los medios posibles y cumplir los pactos que ha celebrado. Es decir, el hombre además de tener gratitud

al recibir un beneficio de otro por mera gracia, tiene que esforzarse en lograr que quien lo hizo no tenga motivo razonable para arrepentirse voluntariamente de ello¹⁵.

Bajo estas consideraciones se observa que la confianza y el cumplimiento de los pactos son, en esencia, las principales condiciones para que haya certeza dentro de la sociedad, lo cual contribuye a que las personas se coloquen en una misma posición.

Es en este sentido que el poder del Estado se manifiesta en dar la seguridad a los individuos al convertirse en el ente garante de la obediencia y autoridad, donde el bienestar social cobra vigencia al desplazar al cúmulo de intereses individuales en aras de las ventajas que les produce el intercambio de bienes y servicios¹⁶.

Por lo que refiere a la postura de Rousseau se advierte la consideración de que por naturaleza el hombre no tiene autoridad sobre sus semejantes, ya que la fuerza no produce ningún derecho en virtud de que es un acto de necesidad y no de voluntad. Es en este estado natural que surge la necesidad de unir y dirigir las fuerzas existentes como medio de conservación, situación que nace a partir de una asociación que sea capaz de velar y proteger a la persona y los bienes de cada uno de los integrantes.

Siendo de tal manera que es en el contrato social que se establecen las normas a través de las cuales se admite y reconoce “la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos hecha a favor del común: porque en primer lugar, dándose cada uno en todas sus partes, la condición es la misma para todos; siendo la condición igual para todos, nadie tiene interés en hacerla onerosa a los demás”¹⁷.

Con dicha acepción se tiene que no hay nadie que prevalezca sobre otro, lo cual conlleva una fuerza mayor para conservar lo que se posee, donde se origina un cuerpo moral y colectivo, conformado de tantos miembros como voces confluyen en la asamblea. A partir de esto se empieza a conformar el *cuerpo político* o Estado

¹⁵Thomas Hobbes, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980

¹⁶George H. Sabine, *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, 9ª. Reimpresión, México, 1984, págs. 337-350

¹⁷Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, [en línea], México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), s/a, Dirección URL: bit.ly/2ilgOP0, [consulta: 05 de febrero de 2019]

como una asociación donde se concentra la soberanía popular, sometiéndose a las leyes comunes.

Los derechos de los individuos como libertad, igualdad y propiedad que eran naturalmente atribuidos al hombre son derechos de los ciudadanos, donde, según Rousseau llegan a ser iguales por convención y derecho, y no como lo señaló Hobbes, porque la fuerza física es igual en un estado natural.

A su vez, Norberto Bobbio manifiesta que en el estado de naturaleza únicamente hay individuos, con sus derechos fundamentales, mismos que inician con el derecho a la vida, y después continúan con los de libertad, igual dignidad, seguridad, entre otros. Es en la individualidad, donde la persona decide su libre elección, dar vida a la sociedad civil, mediante la convivencia regulada, organizada y pacífica, en la cual obtiene seguridad y bienestar. Por lo tanto, la sociedad civil no existe en la naturaleza. Coincidiendo con Rousseau, Bobbio señala que la sociedad civil es un producto emanado del acuerdo entre individuos decididos a vivir juntos y a cooperar entre ellos para superar su propio aislamiento. Donde el origen del Estado moderno nace del contrato social y de la libre voluntad de los individuos, destacando el pensamiento de que no es el individuo el producto de la sociedad, sino que es la sociedad el producto del individuo¹⁸.

Como se observa, la sociedad civil se constituye a partir de un pacto, a lo que corresponde la existencia del Estado implicando funciones de mando y obediencia, aspecto al que está supeditada la acción de la seguridad pública.

Como parte de la teoría de la organización se tiene que una organización social es una estructura que no puede estar separada de los procesos del sistema, teniendo un orden de eventos establecidos para satisfacer sus diversos objetivos; además, algo fundamental, es creada por los seres humanos, tal como lo señalan Katz y Kahn: “Las estructuras organizacionales son esencialmente sistemas creados. Están constituidos por hombres y son sistemas imperfectos. Ellas pueden fragmentarse de la noche a la mañana, pero también sobrevivir, por siglos, a los organismos biológicos de donde originalmente han sido creadas. El pegamento que

¹⁸Norberto Bobbio, *Ídem*

las mantiene juntas es esencialmente psicológico más que biológico. Los sistemas sociales están aferrados a las actitudes, las percepciones, las creencias, las motivaciones, los hábitos y las expectativas de los seres humanos”¹⁹.

Considerando las circunstancias indicadas por los autores previos, vemos que el análisis organizacional tiene como premisa comprender las formas de funcionamiento de las organizaciones, sus debilidades y fortalezas, así como las causas de las mismas. En tal sentido, las administraciones públicas son organizaciones creadas con la finalidad de satisfacer los intereses generales de sus comunidades, más allá de que las entidades que forman parte de la misma, sean dependientes o no de ésta.

Bajo esta óptica podemos señalar que una organización pública, como lo es una institución encargada de la seguridad pública, crea un significado social: defiende o actúa a fin de reducir las problemáticas presentes, imponiendo sobre los individuos algunas cargas para crear una sociedad más justa. No podemos separar la naturaleza política de las organizaciones públicas, lo que da lugar al debate en torno a las organizaciones públicas son instituciones sociales, defendidas y atacadas por diversos intereses.

De esta forma, la seguridad pública es parte de una red de otras organizaciones o comunidades, por lo que el impacto del gobierno no puede ser atomizado por cada organización pública en los individuos. Un gobierno es una compleja red de organizaciones que afectan comunidades o grupos como es la administración pública federal. Consiste en facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad y corresponde a la policía potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales que incrementan el poderío del Estado y el bienestar de la sociedad. Es entonces cuando la política y la administración no se pueden concebir separadas, en virtud de que la política satisface las necesidades

¹⁹Gustavo Ernesto Emmerich, *Teoría General de Sistemas*, vol. I, México, SUA, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1995, págs. 221

generales sin detenerse ante los intereses individuales, mientras que la administración analiza las necesidades del individuo para satisfacer las comunes²⁰.

Asimismo, como marco teórico de referencia se tiene como elemento de estudio el poder discrecional, que es una potestad legal y legítima, no arbitraria, con que cuenta el Poder Ejecutivo, es decir, son facultades extraordinarias que tienen su fundamento en la parte administrativa, mediante lo establecido por la Constitución, leyes orgánicas y reglamentos públicos, siendo acciones que se traducen en gestiones para beneficiar a la comunidad²¹.

El poder discrecional tiene su origen en la doctrina francesa del derecho público administrativo del siglo XVIII, donde se establecen las reglas relativas a los servicios públicos, a partir de regular su funcionamiento mediante criterios jurídicos²².

Dentro del servicio público se regulan las relaciones entre usuarios, personas y terceros. Su esencia responde a la satisfacción del interés general y puede tener otras connotaciones como función pública, función administrativa, trabajo público, etc.²³ Ante este escenario, se hace patente el uso discrecional que el titular del Poder Ejecutivo del Estado hace del poder para atender o dar respuesta a demandas sociales planteadas o necesarias para la comunidad, en virtud del bienestar colectivo.

En torno a esto, es importante destacar que no debe confundirse el poder discrecional del Estado, al contar una facultad extraordinaria prevista en la ley, con la arbitrariedad, que se caracteriza por su acción extralegal, propiciando el exceso o el desvío del poder. La discrecionalidad no puede quedar al margen del principio de legalidad, ya que cuando así sucede es un elemento que favorece la corrupción

²⁰Omar Guerrero Orozco, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press México, 2000, 1ª edición, págs. 31-35

²¹Aurora Arnaiz Amigo, "Facultades discrecionales del Poder Ejecutivo, según la Constitución", en *Problemas actuales del Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1994, págs. 43-44

²²Andy Matilla Correa, "Derecho administrativo y servicio público. Trazos inconclusos desde una perspectiva histórica", en David Cienfuegos y Luis G. Rodríguez (comps.), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, UNAM, México, 2008, págs. 383-386

²³Mauricio Yanome Yesaki, "El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México", David Cienfuegos y Luis G. Rodríguez (comps.), *op. cit.*, págs. 693-708

y la injusticia, pues es en la potestad discrecional donde la ley se expresa como un límite relacionado con el fin, la competencia y el procedimiento²⁴.

Bajo estas argumentaciones se destaca que no hay continuidad a los esfuerzos previos realizados en materia de seguridad pública, donde el Estado, de acuerdo a las políticas públicas del gobierno en turno, atiende esta sensible demanda social para solucionar la problemática sin considerar aquellas acciones que han sido eficientes en el combate a la delincuencia, lo que origina que en cada sexenio se recurra al poder discrecional como medida para modificar las responsabilidades, atribuciones y funciones encomendadas a las dependencias responsables de llevar a cabo estas actividades.

1.2. Antecedentes históricos

Los antecedentes sobre la seguridad pública en este trabajo serán considerados a partir de la época posterior a la independencia de México por razones de delimitación del objeto de estudio, ya que en nuestro país encontramos información que registra datos relacionados con la seguridad desde la época prehispánica con los *calpullis* y en la colonia con el decreto de 1813 denominado Instrucción para el gobierno Económico-Político de las Colonias²⁵, que fue una ley que estableció la facultad y responsabilidad de vigilar la seguridad de las personas y bienes.

En este sentido, tenemos que los primeros ordenamientos de seguridad datan del 7 de febrero de 1825, en el que se resaltó la importancia de contar con una ‘buena policía’ y aplicar con firmeza la ley. Posteriormente, en los “Bandos de Policía y Buen Gobierno”, emitidos en los años cuarenta del siglo XIX por los primeros gobiernos independientes, se reguló la actividad policial.

²⁴María G. Navarro, “Discrecionalidad administrativa”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 3, Madrid, septiembre 2012-febrero 2013, págs. 200-205

²⁵Brenda Jocelyne Galicia Carretero, *Antecedentes Históricos de la Seguridad Pública en México*, [en línea], Prezi, Dirección URL: bit.ly/2vSXQeU, [consulta 30 de septiembre de 2018].

El primer cuerpo de policía profesional sufragado por el Estado mexicano se concretó hasta 1848 y contó con 500 integrantes, el cual se conoció con dos denominaciones: “Cuerpo de Vigilantes de Policía” y “Guardia de Policía”²⁶.

Otra referencia histórica sobre seguridad pública data del 12 de mayo de 1853, donde se le encomienda a la Secretaría de Gobernación el cuidado de la tranquilidad pública, mediante la vigilancia y la prevención del delito con el fin de estimular la concordia social, desestimular y desactivar la discordia, así como la administración de los centros de reclusión²⁷.

En la década de 1850, durante el gobierno del presidente Benito Juárez se elaboró una normatividad relacionada con la seguridad pública: la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad Pública²⁸, cuyos objetivos principales eran los siguientes:

1. Conservar la tranquilidad pública;
2. Proteger las personas y las propiedades;
3. Cuidar el orden en las poblaciones;
4. Vigilar los caminos;
5. Prevenir los delitos;
6. Perseguir a los malhechores;
7. Auxiliar a las autoridades en la ejecución de la ley, y
8. Escoltar los caudales públicos.

Oficialmente, al primer cuerpo encargado de la seguridad pública se le denominó “Policía Rural” y mantenía presencia en todo el territorio nacional. El inicio de sus operaciones se ubica alrededor de 1855 y concluye su labor años después del inicio de la Revolución Mexicana²⁹.

²⁶Manuel González Oropeza, *Policía y Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Anuario Jurídico XV, 1988, p. 143.

²⁷Omar Guerrero Orozco, *La investigación histórica. Notas sobre la historia de la Secretaría de Gobernación*, México, Archivo General de la Nación, Normatividad Archivística, 1997, págs. 102-104.

²⁸Pablo I. Monzalvo Pérez, “Propuesta de cambio al modelo mexicano de seguridad pública”, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Procuraduría General de la República-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, págs. 218-219.

²⁹P.J. Vanderwood, *Los rurales. Una mirada a los orígenes de la policía mexicana* [en línea], México, Renglon, Revista del ITESO, núm.51, Dirección URL: bit.ly/2qwFmNF, [consulta 18 de noviembre de 2018)

De acuerdo al Reglamento para el Servicio de la Policía Rural, publicado el 24 de junio de 1880, se señalaba que esta corporación dependía de la Secretaría de Gobernación, y en el capítulo IV, art. 1, se establecía que: “El objeto exclusivo de la Policía Rural, es cuidar la seguridad de los caminos, ayudar a la policía urbana en todo lo concerniente a su ramo, dar garantías a los ciudadanos, evitar los delitos, perseguir a los criminales, aprehenderlos y ponerlos a disposición de las autoridades civiles o del orden judicial”³⁰.

Es durante el gobierno de Porfirio Díaz que este cuerpo rural de seguridad se consolida, trascendiendo a los gobiernos de Francisco I. Madero y Victoriano Huerta. La desaparición de la “Policía Rural” se da con el triunfo del ejército constitucionalista en 1914, en gran medida porque entre sus elementos era común la indisciplina y la insubordinación, así como los abusos contra la población³¹.

Posterior a la Revolución Mexicana no hay registros con información sobre alguna institución o dependencia que tuviera relación con asuntos de seguridad pública. Los temas referentes a esta materia y el uso de la policía fueron atendidos de manera discrecional por parte de las autoridades en turno. Se careció de una definición de seguridad pública porque su orientación se enfocaba a mantener la estabilidad política y la seguridad del Estado, en gran medida porque esta responsabilidad se encontraba descentralizada en las entidades. Esta situación propició el desinterés por diseñar y organizar una policía nacional responsable de la prevención del delito y la protección de los habitantes³².

Otras opiniones en torno a la falta de un modelo propio de seguridad pública en el país señalan que la ausencia de límites efectivos sobre el ejercicio del poder político propició el apoyo de la clase política a la policía, lo que garantizó, mediante la negociación de compromisos y beneficios mutuos, la complicidad frente a un amplio margen de impunidad, siendo el principal vínculo que al mismo tiempo

³⁰*Reglamento para el Servicio de la Policía Rural* [en línea], México, Capítulo IV: Servicio de los Cuerpos de Policía Rural, Dirección URL: bit.ly/1CL3IE4, [consulta 19 de noviembre de 2018]

³¹Edgar Sáenz López, *Los rurales, la policía federal del general Porfirio Díaz*, [en línea], México, págs. 28-38, Dirección URL: bit.ly/2SXk2e8, [consulta 25 de noviembre de 2018]

³²Carlos Iriarte Mercado, *La pertenencia institucional de las policías nacionales*, México, Universidad Anáhuac, 2015, págs. 191-193

comprometía y beneficiaba a ambas partes. “Las policías en México fueron durante gran parte del siglo XX instituciones efectivas para el mantenimiento del control político, donde la lealtad, la complicidad, la impunidad y la autonomía, se convirtieron en los ejes de un complejo mecanismo que ha constituido la base histórica del comportamiento de las instituciones policiales en México”³³.

Como podemos observar, el proceso para llegar a contar con una institución encargada de la seguridad pública no fue fácil. Si consideramos los antecedentes expuestos podemos inferir que la “Policía Rural” fue el primer esfuerzo desarrollado por un gobierno nacional para constituir una organización que se encargara de la seguridad pública en el país, siendo el antecedente de lo que actualmente es la Policía Federal.

1.3. Marco jurídico de la seguridad pública

Los instrumentos principales que sustentan el marco jurídico en temas de seguridad pública son los siguientes³⁴:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - Artículo 20, apartado B, fracción V;
 - Artículo 21, párrafos 9º y 10º;
 - Artículo 32, párrafo 3º;
 - Artículo 69, párrafo 3º;
 - Artículo 73, fracción XXIII;
 - Artículo 76, fracción XI;
 - Artículo 115, fracciones III, h) y VII;
 - Artículo 122, apartado B, párrafo 5º y apartado C, párrafo 2º;
- Constituciones Políticas de las Entidades Federativas y sus artículos relativos a la seguridad pública;
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro;

³³Ernesto López Portillo, *La policía en México: función política y reforma*, México, Smith Richardson Foundation, 2000, págs. 5-10

³⁴Arturo Mansilla Olivares, *Seguridad Pública en el Siglo XXI*, México, Porrúa, 2014, págs. 449-450

- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos;
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;
- Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 constitucional;
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos;
- Ley Orgánica de la Armada de México;
- Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018;
- Tratados internacionales, multilaterales y bilaterales;
- Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno.

El siguiente cuadro describe la evolución en la legislación para ir adecuando la función de policía y seguridad pública de México³⁵.

