



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD
PÚBLICA EN MÉXICO (CHIHUAHUA, MICHOACÁN, GUERRERO Y TIJUANA)**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA

JACQUELINE MIRANDA DE LOS SANTOS

DIRECTOR DE TESIS
MTRO. FEDERICO JAVIER ARCE NAVARRO
FACULTAD DE DERECHO

Ciudad Universitaria, Ciudad de México,

octubre 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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, la vida o el universo porque cada lección en mi existencia ha sido una oportunidad de aprendizaje y crecimiento, porque siempre recibo justo lo que necesito para seguir creciendo.

A mis padres **Trinidad De los Santos** y **Efrén Miranda** por su enorme paciencia en esta aventura, porque sin su cariño y comprensión esto no sería posible.

A mi asesor **Mtro. Federico Arce Navarro** quien es el compañero perfecto en este camino de aventuras y locuras porque cuando todo fue gris, tuvo la paciencia, el cariño y las palabras para ayudarme a salir, inconmensurable es la palabra perfecta para describir todo lo que siento: cariño, respeto, admiración y más.

A la **Dra. Guadalupe Fernández Ruiz** por su incondicional apoyo en cada paso que doy en mi formación profesional, por confiar en mí y ayudarme a construir nuevos sueños y metas.

A la **Dra. Leticia Bonifaz** porque en sus clases descubrí a Luhmann y su teoría es uno de mis cimientos.

A la **Mtra. Mara Thelma Vega Pozos**, porque a su estilo me impulso a volar para ser una de las mejores profesionistas e investigadoras del país y nunca conformarme cuando siento que he llegado a la meta.

A mis hermanos:

Judit Miranda gracias por enseñarme, apoyarme e impulsarme a ser mejor profesionista, pero sobre todo un mejor ser humano, eres para mí un gran modelo a seguir, gracias por tu inmenso cariño.

Saraly Miranda porque sigues siendo mi motor, porque no hay persona que me escuche como tú, porque siempre me dices la cruda verdad, mi pequeña confidente y mi luz objetiva, gracias por nunca permitir que me rinda.

A **Cristian Noé** y **Santiago** que siempre me impulsan a seguir adelante, a construir para mejorar, porque me han enseñado que la imaginación es la herramienta esencial del ser humano para hacer grandes cosas.

A esos amigos que son como hermanos, y que en este proceso me han enseñado el verdadero sentido de la amistad: **Fernanda Labastida, Roberto Espinosa, Jair Moctezuma, Daniel Landa Miguel Ángel Tamayo, Alfredo Alvarado, Jairo Castillo** su apoyo, su consejo y su cercanía es mi fuerza.

AGRADECIMIENTOS

A **Edith Sánchez Ruiz**, quien con todo su amor me ha enseñado a ser un mejor humano y profesionalista, quien siempre me protege, cuida y guía. No existen palabras suficientes para expresar todo lo que usted representa, pero sobre todo el inmenso agradecimiento por apoyarme en esta etapa de mi vida.

A **Mauro Reyes** por su incondicional apoyo en el trabajo, pero sobre todo en esta última etapa de mi tesis.

A **Berenice Jaimes** la hermana que la vida me dio, quien siempre me impulsó, y no me dejó rendirme en ninguna etapa de este proceso, gracias por creer en mí, gracias por siempre estar para mí.

A dos personas que marcaron mi caminar por la Maestría (**Cinthya P. y Daniela B.**) creer en mí me impulsó en los momentos difíciles aun cuando la distancia ha marcado nuestras vidas.

A **Anagénesis Jurídico** que lejos de ser un proyecto académico es un proceso de aprendizaje continuo, y aun cuando han existido malos momentos siempre puedo volver a él para recordar cuáles son mis sueños y anhelos. Y por supuesto a la gran familia que somos hoy en día.

A la **Red Mundial de Jóvenes Políticos**, y a todos los miembros de ella que ahora son amigos y familia, me han enseñado todo lo que un joven puede hacer y decir, ¡gracias!

Al maestro **Ignacio Ramos** por su apoyo infinito y todas las historias que hemos construido desde el respeto y la confianza, gracias.

A ti, porque me sostienes, me impulsas, me escuchas y me comprendes, a ti que con tu inmenso amor curas mi ansiedad, mis miedos. Somos el mejor equipo con sus colores claros y oscuros.

INDICE

AGRADECIMIENTOS	0
INTRODUCCIÓN	I
Análisis de los modelos de políticas públicas en materia de seguridad pública en México (Chihuahua, Michoacán, Guerrero y Tijuana)	1
CONCEPTOS	1
A. Políticas Públicas	1
A.1. Naturaleza Jurídica.....	6
B. Seguridad Pública	9
B.1. Concepto.....	10
B.2. Naturaleza Jurídica.....	13
B.3 Diferencia entre seguridad pública y seguridad nacional	15
B.3.1 El nuevo concepto de seguridad interior	17
C. Prevención del delito	19
C.1 Concepto.....	19
D. Derechos Humanos.....	23
D.1 Concepto.....	24
CAPITULO 1	26
Políticas públicas y su análisis (Formulación de Políticas Públicas).....	26
1.1 formulación de las políticas públicas.....	26
1.1.2 Sondeo de Opinión y Opinión Pública	35
1.2 Influencia del factor Económico	41
1.2.1 Factores políticos y sociales en la emisión de las políticas públicas	47
1.3 Sectorización y Globalización de políticas públicas	50
CAPITULO 2	59
Procesos y toma de decisiones	59
2.1. Modelo Agenda Pública	60
2.2. Modelos de Relevancia.....	61
2.3. Variedad de Análisis de las Políticas Públicas.....	64
2.5. Subsistemas de Políticas Públicas	67
2.7 Organización y Decisión	75
2.8. Modelos de decisiones	77

ÍNDICE

2.8. El choque del subsistema Derecho con las rutinas sociales.....	80
CAPÍTULO 3	88
Perspectiva de la realidad externa al sistema.....	88
Panorama sobre seguridad pública y políticas públicas	88
3.1 Enfoque de las Políticas Públicas en materia de Seguridad y Prevención del Delito según Naciones Unidas.	89
3.3. Efectos de las políticas antidrogas de Estados Unidos en México	106
3.4 Análisis de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre políticas públicas	108
3.5 La influencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la elaboración de Políticas Públicas en Seguridad en México.....	122
CAPÍTULO 4	135
Políticas Públicas en Seguridad emitidas en diversos periodos presidenciales en México (De Carlos Salinas de Gortari a Enrique Peña Nieto).....	135
4.1 Esquema Priista y sus políticas públicas	137
4.1.3 Políticas Públicas emitidas en el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León en materia de Seguridad	152
4.1.3.1 Situación General del País 1994-2000	154
4.2 La nueva Administración Pública Federal, Esquema Panista.....	162
4.3 Políticas Públicas en Seguridad, emitidas por Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.....	179
4.4 El retorno del PRI. La historia de un sexenio fallido.....	208
4.5. La Cuarta transformación, presidente Andrés Manuel López Obrador	235
4.6. Seguridad Pública y Realidad en Chihuahua Guerrero Michoacán y Tijuana.....	243
CAPITULO 5	258
REESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA	258
5.1. Sistema Político	262
5.2. Subsistema Económico	265
5.3. Subsistema Derecho.....	268
5.4. Construcción de la paz	274
CONCLUSIONES	283
GLOSARIO	286
FUENTES DE CONSULTA.....	288
ANEXO 1	292

INTRODUCCIÓN

Desde hace 30 años comenzaron a estructurarse células que daban vida a algo que muchos gobiernos consideraron irrelevante, incluso en muchas situaciones el gobierno ha sido cómplice de manera directa del narcotráfico. Posteriormente comenzó una confrontación directa con los grupos delincuenciales que han dejado al país convertido en una fosa. Hoy en día México destaca no por ser un país con mucha tecnología o por su desarrollo económico, nuestro país sobresale por ser uno de los más violentos sin estar en guerra.

La sociedad vive en un constante estado de miedo y de inseguridad, nada absolutamente nada nos garantiza que el día de mañana al salir de nuestras casas podremos regresar sanos y salvos, el día a día en nuestro país son los asaltos a transporte público, los estudiantes que desaparecen, que secuestran y que asesinan, son las miles de jóvenes que son violadas y asesinadas o en su caso usadas como mercancía.

México tiene grandes riquezas, pero también tiene grandes problemas, problemas en la educación, la falta de oportunidades y la pobreza, nuestro país posee gran diversidad social y cultural que a veces hasta es excluida e invisibilizada, lamentablemente México es un país que excluye a ciertos sectores, que no genera las mismas oportunidades y que produce y reproduce los esquemas que benefician sólo a unos cuantos.

En la primera parte de la presente investigación se analizarán los aspectos generales que ayuden a la comprensión de las políticas públicas, para tal efecto resulta necesario identificar el origen y desentrañar la idea central de estas; en el mismo sentido resulta oportuno adentrarse en la naturaleza de la seguridad pública conjuntamente con sus vertientes que ayuden a comprender las causas del problema.

En el capítulo primero se analizarán las diversas formas de elaboración de una línea de acción, los factores que influyen en la realización de éstas. Es imprescindible identificar las herramientas que pueden utilizar el gobierno, la

INTRODUCCIÓN

sociedad y los *think tanks* (laboratorios de ideas o políticas públicas) para una mejor comprensión de la magnitud del problema. El Gobierno abierto, la transparencia, la erradicación de la corrupción, son temas que deben ser analizados con la finalidad de establecer directrices en materia de políticas públicas.