Cuadro 1

LEGISLACIÓN	PUBLICACIÓN
Primer Bando de Policía y Buen Gobierno	23/01/1822
Reglamento de auxiliares para la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y observancia de las leyes de policía	06/02/1822
Bando de Policía y Buen Gobierno	07/02/1825
Reglamento de vigilancia	20/12/1828
Decreto relativo al cuerpo de seguridad pública	27/10/1832
Circular sobre el modo de proveer sub ayudantías vacantes en los cuerpos guardacostas	12/05/1835
Reglamento para las fuerzas de policía	09/05/1848
Reglamento sobre celadores de policía de México	26/05/1848
Reglamento para la organización de la guardia de policía del Distrito	22/08/1848

³⁵Manuel González Oropeza, *Ídem*, págs. 147-150

LEGISLACIÓN	PUBLICACIÓN
Reglamento de inspectores y demás agentes subalternos de la autoridad política	28/01/1850
Orden de la Secretaría de Gobernación que no haga presión ni cateo alguno sin orden de la autoridad política	21/01/1861
Circular de la Secretaría de Gobernación por la que se faculta a los gobernadores de los estados para que dicten las providencias necesarias para la conservación de la paz pública	25/01/1861
Providencia de la Secretaría de Gobernación sobre el cese de agentes de policía secreta	26/01/1861
Reglamento para la policía de los cuarteles	21/01/1868
Decreto del Congreso aumentando la policía rural y poniéndola a la orden del Ministerio de Gobernación	22/01/1869
Circular del Ministerio de Fomento sobre la policía de los caminos nacionales	06/01/1869
Bando de policía para incendios	20/09/1869
Reglamento de la policía de México y del Distrito Federal	15/04/1872
Decreto sobre la organización de la policía urbana	23/03/1878
Previsiones de la Secretaría de Gobernación sobre la organización de la policía urbana	23/06/1879
Reglamento de policía de cuarteles	23/06/1879
Decreto del Congreso convirtiendo en cuerpo de rurales el de auxiliares de la Federación	25/11/1893
Circular de la Secretaría de Guerra previniendo a la policía de usar insignias militares	26/09/1900
Establecimiento de la Escuela Técnica de Policía	06/07/1923
Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva del Distrito Federal	19/10/1939
Acuerdo por el que se ordena la militarización de la Policía Federal de Caminos	25/11/1939

LEGISLACIÓN	PUBLICACIÓN
Reglamento sobre la Policía Fiscal	27/01/1948
Reglamento de la Policía Federal de Caminos	13/07/1972
Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	03/02/1983
Creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación	26/04/1994
Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000	18/07/1996
Conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	02/08/1998
Creación de la Policía Federal Preventiva mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación	04/01/1999
Creación de la Secretaría de Seguridad Pública Conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	30/11/2000
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	02/01/2013

El marco jurídico es parte primordial de las actividades del titular del Ejecutivo Federal para adecuar los procesos de desarrollo económico, social y administrativo del país. El Estado mexicano actúa en virtud de facultades expresas y limitadas, establecidas por un sistema normativo, jerárquicamente establecido, dentro del cual se constituye la administración pública federal y se manifiesta a través de relaciones de supra a subordinación.

La Constitución Política de nuestro país es el instrumento jurídico supremo y de ella derivan su validez las demás normas; las leyes generales son inferiores a la carta magna, pero superiores en relación con los reglamentos, los cuales son superiores a las sentencias y actos administrativos³⁶.

³⁶Pedro Ojeda Paullada, "El Marco Jurídico de la Administración Pública", México, *Revista de Administración Pública*, No. 27, INAP, 1975, págs. 11-18

El tema de seguridad pública es amplio y guarda un sinnúmero de interpretaciones. Su importancia en la administración pública federal ha tenido aspectos mayormente de índole político, lo que ha impedido la consolidación de una dependencia en la materia que vaya más allá de un sexenio o gobierno en turno, como otras secretarías de Estado tales como Salud, Agricultura o Desarrollo Social.

1.4. Enfoques sobre seguridad

Este apartado tiene como fin explicar los elementos y características que diferencian la seguridad pública de la seguridad nacional, sus ámbitos de competencia y su integración dentro de la administración pública federal. Es importante destacar y definir ambos términos con el fin de determinar la acción de las instituciones y sus responsables, a fin de evitar confusiones en sus respectivos ámbitos de competencia.

La definición de un término de seguridad conlleva dar a conocer una referencia para entender las ideas y elementos a seguir, entre otros el uso legítimo de la fuerza, la identificación de prioridades, la seguridad, las jerarquías y amenazas.

Durante el siglo XX se acuñó el concepto de seguridad nacional como producto de la Guerra Fría, el cual surge en Estados Unidos, teniendo como premisa principal evitar la expansión del comunismo y la amenaza que representaba a la democracia, soberanía e independencia de los países occidentales. Su concepción fue militarista, al estar enfocada en la utilización de las fuerzas armadas para la defensa nacional y enfrentar a los ejércitos de los países del bloque comunista³⁷.

En México, al concepto de seguridad nacional se le dio otra connotación, debido a que su aplicación no fue producto de una amenaza militar, sino se dio en función del aprovechamiento y dominio directo de los recursos naturales, el control de las áreas estratégicas de la economía, la integridad territorial, la soberanía nacional, y la autodeterminación política y económica, por lo que se concentró principalmente en los problemas de gobernabilidad y control político.

³⁷Harry Truman, "La Doctrina Truman", [en línea], Washington, EE.UU, 12 de marzo de 2013, Dirección URL: bit.ly/1ouWCxy, [consulta: 7 de octubre de 2018)

En el año de 2005 se promulgó la Ley de Seguridad Nacional, siendo la primera en la historia en donde se da a conocer la visión del gobierno y su funcionalidad en la preservación de la soberanía nacional y el orden constitucional, así como una definición de seguridad nacional establecida en su artículo tercero que estipula que son las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano³⁸.

Por lo que respecta a la seguridad pública, el artículo 21 constitucional señala que es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas³⁹.

³⁸Ley de Seguridad Nacional, art. 3: “por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”. [en línea], México, Dirección URL: bit.ly/1F5FwJQ, [consulta: 17 de octubre de 2018)

³⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 21: “La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones; b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema; c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos; d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública; e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”. [en línea], México, Dirección URL: bit.ly/2PH7E1i, [consulta: 3 de noviembre de 2018)

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁴⁰ en su artículo segundo contiene de igual manera una definición de seguridad pública similar a la establecida en la Constitución Federal.

Partiendo de los anteriores postulados establecidos en la Constitución y las leyes reglamentarias sobre seguridad nacional y seguridad pública, se pueden establecer las siguientes diferencias.

Cuadro 2

Criterio	Seguridad Nacional	Seguridad Pública
Competencia constitucional	Es una competencia federal y corresponde al Congreso de la Unión legislar en la materia y establecer los límites y requisitos de las investigaciones; y al Ejecutivo Federal ejercer las acciones necesarias para preservarla. No significa que el Distrito Federal, los Estados y los Municipios sean ajenos o estén excluidos de las acciones de preservación de la seguridad nacional	Es una facultad constitucional de tipo concurrente, donde la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre los órdenes de gobierno. la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece justamente las bases de distribución de competencias entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios
Instancias de coordinación de cada sistema	Consejo de Seguridad Nacional (CSN), la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de Marina; la Secretaría de Seguridad Pública; la	Consejo Nacional de Seguridad Pública; Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; la

⁴⁰Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [en línea], México, Dirección URL: bit.ly/2wXLnmi, [consulta: 3 de noviembre de 2018]

Criterio	Seguridad Nacional	Seguridad Pública
	<p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de la Función Pública; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Procuraduría General de la República, y el CISEN</p>	<p>Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; los Consejos Locales e Instancias Regionales, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema</p>
<p>Fines y objetivos que se persiguen</p>	<p>Integra la operación de tareas de inteligencia y de contrainteligencia para enfrentar amenazas y riesgos, preservando la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano</p>	<p>Comprende la prevención, la investigación y la persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, amparando la integridad y derechos de las personas, preservando las libertades, el orden y la paz públicos</p>
<p>Instrumentos de actuación</p>	<p>Son herramientas de carácter no coactivo, sin embargo, el Ejecutivo Federal puede emplear el uso de la fuerza a fin de preservar la seguridad nacional, disponiendo de las Fuerzas Armadas para salvaguardar la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación. Un elemento destacado son las tareas de inteligencia y contrainteligencia para prevenir, disuadir, contener o desactivar amenazas y riesgos a la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano</p>	<p>Las autoridades están legitimadas para emplear la prevención, la investigación y la persecución de los delitos, además de la sanción de las infracciones administrativas. Son herramientas o instrumentos de carácter coactivo, orientados a que prevalezca el monopolio legítimo del uso de la fuerza en el Estado</p>

Criterio	Seguridad Nacional	Seguridad Pública
Nociones operativas	Fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado	Delitos e infracciones administrativas

Fuente: Elaboración propia con información de la dirección URL: bit.ly/1PJsHus

Asimismo, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) establece las diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública⁴¹.

Cuadro 3

	Seguridad Nacional	Seguridad Pública
Objetivos	Mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano	Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos
Instrumentos	Operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas	Prevención, persecución, sanción de las infracciones, así como la reinserción social de las y los delincuentes, infractoras o infractores
Autoridades responsables	Es materia federal. El Gobierno de la República establece mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y municipales	Es una materia concurrente en la que los tres niveles de gobierno comparten la responsabilidad de la misma en los ámbitos de su competencia

Fuente: Elaboración propia con información de la dirección URL: bit.ly/1PJsHus

⁴¹Centro de Investigación y Seguridad Nacional, “Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública”, [en línea], Dirección URL: bit.ly/1PJsHus, [consulta: 2 de noviembre de 2018]

Considerando la información consultada para definir los ámbitos de competencia y responsabilidad, se advierte que sí existe una determinación adecuada para establecer un campo de acción que no dé lugar a dudas en cuanto a la correspondencia de las entidades dedicadas a la seguridad pública y a la seguridad nacional, destacando el hecho de que ambas son funciones insoslayables del gobierno mexicano. La seguridad pública tiene la tarea de prevención, procuración e impartición de justicia y readaptación social, así como la protección del bienestar, patrimonio e integridad física de las personas; en tanto, para la seguridad nacional el sujeto tutelado es el Estado mexicano, constituido por la población, territorio y gobierno.

1.5. Comparativo con dependencias encargadas de la seguridad pública en otros países

Al igual que en nuestro país, el común denominador en los objetivos de cada dependencia encargada de la seguridad pública en los distintos países que se consideraron, dadas las características económicas, sociales y democráticas, fue la salvaguarda de las personas en su integridad y bienes para lo cual se elaboran estrategias propias de acuerdo a las condiciones delictivas de cada nación dentro de los límites establecidos en las leyes de cada una de ellas.

Cuadro 4

País	Dependencia	Objetivos
Argentina	Secretaría de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asistir a la Ministra de Seguridad en lo referido al sistema de seguridad, a través de la producción de la información criminal y estadísticas ▪ Formular, dirigir y supervisar las actividades de las fuerzas policiales y de seguridad, procurando intervenciones territoriales coordinadas ▪ Articular un dispositivo de seguridad que coordine la actuación de las fuerzas policiales y de seguridad sobre el diagnóstico diferenciado que tenga de fuente la participación comunitaria, la demanda social y la información criminal calificada

País	Dependencia	Objetivos
Brasil	Ministerio Extraordinario de Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinar y promover la integración de la seguridad pública en todo el país en cooperación con otras entidades federales ▪ Patrullar las carreteras federales ▪ Coordinar y promover la integración de la seguridad pública en todo el país en cooperación con otras entidades federales ▪ Defender los bienes y los propios de la Unión y de las entidades integrantes de la administración pública federal ▪ Planificar, integrar y administrar la política penitenciaria nacional
Chile	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinar los Ministerios encargados, en sus respectivas esferas de competencia, de la seguridad pública y ciudadana ▪ Coordinar, evaluar y controlar la ejecución de planes y programas que se desarrollen en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior ▪ La gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia
Costa Rica	Ministerio de Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover intensamente la prevención del delito para disminuir el índice de criminalidad ▪ Transformar la cultura institucional con el propósito de lograr una mayor eficiencia en su gestión ▪ Incrementar la percepción de seguridad en los habitantes para contribuir al desarrollo del país

País	Dependencia	Objetivos
Guatemala	Dirección General de Policía Nacional Civil (Ministerio de Gobernación)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, mantener el orden público y la seguridad interna ▪ Ajeno a toda actividad política

Fuente: Elaboración propia con información de los sitios web de los gobiernos de cada país.

Es de destacar que en la mayoría de los países señalados, las áreas responsables de la seguridad pública son dependientes directas del Ejecutivo y para el caso de Guatemala forma parte de la estructura del Ministerio de Gobernación, de la misma manera que en México hasta noviembre de 2018.

El cuadro siguiente nos muestra la tradición institucional predominante en la administración pública federal de nuestro país. Indica que las instituciones encargadas de la seguridad pública se han mantenido bajo la conducción de la Secretaría de Gobernación, teniendo como consecuencia el uso político de las instituciones encargadas de salvaguardar la integridad y bienes de la sociedad.

Cuadro 5
FACTORES DE PERTENENCIA INSTITUCIONAL
MÉXICO 1999-2012

PARTIDO	PRI	PAN	PAN	PRI
MINISTERIO POLICIAL	Político	No Político	No Político	Político
PRESIDENTE	Ernesto Zedillo	Vicente Fox	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto
FACTORES				
FUNCIONALIDAD				
<i>Transversalidad</i>	✓			✓
<i>Autonomía</i>		✓		
<i>+Atribuciones</i>			✓	
<i>Centralización policial</i>	✓	✓	✓	✓
EXÓGENOS				
<i>Alternancia</i>		✓		✓
<i>Cambio de régimen</i>		✓		
<i>Violencia</i>	✓	✓	✓	✓

Fuente: La pertenencia institucional de las policías nacionales, Iriarte M., Carlos, 2015, pág. 190

Capítulo 2

Razones de la creación de la PFP y la SSP

En el capítulo anterior se señaló cómo en México hubo un lapso considerable de tiempo durante el que no existió propiamente un concepto de seguridad pública o alguna directriz que diera rumbo al tema. Fue hasta el año de 1983 cuando se modificó el artículo 115 constitucional, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, en que se precisó la forma de organización de los municipios y sus obligaciones, integrándose en sus atribuciones la prestación del servicio de seguridad pública, así como la creación de leyes estatales en dicha materia⁴².

El cambio de régimen impulsado por la elección de Vicente Fox Quesada como presidente de México (2000-2006) permitió la incorporación, en el nuevo gobierno, de diversas voces y una variedad de líderes sectoriales que impulsaron una nueva visión como salida al pasado autoritario del país y el uso político de las instituciones.

2.1 Un nuevo esquema administrativo y apolítico para la seguridad pública: 2000-2006

Al incorporarse el concepto de seguridad a la Constitución Política se inician los primeros esfuerzos por empezar a darle al tema de la seguridad pública la relevancia que reclamaba la sociedad⁴³.

Durante la administración de Ernesto Zedillo se generaron situaciones que aumentaron la percepción de una mayor inseguridad en el país, destacando las actividades de la delincuencia organizada y el incremento de los índices de inseguridad pública por todo el país, aspectos que posteriormente determinaron la agenda de seguridad del gobierno foxista. Aun cuando se había aprobado a finales del sexenio de Ernesto Zedillo, propiamente es al inicio de la gestión de Vicente Fox que comienza el funcionamiento y operación a la Secretaría de Seguridad Pública

⁴²Leticia. A. Vargas Casillas, *Reformas en materia de Delincuencia Organizada y Seguridad Pública en los últimos cinco años*, México, Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000), UNAM, 2001, págs. 139-146

⁴³Efrén Arellano Trejo, *Políticas públicas contra la inseguridad*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública No. 8, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, págs. 34-40

(SSP), separando de esta forma la coordinación de acciones de seguridad de la Secretaría de Gobernación, con el fin de continuar con las reformas emprendidas previamente, siendo la más relevante la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP)⁴⁴.

Las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2000, indicaron que la instancia federal encargada de la seguridad pública se separaba de la Secretaría de Gobernación, mismas que anteriormente habían estado adscritas a la Subsecretaría de Seguridad Pública y Readaptación Social⁴⁵.

Con el triunfo de Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), se dio paso a la primera alternancia en el Gobierno de la República, y entre sus promesas de campaña estuvo poner fin a la delincuencia en todas sus manifestaciones.

Previo a su toma de protesta como Presidente de la República, conformó en su administración tres gabinetes: Desarrollo Social y Humano, coordinado por José Sarukhán; Crecimiento con Calidad, encabezado por Eduardo Sojo; y Orden y Respeto, dirigido por Adolfo Aguilar Zinser, éste último tenía como premisa ofrecer a los mexicanos las garantías mínimas de seguridad y justicia.

El gabinete de Orden y Respeto estuvo integrado por los siguientes funcionarios, quienes encabezaban las siguientes dependencias, tal y como se muestra en el siguiente cuadro⁴⁶.

⁴⁴Raúl Benítez Manaut, *La Seguridad Nacional en la Indefinida Transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox*, El Colegio de México, Foro Internacional, vol. XLVIII, no. 1-2, enero-junio 2008, págs. 184-186

⁴⁵Gloria Brasdefer Hernández, "Sistema Nacional de Seguridad Pública: Avances y Perspectivas", *Revista de Administración Pública*, No. 106, México, INAP, 2002, págs. 31-40

⁴⁶Cámara de Diputados, *Gabinete Integrado por el Presidente de la República Vicente Fox Quesada*, [en línea], México, Dirección URL: bit.ly/2u1Wp9c, [consulta: 13 de diciembre de 2018]

Cuadro 6

TITULAR	DEPENDENCIA
Santiago Creel Miranda	Secretario de Gobernación
Adolfo Aguilar Zinser	Consejero de Seguridad Nacional
Francisco J. Barrio Terrazas	Secretario de la Contraloría
Alejandro Gertz Manero	Secretario de Seguridad Pública
Juan de Dios Castro	Consejero Jurídico del Ejecutivo
María Teresa Herrera	Secretaría de Reforma Agraria
Marcial Rafael Macedo de la Concha	PGR
Clemente Ricardo Vega García	SEDENA
Marco Antonio Peyrot González	Secretaría de Marina

Fuente: Elaboración propia con información de la dirección URL: bit.ly/2u1Wp9c

Como aspecto central de la seguridad pública se mantuvo la PFP, institución de la cual quedó al mando el vicealmirante Wilfrido Robledo Madrid, quién al tomar posesión destacó que entre las deficiencias operativas se encontraba la falta de un número adecuado de elementos policiales capacitados para las tareas de seguridad pública. Por su parte, Alejandro Gertz Manero, primer secretario de Seguridad Pública, manifestó que el problema de la seguridad pública era complejo⁴⁷, porque se habían sumado a ésta, las amenazas tradicionales de la seguridad nacional como el narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo⁴⁸.

Es importante destacar que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contempló en el área de Orden y Respeto el reconocimiento de la inseguridad pública como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del gobierno federal. Ante este escenario, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se plantearon los principios generales y los criterios básicos para coordinar las acciones de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal, municipal y del entonces

⁴⁷Javier Ibarrola, *El Ejército y el Poder*, México, Océano, 2003, págs. 57-62

⁴⁸Raúl Benítez Manaut, *Idem*, págs. 188-201

Distrito Federal, en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia. Entre los objetivos que se plantearon destacaron los tres siguientes:

- Prevención del delito para garantizar la seguridad ciudadana;
- Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales; y
- Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A su vez, se establecieron las bases para coordinar las acciones sobre prevención del delito y combate a la delincuencia, donde los objetivos y estrategias se enfocaban en los siguientes aspectos:

1. Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana.
2. Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.
3. Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.
4. Reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal.
5. Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.
6. Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para robustecer las acciones emprendidas, se pusieron en marcha tres acciones prioritarias para la coordinación de estrategias con los otros poderes y los órdenes de gobierno, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la cual fungió como un puente entre la Federación y los estados en materia de seguridad pública; la Conferencia Nacional de Procuradores con el fin de intercambiar información, definir criterios, políticas coordinadas y capacitar; finalmente, la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública para colaborar y establecer medidas que permitieran el desarrollo de un servicio profesional policial.

Como consecuencia del sistema político-administrativo adoptado, en julio de 2002, Vicente Fox anunció la incorporación de 826 soldados a las filas de la PFP, decisión que se justificó arguyendo que no se contaba con recursos suficientes para el rubro de seguridad pública. En tanto, el secretario de Seguridad Pública,

Alejandro Gertz Manero, informó la suma de otros 1,500 elementos a la corporación policiaca reiterando que el problema de la inseguridad pública era la más alta prioridad del Gobierno Federal, colocándose como tema central en la agenda de Seguridad Nacional por los riesgos a la viabilidad del proyecto de país que los mexicanos necesitan.

De este modo, continuó el incremento de los elementos de seguridad pública, donde casi tres de cada cuatro servidores públicos en la SSP (72.6 por ciento del personal), eran policías uniformados.

En 2005, conforme lo señala Genaro García Luna, a la postre secretario de Seguridad Pública con Felipe Calderón, en México se contaba con 338,000 elementos de policía distribuidos como se indica en el cuadro siguiente y su estrategia de un modelo de policía para México, se constituía en el hecho de conformar una policía nacional profesional a través de la capacitación, controles de confianza y equipamiento con el fin de tener capacidad de reacción ante la delincuencia⁴⁹.

Tabla 7

CORPORACIÓN	CANTIDAD DE ELEMENTOS	PORCENTAJE
Preventivos Municipales	135,132	40.0
Preventivos Estatales	153789	45.5
Judiciales o Ministeriales	27602	8.2
Preventivos Federales	15261	4.5
Agentes Federales de Investigación	6289	1.8
Total	338,000	100

Fuente: Genaro García Luna, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?*

⁴⁹Genaro García Luna, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?*, México, Kan Sasana Printer, 2006, pág. 186

En sus líneas discursivas, Vicente Fox reconoció más de una vez que la justicia y la seguridad pública necesarias para la estabilidad y la paz social eran insuficientes y de baja calidad. Como respuesta el gobierno federal inició el retiro de diferentes policías de su tarea de preservación de la seguridad pública y lucha contra la criminalidad e integró al ejército como la institución encargada de tales funciones. Cabe destacar que ante este hecho, las empresas privadas de seguridad surgen como industria, debido al incremento sustancial en sus servicios, dando paso a la privatización de la seguridad.

Una designación que marcó el rumbo en el esquema de seguridad, es la designación del general de Brigada, Marcial Rafael Macedo de la Concha, como Procurador General de la República, acción que consolidó el proceso de militarización del área de seguridad pública. Este acontecimiento fue tomado como una subordinación hacia el Secretario de la Defensa Nacional y como efecto colateral, se incrementó notoriamente el número de militares en la procuraduría.

Lo anterior queda de manifiesto cuando se ve que ya para finalizar el sexenio, Vicente Fox invitó a los altos mandos militares del país a incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública, concediéndole a las Fuerzas Armadas un papel directo en el establecimiento de la política de seguridad pública. Con esta acción, Vicente Fox aumentó la participación de los mandos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México en dicha política, a través de los grupos de coordinación interinstitucional de cada estado de la República.

Dado el involucramiento de militares en acciones de tipo policial se deducen tres razones para este involucramiento: una, el bajo nivel de profesionalización y la creciente desconfianza pública con respecto a las policías; dos, las fuerzas armadas son las instituciones públicas con mayor credibilidad en la sociedad mexicana y proveen confianza al poder público en parte por sus funciones sociales, como el apoyo en desastres naturales mediante el DN-III; y tres, porque las fuerzas armadas

son las que cuentan con preparación para enfrentar situaciones de riesgo y amenazas de carácter interno⁵⁰.

De igual manera, al definir al fenómeno de las drogas como un asunto de seguridad nacional, el gobierno federal comprometió directamente a los militares en su combate: la seguridad pública entonces se volvió una competencia concurrente o de corresponsabilidad que compartieron los tres órdenes de gobierno como se indica en el artículo 21 constitucional; bajo esta lógica, la organización de las policías respondió por esta vía a un modelo de carácter descentralizado, en virtud de que ese momento y en un mismo ámbito territorial coexistieron policías federales, estatales y municipales.

Como acotación queda el hecho de que para el presidente Fox no resultaba trascendente que los soldados cumplieran labores policiacas, sin embargo, para la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Mary Robinson, la medida era motivo de preocupación, debido a que se partía de la concepción de ver a la inseguridad pública como una amenaza a la seguridad nacional⁵¹.

El primer gobierno de alternancia tomó la decisión de involucrar a los militares en misiones y funciones ajenas a su naturaleza castrense, optando por medidas transformadoras en la materia. La principal, la creación de la SSP que respondió a la necesidad de políticas públicas en materia de seguridad pública y establecer acciones contra la delincuencia en el ámbito federal, que comprendiera normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos, teniendo por objeto advertir la comisión de los mismos.

Podemos establecer que el primer gobierno panista inició el proceso de militarización de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, destinando una gran cantidad de recursos a las policías y dejando de lado la calidad

⁵⁰Marcos Pablo Moloeznik, *La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas*, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, México, 2005, págs. 169-212

⁵¹Raúl Benítez Manaut, *Ídem*, págs. 201-205

de sus servicios, sin someter a crítica y evaluación los proyectos de anteriores administraciones⁵².

Con la llegada de este nuevo régimen se generaron una serie de especulaciones en cuanto a la forma en que un gobierno habría que gestionar la administración pública federal. Como ya se señaló, la seguridad pública fue una de los temas más sentidos en la sociedad y se esperaba se sentaran bases sólidas para crear una institución estable y funcional como la Secretaría de Seguridad Pública. Desafortunadamente, desde el principio de ese sexenio surgieron diferencias entre los responsables de llevar a cabo actividades concernientes a este tema, siendo cabezas visibles de estas pugnas el secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, el procurador Rafael Macedo de la Concha y el secretario de Gobernación, Santiago Creel, principalmente por el papel que desempeñaban las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico⁵³.

Una de las acciones emprendidas más destacadas y llevadas a cabo con Vicente Fox fue la descentralización de la seguridad pública, propiciada con la creación de la SSP, manteniendo el SNSP y la PFP, como puntales de la coordinación para este tema, lo que coadyuvó a la construcción de la capacidad policial del gobierno federal.

No obstante los compromisos asumidos por Vicente Fox en el Plan Nacional de Desarrollo de que garantizar la seguridad pública sería la responsabilidad primaria y esencial de su gobierno, durante su sexenio no hubo ninguna reforma trascendente en seguridad pública.

⁵²Marcos Pablo Moloeznik, "Policía seguridad y transición política", *Seguridad pública, policía y transición política*, Ámsterdam, CEDLA, 2008, págs. 15-40

⁵³Jorge Fernández Menéndez, "Gertz y la SSP, otro pecado original del foxismo", [en línea], México, jorgefernandezmenendez.com, 15 de agosto de 2004, Dirección URL bit.ly/2wNP1Dm, [consulta: 16 de noviembre de 2018]

2.2 El fortalecimiento del esquema administrativo de la seguridad: 2006-2012

Nuestra legislación señala que la seguridad pública es una función atendida por el Estado de manera concurrente y coordinada por la Federación, estados y municipios, con el fin de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común: “el combate a la delincuencia, que requiere de la integración de esfuerzos y capacidades para atender la exigencia social de seguridad pública, ya que significa una de las mayores preocupaciones ciudadanas”⁵⁴.

Bajo esta premisa, Felipe Calderón hizo la declaratoria de guerra a la delincuencia organizada, debido a que no tenía establecida una estrategia de seguridad que permitiera hacer frente a este grave problema desde la óptica de la seguridad pública. No se contaban con los recursos suficientes, tanto humanos, tecnológicos y operativos, que le permitieran combatir eficientemente el incremento delictivo, hecho que concluyó con la necesidad de involucrar en todas las tareas a las fuerzas armadas para hacer frente al crimen organizado.

Así, el 7 de marzo de 2008 se presentó la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia⁵⁵, que se conformaba de 7 ejes:

- Eje 1. Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia;
- Eje 2. Prevención del delito y participación ciudadana;
- Eje 3. Desarrollo institucional;
- Eje 4. Sistema penitenciario;
- Eje 5. Combate a la corrupción;
- Eje 6. Tecnología: Plataforma México;
- Eje 7. Indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.

⁵⁴Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, con proyecto de Decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, [en línea], Cámara de Diputados, México, Dirección URL: bit.ly/2q7Eduu, [consulta: 20 de diciembre de 2018]

⁵⁵Secretaría de Seguridad Pública, *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, [en línea], México, Dirección URL: bit.ly/2CbsBMU, [consultado: 4 de noviembre de 2018]

Con estas acciones se buscó restablecer el sentido original de la función de seguridad pública del Estado, cuya premisa es proteger y servir a la sociedad, bajo principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. A su vez, en dicho evento, Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública, indicó que para la estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia se requería de una efectiva colaboración entre los tres niveles de gobierno, para lo cual se desarrollarían las siguientes acciones:

1. Crear Plataforma México como Sistema Único de Información Criminal;
2. Evaluar al personal policial y aplicar exámenes de control de confianza para policías de los municipios, estados y la Federación;
3. Formar y capacitar con estándares internacionales para contar con cuerpos de policía de calidad;
4. Establecer el servicio civil de carrera policial;
5. Equipar a las corporaciones de seguridad pública con infraestructura técnica y de operación suficiente;
6. Reestructurar el Registro Público Vehicular;
7. Potenciar las instancias de coordinación y de operativos conjuntos;
8. Impulsar un combate enérgico contra el narcomenudeo, potenciando la denuncia ciudadana a través del servicio telefónico 089.
9. Garantizar la transportación segura de pasajeros y mercancías, así como la protección a los usuarios de cajeros automáticos; y
10. Instrumentar un sistema de indicadores de medición compartidos con la sociedad.

El tema que siempre estuvo presente en la agenda de gobierno de Felipe Calderón fue la seguridad y aunque en el sexenio de Vicente Fox se enfrentaron problemas de inseguridad, las cifras no registraron los índices alcanzados al finalizar el *calderonismo*. El hecho es simple, el número de cárteles aumentó más del doble debido a la atomización de los grupos del crimen organizado. Cifras de miles de muertos y de desaparecidos en el sexenio 2006-2012 refuerzan la idea de que la estrategia no fue la correcta y a pesar del incremento de los índices delictivos, nunca se hizo nada para cambiarla y optar por otras medidas.

Calderón decretó la guerra al crimen organizado enfocada en el plano militar, decisión que limitó los procedimientos constitucionales ordinarios que existían para perseguir a la delincuencia, apostando por el uso de la fuerza. De acuerdo con cifras oficiales, el total de muertes por este motivo desde diciembre de 2006 a diciembre de 2011 fue de 47,515. Siendo 2010 y 2011 los años más violentos. Como consecuencia, el Ejército, según denuncias ciudadanas y de organismos públicos y privados acreditados, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, incurrió en graves violaciones de los Derechos Humanos⁵⁶.

Una de las prioridades de la agenda gubernamental fue el combate frontal a las bandas de narcotraficantes y a partir de ello, se le concedió un papel medular a las fuerzas armadas en apoyo a esas tareas. Se pueden identificar tres consecuencias de esta estrategia: el incremento de la tasa de homicidios; la desaparición de personas (ambos casos atribuidos a enfrentamientos entre cárteles), y violaciones a los derechos humanos.

Desde el inicio de su gestión, Felipe Calderón trató de desaparecer las policiales municipales para dar paso a la creación de la Policía Nacional Única, mediante la fusión de las fuerzas de investigación y preventivas, acción que conllevaría la coordinación en todas las jurisdicciones, a fin de mantener una unidad de mando, facilitando la operación, propuesta que fue presentada en octubre de 2010 al Congreso de la Unión⁵⁷. La idea no tuvo eco entre los partidos de oposición, debido a que planteaba otorgar a las policías estatales el mando sobre las municipales con la posibilidad de que la Policía Federal asumiera el mando y la conducción de las policías estatales, es decir que la cadena de mando la asumiera la autoridad federal.

Sin embargo, el diseño de su política gubernamental tuvo deficiencias en la planeación, programación y control, ya que las acciones fueron correctivas en lugar

⁵⁶Alonso Ontiveros, *et. al.*, "El uso de la fuerza pública en un Estado Democrático de Derecho", *Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)*, México, 2011, págs. 13-14

⁵⁷Daniel Sabat, *Police reform in Mexico: advances and obstacles*, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, México, 2010, p. 23

de preventivas. No surgió a partir de un diseño que diera cobertura a los territorios donde se enfocaba el problema de inseguridad.

Algo a destacar fue el apoyo económico y político que se enfocó en la Secretaría de Seguridad Pública Federal a cargo de Genaro García Luna, quien generó divergencias entre los secretarios del gabinete de seguridad por el protagonismo asumido por éste en la toma de decisiones.

Estas debilidades adquirieron un incremento por la descentralización⁵⁸ política y administrativa que el país vivió a partir del cambio de régimen con Vicente Fox. La transición democrática marcó el fin de un régimen autoritario centralizado⁵⁹, el cual se basaba en un Ejecutivo federal fuerte con la capacidad para controlar a los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada. Al tener un Estado descentralizado y débil institucionalmente, no se pudo controlar a todos los actores políticos y sociales, surgiendo casos como el de Michoacán, donde el crimen organizado se apropiaba del 30% del presupuesto anual de obra pública de los municipios⁶⁰.

En el cuadro 8 se observa que cinco de los principales delitos registrados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública muestran una tendencia al alza, lo que conlleva escasos resultados en la estrategia desarrollada⁶¹.

⁵⁸Esparcir las atribuciones de la autoridad que existen en un punto, distribuyéndolas ampliamente en los demás puntos del territorio nacional. Es, en suma, sacar del centro único o prevaeciente las atribuciones situadas en él y distribuirlas entre los otros centros que se encuentran en el espacio territorial del Estado nacional. La descentralización administrativa, por tanto, sería transferir atribuciones del gobierno federal a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, véase Omar Guerrero Orozco, “Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias”, *Revista de Administración Pública*, No. 63-64, México, julio-diciembre de 1985, págs. 27-35.

⁵⁹Situar todos los intereses especiales en las mismas manos y radicarlos en el mismo lugar. Es la respuesta a la necesidad de reunir en un punto el conocimiento y la dirección de las personas y de las cosas, de modo que la voluntad nacional llegue a todos los puntos del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus pobladores; *Ibidem*.

⁶⁰Gerardo Hernández Hernández, “Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012”, [en línea], *Política y Cultura*, No. 44, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2015, Dirección URL: bit.ly/2SUyDIT, [consulta: 12 de enero de 2019].

⁶¹Sistema Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Ídem.*, [consulta: 12 de enero de 2019]

Otro dato indicativo de la falta de resultados es que de 2006 a 2012, el INEGI reportó 132,065 homicidios en el sexenio de Felipe Calderón, en tanto con Vicente Fox se dieron 70,899 defunciones por homicidio, dato que representó un aumento de 86%, con lo cual la tasa de homicidios dolosos pasó de 9.7% por cada cien mil habitantes revirtiendo la tendencia decreciente de las dos décadas anteriores.

Cuadro 8

AÑO	HOMICIDIO DOLOSO	SECUESTRO	EXTORSIÓN	ROBO VEHÍCULO CON VIOLENCIA	ROBO VEHÍCULO SIN VIOLENCIA
2007	10,253	438	3,123	27,073	136,058
2008	13,155	907	4,869	32,462	161,355
2009	16,118	1,162	6,332	42,673	159,654
2010	20,143	1,223	6,116	61,149	171,158
2011	22,409	1,433	4,589	71,825	161,137
2012	21,459	1,421	7,280	62,275	146,429
TOTAL INCREMENTO (%)	103,537 (109%)	6,584 (224%)	32,309 (133%)	297,457 (130%)	935,791 (7%)

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del SNSP, 2018.

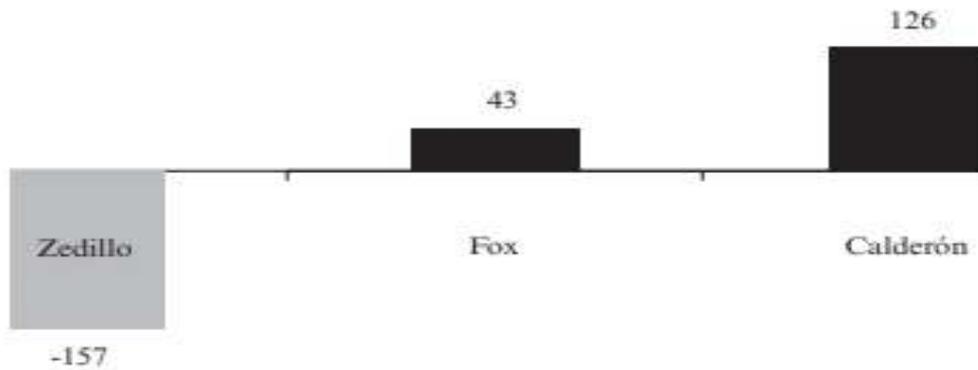
Datos de la SSP señalan que de diciembre de 2006 a junio de 2011, fallecieron 2,886 elementos de seguridad, pertenecientes a los tres órdenes de gobierno por ejecución, enfrentamientos y agresiones en contra de la autoridad. Las corporaciones de policías municipales fueron las que reportaron el mayor número de fallecidos.