En el capítulo segundo analizaré los diversos modelos que pueden emplearse en las diversas fases de acción de una política pública, va desde la determinación de la agenda pública hasta las acciones necesarias para la evaluación. En el mismo capítulo se desarrollará el Modelo Luhmanniano en interacción con las diversas herramientas para la determinación de la realidad, partiendo de presupuestos básicos que dotan a mi estudio de estabilidad para la creación de un modelo de políticas públicas.

En el capítulo tercero se analizarán e identificarán las diversas perspectivas de los organismos internacionales, como lo es el de la Organización de Naciones Unidas sobre las condiciones que mantienen a México en una situación de inseguridad, y la propuesta que ha presentado sobre la prevención del delito como una de las columnas principales a observar al momento de elaborar políticas públicas. Se analizarán los diversos estudios de la OCDE en materia de seguridad, los cuales permitirán entender otras caras de la realidad.

En el capítulo cuarto se hará un análisis de los diversos periodos presidenciales (1988-2019), donde se estudiarán cada una de las políticas públicas emitidas para el control de la inseguridad, con la finalidad de identificar las fallas que han existido en dichos sistemas; se realizará un estudio sobre las condiciones sociales del país al inicio y término de cada periodo presidencial, de los programas implementados en torno a la inseguridad y otros problemas secundarios; por último se tratará de identificar el impacto generado por las políticas establecidas en cada administración.

Finalmente, en el capítulo cinco se unirán los múltiples enfoques desarrollados a lo largo de este trabajo para generar un modelo con variables estables que nos permita poder guiarnos hacia las acciones más certeras en torno al tema de la seguridad pública, se busca que dicho modelo sea la base para la

INTRODUCCIÓN

resolución de otros conflictos que puedan tener solución a través de las políticas públicas.

Esta investigación utiliza la teoría de sistemas de Niklas Luhmann porque la descripción exhaustiva de su trabajo permite el desarrollo e incorporación de modelos externos que dan paso a la optimización de los modelos de políticas públicas, la mayoría de los estudios sobre sistemas son tradicionales y rígidos la apertura del modelo luhmanniano es necesario para la comprensión de la realidad uno de los pilares de esta investigación.

El objetivo esencial de esta investigación es proponer un modelo eficiente que permita restaurar la seguridad pública a partir de las causas y consecuencias de la apertura sistémica del derecho, pero sobre todo de la inclusión de los sectores invisibilizados por años, esta investigación busca dar luz a la sociedad que hemos denominado como los *otros*.

Esta investigación busca poder construir paz, y no seguir generando modelos ineficientes de violencia, que mantienen la constante crisis que hoy vivimos.

Análisis de los modelos de políticas públicas en materia de seguridad pública en México (Chihuahua, Michoacán, Guerrero y Tijuana)

CONCEPTOS

Para comenzar este trabajo realizaré un análisis de los diferentes conceptos que utilizaré a lo largo de esta investigación y que son herramienta esencial para el lector y para construir bases sólidas, mismo trabajo permite evitar vaguedades, por ello en algunos términos estudiaré a diversos autores en los que deposito los cimientos conceptuales de mi investigación para posteriormente proporcionar mis propios términos y conceptos que serán hallados más adelante en el presente trabajo.

A. Políticas Públicas

El primer concepto por analizar es el concerniente a las políticas públicas, para ello realizaré un estudio amplio por las diferentes construcciones del tema y cómo estas han determinado a las líneas de acción para finalmente generar un concepto propio. De inicio, Parsons Wayne establece que: “La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.”¹ Se comprende con las palabras del Dr. Wayne que la idea de políticas públicas es correcta dado que, si sólo se tomará el concepto de políticas podría verse inmersa la idea de lo privado, de lo particular; mientras que lo público hará siempre referencia a la colectividad, a la pluralidad. Es por lo anterior que el término *política pública* es correcto. Evitando la confusión entre las políticas que simplemente podrían definirse para unos cuantos y las que serán de la colectividad.

¹ Parsons, Wayne, “Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”; traducción de Atenea Acevedo, Flacso, México 2007, p. 37.

CONCEPTOS

Por otra parte, es necesario analizar a Thomas Dye, quien en su libro *“Understanding Public Policy”*, nos ayuda a entender que las políticas públicas son una ciencia de acción y de antifatalidad que conduce un panorama amplio del entorno social y con ello varias alternativas interrelacionadas, que incluyen decisiones de actuación o no actuación (*“Public policy is whatever governments choose to do or not to do”*²).

Otro autor de relevancia en el tema es Mauricio Merino, quien establece que: “Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público...”³. Se comprende que, de acuerdo con el pensamiento del autor, las políticas públicas son una herramienta fundamental para que el Estado corrija o modifique determinadas situaciones que aquejan a la sociedad que forma parte de éste mismo.

Mientras que Aguilar Villanueva enuncia lo siguiente: “La actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concreto, que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis y el gobierno por política pública...”⁴. Adentrándome en esta definición al mundo de las políticas públicas, puedo decir que, deben comprenderse los temas que son entendidos como problemas para generar *líneas de acción* y como él plantea serán el espíritu que anima a impulsar una política pública. También determina que: “...El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter de público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad...”⁵. Se comprende que, si bien una política pública son acciones así, como estrategias emanantes del Estado para atacar determinados problemas, también deberá ser trabajada por la sociedad.

² Dye, Thomas, *“Understanding Public Policy”*, Ed. Pearson Custom Publishing, New Jersey, 1995, p. 2.

³ Merino Mauricio, “Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en las soluciones de problemas públicos.” Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, 2013. P. 17

⁴ Aguilar Villanueva, Luis, “Estudio de las políticas públicas”, Miguel Ángel Porrúa, México 1992, p.32.

⁵ Ídem

CONCEPTOS

“Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no modifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos...”⁶.

Con lo anteriormente citado, se evidencia un nuevo elemento, el cual es que toda política pública que emane del Estado debe estar siempre apegada a los términos constitucionales, sería irracional que el titular del Ejecutivo Federal dicte políticas que limiten los derechos de sus gobernados, o que estén en contra de lo que establece la Constitución que rige al país. Sin embargo, establecido lo anterior han existido políticas públicas que limitan derechos de los ciudadanos, por lo que al avanzar en este texto analizaré cuáles son los efectos tras formular dichas líneas de acción, así como la evaluación concreta de sus resultados.

Con base en lo anterior establecemos que, las políticas públicas no son sólo decisiones en un mismo sentido tomadas por la autoridad que se encuentre a cargo, sino que contendrá diversos elementos que, se resumen en la elección de alternativas para solucionar conflictos, problemas o simplemente dar las directrices para un determinado plazo de tiempo.

Reuniendo los elementos aportados por los diversos autores y tras un análisis puedo construir la siguiente definición: **Las políticas públicas son el conjunto de elecciones que brindan alternativas, para la solución de determinados problemas que aquejan a la sociedad, de la misma manera pueden proporcionar las directrices para determinar o predecir el rumbo de un país.**

Será necesaria e indispensable un trabajo de equipo, donde estén activos el gobierno y los ciudadanos (dado que sería irracional la introducción de una política que es rechazada por gran parte de la población o incluso por su totalidad). Es necesario recordar que las líneas de acción (políticas públicas)

⁶ Merino Mauricio, Op Cit, Nota 3

CONCEPTOS

deben ir de la mano con los preceptos constitucionales establecidos. Nunca limitando derechos de los gobernados.

Una política pública será una actividad de comunicación política no sólo encaminada a lograr metas como “buen gobierno” sino como menciona el Dr. Giandomenico Majone, se busca aportar algo que va más allá del simple discurso de bienestar de la comunidad, se busca avanzar logrando el consenso de los gobernados.

Una vez realizado un primer análisis de las políticas públicas, y mencionado los elementos que las caracterizan, profundizaré un poco más en el pensamiento de algunos estudiosos que se realizan sobre nuestro tema. Retomando de nuevo al Dr. Parsons determina que:

“...al poner en práctica un marco (explicativo, de tipo ideal o normativo) se impone una forma de ver y pensar el mundo; se crea un orden a partir de algo que no tiene un orden objetivo en sí mismo. Como decía Popper, los hechos existen en el contexto de teorías valores y creencias, y no son independientes. Se empieza con las teorías, los modelos, los mapas mentales, las metáforas y para pensar analíticamente en políticas públicas es necesario entender la “realidad” como una construcción dentro de múltiples marcos.”⁷

Al saber que las políticas públicas son la forma de solucionar determinadas situaciones, de tomar decisiones para las demandas que hace la sociedad; que son la acción o inacción del gobierno frente a un problema. Se comprende, como nos dice Parsons qué se va a entender por una situación real y latente, sin embargo, el enigma comienza cuando nos damos cuenta que podemos generar *rut*as que nos ayuden a comprender los caminos, pero dice él: “Un mapa de Londres por más preciso que sea, no es Londres” entonces la forma en que algunos ven el conflicto sólo será una parte de lo que pretende ser la *realidad* menciona también que: “los marcos construyen el significado del *problema* o *procesos* sociales, económicos y

⁷ Parsons, Wayne, Op. Cit, nota 1, p. 93.

CONCEPTOS

políticos. "Al comprender esto nos damos cuenta de que estamos frente al que es uno de los más grandes problemas- creer que el propio mapa es realidad porque muchas otras personas comparten la misma percepción."⁸

El Dr. Wayne traduce esto a un ejemplo más simple, él hace referencia a la rima infantil inglesa: "*Pussycat, pussycat, where have you been?, -I've been to London to see the Queen- Pussycat, pussycat, what did you there?, -I saw a Little mouse under a chair*"⁹. Él para comprender mejor la rima nos remite a Jay quien nos dice:

*"¿Por qué el gato no vio a la reina? Podría ser, claro, porque la reina no estaba ahí. Pero la reina podía haber estado ahí todo el tiempo, sentada en el trono, pero el gato siendo simplemente un gato, no vio nada más que al ratón. Después de todo si eres un gato, tus ojos no se dirigirán al lugar en que la reina podría estar y, en todo caso, tu mente no es capaz de aprehender nada tan grandioso y espléndido aunque tus ojos lo vean."*¹⁰

Lo que somos y nos somos capaces de mirar, lo que queremos y no queremos comprender, sucede lo mismo nada nos asegura que realmente se vea el fondo del problema y nada nos asegura que, aunque se describa correctamente el conflicto sea ese el verdadero dilema.

Por otra parte, Jaime Rodríguez-Arana nos brinda en su libro aportaciones interesantes, en su capítulo cuarto *Apertura a la realidad* nos establece que: "(...) La apertura a la realidad, la aproximación abierta y franca a las condiciones objetivas de cada situación, y la apertura a la experiencia son componentes esenciales, actitudes básicas del talante ético desde el que deben construirse las nuevas políticas públicas"¹¹

Reafirmando la existencia de la problemática antes planteada, la *realidad* que como él dice, será una apertura aproximada de ciertas situaciones. Avanzando un

⁸ Parsons, Wayne, Op Cit, Nota 1

⁹ Rima infantil inglesa.

¹⁰ Parsons, Wayne, Op cit., Nota 1, p.94.

¹¹ Rodríguez-Arana, Jaime, "Reforma administrativa y las nuevas políticas públicas", Novum, México 2011, p.

CONCEPTOS

poco en el texto del Dr. Rodríguez hallamos la siguiente idea: “Pensar en la complejidad de la realidad y acercarse a ella desde el supuesto de la propia limitación, al tiempo que acaba con todo dogmatismo, rompe también cualquier tipo de prepotencia, en el análisis o dictamen de soluciones, a la que el responsable público pueda verse tentado.”¹², con estas ideas se ve claramente un pensamiento individualista, sobre una falsa creencia de la realidad la cual no será absoluta y, en este sentido propone Jaime Rodríguez-Arana un pensamiento dinámico: “planteado como una condición para acceder a la comprensión de las relaciones entre la persona y la sociedad”¹³.

Es posible comprender dos cosas: que las políticas públicas son las líneas de acción o inacción para solucionar un problema que vive la sociedad y que ésta misma demanda. Sin embargo, dentro de dichas características nos encontramos con uno de los aspectos más importantes atender a la realidad desde la perspectiva de los diferentes agentes que participan en la elaboración de las políticas públicas y la forma en que este mismo se deberá adentrar en la situación sin la contaminación de determinadas ideas de quien emite las políticas públicas. Esta es con claridad una de las tareas más complejas, y en las que nos situaremos a analizar más adelante.

A.1. Naturaleza Jurídica

Una vez que he analizado el concepto de las políticas públicas, comenzaré a hablar del marco jurídico, como analice anteriormente, así como no pueden ser emitidas sin tomar en cuenta la realidad de la sociedad, también deberán ser considerados los preceptos legales básicos, que siempre deberán ir de la mano con criterios establecidos en nuestra constitución.

Dado que en nuestra Carta Magna no encontramos directamente plasmado el concepto de políticas públicas, es necesario analizar desde la óptica usada en el

¹² Rodríguez-Arana, Op Cit, Nota 10

¹³ Ídem

CONCEPTOS

capítulo anterior, reuniendo los elementos. Atenderé al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra establece:

“Artículo 26: A. El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo. Asimismo determinara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución (...).”¹⁴

Como establece el artículo, las políticas públicas reúnen determinados elementos, que son indispensables para comprender su naturaleza. Si bien no encontramos inmerso como tal el concepto jurídico de “Política Pública” en nuestra Constitución Política, el artículo 26 nos habla de un *Sistema de Planeación*, que contiene las características que dan forma al tema en estudio.

Establece el artículo 26 de la Constitución que la planeación será democrática. Como se sabe la forma de elección presidencial en México es por medio del voto de los ciudadanos, entendiendo que, al momento de que el candidato

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, 3 de marzo de 2017.

CONCEPTOS

brinda o proporciona las posibles “líneas de acción”, en forma de propuestas hay una aprobación de gran parte de la población de esas líneas que probablemente se convertirán en políticas públicas que regirán al Estado. Aunque no es la única forma de dar esa característica de democracia al sistema, dado que pueden generarse sistemas de opinión de los que hablaremos posteriormente.

Otro punto fundamental establecido en el precepto analizado es que deberá: recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad, una de las principales aspiraciones al crear una Política es que por medio de ella se subsane una necesidad demandada por la población, lo que traducido a simples palabras quiere decir que, se busca atender las situaciones hirientes la esfera de tranquilidad de las personas, y al verse afectadas se genera un desequilibrio rompiendo el orden que debería mantenerse dentro del esquema. Ante dicha situación el Estado deberá analizar y determinar qué problemas se consideran como prioritarios para resolver por medio de estos procesos de acción que son mejor conocidos como políticas públicas.

Siguiendo el esquema piramidal de las normas jurídicas, debemos hacer mención y análisis de la Ley de Planeación, la cual en su artículo 3° establece:

“Artículo 3°.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán

CONCEPTOS

recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”¹⁵

El artículo tiene inmerso, elementos que ya he analizado en el precepto jurídico anterior, sin embargo, hay nuevos aspectos que son destacables. La asignación de recursos, no deben ser sólo los financieros sino de todo tipo que ayude a alcanzar la realización de esas metas u objetivos para las que han sido creadas.

Otro punto es el tiempo de ejecución, aunque puede llegar a variar de acuerdo con la materia sobre la que se trabaja, se debe estimar un aproximado permitiendo determinar si la acción a implementar va por buen rumbo y si realmente en este término es eficiente y eficaz.

También es destacable el artículo 20 de este mismo ordenamiento el cual a la letra establece:

“Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley (...).”¹⁶

Con los elementos mencionados en la primera parte de esta investigación reunidos en los artículos de los diversos ordenamientos, tenemos a la figura de las políticas públicas más clara desde la perspectiva conceptual epistemológica y conceptual jurídica.

B. Seguridad Pública

“La fractura de la última dicotomía público / privado es particularmente importante para nuestro tema. Cuando el Estado se diluye en la esfera de lo privado, cuando a sí mismo se reconoce incapaz y se margina gradualmente de las decisiones sobre lo colectivo, aparece entonces la confusión o la fusión

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, 3-marzo-2018

¹⁶ Ídem

CONCEPTOS

de los espacios público y privado. Si las instituciones públicas no garantizan seguridad, entonces el individuo se reconoce obligado a hacerlo por él mismo.”¹⁷

Inicio este apartado con la frase anterior porque el tema de la inseguridad que hoy aqueja nuestra sociedad debe ser comprendido como un problema complejo que parte de un sistema individual que margina a la colectividad, tras esta marginación existirán movimientos, impulsos de la sociedad, hacia la búsqueda de la estabilidad, es decir traducimos esto como la necesidad de situarse de nuevo dentro del esquema de la seguridad tanto individual como pública.

La inseguridad como un fenómeno social, ha sido padecida por todos sin distinción de condición social, económica o de sexo, es evidente el hecho de que la sociedad siente que vive en un completo estado de inseguridad. Se piensa por muchos estudiosos que esta situación es algo no contundente, puesto que las encuestas fallan, los números se equivocan, sin embargo, ya no son sólo las encuestas las que establecen ese estado de escasa seguridad pública, son los acontecimientos diarios los que hablan, son las persona manifestándose o expresándose a través de diversos medios, los que nos ayudan a determinar hoy por hoy lo que estamos viviendo, lo que se demanda al Estado y lo que este mismo entenderá o tomará como prioritario.

“Aunque las percepciones de inseguridad de los ciudadanos no siempre guardan una correspondencia perfecta con la incidencia delictiva, si constituyen una razón suficiente para colocar el crimen y la violencia en un lugar prioritario en la agenda de las preocupaciones del gobierno mexicano en sus tres órdenes.”¹⁸

B.1. Concepto

“En general, la seguridad significa la cualidad de seguro; es decir, se encuentra ligado a las nociones de garantía, protección, defensa, libertad,

¹⁷ López Portillo Ernesto, “Seguridad pública y seguridad ciudadana” Revista nexos, consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=8706>

¹⁸ Garza Salinas, Mario A., “Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del estado”, IJ-UNAM, p.12.

CONCEPTOS

salvedad y tranquilidad ante las amenazas. Como señalé, el término securitas deriva del adjetivo securus y a su vez, del verbo curare, por lo que remite a la idea de cuidarse en toda la extensión de la palabra, la seguridad entonces supone un concepto mucho más amplio que la protección, la protección es la acción propiamente de auxiliar y/o socorrer, en cambio la seguridad además de auxiliar es también prever y restablecer”¹⁹.