A su vez, vemos que el número de operativos creció significativamente y en la gran mayoría participaron el Ejército, la Marina y la Policía Federal junto con las policías estatales y municipales. En menor medida se dieron otros despliegues con la participación sólo de las fuerzas federales. Cabe destacar que fue significativa la presencia del número de elementos federales desplegados, ya que en 2005 hubo un promedio anual de 37,253, en tanto para 2011 fue de 49,650⁶².

⁶²Catalina Pérez Correa, *México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal*, [en línea], Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2018, Dirección URL: bit.ly/2L521Hb, [consulta: 15 de enero de 2019]

Cuadro 9

Incidencia total de delitos⁶³ por cada 100 mil habitantes (1997-2011)



Fuente: Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2012

Cuadro 10

Presidente	Erradicación de cultivos (hs)	Decomisos						
		Marihuana (tons)	Cocaína (tons)	Heroína (kg)	Psicotrópicos (kg)	Vehículos	Armas	Detenidos
Salinas	26,549	456	42	163	189,590	2,559	4,026	15,872
Zedillo	46,501	1,237	27	227	1,364,786	3,351	9,556	10,744
Fox	76,223	1,938	24	326	9,744,188	2,389	6,231	14,289
Calderón	32,756	1,970	22	351	12'245,736	13,272	26,948	20,529

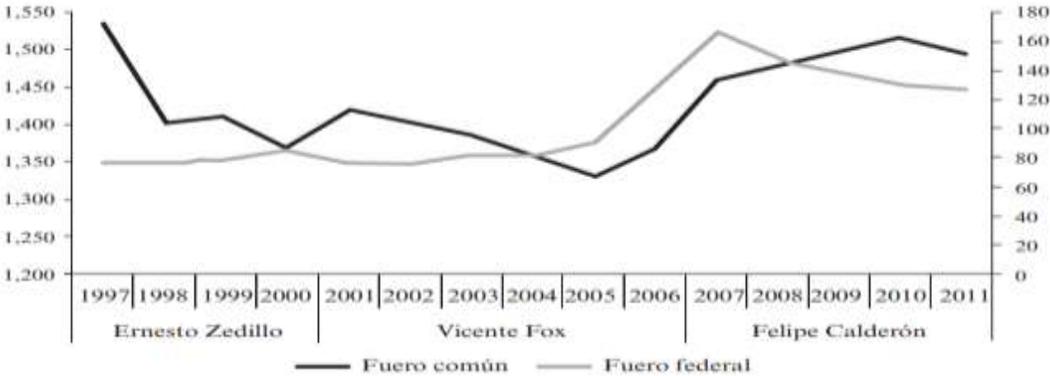
Fuente: *Ibidem*.

La información previa demuestra que la estrategia también tuvo pobres resultados, ya que durante el gobierno de Calderón se erradicaron 32,756 hectáreas de plantíos ilícitos, mientras que durante el sexenio de Vicente Fox se exterminaron 76,223 hectáreas, 43,767 hectáreas menos de 2006 a 2012.

⁶³Las estadísticas de incidencia total de delitos se determinan principalmente por los delitos del fuero común.

Asimismo, es notorio el incremento de los delitos por cada 100 mil habitantes, donde las transgresiones al fuero federal tuvieron un repunte significativo. La gráfica siguiente también muestra que los delitos tanto del orden común como del fuero federal en el sexenio de Ernesto Zedillo se mantuvieron a la baja y se sostienen con Vicente Fox, mientras que con Felipe Calderón se disparan considerablemente como respuesta a la política de guerra al crimen organizado.

Cuadro 11
Delitos por cada 100 habitantes (1997-2011)



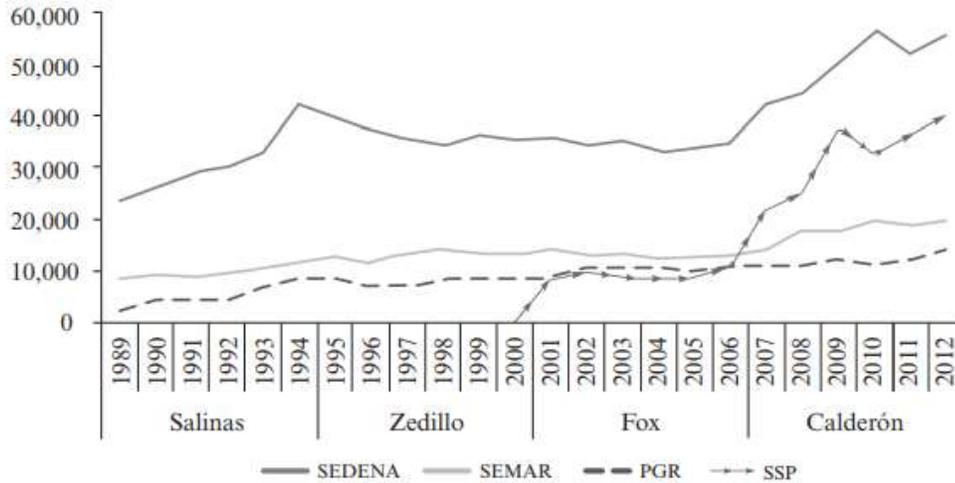
Fuente: *Ibidem*.

Otro de los indicadores que demuestran que a pesar de los recursos económicos destinados a la consolidación de la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal los resultados no fueron los deseados; a partir de 2007 el presupuesto asignado a seguridad tuvo un incremento considerable en comparación con otras dependencias del sector seguridad como se muestra en los cuadros 12 y 13⁶⁴.

⁶⁴Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios", *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2012, págs. 73-82

Cuadro 12

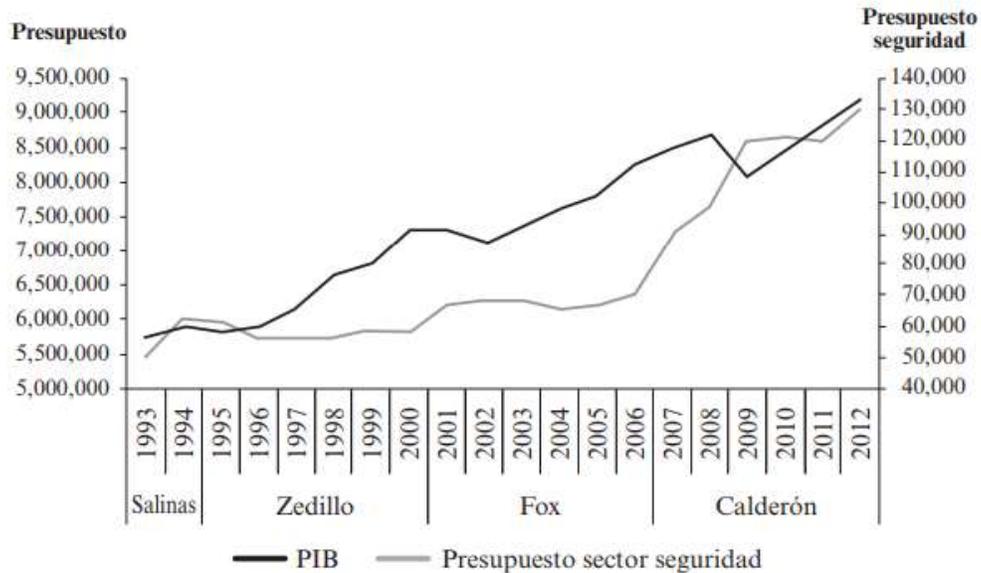
PRESUPUESTO DE LAS CUATRO PRINCIPALES DEPENDENCIAS
DEL SECTOR SEGURIDAD
(millones de pesos constantes)
(1989-2012)



Fuente: *Ibidem*.

Cuadro 13

EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PRESUPUESTO
DE LAS CUATRO DEPENDENCIAS DEL SECTOR SEGURIDAD
(millones de pesos)
(1993-2012)



Fuente: *Ibidem*.

En definitiva, se aprecia que entre los claroscuros que todo gobierno tiene se debe reconocer que los principales avances en seguridad pública se dieron en innovación tecnológica, mismos que no fueron aprovechados por la administración precedente. Se destacan entre esos progresos la puesta en marcha de Plataforma México⁶⁵, el proceso de profesionalización de los elementos de la PF y la mejora de sus condiciones de trabajo, la creación de la División Científica, que contaba con laboratorios forenses de última generación para la investigación criminalística, detección de huellas digitales, análisis de voz o balística, la investigación de delitos cibernéticos, principalmente.

⁶⁵Concepto tecnológico avanzado de telecomunicaciones y sistemas de información, que integró las bases de datos relativas a la seguridad pública, con la finalidad de contar con todos los elementos de información, para que las instancias policiales y de procuración de justicia de todo el país, llevaran a cabo las actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías y sistemas homologados.

CAPÍTULO 3

Razones de la desaparición de la SSP

Como se ha visto en los capítulos precedentes, la creación de una dependencia encargada de la seguridad pública obedeció a un contexto político que se mantuvo durante doce años, donde la alternancia partidista en el gobierno federal propició la creación de un nuevo modelo policial y de seguridad, en gran medida por la centralización de funciones que tenía el régimen priista. Sin embargo, la descentralización política y administrativa llevada a cabo por las administraciones panistas careció de controles e incentivos de coordinación interinstitucional, donde los intereses personales permearon en contra de los objetivos institucionales planteados, anteponiéndose las decisiones personales. La crisis de violencia, aunque provocada por factores diversos, se convirtió pronto en un problema de gobernabilidad originada por los cárteles y la confrontación con las fuerzas federales.

Los escasos resultados que tuvo el combate a la delincuencia decretado por el presidente Felipe Calderón Hinojosa propiciaron que el gobierno entrante, encabezado por Enrique Peña Nieto, llevara a cabo un replanteamiento de la estrategia de seguridad pública.

La centralización de la seguridad pública en una dependencia, fiel al estilo priista de gobernar, surge a partir de la idea de que con ello se tendría mayor coordinación y control en la ejecución de las políticas de seguridad pública. Cuando un Estado es más fuerte se favorece el régimen político y la concentración de poder en los gobernantes, haciendo más vertical la forma de ejercer el poder, reduciéndose la probabilidad de que la inseguridad sobrepase la regulación establecida, lo cual contribuye a tener menores niveles de violencia por enfrentamientos entre organizaciones criminales antagónicas.

Por el contrario, cuando el Estado es débil y el poder está descentralizado, hay mayor probabilidad de la multiplicación de grupos criminales fuera del control estatal, propiciándose un incremento en la violencia producto de las disputas por el

control de las actividades ilícitas en una región o determinada plaza, al carecer de una autoridad política fuerte, preparada para imponer el control y establecer las reglas y los acuerdos⁶⁶.

Aunado a lo anterior, la debilidad institucional de la Secretaría de Seguridad Pública creció, en gran medida, producto de los escándalos mediáticos en los que se vio envuelta y de las pugnas internas, auspiciadas por su titular Genaro García Luna, con otros integrantes del gabinete de seguridad como los secretarios del Ejército, Marina y Procuraduría General de la República⁶⁷.

3.1. Enfoque de la seguridad pública como objeto de la política interna

Previo a tomar posesión como presidente de la República, Enrique Peña Nieto delineó lo que sería su plan de seguridad pública señalando que haría cambios en la estrategia de combate a la delincuencia y que partiría de un análisis interno, así como intercambiar experiencias con mandatarios de otros países con los que sostuvo diversas reuniones sobre seguridad. El punto medular siempre presente fue hablar de *coordinación*. Para lo cual se elaboró un diagnóstico de seis puntos que sirvió de base para delinear los temas de seguridad⁶⁸:

1. Planear y distribuir tareas precisas y responsabilidades institucionales evitando improvisación y descoordinación de esfuerzos;
2. Instalar la comisión intersecretarial donde cada dependencia federal tendría una responsabilidad;
3. Poner en marcha un Programa Nacional de Derechos Humanos fortaleciendo las áreas del gobierno en la materia, creando una instancia que diera seguimiento a la instrumentación;

⁶⁶Héctor Chincoya Teutli, “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)”, *Revista IUS*, vol. 8, No 34, julio-diciembre de 2014, págs. 61-80

⁶⁷Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., *La reestructuración del aparato de seguridad pública*, [en línea], México, 2012, Dirección URL: bit.ly/2J8wxPC, [consulta: 18 de enero de 2019]

⁶⁸Jorge Retana Yarto, “El Plan de Seguridad de Peña Nieto”, [en línea], México, Contralinea.com.mx, 30 de Junio de 2013, Dirección URL: bit.ly/2H9IRNY

4. Desarrollar un sistema de coordinación y cooperación conducido por la Secretaría de Gobernación, dividido en cinco regiones operativas para aumentar la eficacia en el combate al crimen organizado;
5. La Policía Federal sería reorganizada, creándose la Gendarmería Nacional, un nuevo cuerpo policial que contaría con 10 mil elementos de perfil militar; y
6. Establecer mecanismos estrictos de evaluación con indicadores precisos y claros, medibles y transparentes.

Estos seis puntos establecieron la pauta para centralizar la seguridad pública del país, declarándose que el objetivo era pasar de un programa punitivo a uno de prevención del delito.

Asimismo, se dio entrada a la creación de un Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que revisara y atendiera la problemática de la descomposición del tejido social.

Ante el desafío que representó el tema de seguridad pública, Enrique Peña Nieto señaló que sus prioridades se enfocarían en reducir la delincuencia y la violencia, en lugar de combatir las organizaciones de tráfico de drogas, dirigiendo los esfuerzos a eficientar la coordinación entre las áreas de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018⁶⁹ se estableció que la seguridad pública se mantenía como un pendiente, situación que continuaba deteriorándose, debido a que la presencia e impunidad de los grupos criminales en algunas zonas del país representaban una amenaza a la estabilidad y capacidad para imponer la legalidad por autoridades parte de estatales y municipales.

Como solución se planteó el diseño de una nueva estrategia con la que se recuperara la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales a través de la generación de mejor inteligencia para la seguridad pública en la toma de decisiones, fortaleciendo la interconexión y la metodología para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema delincriminal. Acciones

⁶⁹Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [en línea], México, 2013, Dirección URL: bit.ly/2FFnAyA, [consulta: 26 de octubre de 2018]

para salvaguardar la vida, la libertad y los bienes de los mexicanos, además de contar con una policía eficaz y confiable para transformar su desempeño con el fin de eliminar conductas de violaciones a los derechos humanos.

Dentro de la estrategia de seguridad el cambio más representativo en la estructura policial fue la eliminación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) transfiriéndole a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) las responsabilidades y ofreciendo la idea de que este cambio facilitaría la coordinación entre las diversas dependencias en la materia.

Al mismo tiempo, la Policía Federal pasó a formar parte de la estructura de la recién creada Comisión Nacional de Seguridad (CNS) dependiente de la SEGOB, dando pie a la centralización de un comando, utilizado por gobiernos anteriores del PRI, donde se concentraban prácticamente todos los asuntos internos⁷⁰.

Sobre el particular, el general colombiano Luis Enrique Montenegro, uno de los asesores en materia de seguridad del presidente electo Enrique Peña Nieto, aseguró que era un error la desaparición de la SSP y que la decisión de integrar la SSP y la PF a la SEGOB tenía un tinte político y no formaba parte de algo tan relevante como el aspecto técnico-científico: “Lo lógico es construir sobre lo construido, en todo caso hacer ajustes en la SSP para lograr mayor eficiencia en el manejo de las políticas de seguridad pública, conociendo sus debilidades y fortalezas, pero no bajarle el perfil subordinándola a Gobernación. Es un error garrafal”⁷¹.

La razón, al igual que en los gobiernos panistas, obedeció a cuestiones de índole político y no a situaciones de mejora administrativa que favorecieran la eficiencia de la gestión gubernamental, lo cual se justificó señalando que la seguridad pública era un asunto de gobernabilidad y correspondía a la SEGOB coordinar la

⁷⁰Maureen Meyer, *La Policía en México Muchas reformas, pocos avances*, [en línea], Washington, EUA, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), mayo de 2014. Dirección URL: bit.ly/2qhrByl, [consulta: 28 de octubre de 2018]

⁷¹s/a, “Desaparecer la SSP es un error garrafal: ex jefe de asesor de Peña Nieto”, [en línea], México, SIPSE.com, 25 de Noviembre de 2012, Dirección URL: bit.ly/2sx3rmV, [consulta: 29 de octubre de 2018]

centralización de la interlocución donde un solo funcionario tuviera facultades y potestades claras, y no tres o cuatro que intervinieran en la toma de decisiones⁷².

Esta acción inicial, fue parte de un diagnóstico erróneo, ya que dio pie al desmantelamiento de toda la estructura de seguridad, relajando los protocolos, abandonando la estructura de control de penales, aspectos que tuvieron como consecuencia el desperdicio del conocimiento y experiencias adquiridas en los años previos. Además de no considerar factores sociales que intervienen en la inseguridad y que fueron excluidos de las políticas de seguridad como la percepción de tratar a jóvenes y adolescentes como delincuentes potenciales, el incremento de delitos en los estados fronterizos, que representa un enorme riesgo, ya que el narcotráfico en esas regiones ha construido redes delincuenciales complejas, así como el incremento de la población y la consecuente disminución de la calidad de vida⁷³.

Al mismo tiempo, se desdeñaron los avances que existían en cuanto a capacitación y equipamiento tecnológico logrados en la gestión de Felipe Calderón.

Una de las acciones donde se privilegió el tema de seguridad dentro de la agenda de gobierno fue la firma del Pacto por México⁷⁴. Uno de los cinco acuerdos generales y medulares para la gestión administrativa fue el correspondiente a Seguridad y Justicia, que tuvo como premisa la prevención de la comisión de ilícitos a través de programas de carácter social que generaran empleos y atendieran zonas marginales; el otorgamiento de becas a estudiantes y apoyos a adultos mayores; así como establecer un esquema de investigación y persecución de delitos del orden común y federal, detectando los puntos rojos donde opera la delincuencia organizada en el país.