En palabras de Sergio García Ramírez la Seguridad Pública es: “una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y desarrollo individual y colectivo de la sociedad”²⁰. Analizando las definiciones anteriores es preciso acentuar que la seguridad será el proceso de estabilidad entre diversos elementos mencionados con anterioridad, se comprende que ante la más mínima alteración de los factores se estaría en presencia de un estado de inseguridad, es claro también que al verse perturbado este aspecto, no se tendrá el objetivo deseado por el Estado, un orden dentro de su misma existencia, manifestado como orden público, paz pública.

El maestro González Fernández fundamenta que: “La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo.”²¹, la segunda definición no se encuentra alejada en cuanto a sus elementos de la primera que he hecho mención. Se busca con la seguridad pública brindar una certeza de que lo poseído tanto tangiblemente (bienes muebles e inmuebles) como lo intangible (derechos) no sean vulnerados

¹⁹ López Portillo, Ernesto, Op Cit, Nota 16

²⁰ José Peñaloza, Pedro, “La seguridad pública más allá de policías y ladrones”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 241.

²¹ López Portillo, Ernesto, Op Cit, Nota 16.

CONCEPTOS

por un tercero, es decir, que el Estado debe realizar determinadas acciones para poder brindar esa seguridad tanto en lo individual como en lo colectivo.

También menciona que: “La función de seguridad pública se encuentra vinculada a la idea de participación. En efecto, la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad; exige la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno a lo cual deben sumarse instituciones...”²², esta es una de las ideas principales la participación ciudadana en el proceso de creación de estrategias para el combate de la inseguridad.

Como establecí con anterioridad en muchas ocasiones quienes tienen la tarea de elaborar las líneas de acción, entienden el problema de una determinada manera o simplemente no es posible ver el fondo de la situación dado que no es vivida por ellos, son los mismos ciudadanos quienes entienden el problema ya que son capaces de mirar todas las caras de la figura que los aqueja.

“En una encuesta reciente, se calcula que una de cada diez personas fue víctima de un delito en los últimos tres meses; dos de cada diez ciudadanos encuestados manifestaron conocer a personas que han sido víctimas de la delincuencia en el mismo periodo; también trascendió que el nivel de confianza de las autoridades es muy bajo, además solamente el 32% de las víctimas presentó la denuncia ante el mismo ministerio público.”²³

Es visible que el problema es latente y quienes lo padecen puedan aportar más a la forma de elaboración de las líneas de acción.

El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación, determina a la Seguridad Pública de la siguiente manera:

²² López Portillo, Ernesto, Op Cit, Nota 16.

²³ José Peñaloza, Pedro, “Notas graves y agudas de la seguridad pública” Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2003, p. 127.

CONCEPTOS

“La Seguridad Pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derecho de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Las autoridades competentes alcanzaran los fines de seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.”²⁴

Al diseccionar esta definición encontramos los siguientes elementos destacables: es una “función a cargo del Estado”, es decir nadie más podrá ejercer dicha potestad. La finalidad de la seguridad pública es salvaguardar la integridad y derecho de las personas, con esto debemos comprender que no sólo son objetos materiales sino como ha sido mencionado se cuida los derechos de las personas, se busca preservar libertades, el orden y la paz pública. Por otra parte, también es destacable que la seguridad pública se obtiene mediante elementos que son de suma importancia prevención, persecución y sanción.

De acuerdo con todas las definiciones mencionadas, la Seguridad Pública es una potestad única del Estado la cual se encarga de garantizar la salvaguarda de los objetos materiales que posee una persona, así como de los derechos que le son inherentes, lo entendemos como una parte esencial de la sociedad y que por esta misma razón se busca el orden, la paz pública, así como preservar libertades de los individuos, siempre y cuando estas libertades no dañen esferas de terceros. Comprendiendo que con todo esto se busca por medio de diversos elementos (prevención, persecución y sanción) lograr un estado de bienestar para la población.

B.2. Naturaleza Jurídica

Para entender de manera precisa la naturaleza jurídica de la seguridad pública, es necesario referirnos a los diversos ordenamientos que han tenido por objeto estructurar el sistema de seguridad pública que hoy rige a nuestro país, es conciso en este sentido referirnos al artículo veintiuno párrafo noveno de nuestro máximo ordenamiento que a la letra establece:

²⁴ Capítulo I: Conceptos básicos de Seguridad Pública y Policía. Documento de INFAED, consultado en: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19920/Capitulo1.pdf> (28-febrero-2017).

CONCEPTOS

“Artículo 21.- (...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (...)”²⁵

La definición que nos brinda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo veintiuno, proporciona elementos mencionados en las definiciones. Debo hacer mención de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), la cual en su artículo segundo nos brinda una definición sobre la seguridad pública:

“Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y municipios, que tiene como fines la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, así como preservar libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollara políticas fundamentales de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.”²⁶

²⁵ Diario Oficial de la Federación, 7 de marzo de 2017.

²⁶ Ídem.

CONCEPTOS

El precepto proporciona un concepto más amplio que del artículo veintiuno de la Constitución sin embargo, encontramos elementos comunes analizados con anterioridad.

Después del análisis anterior es necesario establecer que la seguridad pública debe ser comprendida y entendida como una potestad única del Estado en el que se busca como eje principal la prevención de conductas que afecten a los ciudadanos en sus bienes como en sus derechos, este tema también considera la persecución y la sanción por lo que podemos hablar de criterios de acción. En esta tesitura debe destacarse que para lograr un esquema de orden y paz pública es necesario considerar esquemas de participación ciudadana y de gobierno abierto, así como modelos de atención a la realidad social, política, económica y jurídica del país. Por tanto, la seguridad pública debe ser un concepto y una acción dotada de integralidad.

B.3 Diferencia entre seguridad pública y seguridad nacional

Una vez estudiada la parte conceptual de la seguridad pública, es necesario realizar la diferenciación con seguridad nacional. Resultan ser en muchas ocasiones temas que las personas llegan a confundir entre sí por sus características.

Mucho se ha oído hablar sobre estos dos temas que resultan de gran importancia para las directrices de nuestro país, y se ha decidido hacer la distinción entre dichos temas. Dado que es muy común que, en el camino político, así como de los medios de comunicación se llegue a confundir, situación que no deseo que suceda en este trabajo.

“Por lo que toca a la frase “seguridad nacional”, ésta se refiere a la protección del Estado frente a amenazas internas y externas. La primera preocupación del Estado, relativa a la seguridad nacional, es propia supervivencia. Gobiernos fuertes, cuya estabilidad interna está asegurada, se refiere a su seguridad nacional en términos de protección frente a amenazas externas...”²⁷.

²⁷ Diario Oficial de la Federación, 7 de marzo de 2017.

CONCEPTOS

Aunque este precepto no se encuentra claramente definido por nuestro máximo ordenamiento, se ubica definido en la Ley de Seguridad Nacional (LSN) en su artículo tercero, que a la letra establece:

“Artículo 3. Para efectos de esta Ley, 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 de riesgos que enfrente nuestro país*
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y defensa del territorio;*
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno.*

(...)²⁸

La Seguridad Nacional también es definida de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como:

“Artículo 3.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

XII. Seguridad nacional: acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

(...)²⁹

Se comprender con todos los fundamentos, que seguridad nacional se refiere a la búsqueda de permanencia y estabilidad del Estado frente a posibles amenazas,

²⁸ Op Cit, Nota 27

²⁹ Ídem

CONCEPTOS

que pueden venir tanto del interior como del exterior y para evitar un posible daño tendrá y se hará valer de diversas acciones, estrategias y políticas para lograr el orden constitucional, de las instituciones, así como el armónico desarrollo en los ámbitos político, social y económico. Aunque la seguridad es una función que emana del Estado y si bien ayuda a mantener determinada estabilidad, se encuentra encaminada a la protección de su población, de los derechos y objetos que estos mismos poseen. La seguridad pública no tiene como principal finalidad la de frenar amenazas que vengan del exterior, tampoco está diseñada para la protección del Estado, sino para brindar seguridad a quienes lo integran. Se entiende con todo esto que la seguridad nacional abarca un campo más amplio que la seguridad pública, una es la herramienta de preservación del Estado, la otra será un elemento que brinde una respuesta a una incomodidad.

Aunque bien pueden llegar a ser conceptos que por sus elementos o finalidades llegan a ser importantes, es imprescindible no confundir ambos conceptos.

B.3.1 El nuevo concepto de seguridad interior

Es importante hacer mención que en 2016 surgió una iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se pretende expedir la Ley de Seguridad Interior. El proyecto se justifica en la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio de autoridades civiles. La seguridad nacional como antes lo hemos analizado busca la sobrevivencia del Estado de amenazas que pueden venir casi siempre del exterior, sin embargo, pueden existir conflictos internos como el del narcotráfico que llegan a poner en desequilibrio la seguridad nacional. Aún dicho lo anterior es necesario hacer mención que los miembros de las Fuerzas Armadas no son entrenados para atender estas situaciones.

Por otra parte, este concepto y la necesidad de regularse se encuentra ligado en la colaboración que existe entre Policía Federal y las Fuerzas Armadas, en menester señalar que policía Federal tiene funciones de seguridad nacional, incluso las modificaciones a esta institución son para atender los problemas que surgen desde el gobierno del ex mandatario Vicente Fox.