⁷²Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., *Idem*, [consulta: 2 de febrero de 2019]

⁷³David Fuentes Romero, "Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales", [en línea], México, *Estudios Fronterizos*, Vol.8, No.15 2007, junio de 2007, págs.147-153. Dirección URL: bit.ly/2C6TAc7, [consulta: 20 de noviembre de 2018]

⁷⁴Acuerdo suscrito entre las principales fuerzas políticas, mediante el cual se logró la aprobación de siete reformas constitucionales, con lo que se buscó el fortalecimiento del Estado mexicano a través del diálogo y el alcance de acuerdos. Fue firmado el 2 de diciembre del 2012 entre el presidente Enrique Peña Nieto y los entonces dirigentes de los partidos Acción Nacional (PAN), Gustavo Madero Muñoz; Revolucionario Institucional (PRI), Cristina Díaz Salazar, quien era la presidenta interina; y de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Zambrano Grijalva.

Partiendo de las consideraciones previas se pretendió la creación de un esquema de policías estatales y convertir a los policías municipales en policías de proximidad; reformar el artículo 115 constitucional, a fin de hacerlo acorde con dichos planteamientos y con ello permitir que las funciones de tránsito y seguridad pública de carácter local quedaran a cargo del municipio; que el servicio de seguridad pública respecto de los delitos del fuero común en los que se involucraran dos o más municipios fueran responsabilidad de la Policía Estatal, y finalmente, que en relación a los delitos de delincuencia organizada y aquellos que por sus características puedan ejercer la facultad de atracción, quedaran bajo responsabilidad del orden federal. De esta manera las atribuciones municipales, estatales y federales quedarían jurídicamente establecidas para prestar el servicio de seguridad pública sin violar la autonomía municipal⁷⁵.

3.2. Enfoque de la coordinación efectiva

Como se ha expuesto, la nueva estrategia de seguridad tuvo como objetivo fundamental centralizar en una dependencia y en un funcionario la interlocución con facultades y potestades claramente definidas para evitar que las instancias de seguridad y sus responsables ejercieran gestiones contrarias a las decisiones ejecutadas por un solo mando y con ello evitar duplicidad de acciones enfocadas a un mismo objetivo.

Lo anterior quedó claro con las declaraciones de Enrique Peña Nieto en la 34ª. Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública en la que anunciaba que “una mayor coordinación institucional nos permitirá, sin duda, avanzar hacia el México en paz que merecen y demandan todos los mexicanos”. De igual forma, destacó que la coordinación efectiva y la inteligencia eficaz distinguirían la nueva política pública de seguridad⁷⁶.

El primer funcionario responsable de la seguridad pública en el sexenio de Enrique Peña Nieto fue Manuel Mondragón y Kalb, quien fungió como comisionado

⁷⁵Arturo Mansilla Olivares, *op. cit.*, págs. 450-454

⁷⁶Presidencia de la República, *34ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, [en línea], México, 27 de agosto de 2013, Dirección URL: bit.ly/2VLCTdK, [consulta: 1 de noviembre de 2018]

nacional de Seguridad Pública durante 14 meses; él fue quien inició el desmantelamiento de la SSP y quitó atribuciones a la Policía Federal, las cuales se integraron al CISEN y a la PGR⁷⁷.

Dentro del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018⁷⁸ uno de los documentos rectores de la administración pública para el tema de seguridad, en el apartado 2: “Seguridad y Justicia”, se da cuenta de que la inseguridad se ha convertido en uno de los temas que más preocupa a las familias mexicanas, en gran medida porque la crisis de violencia e inseguridad está estrechamente relacionada con el incremento de la incidencia delictiva ocurrida en los últimos años.

Aunado a lo anterior, se estableció que el crecimiento de las organizaciones criminales encontró un escenario de escasa coordinación entre los tres órdenes de gobierno, una creciente desconfianza entre corporaciones de seguridad y relativa resistencia a la colaboración conjunta. Por lo que respecta a la Policía Federal se señaló que en la administración 2006-2012 hubo un crecimiento considerable de elementos al pasar de 6,489 elementos en 2006 a 36,940 en 2012, cuando lo que debía realizarse era incrementar su capacidad operativa para llegar a zonas del país donde debe existir presencia permanente de la fuerza del Estado mexicano.

Este diagnóstico ubicó como factores de riesgo que originan violencia y delincuencia la marginación, la pobreza, el debilitamiento del tejido social, el abuso de drogas legales e ilegales, la falta de oportunidades laborales y oportunidades educativas, derivados de las siguientes situaciones:

- De tipo individual: intolerancia a la frustración, escaso manejo de situaciones de estrés y cultura de la violencia;

⁷⁷Cabe destacar que una de las acciones que funcionaron eficientemente en el combate a la inseguridad fue Plataforma México, que sirvió de instrumento de consulta a una base de datos a nivel nacional para la identificación de presuntos delincuentes, tecnología que terminó fraccionándose, junto con el área de inteligencia que se había constituido en la Policía Federal y que pasaron a formar parte del CISEN, actividades que regresaban a esta dependencia, solo que ahora sin sus correspondientes áreas operativas. De igual manera se procedió a redefinir la relación de inteligencia con Estados Unidos, véase Jorge Fernández Menéndez, “La Inteligencia Sexenal”, [en línea], México, excelsior.com.mx, 16 de Julio de 2015, Dirección URL: bit.ly/2J6qgIm, [consulta: 30 de octubre de 2018]

⁷⁸Secretaría de Gobernación, *Programa Sectorial de Gobernación 2013*, [en línea], México, 12 de Diciembre de 2013, Dirección URL: bit.ly/2aUH7KW, [consulta: 30 de octubre de 2018]

- De tipo familiar: problemas de comunicación, adicciones, violencia familiar;
- De tipo comunitario: desorganización, falta de confianza, cohesión y reciprocidad; y
- De tipo social: pobreza, desigualdad, desempleo, deserción escolar, embarazo adolescente
- De tipo institucional: altos niveles de corrupción, desconfianza de la comunidad en las instituciones.

Del mismo modo, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018⁷⁹ se dio a conocer un diagnóstico donde se desarrollaron ocho aspectos tocantes con la seguridad durante el periodo 2006-2013:

1. Contexto: la estrategia de seguridad tuvo como pilares el combate frontal a las organizaciones delictivas;
2. Escalamiento de la violencia: las denuncias por el delito de homicidio doloso de 2006 a 2012 se incrementaron en 84%;
3. Debilidad Institucional y Escasa Coordinación:
 - i. Debilidad en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno;
 - ii. Corrupción dentro de las instituciones;
 - iii. Desconfianza y distanciamiento de la ciudadanía.
4. Delitos que Afectan el Patrimonio de las Personas: representaron el 30% del total de delitos del fuero común y tuvieron un incremento del 27% de 2006 a 2012;
5. Economía Ilegal y Delitos de Mayor Impacto a los Sectores Productivos: frena el desarrollo económico, limita la productividad y aumenta los costos de operación de las empresas;
6. Delitos Cibernéticos: uso de estas tecnologías para coordinar y cometer delitos de alto impacto, como pornografía infantil, secuestro, extorsión y trata de personas;

⁷⁹Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, [en línea], México, 30 de Abril de 2014, Dirección URL: bit.ly/Se0e7z, [consulta: 31 de octubre de 2018].

7. Sistema Penitenciario Nacional: fallas en evitar que algunos internos continúen delinquirando, ya que existen redes delictivas que operan desde los centros penitenciarios y victimizan a la sociedad; y
8. Planteamiento de la Estrategia de Seguridad Pública.

Este análisis concluía que la ciudadanía confiaba menos en las policías, ya fueran preventivas, tránsito municipal, estatales, ministeriales o judiciales, además del ministerio público, contrario a la aceptación que mantenían el Ejército y la Marina.

En este contexto, a diferencia del sexenio anterior, donde se criticó la falta de coordinación entre las dependencias responsables de la seguridad y sus titulares, en el gobierno de Enrique Peña se establecieron, desde el inicio, los canales operativos e informativos para evitar divergencias y contradicciones en los planteamientos establecidos por la administración entrante.

Con este fin, se establecieron las dependencias federales con alguna responsabilidad en la política de seguridad pública⁸⁰.

Cuadro 14

Dependencia	Atribuciones
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendentes a salvaguardar la integridad y los derechos de las personas
Comisión Nacional de Seguridad (CNS)	Proponer políticas, programas y acciones tendentes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes, así como coordinar y supervisar su ejecución
Policía Federal (PF)	Salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, así como prevenir la comisión de delitos

⁸⁰Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación núm. 1207 Política de Seguridad Pública*, [en línea], México, Dirección URL: bit.ly/2HoiHeg, [consulta: 26 de enero de 2019]

Dependencia	Atribuciones
Servicio de Protección Federal (SPF)	Instrumentar la política de protección a espacios federales y promover la adopción de medidas básicas de seguridad para la prevención del delito
Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	Organizar y administrar los establecimientos federales, para la detención de personas procesadas, la ejecución de sentencias y la aplicación de tratamientos
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)	Conducir, impulsar y propiciar el cumplimiento de los fines y objetivos del SNSP, y su funcionamiento eficaz, en concordancia con el CNSP
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones con recursos de procedencia ilícita
Servicio de Administración Tributaria (SAT)	Proporcionar a la SHCP la información para la presentación de denuncias o querellas ante el MPF por los hechos que puedan constituir conductas delictivas
Procuraduría General de la República (PGR)	Investigar y perseguir los delitos del orden federal; recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito
Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI)	Diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de sistematización y análisis de la información relativa al fenómeno de la delincuencia
Consejo de la Judicatura Federal (CJF)	Coadyuvar a que la sociedad reciba justicia pronta, completa, gratuita e imparcial

A su vez, para una coordinación efectiva se realizaron las designaciones de los integrantes tanto del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) como del

Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), en el cual el consejo era el órgano superior del sistema, siendo sus atribuciones e integración las siguientes:

Cuadro 15
Consejo Nacional de Seguridad Pública



Cuadro 16
Integración



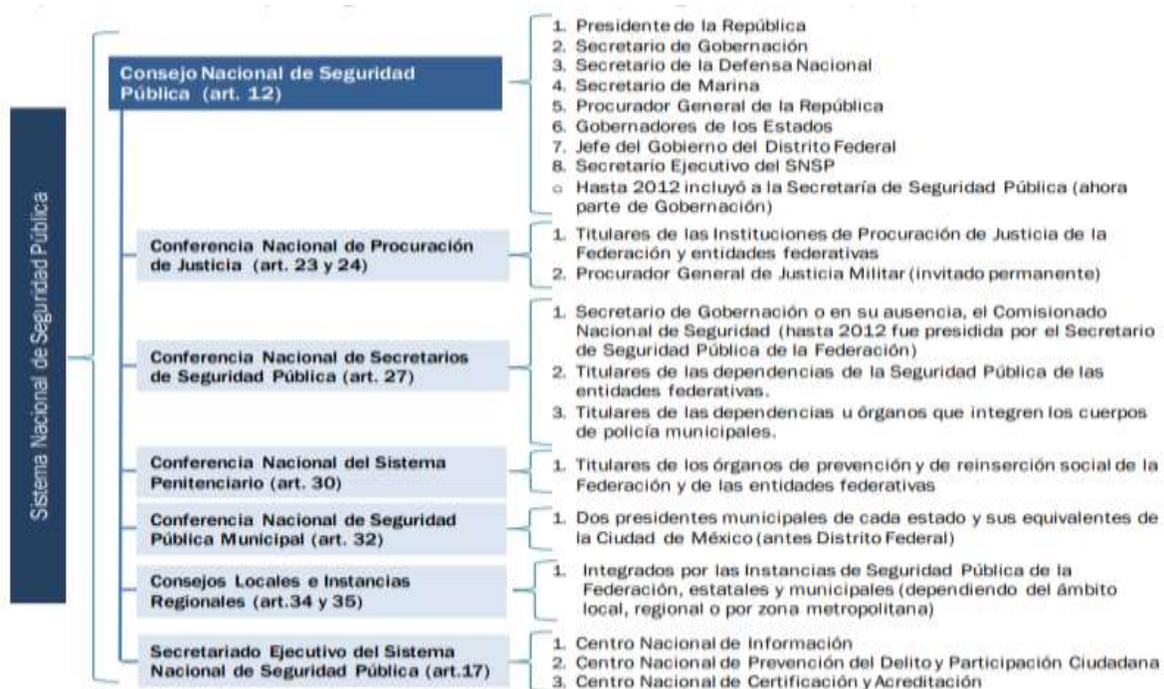
Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Por lo que se refiere al SNSP, tenemos que es el organismo que sienta las bases de coordinación y distribución de competencias en materia de seguridad

pública entre la Federación, las entidades federativas y municipios, bajo la directriz del CNSP y entre sus atribuciones se destacan⁸¹:

- Formular y evaluar las políticas y estrategias;
- Proponer y evaluar el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia;
- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos;
- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las instituciones de Seguridad Pública; y
- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en las políticas de prevención del delito e instituciones de seguridad pública.

Cuadro 17
Integración del CNSP



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁸¹Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *¿Qué es el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)?*, [en línea], México, 26 de Octubre de 2016, Dirección URL: bit.ly/2EPwrhi, [consultado: 30 de octubre de 2018]

Aunado a los aspectos previos creados con el fin de tener una coordinación efectiva, la creación de la Gendarmería Nacional⁸² busco fortalecer las actividades operativas que implicarían una redefinición de las prioridades administrativas y presupuestales en seguridad y justicia.

Al mismo tiempo otro de los compromisos que se promovieron fue la adopción de un Mando Único Policial, en el cual se fusionarían las fuerzas policiales estatales y municipales con una cadena de autoridad única, esto a fin de combatir la corrupción policial, particularmente a nivel municipal, y mejorar la coordinación entre las diferentes fuerzas policiales, adoptando un enfoque estado por estado, lo que conllevaría acuerdos de coordinación entre los gobernadores y alcaldes de cada entidad federativa.

3.3. El argumento delictivo

Como se ha argumentado, al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto la falta de resultados en el combate a la inseguridad por parte del gobierno de Felipe Calderón dio pie a la realización de ajustes que se creyeron necesarios para enfrentar este flagelo creciente.

Sin embargo, vemos que en la etapa final de ese gobierno la estrategia implementada también ha carecido de resultados positivos como fue reconocido por el presidente Peña Nieto, quien señaló que la política de seguridad pública no fue lo 'suficientemente acertada' porque no dio los resultados que nos trazamos: "Sin duda hoy reconocemos que en el ámbito de la seguridad pública hay mucho por hacer. Sigue siendo todavía uno de los retos mayores, quizá el de mayor necesidad de acometer, para que realmente nuestro país alcance condiciones de plena paz y de plena tranquilidad"⁸³.

⁸²Cuerpo policial que formaría parte de una división de la Policía Federal. La propuesta original señaló que se conformaría por 10,000 militares, lo cual concluyó con 5,000 oficiales civiles.

⁸³Eduardo Ortega, "Peña Nieto reconoce que política de seguridad no fue 'suficientemente acertada'". [en línea], México, ElFinanciero.com.mx, 20 de Abril de 2018, Dirección URL: bit.ly/2TF7QTz, [consulta: 3 de febrero de 2019]

Aunado a esto, también vemos que la estrategia gubernamental seguida no sufrió grandes variaciones, ya que se continuó con el modelo policial diseñado en el gobierno anterior, esto es, haciendo uso de las fuerzas armadas para combatir el crimen organizado y proporcionar seguridad. El objetivo original era reducir los niveles de violencia a través de la captura de los criminales más peligrosos de los carteles del narcotráfico y la desarticulación de los grupos del crimen organizado, lo cual no redujo la violencia relacionada con la delincuencia organizada.

Empero, el argumento delictivo para el cambio de estrategia de seguridad fueron los escasos resultados conseguidos en la lucha contra el crimen organizado, pero cuando hacemos la comparación entre la gestión previa y la actual, nos damos cuenta que las cifras oficiales indican que durante la encargo gubernamental 2012-2018 los índices delictivos se incrementan como lo observamos en el cotejo de ambas administraciones:

Cuadro 18
Sexenio Felipe Calderón Hinojosa

AÑO	HOMICIDIO DOLOSO	SECUESTRO	EXTORSIÓN	ROBO VEHÍCULO CON VIOLENCIA	ROBO VEHÍCULO SIN VIOLENCIA
2007	10,253	438	3,123	27,073	136,058
2008	13,155	907	4,869	32,462	161,355
2009	16,118	1,162	6,332	42,673	159,654
2010	20,143	1,223	6,116	61,149	171,158
2011	22,409	1,433	4,589	71,825	161,137
2012	21,459	1,421	7,280	62,275	146,429
Total	103,537	6,584	32,309	297,457	935,791

Sexenio Enrique Peña Nieto

AÑO	HOMICIDIO DOLOSO	SECUESTRO	EXTORSIÓN	ROBO VEHÍCULO CON VIOLENCIA	ROBO VEHÍCULO SIN VIOLENCIA
2013	18,106	1,688	8,213	56,794	131,910
2014	15,520	1,395	5,780	47,998	116,697
2015	16,909	1,069	5,128	45,136	112,714
2016	20,547	1,131	5,267	45,152	116,618
2017	25,340	1,149	5,649	63,180	123,720
Total	96,422	6,432	30,037	258,260	601,659

Como podemos notar, la estrategia de seguridad que se implementó en el periodo 2012-2018 tuvo resultados magros en el combate a la delincuencia, llegando al mismo nivel e incluso peores efectos que los obtenidos por la administración previa. Para marzo de 2018, el gobierno de Enrique Peña Nieto se ubicó como el más violento en la historia reciente de México con 104,000 asuntos por el delito de homicidio doloso, cifra que supera las 103,000 conformadas durante el sexenio Felipe Calderón⁸⁴.

Como se ha descrito en los capítulos 2 y 3 de esta investigación encontramos dos modelos para la atención de la seguridad pública. Uno de ellos es centralizado, impulsado por los gobierno priistas, con un sistema político donde el poder es vertical y se encuentra fuertemente concentrado. El otro es descentralizado, en el cual el Estado ha perdido el monopolio de coacción, las reglas se modifican, los acuerdos y los pactos que se habían mantenido para que el poder político pudiera tener el control sobre el crimen organizado adoptan características diferentes.