CONCEPTOS

Tras la revisión del proyecto del senador Roberto Gil Zuarth comprendo que el concepto de seguridad interior es una justificación que se implementaría cuando:

1. Cuando las instituciones pertenecientes a la seguridad pública o nacional se vean infiltradas o capturadas.
2. Cuando exista obstaculización o impedimento para ejercer el servicio de seguridad pública
3. Cuando se cometan violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
4. Cuando simplemente no exista carácter estratégico para la provisión de bienes y servicios.

El mismo proyecto propone que exista un comité de seguridad interior el cual será presidido por quien se encuentre a cargo de la Secretaría de Gobernación. Existiría mayor participación de las Fuerzas Armadas con un entrenamiento especial para poder actuar bajo este margen.

En términos generales en la propuesta de ley, en el artículo 2 se establece que: “La seguridad interior es una función de seguridad nacional a cargo de la Federación que tiene por objeto preservar el orden constitucional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos en todo el territorio nacional para garantizar condiciones de desarrollo de la población.”³⁰

Por tanto, llegamos a la conclusión de que el tema de seguridad interna es una vertiente de la seguridad nacional que pretende ser un modelo funcional ante la corrupción de los dos modelos de seguridad antes estudiados, es también una justificación “más puntual” para usar el ejército. Es consideración de quién escribe de que no hay necesidad de implementar este concepto y mucho menos trabajar en generar modelos, cuerpos e instituciones en este sentido.

³⁰ Diario Oficial de la Federación 21 de diciembre de 2017

C. Prevención del delito

Retomando el tema de la seguridad pública es necesario atender un elemento de suma importancia, la prevención del delito y aunque existen más elementos por el momento solo nos centraremos en entender y definir éste.

Mucho se habla de este aspecto en diversas materias. No sólo en lo jurídico cobra importancia, sino en ciencias como la medicina, donde muchos problemas se pueden evitar si hay una correcta aplicación de la prevención, desde enfermedades complejas como el cáncer se pueden evitar si el paciente se previene haciendo una revisión periódica. Lo mismo sucede con nuestra área de estudio podríamos evitar muchos conflictos si comprendemos de mejor manera lo que implica el aspecto de la prevención, tanto como elemento principal de la seguridad pública, así como de las políticas públicas.

“Al mismo tiempo, resulta fundamental la continuidad de los programas de prevención, pues sus frecuentes cambios, asociados casi siempre al relevo de mandos, afectan gravemente sus resultados.”³¹ La prevención es considerada hoy en día como un aspecto pilar, sin embargo, esto ha sido analizado sólo desde la óptica del Derecho Penal y ha sido más trabajada por estudiosos de esta rama jurídica que por otros. He considerado este aspecto como algo fundamental para los dos puntos anteriores estudiados (políticas públicas y seguridad pública), considero que si hay una mejor comprensión del tema encontraríamos aquí un nuevo punto para implementar políticas públicas eficientes y eficaces. Es por dicha razón que en este primer plano me adentrare a estudiar un más sobre el tema.

C.1 Concepto

“El elemento de mayor importancia para el fortalecimiento de la seguridad pública es la prevención del delito, entendida como el conjunto de programas, servicios y acciones que tienen por objeto el mejoramiento del entorno social.

³¹ Alcocer V., Jorge, Vázquez Alfaro, José Luis, en “Seguridad Pública, voces diversas en un enfoque multidisciplinario”, Pedro José Peñalosa (Coordinador), Ed. Porrúa, México 2005, p.28.

CONCEPTOS

En materia criminológica, prevenir es conocer con anticipación la posibilidad de una conducta antisocial, disponiendo los medios necesarios para evitarla.”³²

Con esta primera definición entendemos a la prevención como la herramienta o la acción que contendrá programas y servicios, donde la finalidad será el mejoramiento del entorno. También nos establece que nos ayuda a ver o a prevenir un acontecimiento futuro, y a frenarlo si pudiera ser catastrófico, todo esto sería evitable con los medios antes mencionados.

Para entender de mejor manera a la prevención recurriremos al Dr. Rodríguez Manzanera quien no dice que “Por prevenir debe entenderse prever, conocer de antemano un daño o un perjuicio, así como preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin.”²⁹ Hallando en dicha definición el conocimiento anticipado de acontecimientos que podrían afectar el entorno social del Estado y, que con base en este conocimiento deberán tomarse líneas de acción determinadas como “política de conjunto” de acuerdo al Profesor Ceccaldi quien nos establece que la prevención es: “La política de conjunto que tiende a suprimir o al menos a reducir los factores de delincuencia o inadaptación social.”, aunque es una definición apegada a elementos criminológicos, podemos utilizarla comprendiendo que no forzosamente requieren ser situaciones de delincuencia o inadaptación también pueden prevenirse aspectos sin necesidad de ser catalogados como “actividad criminal”, pueden afectar la esfera jurídica, o el entorno de la sociedad.

Existen tres niveles de prevención la primaria, la secundaria y la terciaria.

“La prevención primaria implica la actividad del Estado a través de sus diferentes órganos de gobierno tendientes al desarrollo social. La prevención secundaria consiste en la puesta en marcha de estrategias para intentar tomar el control de cierto índice delictivo, que lamentablemente ya ha aparecido, se refiere a los programas concretos dirigidos a combatir el delito.

³² Garza Salinas, Mario A., “Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del estado”, IJ-UNAM, p.12.

²⁹ Rodríguez Manzanera, Luis, “Criminología”, Ed. Porrúa, vigésimo quinta edición, México 2011, p. 132.

CONCEPTOS

La prevención terciaria o especial consiste en la toma de acciones para que el delito que apareció no se repita, por lo que se orienta básicamente a la readaptación social que se le da al delincuente en algún centro de reclusión.”³³

Respecto a los niveles de prevención Canivell nos dice que existen tres formas de prevención:

“Prevención Primaria. Toda actividad de carácter general que tiene un fin social que se espera evite o reduzca la incidencia de fenómenos delictivos y de los que producen riesgos a la comunidad.

Prevención Secundaria. Es la que se ejerce sobre las personas de las que se puede afirmar la posibilidad o la probabilidad de cometer delitos o de adoptar un género de vida que las pueda hacer especialmente peligrosas.

Prevención Terciaria. Es la que propone evitar que las personas que ya han delinquido o incurrido en actividades especialmente peligrosas persistan en su conducta socialmente nociva.”³⁴

Con las definiciones mencionadas con anterioridad se entiende que existen diversos niveles de prevenir determinadas conductas, que los niveles se asignan para un trabajo de acuerdo con el impacto que ya ha sido generado en la sociedad, e incluso dentro del mismo Estado.

La extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP) brinda ideas sobre el modelo de prevención social del delito, donde se establece:

“...es un instrumento que tiene por objeto contribuir a la organización, coordinación, implementación, ejecución, evaluación y mejoramiento de las políticas, los programas y proyectos de la prevención social del delito en colaboración con los tres órdenes de gobierno y las instancias responsables

³³ Herrera Pérez, Agustín, Consultado en: http://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/2nd_Congress_1960/023_ACONF.17.20_Second_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders (28-02-2017)

³⁴ Rodríguez Manzanera, Op Cit, Nota 29

CONCEPTOS

de su formulación, con apego a los ordenamientos jurídicos y la corresponsabilidad que en esta materia exige un alto sentido de cooperación e intercambio de información, conocimientos, habilidades y transferencia de herramientas en el contexto de respeto y autonomía técnico-operativa de las instancias de gobiernos participantes”³⁵

La Organización de las Naciones Unidas en su trabajo de recopilación de reglas y normas en la esfera de prevención del delito y la justicia penal nos habla de dos tipos de prevención:

“Prevención de situaciones. Los gobiernos y la sociedad civil, incluido, cuando corresponda el sector empresarial, deben apoyar el desarrollo de programas de prevención del delito basado en las situaciones, concretamente: a) Mejorando el diseño ambiental. b) Utilizando métodos apropiados de vigilancia en que se respete el derecho a la intimidad; c) Alentando un diseño de los bienes de consumo que los haga más resistentes a la comisión de delitos; d) Haciendo hincapié en el endurecimiento sin afectar a la calidad de las zonas edificadas ni limitar el libre acceso a los espacios públicos; e) Aplicando estrategias para prevenir la repetición de los casos de victimización.”³⁶

Menciona también:

“Prevención de la delincuencia organizada. Los gobiernos y la sociedad civil deben tratar de analizar y resolver los vínculos entre la delincuencia organizada y transnacional y los problemas de delincuencia de ámbito nacional y local, concretamente: a) Reduciendo las posibilidades actuales y futuras de los grupos de delincuentes organizados de introducir en mercados legales el producto de delitos, recurriendo para ello a medidas adecuadas de tipo legislativo, administrativo y de otra índole; b) Aplicando medidas para

³⁵ “Modelo de prevención social del delito” documento emitido por la Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Secretaría de Seguridad Pública, septiembre 2012.

³⁶ Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, Nueva York, 2007, p. 310.

CONCEPTOS

impedir que grupos delictivos organizados abusen de las licitaciones públicas y de las subvenciones y licencias para realizar actividades comerciales concedidas por autoridades públicas; c) Elaborando estrategias de prevención del delito, cuando corresponda, para proteger a grupos socialmente marginados, especialmente las mujeres y los niños, que sean vulnerables a las actividades de los grupos delictivos organizados que se dedican a la trata de personas y el tráfico de migrantes.”³⁷

Adentrándonos con estos puntos un poco más a los principios que deben tomarse en cuenta desde la perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas. En lo particular es destacable el punto “C” de la prevención de la delincuencia organizada puesto que desde la óptica de mi tema es posible trabajar con la elaboración de estrategias recordando a las líneas de acción que he mencionado.