Esta reflexión demuestra la manera en que se ha realizado la administración de la seguridad pública en los últimos dieciocho años: “Son demasiados cambios en instituciones que son, y así deberían ser comprendidas, del Estado no del

⁸⁴s/a, “El Gobierno de Peña Nieto desbanca al de Felipe Calderón como el más violento de México”, [en línea], México, EIPaís.com, 22 de Abril de 2018, Dirección URL: bit.ly/2qUQeDP, [consulta: 2 de febrero de 2019]

gobierno en turno. Por eso, buena parte del capital humano en ese ámbito estratégico, en lugar de estar concentrado y cuidado para evitar su desgaste sexenal, terminó fagocitado por el sistema y trabajando para empresas, en México y en el extranjero. Eso no ocurre en ninguna de las grandes instituciones de seguridad e inteligencia en el mundo. Pero sí en México y por eso sucede lo que sucede”⁸⁵.

⁸⁵Jorge Fernández Menéndez, *op. cit.*, [consulta: 3 de octubre de 2018]

Capítulo 4

Ventajas y desventajas de los modelos de seguridad implementados a partir del 2000

Como se ha señalado en los capítulos precedentes, la seguridad pública en los regímenes panistas optó por un modelo de descentralización administrativa con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y la incorporación de la entonces Policía Federal Preventiva a su estructura. Este esquema administrativo tuvo como objetivo estratégico llevar a cabo una descentralización político-administrativa con el fin de que la transición gubernamental favoreciera con sus ventajas institucionales la apertura del régimen político, llevando como premisa un proceso democratizador.

Por lo que refiere al sexenio 2012-2018 tenemos que la seguridad pública optó por un modelo centralizado que surge a partir de la idea de tener mayor coordinación y control en la ejecución de las políticas de seguridad pública.

4.1. Seguridad pública descentralizada

En el periodo 2000-2012, este proceso descentralizador se concibe como una etapa para la conformación de una red de gobiernos locales que fueran funcionales en lugar de criterios centralizados e inflexibles⁸⁶. Una de las principales razones esgrimidas para llevar a cabo el proceso descentralizador fue la crisis de un régimen autoritario que subsistió casi 70 años, en virtud de las recurrentes crisis económicas surgidas a partir de la implantación de políticas neoliberales y la demanda de una apertura democrática.

Siendo así, los esfuerzos descentralizados más relevantes durante el periodo de Vicente Fox (2000-2006) se dieron a partir de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y una primera incorporación de las fuerzas armadas a tareas de seguridad pública y procuración de justicia, lo cual es patente mediante la

⁸⁶Ricardo Uvalle Berrones, "Descentralización y federalismo: factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática", *Revista IAPEM: Perspectivas de Descentralización y del Federalismo en México*, No. 28, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, octubre-diciembre de 1995, págs.87-102

incorporación de mandos militares al frente de las dependencias encargadas de estas acciones.

Como ejemplo de lo anterior, vemos que el Gobierno Federal en 2005, dio inicio al *Operativo México Seguro*⁸⁷, lo cual se efectuó con la intervención de diversas dependencias federales como Gobernación, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y PGR, la colaboración por parte de los gobiernos estatales, así como la participación activa de autoridades civiles y militares⁸⁸.

En su gestión, Vicente Fox trató de que los asuntos relativos a seguridad pública fluyeran como parte de una cooperación más directa y menos institucional entre los gobiernos locales y el federal, descentralizando apoyos a esos gobiernos mediante la creación de instituciones a nivel federal en seguridad pública para acudir en apoyo de las entidades y actuar juntos contra la inseguridad provocada por la delincuencia. A su vez, por primera ocasión se actúa plenamente en cuestiones sociales preeminentes como derechos humanos, prevención del delito y la atención a víctimas⁸⁹.

Por lo cerrado de las votaciones y posteriores argumentaciones de fraude electoral, Felipe Calderón inició su mandato con la intención de reforzar las actividades de seguridad pública con el fin de legitimar su gobierno⁹⁰.

Mantuvo el esquema descentralizado y una de las primeras decisiones fue reforzar la estructura de la Secretaría de Seguridad Pública Federal propiciando un involucramiento considerable de las fuerzas militares en acciones de seguridad pública, lo cual se evidencia en la participación directa de las mismas en el combate

⁸⁷La finalidad fue combatir la delincuencia organizada a partir de acciones tácticas para luchar contra el narcotráfico, la remoción de 700 policías locales coludidos con organizaciones delictivas y garantizar seguridad en regiones donde las disputas entre organizaciones delictivas eran cruentas, principalmente en Tamaulipas.

⁸⁸Presidencia de la República, “Ordena Presidente Vicente Fox puesta en marcha del ‘Operativo México Seguro’ contra el crimen organizado”, [en línea], México, 11 de Junio de 2005, Dirección URL: bit.ly/2RrBBqJ, [consulta: 23 de enero de 2019]

⁸⁹Miguel Quintana-Navarrete y Gustavo Fondevila, “Soluciones al problema: La gestión de la seguridad pública en palabras”, [en línea], *Gestión y Política Pública*, vol. 24, no. 2, julio-diciembre de 2015, Dirección URL: bit.ly/2Hq8GwP, [consulta: 30 de enero de 2019]

⁹⁰Linaloe R. Flores, “Calderón lanzó la guerra para legitimarse, y su personalidad lo llevó al punto de no retorno”, [en línea], 6 de diciembre de 2016, sinembargo.com.mx, Dirección URL: bit.ly/2TPjvfe, [consulta: 27 de enero de 2019]

al narcotráfico. Se propuso un “Nuevo Modelo Policial de Mando Único Estatal”, con lo que se pretendió la desaparición de la policía municipal y la creación de treinta y dos policías estatales bajo la guía y supervisión de la Policía Federal, lo que fue declinado por la oposición política en el Congreso Federal⁹¹.

Dentro del Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012 no se dejaba lugar a dudas respecto de la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública al señalarse: “la Secretaría de la Defensa Nacional apoya irrestrictamente las políticas gubernamentales en materia de seguridad pública y participa activamente en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Así como “las fuerzas armadas establecen las acciones de su competencia, para actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública”⁹². Además, en el PND 2007-2012 se configuró la participación de las fuerzas armadas con mayor injerencia en aspectos de seguridad pública conforme la estrategia 8.1 en donde se resalta a las fuerzas armadas como garantes de la seguridad en el país⁹³.

Decisiones político-administrativas impidieron que algunas acciones de Felipe Calderón se cristalizaran, en virtud de que algunos gobiernos estatales rehuyeron el compromiso de implementar cambios en las políticas de seguridad tal como lo indicaba la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, principalmente en lo tendiente a la evaluación y certificación de los cuerpos policiacos de las entidades⁹⁴.

Los resultados del combate a la inseguridad muestran que de 2006 a 2012 se registraron 132,065 homicidios en el país, lo cual contrasta con el sexenio anterior, donde se contabilizaron 70,899, situación que representó un aumento de 86% entre un periodo y otro. Asimismo, el número de operativos y de militares desplegados

⁹¹Marcos Pablo Moloeznik, “Consideraciones sobre el nuevo modelo policial de mando único estatal”, *Estudios Jaliscienses*, No. 88, México, El Colegio de Jalisco, mayo de 2012, págs. 33-35

⁹²Carlos Galindo, Alejandra Huerta y Susana Ramírez, “Seguridad Interior: elementos para el debate”, *Temas estratégicos*, No. 39, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, págs. 1-35

⁹³Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, [en línea] México, *Presidencia de la República*, 2007, págs. 41-80, Dirección URL: bit.ly/1kuetQC, [consulta: 20 de diciembre de 2018]

⁹⁴Gerardo Hernández Hernández, *Idem.*, [consulta: 20 de diciembre de 2018]

creció de manera significativa; por ejemplo, tenemos que en 2005 el promedio anual fue 37,253 soldados desplegados en el país, mientras que para 2011 fue de 49,650 elementos⁹⁵.

La Auditoría Superior de la Federación elaboró un diagnóstico a partir de información de los Planes Nacionales de Desarrollo y de los Programas Nacionales de Seguridad Pública que muestran resultados de acciones emprendidas a partir del modelo descentralizado utilizado en las administraciones federales panistas⁹⁶.

2001-2006

► Incremento de la inseguridad pública

—Incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

► Desconfianza hacia las instituciones de seguridad pública

—La falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones hace que no sean denunciados muchos otros delitos.

2007-2012

► Incremento de la inseguridad pública

—La delincuencia e inseguridad se ubican en segundo sitio como principal problema del país (17.7%), detrás de los problemas económicos (31.1%) con un considerable margen de diferencia entre unos y otros.

—El secuestro es uno de los delitos de mayor agravio social, personal y familiar, en el periodo 2005-2007 se registró un incremento en la incidencia de este ilícito, pues pasó de 325 a 596 casos.

► Deterioro de la percepción ciudadana sobre su inseguridad

—Persiste en el país la preocupación por la posibilidad de ser víctima de algún delito.

⁹⁵Catalina Pérez Correa, *Idem.*, [consulta: 18 de enero de 2018]

⁹⁶Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, [consulta: 19 de enero de 2018]

—En las zonas urbanas, 72.5% de los entrevistados afirmó sentirse inseguro en la ciudad donde vive.

► Gasto en seguridad privada

—En la última década, el mercado de la seguridad privada creció aproximadamente un 400.0%. La inseguridad ha hecho que proliferen la contratación de servicios privados de protección en industrias, hotelería, comercios, escuelas, centros hospitalarios y transporte de mercancías y valores.

Con datos duros y estadísticas oficiales vemos como las políticas gubernamentales diseñadas en los gobiernos emanados del PAN fueron ineficientes por diversos factores, entre ellos se pueden identificar fallas en el suministro burocrático, posturas negativas de la opinión pública, y dificultades para llevar a cabo la descentralización, dados los intereses de partidos políticos, gobernadores, presidentes municipales y legisladores, ya que la correlación de fuerzas se modificó y fue menos homogénea, con lo cual los diseños establecidos pesaron más que la formulación de políticas públicas enfocadas a darle un impulso a la seguridad en el combate a la delincuencia organizada.

Como saldos de la administración de Felipe Calderón se puede señalar que la delincuencia organizada y los delitos del fuero común se incrementaron en diversas partes del país, incluso en lugares donde no se registraban estas situaciones al comienzo de su gestión; el consumo doméstico de drogas aumentó en gran medida; la imagen como país turístico tuvo un impacto negativo afectando los flujos de viajeros en zonas destinadas al turismo y, en especial, la percepción de inseguridad que permeó en México, donde la población percibió una mayor sensación de peligro y vulnerabilidad, como lo indican la mayoría las encuestas de opinión pública⁹⁷.

Es para destacar que durante las gestiones de los gobiernos panistas (2000-2012) el gasto en seguridad pública se incrementó 334 por ciento sin que ello diera mejoras significativas en el combate a la inseguridad, destacándose estos aspectos:

⁹⁷Sergio E. Díaz, *El legado en seguridad de Felipe Calderón*, [en línea], México, Latin Trade, marzo-abril de 2012, págs. 34-35, Dirección URL: bit.ly/2XI5Qcx, [consulta: 23 de enero de 2018]

- La Policía Federal obtenía entre dos tercios y tres cuartas partes de los recursos de la SSP;
- Opacidad en la ejecución del gasto. Los recursos en su gran mayoría fueron para la burocracia, salarios y recursos humanos, por lo que el costo de la Policía Federal fue superior a la de otros países latinoamericanos con problemas de inseguridad comparables
- Un acierto fue impulsar plataformas tecnológicas, capacitaciones y coordinaciones operativas⁹⁸.

Cabe hacer notar que el principal incremento en el gasto público se debió a que se quintuplicó el número de policías federales en el sexenio *calderonista*, pues se pasó de 6 mil 489 en 2006 a 36 mil 940 al finalizar 2012.

Las gráficas siguientes dan cuenta de la manera en que se aumentó el gasto público en seguridad pública y su comparación con otros sectores de la administración pública federal. Se aprecia claramente la gran cantidad de recursos destinados a seguridad pública, aun por encima de sectores históricamente relevantes como salud y desarrollo social⁹⁹.

Cuadro 19
Variación porcentual entre 2000-2012

Ramo	2000 (mdp)	2012 (mdp)	Crecimiento (%)
Seguridad Pública	9,350	40,536	334
Salud	31,068	113,480	265
Economía	5,222	18,622	257
Desarrollo Social	25,471	84,859	233
Educación Pública	163,449	251,764	54
Gobierno Federal	1,131,290	1,966,025	73

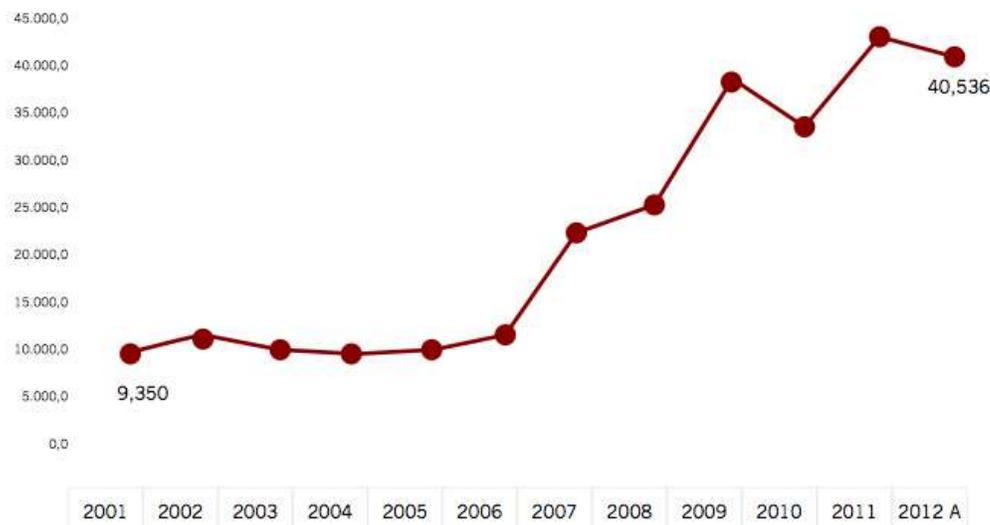
Fuente: Tania L. Montalvo, *Gasto público aumentó con Fox y Calderón*

⁹⁸Marcelo Bergman Harfin y Arturo Arango Durán, *Mucho gasto y resultados inciertos. El creciente costo de nuestra Policía Federal*, [en línea], México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., 2011, págs. 7-16, Dirección URL: bit.ly/2ENR1Oe, [consulta: 24 de enero de 2018]

⁹⁹Tania L. Montalvo, *Gasto público aumentó con Fox y Calderón*, [en línea], México, animalpolítico.com, 20 de Septiembre de 2013, Dirección URL: bit.ly/2SIhLmT, [consultado: 26 de enero de 2019]

Cuadro 20

Gasto en la Secretaría de Seguridad Pública, 2001-2012 (millones de pesos)



Fuente: *Ibíd*

4.2. Seguridad pública centralizada

La centralización de la administración pública tiene como uno de sus ejes la eficiencia en el uso de los recursos que le son confiados; sin embargo, representa una posible causa de burocratismo en las acciones de gobierno, en gran medida porque la decisión se ubica más lejana del lugar donde se toman las medidas. Esto es prueba de cómo el tema de seguridad pública se atendió durante la gestión de Enrique Peña Nieto. La centralización fue evidente desde el momento que los responsables de la seguridad mostraron una evidente falta de confianza hacia la conformación de los grupos que previamente tenían a su cargo esta responsabilidad, situación que dio lugar a una estructura de poder concentrada en una sola esfera¹⁰⁰.

¹⁰⁰Maryury Elizabeth Morejón Santistevan, "La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIV, núm. 25, Santiago, Chile, Universidad Central de Chile, 2016, págs. 127-143.

La seguridad pública se centralizó desde un inicio por el alto grado de desconfianza hacia las instituciones de seguridad pública del gobierno previo, además de ser una de las características de la esencia política del PRI, centralizar la toma de decisiones en algunos responsables. En este sentido lo que se hizo fue llevar los asuntos de seguridad pública a las responsabilidades y atribuciones de la Secretaría de Gobernación, de donde partían las estrategias a seguir.

Las nuevas atribuciones le conferían al titular de Gobernación el control sobre la Policía Federal y el Sistema Penitenciario Federal, además de encabezar el gabinete de seguridad nacional. Esta manera de centralizar la seguridad tenía dos aspectos torales: uno, colocaba la responsabilidad política del manejo de seguridad en una persona, con lo que se buscaba reducir las luchas internas y los escasos resultados en el combate a la inseguridad dados con Felipe Calderón; dos, el secretario de Gobernación fortaleció la postura del gobierno federal en su trato con los gobernadores de los estados bajo las siguientes condiciones: la primera, el secretario tendría algo específico para negociar (apoyo de las fuerzas policiales federales), y segundo, tendría acceso a mayor y mejor información de inteligencia que la generada en los últimos doce años¹⁰¹.

Durante su gestión gubernamental, Enrique Peña siempre enfatizó que en materia de seguridad su prioridad era reducir la delincuencia y la violencia, en vez de combatir las organizaciones de tráfico de drogas, y que los esfuerzos se iban a enfocar en incrementar la coordinación entre las instituciones de seguridad pública a nivel federal, estatal y municipal. Reitero, su administración no sufrió grandes transformaciones al mantener en gran medida las iniciativas y el modelo policial del gobierno de Felipe Calderón, aunado a que siguió teniendo en las fuerzas armadas su columna vertebral para el combate al crimen organizado y apoyar las acciones en torno a la seguridad pública¹⁰². De hecho en su mandato se tuvieron los mayores

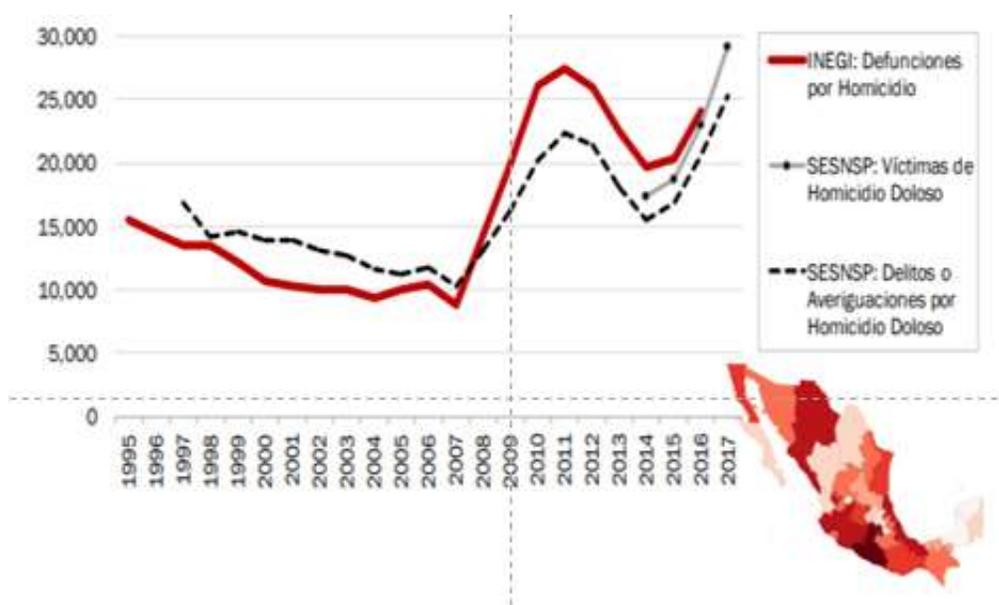
¹⁰¹Alejandro Hope, *Peace now? Mexican security police after Felipe Calderón*, [en línea], Washington, D.C., USA, Dirección URL: <https://bit.ly/2VRsugM>, [consultado: 26 de enero de 2019]

¹⁰²Maureen Meyer, *op. cit.*, págs. 1-10 y 28-33

registros del incremento en los índices delictivos como se aprecia en la siguiente gráfica¹⁰³.

Cuadro 21

Tendencia histórica de los homicidios en México



Fuente: Carlos Galindo, *et. al*, "Mapas y tendencias de los homicidios en México".

Podemos observar como 2017 fue el año más violento del que se tiene registro, con un deterioro del nivel de paz en México de 10.7% en comparación con el año anterior. Hubo más de 29,000 asesinatos, lo que elevó la tasa de homicidios a cerca de 24 por cada 100,000 personas, es decir, un aumento de 25% anual, cifras similares con las que cerró el sexenio anterior. Es para destacar lo reportado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que señala que el gasto federal de México en seguridad como porcentaje del PIB es de 60% del promedio de países integrantes de ese organismo, situación que propicia que la capacidad del Estado para contener la violencia tenga un nivel deficiente¹⁰⁴¹⁰⁵.

¹⁰³Carlos Galindo, Alejandra Huerta y Susana Ramírez, "Mapas y tendencias de los homicidios en México", *Temas estratégicos*, No. 54, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, págs. 1-5

¹⁰⁴Institute for Economics and Peace, "Índice de Paz México 2018: Panorama del Nivel de Paz en México", [en línea], México, *The Institute for Economics & Peace*, abril de 2018, págs. 9-19, Dirección URL: bit.ly/2qmLo0R, [consultado: 2 de febrero de 2019]

¹⁰⁵La medición de la violencia en un país o región consiste en calcular la tasa por cada 100 mil habitantes de algún ilícito, siendo uno de los indicadores más completos, ya que arroja datos comparables y precisos para fijar parámetros de medición ante una problemática. A su vez, la

Otro aspecto para centralizar la seguridad es la creación de la Gendarmería Nacional, que sería un cuerpo policial con otra condición, conformada por una fuerza con amplia movilidad, y formación civil y castrense, adscrita a la Policía Federal. Esto con el fin de recuperar el control en aquellos territorios con mayor debilidad institucional, enfatizando cambios estructurales, como la reorganización de la PF y la puesta en marcha de las nuevas atribuciones otorgadas a la Secretaría de Gobernación, donde se centralizaban las diversas funciones de seguridad pública como de seguridad nacional¹⁰⁶.

Sin embargo, con la creación de la gendarmería se esperaba un retiro paulatino de las fuerzas armadas de las actividades de seguridad pública, cuestión que a corto plazo tendría poco impacto operacional. No obstante, la falta de organización originó una división confusa en las operaciones de seguridad, debido a que los roles y la misión de la Gendarmería Nacional y la Policía Federal tenían similitudes en su accionar.

incidencia delictiva se refiere a la ocurrencia de presuntos delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, reportadas por las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las 32 entidades.

¹⁰⁶Miguel Moguel, *El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional*, [en línea], México, FUNDAR, julio de 2014, Dirección URL: bit.ly/2Tnlvh1, [consulta: 29 de enero de 2019]

4.3. Consideraciones finales

Los tres sexenios analizados tienen como común denominador que el Estado mexicano se ve afectado por el incremento de la inseguridad, situación que afecta la paz y la tranquilidad social, el bienestar y el patrimonio de las personas, causando lesiones a la integridad y la vida de los ciudadanos, aspectos que se identifican por cinco contextos particulares:

1. Constante incremento de los índices delictivos (inseguridad pública);
2. Deterioro de la percepción ciudadana sobre su seguridad;
3. Creciente desconfianza hacia las instituciones de seguridad pública;
4. Aumento de las violaciones a los derechos humanos, y
5. Aumento de los gastos en seguridad privada.

Es notorio en el periodo 2000-2012, que la pobreza y la corrupción son las principales causas por las que se genera la violencia, al promediar 20 por ciento más en relación a otras problemáticas sociales, económicas y políticas, tal como lo indica la próxima gráfica¹⁰⁷. Dicha situación se mantuvo sin modificaciones para el sexenio posterior 2012-2018.

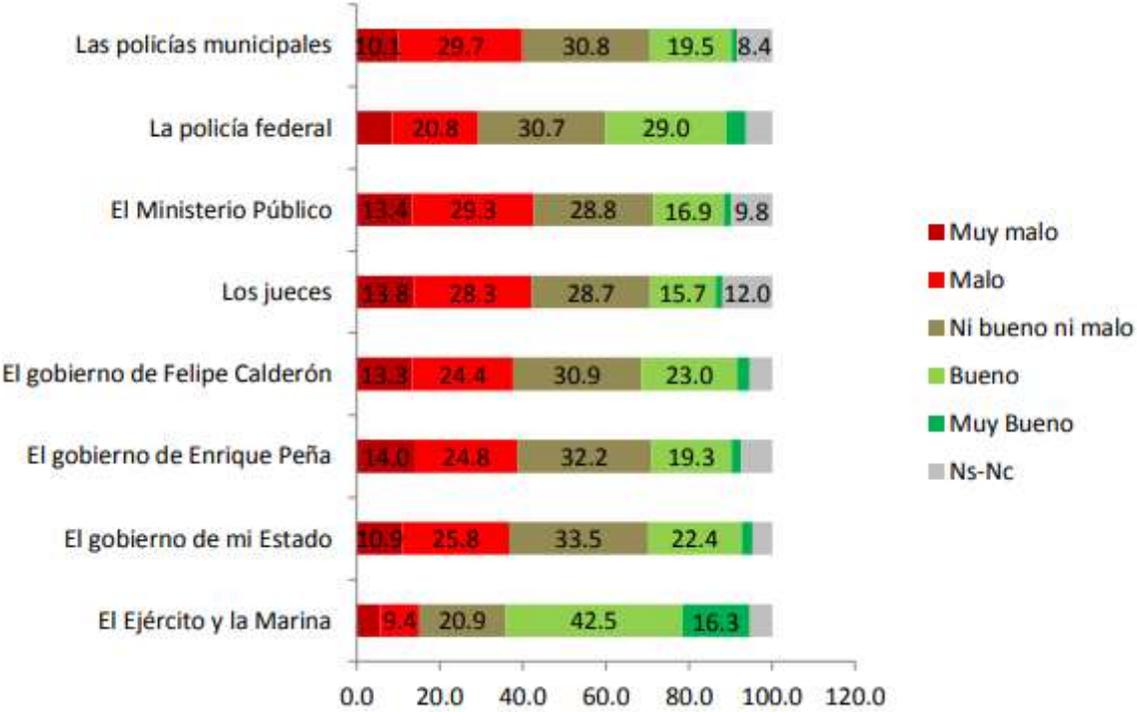
Cuadro 22
Principales causas de la violencia



¹⁰⁷Andreas Schedler, "Ciudadanía y violencia organizada", [en línea], México, *Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.*, 2014, Dirección uRL: bit.ly/2C7Y5Dg, [consulta: 30 de enero de 2019]

La gráfica que se presenta a continuación indica que quienes tienen la responsabilidad de proveer seguridad se encuentran calificados con porcentajes de efectividad muy bajos, debido a las causas que se indicaron en el párrafo previo y que originan la violencia preeminente.

Cuadro 23
Eficacia institucional

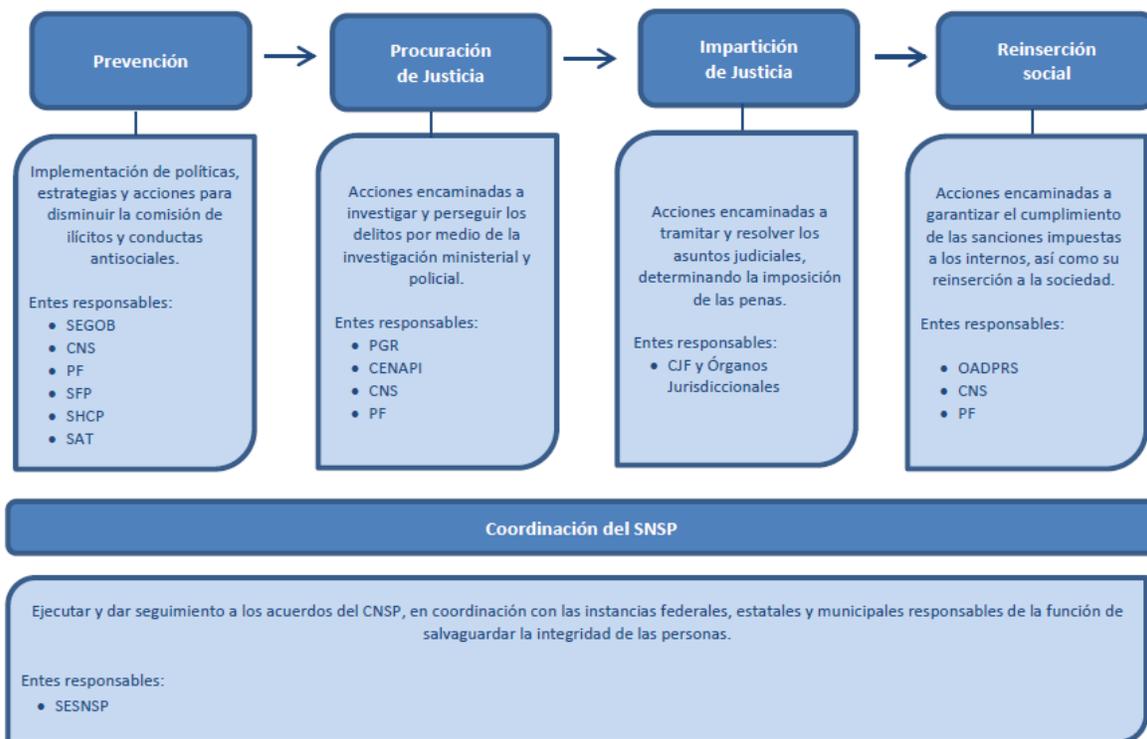


Aunado a todo esto tenemos que la inseguridad pública también es resultado de los arreglos y situaciones que se presentan en las estructuras socio-económicas, originando que cuando se tienen crisis económicas, éstas generan un incremento en los índices de criminalidad, por el desempleo que se provoca, en gran medida porque un porcentaje significativo de los que delinquen lo hacen por cuestiones de subsistencia orillados por las circunstancias o por la falta de una oportunidades o alguna ocupación productiva¹⁰⁸.

¹⁰⁸Andrés Valdez Zepeda, "Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones", [en línea], México, *Estudios Políticos*, No. 24, UNAM, 2000, págs. 281-290, Dirección URL: bit.ly/2DXpMBn, [consulta: 3 de febrero de 2019]

El siguiente cuadro nos muestra los cinco procesos concordantes que se desarrollaron en los sexenios objeto de la investigación y que se utilizaron para la atención del problema de seguridad pública¹⁰⁹.

Cuadro 24
Diseño de la política de seguridad pública



No obstante la manera en que las administraciones públicas federales han sido conducidas por Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, descentralizada, los dos primeros, y centralizada el tercero, la toma de decisiones en seguridad pública enfrentan obstáculos evidentes por quienes encabezan gobiernos estatales y municipales, en virtud de los intereses creados. Esta realidad muestra el abandono en que históricamente se tiene el tema de seguridad pública, y es uno de los motivos por los que el titular del Ejecutivo Federal asume la estratégica en todo el territorio nacional e implica una obligación del Estado para garantizar la estabilidad social y la protección efectiva de derechos civiles, sociales y económicos de todos los mexicanos.

¹⁰⁹Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, [consulta: 27 de enero de 2018]

Conclusiones

El periodo de estudio 2000-2018 abarcó tres administraciones presidenciales: Vicente Fox Quezada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto. Los resultados en materia de seguridad y combate a la delincuencia han sido insuficientes no obstante el incremento gradual de los recursos públicos destinados a este fin. Se tiene un cálculo que indica que entre 2008 y 2015 se invirtieron 1 billón 820 mil 346 millones de pesos en seguridad y defensa¹¹⁰.

Lejos de verse como un déficit de los gobiernos en lo correspondiente a la falta de formulación e implementación de políticas públicas efectivas, debe valorarse en los efectos consecuentes para el Estado mexicano y sus habitantes en los rubros de gobernabilidad, paz pública, afectación económica y malestar social. Todos estos factores de contexto se han descrito durante el desarrollo de esta tesina.

En el año 2000, con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia de la República y el arribo de la alternancia política, se generó una serie de especulaciones favorables en cuanto a la forma en que un gobierno debía hacer frente a una problemática compleja como la inseguridad. Por consiguiente, se inició la descentralización administrativa, propiciada mediante la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y la incorporación de la Policía Federal Preventiva a esta dependencia. La lógica del nuevo gobierno apuntaba no solo a una cuestión de eficacia decisional, sino a encontrar legitimidad democrática disociando la política de la seguridad, en el sentido de promover un alejamiento del pasado autoritario y, por tanto, represivo con el que se identificaba al partido saliente, el régimen que representaba y sus gobiernos correspondientes. Estas reformas administrativas tuvieron más ingredientes políticos y de carácter mediático que de mejora de la gestión pública.

Con Felipe Calderón se reforzó el modelo descentralizado de la seguridad pública dándose, sobre todo, a través de una significativa asignación de recursos

¹¹⁰Carlos Barrachina Lisón, *Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios y entidades federativas mexicanas, 2008-2015*, "Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2015", México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2015, págs. 117-130.

con el fin de poner en marcha un nuevo modelo policial, mejores sueldos para los policías, capacitación, equipo y tecnología de punta. La prioridad fue la conceptualización de una política de seguridad para combatir eficazmente a los grupos delictivos por parte de las instituciones de seguridad del Estado, especialmente las de índole militar.

En ambas administraciones destacó la participación activa de las Fuerzas Armadas como coadyuvante en el quehacer público de la seguridad, arguyendo ineficacia de las policías y las instituciones civiles para el combate a la delincuencia. Se registró una carencia de controles e incentivos de coordinación interinstitucional, producto de las pugnas por el control de la seguridad pública. En el gobierno de Vicente Fox los diferendos se suscitaron entre Alejandro Gertz Manero, Rafael Macedo y Santiago Creel, cuyas visiones sobre la participación de las Fuerzas Armadas fue el punto discordante. Con Felipe Calderón la disputa surgió entre Genaro García Luna y los secretarios de Defensa Nacional, de Marina y el procurador General de la República por la preeminencia de aquél en la toma de acciones operativas.

Por lo que respecta a la gestión de Enrique Peña Nieto, el cambio de mayor envergadura en la estrategia de seguridad pública consistió en el desmantelamiento de la Secretaría de Seguridad Pública, transfiriendo a la Secretaría de Gobernación, a través de la creación de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la responsabilidad de la seguridad. Esta decisión tuvo la intención de facilitar la coordinación entre las diversas dependencias involucradas en temas afines. La estructura de la Policía Federal pasó a formar parte de la organización de la CNS. Las nuevas atribuciones otorgadas a la Secretaría de Gobernación dieron lugar a la centralización de la administración de la seguridad pública, donde se concentraban las diversas funciones de seguridad pública como de seguridad nacional.

El diagnóstico realizado en los tres sexenios tiene como coincidencia la identificación del constante incremento de los índices delictivos, el deterioro de la percepción ciudadana sobre su seguridad, la creciente desconfianza hacia las policías y el aumento a violaciones de derechos humanos.

Aun cuando no es parte de la investigación desarrollada, es pertinente, dado el tiempo en que se realiza esta tesina, hacer notar que con la llegada del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) a la Presidencia de la República están observándose indicadores similares a los tres sexenios que lo precedieron, distinguiéndose la implementación de un nuevo esquema de seguridad pública para el combate a la inseguridad, justificado, propiamente, con los mismos argumentos utilizados por las tres administraciones federales previas: una fallida estrategia en la adopción de mecanismos para enfrentar esta grave problemática social que azota a la población del país.

Bajo esta perspectiva, se destaca también que no existe continuidad a los esfuerzos previos realizados en materia de seguridad pública y, en este sentido, se observa el factor discrecionalidad como la principal orientación del titular del Ejecutivo Federal para tratar los asuntos inherentes a la seguridad pública.