Como establece el Dr. Rodríguez Manzanera en su libro:

“La prevención no puede hacerse improvisadamente, aunque es común en todo el mundo que los programas de prevención sean inorgánicos y que las técnicas más modernas se encuentren parcial y escasamente desarrolladas; es necesario principiar por planificar la prevención, y posteriormente hacer una evaluación de los programas preventivos, sus métodos y finalidades.”

D. Derechos Humanos

Por último, en este punto analizaré a los derechos humanos, dado que este es un precepto de suma importancia dentro del tema de la seguridad pública, así como de las políticas públicas, es necesario recordar que las líneas de acción jamás deben ir en contra de los preceptos constitucionales muchos menos limitar los derechos humanos. Durante el sexenio del expresidente Felipe Calderón muchas de las políticas públicas emitidas fueron consideradas como acciones que violentaban derechos humanos. Con la finalidad de comprender mejor el tema en un análisis más exhaustivo partiré de proporcionar el marco conceptual.

³⁷ Rodríguez Manzanera, Luis, Op Cit, nota 29, p 134.

D.1 Concepto

“Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

El respeto hacia los derechos humanos de cada persona es un deber de todos. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados en favor del individuo.

De igual manera, la aplicación de los derechos humanos a la que se encuentran obligadas todas las autoridades se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.”³⁸

Esta es una definición proporcionada en el portal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), es necesario centrarse en ciertos aspectos de esta definición tales como que están sustentados en la dignidad humana y que son esenciales para el desarrollo integral de la persona, todo esto se encuentra dentro de nuestro máximo ordenamiento, en el artículo primero constitucional. Dentro de la definición conceptual se hace alusión a cuatro principios:

“Principio de Universalidad, señala que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual.

Principio de Interdependencia: consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados.

³⁸ Consultado en: http://www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos (9 de marzo de 2017)

CONCEPTOS

Principio de Indivisibilidad: *Se habla de indivisibilidad de los derechos humanos en función a que poseen un carácter indivisible pues todos ellos son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad.*

Lo anterior quiere decir que disfrute de los derechos humanos sólo es posible en conjunto y no de manera aislada ya que todos se encuentran estrechamente unidos.

Principio de Progresividad: *Constituye una obligación del Estado para asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, al mismo tiempo, implica una prohibición para el Estado respecto a cualquier retroceso de los derechos.*³⁹

Constituir un esquema de derechos humanos donde estos cuatro principios sean el eje motor, es lo ideal dentro de cada sistema jurídico, en elaboración de las políticas públicas y más en materia de seguridad, será necesario que quienes las realizan tengan en consideración estos puntos.

³⁹ Op Cit, nota 38.

CAPITULO 1

Políticas públicas y su análisis (Formulación de Políticas Públicas)

Comprender y analizar el proceso de las políticas públicas, así como los esquemas que influyen y tienen impacto en la creación, la vida y la evaluación de las políticas públicas es fundamental para posteriormente desarrollar el meta-análisis de las políticas públicas y de los diversos modelos para accionar las líneas de acción.

Dentro de este proceso analítico de la formulación de las políticas públicas es esencial comprender que los sistemas político, económico y jurídico juegan reglas propias en el esquema de las líneas de acción que modifican o interfieren en la forma de realizarse e incluso ejecutarse, es importante tener consciencia de todos los panoramas de la realidad y además es necesario sumar situaciones que se presentan en el núcleo de lo social y de qué herramientas son necesarias para dibujar y estructurar de forma más precisa los matices de la realidad y de los problemas que debemos atender.

La opinión pública, mediante los sondeos de opinión y las encuestas proporcionan un mecanismo de aproximación a la realidad, lo cual nos ayudará a direccionar las políticas públicas de una forma más concreta y certera.

Las herramientas de las que hablaremos en este primer capítulo son elementos primarios que destacan como esenciales en la elaboración e incluso en la evaluación de las políticas públicas.

1.1 formulación de las políticas públicas

Iniciare el presente capítulo analizando los planteamientos del Profesor Mauricio Merino quien plasma que: “Desde el mirador y en línea con la idea – históricamente demostrada- de que los gobiernos no pueden (e incluso no deben) resolver todos los problemas que plantea la vida en común, la selección del

FORMULACIÓN

problema se presenta como el primero de los pasos para hacer una política pública.”⁴⁰

Uno de los momentos cruciales para cualquier gobierno surge en la determinación de la agenda pública, determinar cuáles son los problemas que debe y puede resolver de acuerdo a sus capacidades propias como Estado. Para ello uno de los primeros pasos será la determinación de los problemas principales o de los que sencillamente se requiere una atención inmediata. “(...) este primer momento de la elaboración de las políticas consiste, fundamentalmente, en estructurar una justificación pertinente y adecuada sobre las razones que habrían de llevar a la intervención del Estado para afrontar ese problema público en particular.”⁴¹

Las políticas públicas deben estar apegadas a preceptos constitucionales, la justificación en nuestro sistema jurídico debe estar hecha atendiendo al problema que se ha presentado y que vulnera la esfera jurídica de las personas inmersas en el conflicto, no es aplicable la creación de políticas públicas sin estar acompañadas del sustento y justificación jurídica suficiente, pero no es solo la cuestión del derecho, sino que esta debe ser una justificación amplia porque debe abarcar también aspectos políticos, económicos y sociales.

El descartar o aceptar atender un problema requiere también de un entendimiento amplio de las razones que impactan en cada sector.

Para el trabajo que se realizará dentro del esquema social y del panorama de o tintes de la realidad que estos nos ofrecen sirve como herramienta la participación ciudadana, para comprender de mejor manera esto, es necesario explicarlo a través de las palabras Rodríguez-Arana quien establece que:

“La participación ciudadana se configura como un objetivo público de primer orden, ya que se constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida

⁴⁰ Merino, Mauricio, Op Cit Nota 3, p.111.

⁴¹ Ídem.

FORMULACIÓN

democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula solamente como un objetivo político, sino que las nuevas políticas exigen la práctica de la participación como método político.”⁴²

La participación ciudadana es uno de los elementos principales de la forma de elaboración de las políticas. La interacción de la sociedad lleva a una comprensión del problema un tanto más apegada a la realidad (o al menos esa debería ser la pretensión. Comprender que las políticas públicas requieren de la interacción del sector social es la clave no sólo para tener políticas más exitosas sino, el primer paso para dibujar una realidad más certera.

1.1.1 El Proceso de las Políticas Públicas

Dentro del margen de actuación del proceso de políticas públicas es necesario hacer un análisis exhaustivo de los modelos propuestos por Mauricio Merino desarrollados en su obra *Políticas públicas Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos*, es necesario analizar los modelos⁴³ propuestos para el autor porque son líneas o posibilidades que nos permite alternar entre las diferentes acciones a las que podemos llegar al momento de accionar líneas de acción.

Modelo orientado hacia políticas: también conocido como “modelo de tercera generación”, es la propuesta de gobernar por políticas. Los principales postulados de este prototipo son señalados por nuestro autor quien establece que:

“1. Al asumir que el gobierno no puede ni debe resolver todos los problemas de la convivencia, el papel asignado al funcionario estable y rígido de tiempos anteriores se ha desplazado hacia otro, que supone la existencia de funcionarios capaces de administrar la complejidad de las políticas a su cargo y, sobre todo, de lidiar exitosamente con los desafíos la implementación.

⁴² Rodríguez-Arana, Jaime, Op Cit nota 11, p.46.

⁴³ En esta investigación solo analizaremos dos de los cuatro modelos estudiados en el texto, los cuatro modelos son los siguientes: modelo vertical tradicional, modelo weberiano, modelo orientado hacia políticas públicas y el modelo gerencial. Este último vinculado a la Nueva Gestión Pública (NGP), el cual se relaciona hacia los resultados y a la lógica de mercados

2. *Dado que el gobierno no puede resolverlo todo, el enfoque sugiere también que los funcionarios han de estar alerta a las mudanzas de una agenda pública cada vez más democrática y abierta, para ofrecer los modelos de políticas más acertadas. En otras palabras: los recursos públicos han de estar destinados a los verdaderos problemas públicos, cada uno de los cuales ha de estar sustentado a su vez en indicadores precisos sobre la forma de plantearlos y abordarlos mediante políticas públicas.*
3. *Las soluciones a las prioridades sociales parten de una definición de los problemas que, ya de suyo, es elaborada con el propósito explícito de atacar las causas que lo generan a través de cursos de acción orientados a resultados...*
4. *Entendidas como cursos de acción orientadas hacia resultados – concebidos como la solución o la gestión exitosa de los problemas previamente definidos-, las políticas públicas exigen una visión burocrática más orientada hacia las competencias individuales de los funcionarios públicos que hacía funciones rígidas...*
5. *La evaluación del procedimiento y de los resultados se convierte, desde esa nueva mirada, en un elemento esencial del proceso que atañe a los servidores públicos...*
6. *La sistematización de los procesos administrativos, a la luz de las políticas públicas establecidas exige también el uso de las nuevas tecnologías de información y la mayor coherencia interna de los procesos involucrados. La ética de los funcionarios deja de ser un asunto de cumplimiento estricto de rutinas vigiladas y controladas desde el interior de la administración pública para trasladarse a una nueva visión que apunta hacia el compromiso personal de los funcionarios...*

FORMULACIÓN

7. *Cada política pública, finalmente, supone también la mayor transparencia y la mayor participación posibles de la sociedad y, muy especialmente, de quienes padecen de manera inmediata o sistemática los problemas que han sido seleccionados en la agenda pública. Con estos nuevos criterios la administración deja de ser una caja negra que sólo se abre cuando se producen consecuencias, para aspirar a convertirse en una caja de cristal cuyos procesos son públicos y cuyos resultados se miden en términos del cumplimiento de sus compromisos explícitamente asumidos.*⁴⁴

Un cambio en los modelos también supone cambios en los esquemas de la administración pública, situación que en muy pocos casos se llega a presentar, incluso en temas de alternancia política (en México), la línea de formulación entorno a estos esquemas tiende a ser muchas veces sobre el margen de los mismos errores lo que no permite una aplicación adecuada de los modelos y por tanto de las nuevas líneas de acción.

El modelo de políticas públicas, o bien como él lo denomina de tercera generación, es un sistema interesante e importante, dado que recoge los principales elementos que un Estado deberá tener en cuenta para la correcta implementación de un modelo que sea base en la aplicación de líneas de acción, esto es, un gobierno que lleve la realidad de una solución de cualquier problemática mediante un catálogo diverso de políticas públicas, es buscar la permanencia y la estabilidad por este amplio abanico de posibilidades.

Es necesario considerar dos aspectos esenciales en la aplicación de este modelo para el reforzamiento es necesario aplicar durante todo el proceso (tanto del modelo como de las políticas públicas) blindajes de transparencia que a su vez dan paso a la erradicación de la corrupción.

El segundo modelo por desarrollar es el de la Nueva Gerencia Pública, por sus elementos lo distinguen como un modelo que conecta al gobierno con su

⁴⁴ Rodríguez-Arana, Jaime, Op Cit nota 11, p.47.

FORMULACIÓN

sociedad, generando una combinación en la que, en diversos ámbitos, resulta favorable para la gobernanza, así como para obtener la prosperidad, bienestar económico y social.

Mauricio Merino proporciona algunas de las principales características de este modelo:

“1. La afirmación de funciones básicas del Estado en los ámbitos reservados, como la defensa nacional, la política exterior y las funciones relativas con la identidad nacional. Pero, al mismo tiempo, la mayor apertura a las iniciativas de la sociedad (ya como organizaciones sociales, espacios académicos o empresas privadas) en las demás actividades no estratégicas del Estado... Las NGP no privilegian a la iniciativa privada sino en medida en que efectivamente ofrezca mejores resultados y procesos más económicos que los ofrecidos por el Estado.

2. No obstante, la NGP no renuncia al control central de los sistemas fiscales, aun cuando éstos puedan adoptar modalidades que busquen mayor incentivo posible para los contribuyentes y vínculos mucho más explícitos entre el ingreso y el gasto, así como la descentralización de las oportunidades relacionadas con la fiscalidad (...)

3. Los vínculos de información y la administración de los datos a partir de los cuales se comparten y se construyen decisiones en el espacio público son consecuentes con la era de la información, y también de la transparencia y la rendición de cuentas públicas. La información se vuelve desde esta perspectiva, un asunto crucial de la agenda pública: importa por la cantidad y calidad de los datos obtenidos, a partir de los cuales se definen las acciones de gobierno en armonía con la sociedad (...)

4. El gobierno por su parte asume la responsabilidad de construir “puentes” y redes entre organizaciones sociales, grupos académicos y empresas, para mantener la coherencia institucional y la capacidad de transformación efectiva de las políticas públicas.

FORMULACIÓN

5. *Finalmente, la NGP pone el acento en el pensamiento estratégico, en línea con las cualidades que esperan de la función pública. Pero asume también ese pensamiento no estratégico no podrá surgir de manera autónoma del mercado ni de la sociedad, sino que de hecho constituye una obligación política del Estado...*⁴⁵

Este es un esquema que posee características que lo hacen similar al de tercera generación, sin embargo, no es un gobierno dirigido por políticas públicas, sino un gobierno transparente y con un sistema de participación ciudadana, además de hacer referencia a funcionarios no sometidos, pero sí comprometidos con determinadas funciones. La sociedad, al igual que en el primer modelo, juega un papel importante y destacable.

Es necesario establecer que México se encuentra inmerso entre ambos sistemas con una mayor inclinación hacia el sistema de políticas públicas. Al menos se percibe de esa manera en algunos sexenios atrás, donde se reúnen dichas características, aunque el modelo mexicano toma características del modelo gerencial; puedo definirlo como una situación híbrida entre ambos sistemas con una clara inclinación hacia el primer modelo mencionado.

Profundizaremos en algunos de los elementos mencionados por los modelos propuestos por el profesor Merino.

En cuanto a la forma de elaboración es necesario ser conscientes de quiénes son los actores, haré referencia al documento emitido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el cual nos establece que: “Los actores son: “Intra-Estado”, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial. “De contexto Social”, Partidos Políticos, Medios de comunicación, Sociedad Civil/ONG’s, *Think Tanks*⁴⁶,

⁴⁵ Rodríguez-Arana, Jaime Op Cit Nota 11, pp. 83-85.

⁴⁶ Expresión inglesa, literalmente se comprende como depósito de pensamiento, adaptada al español como “comité de expertos”, incluso como un instituto de investigación.

FORMULACIÓN

Organizaciones Gremiales, Academia, Organismos Internacionales.”⁴⁷ Como analice en el preámbulo de esta investigación, el Estado estudiado desde la administración pública tiene la potestad de realizar líneas de acción, pero esta no será una función exclusiva del Administrador, también podrán participar los ciudadanos⁴⁸, comprendiendo que no será únicamente en la primera etapa de creación sino incluso en la evaluación y en su caso la extinción de una política pública, aspecto que estudiaré con posterioridad.

En cuanto a las etapas del proceso de elaboración, debo distinguir las siguientes: Agenda Política, Formulación de Política, Proceso de decisión, Implementación, Evaluación. No son etapas causales y consecutivas. Son momentos analíticos, de calidad y duración heterogéneas. Las fases del ciclo son interdependientes.

Agenda Política: Es la lista de temas o problemas a los que pone atención el Estado e incluso personas cercanas a éste. El proceso de definición de la agenda reduce el conjunto de posibles temas a aquellos que realmente se convierten en centro de atención. Es decir, dentro de esta agenda están los problemas que tienen o podrían tener en crisis al Estado, *problemas cotidianos que necesitan soluciones*, como lo es el caso de la inseguridad, en México se ha vuelto un acontecimiento común cuya solución aún no existe en términos de eficiencia.

De esta manera, en un plano meramente académico la definición del problema muestra tintes de ser un conflicto, dado que existen muchas dificultades para su comprensión, es necesario en este punto analizar algunas cuestiones que serán base para lo que posteriormente se estudiará. Establece Eugene Bardach que es necesario:

⁴⁷ Gómez, Javier, “El ciclo de las políticas públicas”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Guatemala 2010, p. 6.

⁴⁸ Muchos autores e investigadores señalan que las políticas públicas son potestad exclusiva del Estado, sin embargo, mi postura se inclina a que el Estado debe tener una posición más abierta y permitir que sectores de la sociedad que entienden y viven el problema que aqueja a la comunidad, puedan crear políticas públicas; por otra parte, mi postura sobre la evaluación de los programas, políticas y proyectos es necesario que quien realice ese trabajo sea alguien externo, bajo esta tesitura sería ideal que el grupo evaluador sea constituido en su mayoría por ciudadanos y una minoría por servidores públicos, con esto se lograría mayor eficacia y eficiencia en los resultados.

FORMULACIÓN

“1. Definir los límites del problema para evitar la suboptimización inadecuada en la búsqueda de una solución –encontrar el óptimo local sin perder el óptimo global-;

2. Evaluar el ámbito, carácter e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca de situaciones o condiciones consideradas problemáticas; 3. Desempacar una buena definición del problema del paquete de cuestiones retóricamente definida.”⁴⁹

Por otra parte, Mark H. Moore señala que la forma apropiada de probar la definición de un problema de políticas es averiguar si tiene valor heurístico para investigar el problema y hacer recomendaciones de políticas. Muestra, además que el valor deriva de la especificación de categorías analíticas intermedias y de una definición explícita de las relaciones lógicas y empíricas que las unen. Dichas categorías exponen y sugieren diferencias de detalle para la organización de las reglas de comparación.

En general: “El proceso de elaboración de la agenda es el momento en el cual el gobierno decide: si decidirá o no sobre un determinado asunto. Por agenda de gobierno suele entenderse al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción.” ⁵⁰

“La construcción de una agenda tiene lugar como resultado de la expansión de un tema desde un grupo de atención con una preocupación específica a un público con gran interés y atención acuciosa, es decir, un público interesado e informado acerca de los asuntos públicos y que incluye líderes de opinión...”⁵¹, entender las generalidades de la formulación de la “Agenda”, ayuda a comprender

⁴⁹ Bardach, Eugene, “*Problems of Problem definition in Policy Analysis*” publicado en *Research in Public Policy analysis and Management*, John cresine edit. Al JAI, Greenwich, Conn 1981, p.40.

⁵⁰ Pereyra Rodríguez, Susana, “Identificación de problemas y formación de la agenda, Buenos Aires, Argentina, 2010, p.6.