Se debe admitir que más allá del modelo de seguridad pública implementado, descentralizado o centralizado, ninguno es completamente efectivo, en virtud de las condiciones políticas, sociales y económicas del país tienen mayor preponderancia que los esquemas policiales y estratégicos. De ahí la pertinencia de formular políticas públicas en materia de seguridad pública que integren la participación ciudadana desde su formulación hasta la evaluación de las mismas, así como políticas redistributivas que atenúen las desigualdades o económicas que amplíen las oportunidades de empleo y crecimiento.

Sin lugar a dudas, la problemática descrita es el reflejo de la relevancia que tiene la seguridad pública en aspectos notables de la vida nacional como los sociales y económicos, por lo que las políticas públicas tienen un alto grado de discrecionalidad en su diseño e implementación. Con todo, las estrategias en materia de seguridad pública cambian conforme al gobierno en turno.

La seguridad pública es un elemento consustancial de los derechos inalienables de los individuos, siendo el Estado, a través de la administración pública, el ente responsable de proveerla mediante la creación de un servicio público que tiene como esencia proteger en lo individual y colectivo valores

fundamentales de cada sociedad como la vida y el patrimonio, siendo el bienestar social el fin último que persigue la autoridad constituida.

Un elemento de análisis que adquiere relevancia dentro de todo este entramado social es el económico, ya que es mediante esta actividad que el Estado puede diseñar mecanismos de asignación y distribución de los recursos con que cuenta para atender y satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad.

Las actividades económicas no solo se circunscriben a transacciones del sector privado sino que también proceden de los servicios básicos suministrados por el Estado para la ejecución de bienes y servicios que proporcionan educación, salud y seguridad pública.

De ahí la importancia de resaltar el impacto que para la economía del país ha tenido el problema creciente de inseguridad, ya que los datos son reveladores en cuanto al perjuicio que provoca a industrias, comercios y sociedad en su conjunto.

Algunas evidencias que permiten señalar que el impacto económico de la inseguridad tiene proporciones considerables y deben ser valoradas como un detonante de riesgo social son las siguientes: la violencia en México representó costos por 5.16 billones de pesos, equivalente a \$268 mil millones dólares en 2018, un 10% más que en 2017, lo cual significó el 24% del PIB. En términos per cápita, la inseguridad representó también 41,181 pesos, equivalente a más de cinco veces el salario mensual promedio de un trabajador. Otro dato es el aumento de la violencia durante 2018 en 10%, situación que generó 490 mil millones de pérdidas adicionales. A su vez, se tuvo un incremento de 13% en el impacto económico de la inseguridad en el periodo de 2016 a 2017. Aunado a esto, el gasto gubernamental representó el 10% del impacto económico total de la inseguridad en 2018, que ascendió a 531 mil millones de pesos¹¹¹.

Estos datos colocan a México en el nivel más bajo entre los países miembros de la OCDE, lo cual nos lleva a considerar que a pesar de los enormes esfuerzos realizados por los gobiernos federales en turno, las políticas públicas diseñadas

¹¹¹Institute for Economics and Peace, [en línea], *op. cit.*

para combatir el fenómeno delictivo no han dado los resultados previstos, ya que, como se ha señalado durante el diseño de este trabajo de investigación, los esfuerzos se han encaminado a resolver los aspectos inmediatos sin generar políticas gubernamentales de largo plazo que den viabilidad y sustento a planes y programas más allá de toda cuestión de índole política.

La mayoría de los especialistas en seguridad pública coinciden en señalar que para que el Estado enfrente con efectividad el incremento delictivo o mantenga dentro de límites administrables esta problemática social, se deben realizar esfuerzos más allá de los recursos económicos. Hay que implementar acciones que frenen la creciente corrupción al interior de las fuerzas civiles y armadas destinadas a hacer frente a la delincuencia organizada, mejorar la capacitación y otorgar condiciones sociales dignas en el desarrollo de sus actividades profesionales, construir una imagen favorable ante la sociedad civil, utilizar la inteligencia como un producto de análisis que se enfoque en el combate al crimen organizado en lugar de un mecanismo de espionaje político. De igual manera, se requiere de voluntad política de mediano y largo plazo, ya que no hay policía que se consolide en el corto. Para ello son imprescindibles los acuerdos políticos de relevancia y liderazgos legitimados en las estructuras gubernamentales, al ser la seguridad pública la columna del proceso democrático, en su calidad de proveernos a todos de seguridad y paz, materialmente posibles de restituir.

Fuentes Documentales

Fuentes bibliográficas:

- Arellano Trejo, Efrén, *Políticas públicas contra la inseguridad*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública No. 8, Cámara de Diputados, LIX Legislatura
- Bailey, John, *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 2005, págs. 336
- Barrachina Lisón, Carlos, *Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios y entidades federativas mexicanas, 2008-2015*, Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2015, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2015
- Bayley, David H., *Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo internacional*, Prometeo, Buenos Aires, 2010, págs. 300
- Benítez Manaut, Raúl, *La Seguridad Nacional en la Indefinida Transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox*, El Colegio de México, Foro Internacional, vol. XLVIII, no. 1-2, enero-junio 2008
- Chaiken, Jan M., *et al.*, *Criminal Justice Models. An Overview*, Rand Corporation, USA, 1975, págs. 186
- Clune, William, "Institutional Choice as a Theoretical Framework for Research on Educational Policy", en *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 9, núm. 2, Washington, D.C., 1987, pág. 120
- Emmerich, Gustavo Ernesto, *Teoría General de Sistemas*, vol. I, México, SUA, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1995
- García Luna, Genaro, *¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?*, México, Kan Sasana Printer, 2006
- Giddens, Anthony, *El capitalismo y la moderna teoría social*, Labor, Barcelona, 1994
- González Oropeza, Manuel, *Policía y Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Anuario Jurídico XV, 1988

- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios”, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2012
- Guerrero Orozco, Omar, *La investigación histórica. Notas sobre la historia de la Secretaría de Gobernación*, México, Archivo General de la Nación, Normatividad Archivística, 1997
- Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press México, 2000, 1ª edición
- Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980
- Huntington, Samuel P., *Political Order and Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, págs. 512
- Ibarrola, Javier, *El Ejército y el Poder*, México, Océano, 2003
- Iriarte Mercado, Carlos, *La pertenencia institucional de las policías nacionales: análisis comparativo desde la teoría institucionalista y la modelación estadística* (tesis doctoral), Universidad Anáhuac, 2015, Estado de México, págs. 24-55
- Lijphart, Arendt, “Consociational democracy”, en *World Politics*, vol. 21, núm. 2, Princeton University Press, 1969, págs. 207-225
- López Portillo, Ernesto, *La policía en México: función política y reforma*, México, Smith Richardson Foundation, 2000
- Mansilla Olivares, Arturo, *Seguridad Pública en el Siglo XXI*, México, Porrúa, 2014
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, 160 págs., especialmente capítulos del VI al XI
- Mesko, Gozard, et al (edits.), *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*, Springer, London, 2013
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *El Espíritu de las Leyes*, Madrid, España, Librería General de Victoriano Suárez

- Monzalvo Pérez, Pablo I., “Propuesta de cambio al modelo de mexicano de seguridad pública”, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Procuraduría General de la República-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002
- Ontiveros, Alonso, *et. al.*, “El uso de la fuerza pública en un Estado Democrático de Derecho”, *Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)*, México, 2011
- Pasquino, Gianfranco, “L’opposizione nella democrazia (quasi) maggioritaria”, en *Il Mulino*, Bologna: Il Mulino, 1994, págs. 842-852
- Prenzler, Tim y Ronken, Carol, “Models of police oversight: A critique”, en *Policing and Society. An International Journal of Research and Policy*, vol. 11, núm. 2, 2001, págs. 151-180
- Ríos, Viridiana, *How government structure encourages criminal violence: The causes of Mexico's drug war (doctoral dissertation)*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, 2012
- Rosdolsky, Roman, *Génesis y estructura de El Capital de Marx*, México, Siglo XXI Editores, 1978
- Uvalle Berrones, Ricardo, “Descentralización y federalismo: factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática”, *Revista IAPEM: Perspectivas de Descentralización y del Federalismo en México*, No. 28, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, octubre-diciembre de 1995
- Vargas Casillas, Leticia. A., “Reformas en materia de Delincuencia Organizada y Seguridad Pública en los últimos cinco años”, México, *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, UNAM, 2001
- Vega Zayas, Jesica María, *La Seguridad pública en la era moderna y contemporánea*, México, UAM Azcapotzalco, 2010
- Waldmann, Peter, *Una visión latinoamericana en El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Iberoamericana Vervuert, Madrid, 2006

Fuentes hemerográficas:

- Bailey, John, “Una perspectiva contemporánea”, en *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 2005
- Bobbio Norberto, De la ideología democrática a los procedimientos universales, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 103, UNAM, México, enero-abril, 2002
- Brasdefer Hernández, Gloria, “Sistema Nacional de Seguridad Pública: Avances y Perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, No. 106, México, INAP, 2002
- Chincoya Teutli, Héctor, “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)”, *Revista IUS*, vol. 8, No 34, julio-diciembre de 2014
- Fernández Menéndez, Jorge, “Gertz y la SSP, otro pecado original del foxismo”, [en línea], México, jorgefernandezmenendez.com, 15 de agosto de 2004, Dirección URL bit.ly/2wNP1Dm
- Fernández Menéndez, Jorge, “La Inteligencia Sexenal”, [en línea], México, excelsior.com.mx, 16 de Julio de 2015, Dirección URL: bit.ly/2J6qglm
- Galindo, Carlos, Huerta, Alejandra y Ramírez, Susana, “Seguridad Interior: elementos para el debate”, *Temas estratégicos*, No. 39, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República
- Galindo, Carlos, Huerta, Alejandra y Ramírez, Susana, “Mapas y tendencias de los homicidios en México”, *Temas estratégicos*, No. 54, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República
- Guerrero Orozco, Omar, “Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias”, *Revista de Administración Pública*, No. 63-64, México, julio-diciembre de 1985
- Hayek, Friedrich A., *Road to selfdrom*, Routledge Classics, New York, 2001
- Hobsbawn, Eric, “Marx y la historia”, en *Cuadernos Políticos*, núm. 48, Era, México, 1986, págs. 73-81
- Moloeznik, Marcos Pablo, “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, México, 2005

- Moloeznik, Marcos Pablo, “Policía seguridad y transición política”, *Seguridad pública, policía y transición política*, Ámsterdam, CEDLA, 2008
- Moloeznik, Marcos Pablo, “Consideraciones sobre el nuevo modelo policial de mando único estatal”, *Estudios Jaliscienses*, No. 88, México, El Colegio de Jalisco, mayo de 2012
- Morejón Santistevan, Maryury Elizabeth, “La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIV, núm. 25, Santiago, Chile, Universidad Central de Chile, 2016
- Ojeda Paullada, Pedro, “El Marco Jurídico de la Administración Pública”, México, *Revista de Administración Pública*, No. 27, INAP, 1975
- Ortega, Eduardo, “Peña Nieto reconoce que política de seguridad no fue 'suficientemente acertada'”. [en línea], México, ElFinanciero.com.mx, 20 de Abril de 2018, Dirección URL: bit.ly/2TF7QTz
- Schialli, Angelo, “Derechos fundamentales, entre libertad y seguridad”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 7, núm.13, Granada, España, enero-junio de 2010, págs. 209-240
- s/a, “Desaparecer la SSP es un error garrafal: ex jefe de asesor de Peña Nieto”, [en línea], México, SIPSE.com, 25 de Noviembre de 2012, Dirección URL: bit.ly/2sx3rmV
- s/a, “El Gobierno de Peña Nieto desbanca al de Felipe Calderón como el más violento de México”, [en línea], México, ElPaís.com, 22 de Abril de 2018, Dirección URL: bit.ly/2qUQeDP

Medios electrónicos:

- Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación núm. 1207 Política de Seguridad Pública*, [en línea], México, Dirección URL: bit.ly/2HoiHeg
- Bergman Harfin, Marcelo, y Arango Durán, Arturo, *Mucho gasto y resultados inciertos. El creciente costo de nuestra Policía Federal*, [en línea], México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., 2011, págs. 7-16, Dirección URL: bit.ly/2ENR1Oe
- Cámara de Diputados, *Gabinete Integrado por el Presidente de la República Vicente Fox Quesada*, [en línea], México, Dirección URL: bit.ly/2u1Wp9c
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., *La reestructuración del aparato de seguridad pública*, [en línea], México, 2012, Dirección URL: bit.ly/2J8wxPC
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional, “Diferencias entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública”, [en línea], Dirección URL: bit.ly/1PJshus
- Díaz, Sergio E., *El legado en seguridad de Felipe Calderón*, [en línea], México, Latin Trade, marzo-abril de 2012, págs. 34-35, Dirección URL: bit.ly/2XI5Qcx
- Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, *con proyecto de Decreto que expide la Ley General del Sistema de Seguridad Pública*, [en línea], Cámara de Diputados, México, Dirección URL: bit.ly/2q7Eduu
- Flores, Linaloe R., “Calderón lanzó la guerra para legitimarse, y su personalidad lo llevó al punto de no retorno”, [en línea], 6 de diciembre de 2016, sin embargo.com.mx, Dirección URL: bit.ly/2TPjvfe
- Fuentes Romero, David, “Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales”, [en línea], México, *Estudios Fronterizos*, Vol.8, No.15 2007, junio de 2007, págs.147-153. Dirección URL: bit.ly/2C6TAc7
- Galicia Carretero, Brenda Jocelyne, *Antecedentes Históricos de la Seguridad Pública en México*, [en línea], Prezi, Dirección URL: bit.ly/2vSXQeU
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, [en línea], México, 2013, Dirección URL: bit.ly/2FFnAyA

- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, [en línea] México, *Presidencia de la República*, 2007, págs. 41-80, Dirección URL: bit.ly/1kuetQC
- Instituto Marxista de Economía, Objetivos, dirección URL: bit.ly/2E4WQFJ, consulta: 9 de marzo de 2019
- Hernández, Gerardo, “Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012”, [en línea], *Política y Cultura*, No. 44, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2015, Dirección URL: bit.ly/2SUYDIT
- Hope, Alejandro, Peace now? Mexican security police after Felipe Calderón, [en línea], Washington, D.C., USA, Dirección URL: <https://bit.ly/2VRsugM>
- Institute for Economics and Peace, “Índice de Paz México 2018: Panorama del Nivel de Paz en México”, [en línea], México, *The Institute for Economics & Peace*, abril de 2018, págs. 9-19, Dirección URL: bit.ly/2qmLo0R
- Meyer, Maureen, *La Policía en México Muchas reformas, pocos avances*, [en línea], Washington, EUA, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), mayo de 2014. Dirección URL: bit.ly/2qhrByl
- Moguel, Miguel, *El debate entre políticas de seguridad, democracia y derechos humanos: El caso de la nueva Gendarmería Nacional*, [en línea], México, FUNDAR, julio de 2014, Dirección URL: bit.ly/2Tnlvh1
- Montalvo, Tania L., *Gasto público aumentó con Fox y Calderón*, [en línea], México, animalpolítico.com, 20 de Septiembre de 2013, Dirección URL: bit.ly/2SIhLmT
- Pérez Correa, Catalina, *México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal*, [en línea], Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2018, Dirección URL: bit.ly/2L521Hb
- Presidencia de la República, *34ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, [en línea], México, 27 de agosto de 2013, Dirección URL: bit.ly/2VLCTdK
- Presidencia de la República, “Ordena Presidente Vicente Fox puesta en marcha del ‘Operativo México Seguro’ contra el crimen organizado”, [en línea], México, 11 de Junio de 2005, Dirección URL: bit.ly/2RrBBqJ

- Quintana-Navarrete, Miguel, y Fondevila, Gustavo, “Soluciones al problema: La gestión de la seguridad pública en palabras”, [en línea], *Gestión y Política Pública*, vol. 24, no. 2, julio-diciembre de 2015, Dirección URL: bit.ly/2Hq8GwP
- *Reglamento para el Servicio de la Policía Rural* [en línea], México, Capítulo IV: Servicio de los Cuerpos de Policía Rural, Dirección URL: bit.ly/1CL3IE4
- Retana Yarto, Jorge, “El Plan de Seguridad de Peña Nieto”, [en línea], México, Contralinea.com.mx, 30 de Junio de 2013, Dirección URL: bit.ly/2H9IRNY
- Sabat, Daniel, *Police reform in Mexico: advances and obstacles*, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, México, 2010
- Sáenz López, Edgar, *Los rurales, la policía federal del general Porfirio Díaz*, [en línea], México, págs. 28-38, Dirección URL: bit.ly/2SXk2e8
- Schedler, Andreas, “Ciudadanía y violencia organizada”, [en línea], México, *Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.*, 2014, Dirección uRL: bit.ly/2C7Y5Dg
- Secretaría de Gobernación, *Programa Sectorial de Gobernación 2013*, [en línea], México, 12 de Diciembre de 2013, Dirección URL: bit.ly/2aUH7KW
- Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, [en línea], México, 30 de Abril de 2014, Dirección URL: bit.ly/Se0e7z
- Secretaría de Seguridad Pública, *Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, [en línea], México, Dirección URL: bit.ly/2CbsBMU
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *¿Qué es el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)?*, [en línea], México, 26 de Octubre de 2016, Dirección URL: bit.ly/2EPwrhi
- Sistema Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017”, [en línea], México, 2018, Dirección URL: bit.ly/2s2hmAv
- Truman, Harry, “La Doctrina Truman”, [en línea], Washington, EE.UU, 12 de marzo de 2013, Dirección URL: bit.ly/1ouWCxy
- Valdez Zepeda, Andrés, “Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones”, [en línea], México, *Estudios Políticos*, No. 24, UNAM, 2000, págs. 281-290, Dirección URL: bit.ly/2DXpMBn

- Vanderwood, P.J., *Los rurales. Una mirada a los orígenes de la policía mexicana*” [en línea], México, Renglones, Revista del ITESO, núm.51, Dirección URL: bit.ly/2qwFmNF

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección URL: bit.ly/2PH7E1i
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Dirección URL: bit.ly/2wXLnmi
- Ley de Seguridad Nacional, Dirección URL: bit.ly/1F5FwJQ