También disponible en internet formato PDF:

https://negociacionytomadecisiones.files.wordpress.com/2010/08/04_capitulo-1_problemas-y-agendas_2010.pdf (25-marzo-2014)

⁵¹ Parsons, Wayne, Op Cit Nota 1, p.159.

FORMULACIÓN

la forma en cómo se construyen las políticas públicas, es decir que en esta parte del proceso, recae gran parte de los cimientos.

Formulación de política (proceso de decisión): Una vez identificada la problemática, cuando se es consciente en los objetivos y metas relevantes, y que se han examinado todas las alternativas, así como las probables consecuencias de cada posibilidad, de cada punto, y el estudio de costos beneficios. Se procederá a la determinación de líneas de acción, así como de la asignación de recursos.

Implementación: Es accionar la política pública que se ha elegido como posible solución a la problemática comprende desde las actividades más sencillas hasta las más complejas, es necesario para que esta etapa sea funcional, un constante monitoreo por las diversas figuras de las que he hablado con anterioridad. Sería interesante en cuanto a la vigilancia de las políticas que quien lo realice sea un organismo no gubernamental, y este mismo sea quien califique o quien determine si es o no eficaz y eficiente.

Evaluación: Es la determinación de: en qué medida se han cumplido o se han logrado los objetivos principales que motivaron el funcionamiento de las políticas públicas, no es necesario que sea una fase específica, puede realizarse en cualquier momento y su funcionalidad consistirá en la retroalimentación, es decir que en algún momento puede ayudar a la modificación de aspectos negativos o poco funcionales, entendemos que con este punto no se busca sólo medir la efectividad del producto, sino resulta ser una forma de enriquecimiento del sistema.

1.1.2 Sondeo de Opinión y Opinión Pública

Algunos de los elementos que se analizaron anteriormente, son factores característicos de la participación ciudadana dentro de las líneas de acción, es necesario establecer que este elemento resulta peculiarmente importante para mi investigación, de tal forma que debe destacarse que, con la participación de la sociedad, la idea de la libertad, así como la de una sociedad en democracia vinculada a su gobierno, generan políticas públicas con mejores resultados en términos de eficiencia y eficacia; pero también podemos comenzar a dibujar parámetros de realidad más precisos, sí bien no es la única herramienta para tales

FORMULACIÓN

efectos puede ser un punto importante en el esquema simple de las políticas públicas y en la consideración de la propia investigación en capítulos posteriores.

Es necesario fortalecer el argumento anterior apoyándome de lo que plasma Parsons Wayne quien al respecto dice: “La opinión pública es al mercado político lo que la demanda del consumidor es al mercado económico.”⁵²

Bajo este orden de ideas es necesario puntualizar algunas cuestiones

“Hans Speier (1950) entiende: “por opinión pública (...) las opiniones sobre cuestiones de interés para la nación expresada libre y públicamente por gentes ajenas al gobierno, que pretenden tener el derecho de que sus opiniones influyan o determinen las acciones, el personal o la estructura de su gobierno”.”⁵³

Por otra parte:

“Giovanni Sartori (1987) sostiene que la opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político. Para el investigador italiano la opinión pública es “un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la res pública”⁵⁴

La opinión pública es parte estructura básica del pensamiento colectivo formulado bajo condiciones específicas de acuerdo con las circunstancias que viven en común los sujetos que han estructurado el pensamiento o idea, de esta manera atender a la percepción de cierta situación ayuda a concretar acciones gubernamentales con mayor éxito.

Por otro lado, el sondeo de opinión es una medición estadística tomada a partir de encuestas destinadas a conocer la opinión pública. Estas mediciones se realizan por medio de muestreos que usualmente están diseñados para representar

⁵² Parsons, Wayne, Op Cit, Nota 1 p.141.

⁵³ Consultado en:

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/opinion%20publica.htm (280217)

⁵⁴ Ídem

FORMULACIÓN

las opiniones de una población llevando a cabo una serie de preguntas y, luego, extrapolando generalidades en proporción o dentro de un intervalo de confianza, sin embargo, existe un margen de errores que puede disminuir la credibilidad de este sistema. Es necesario apoyarse de esta herramienta porque si bien tiene aspectos que pueden ser poco confiables el sector sondeado con la forma correcta de realizar las preguntas puede ofrecer un margen amplio de precisión en el entendimiento del problema que se presenta en una realidad a la que somos ajenos.

“Hoy en día las encuestas y sondeos de opinión ya son reconocidos como parte de las herramientas propias de un administrador público contemporáneo. Sin embargo, no significa necesariamente que los administradores dispongan de las teorías para interpretar correctamente sus resultados.”⁵⁵ , mucho se puede mencionar acerca de la mala interpretación que se hace en relación con las encuestas, que en muchas ocasiones son tomadas por el gobierno como una *verdad absoluta*. Se lee que se cree que la violencia ha disminuido radicalmente porque una encuesta *arrojó* dichos resultados. No obstante, debería considerarse qué características, qué sectores se están tomando como referencia. No es una verdad absoluta, es un medio con el que es posible guiarse para poder realizar una interpretación de cómo ha evolucionado nuestro problema, debemos ser conscientes que en toda encuesta existe algo llamado cifra negra, es decir, no se debe establecer que la delincuencia se ha aminorado porque el número de denuncias hechas ante el Ministerio Público ha disminuido, somos conscientes que más de la mitad de la población no hará una denuncia por temor a que su problema se convierta en algo más grave, e incluso por la misma corrupción. No se quiere decir con esto que, las encuestas sean un elemento inservible, sino que se dice que es un elemento considerable siempre y cuando se tenga con claridad que no es una verdad general, y que es una aproximación de la realidad.

En cuanto a la Opinión Pública, nos damos cuenta que es una construcción que ha sido destacable para muchos otros Estados, resulta importante conocer

⁵⁵ Carrillo, Ernesto, Tamayo Manuel, “El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas”, Revista Gestión y Política Pública, Volumen XVII, Número 1, p. 193.

FORMULACIÓN

cómo piensa la sociedad al respecto de varios sectores, principalmente de cómo se percibe el trabajo realizado por los Servidores Públicos, “La mayoría de estos estudios adopta un enfoque general, poniendo el énfasis en la construcción de indicadores que permitan dar seguimiento periódico –generalmente anual- de la “calidad percibida” de los servidores públicos, obteniéndose con ello una especie de barómetro de la satisfacción con los servidores locales que alimenta, junto con otros indicadores de carácter objetivo, los cuadros de mando con los que se realiza el seguimiento de la gestión.”⁵⁶

Como establece Carrillo Fuentes: “Algunos estudios recientes han mostrado cómo la opinión pública ejerce una considerable influencia sobre las políticas públicas, tanto en los programas desarrollados por los ejecutivos, como en la producción legislativa de los parlamentos (...)”⁵⁷ No sería viable pensar en un gobierno que no considere hoy en día a su población como uno de los elementos principales para generar líneas de acción. “La doble consideración de la participación, como objetivo y como método, podemos, pues, considerarla otro rasgo que define a las nuevas políticas públicas...”⁵⁸

Una consideración importante sobre la opinión pública y la forma que afecta a nuestro tema es la que hace el profesor John Kingdon, quien manifiesta que: “La opinión pública puede afectar la agenda, mientras quienes más influyen en las políticas son menos visibles. Otras de las limitaciones para la opinión pública incida en el diseño de las políticas públicas es que en muchas esferas importantes son casi invisibles para el público en general.”⁵⁹ Como analice, la participación es una de las herramientas más importantes que se posee, no solo para la determinación de los problemas sino para todo el desarrollo del trabajo en la agenda pública, es decir no solo el proceso de creación y también para la evaluación del desarrollo de

⁵⁶ Carrillo Fuentes, Op Cit, Nota 55, p.203

⁵⁷ Ibídem p.200

⁵⁸ Rodríguez-Arana, Jaime, Op Cit Nota 11, p. 49.

⁵⁹ W. Kingdon, John, “*agendas alternatives, and Public Polices*, segunda edición, Ed. Lognman, Nueva York, 1995, p. 103.

FORMULACIÓN

nuestra política pública, así como para la modificación y en su caso la posible extinción bajo la hipótesis de que dejara de ser funcional.

Retomando al Dr. Wayne ayuda a comprender que, los diseñadores de políticas públicas deberán de medir y comprender el papel que juega la opinión pública en el fortalecimiento de su propio argumento expuesto sobre la agenda política, debe entenderse como un juego de dos elementos esenciales, no se debe concebir el hecho de que se cambie una línea de acción sin la modificación de la opinión común y viceversa, porque existiría una falla dentro del sistema. También nos dice que: “En tanto al concepto, podría decirse que la idea de opinión pública antecede a las “políticas públicas” en su sentido moderno, aunque dicho sentido moderno está fuertemente relacionado con el crecimiento de modos más colectivistas de vida política.”⁶⁰ Entendiendo con estas palabras la importancia que juega la sociedad al momento de construir un mapa de ruta más próximo a la realidad de la problemática.

Una de las complejidades de las políticas públicas se base en el conocimiento de la realidad, es evidente que la opinión pública tiene repercusiones concretas en el desarrollo de la determinación de la agenda públicas y más adelante en el proceso de creación de soluciones a los problemas públicos, es por ello que los indicadores deben enfocarse en los diversos sectores de la realidad.

1.1.3 Datos Estadísticos

La estadística es una ciencia formal que estudia la recolección, análisis e interpretación de datos de una muestra representativa, ya sea para ayudar en la toma de decisiones o explicar condiciones regulares o irregulares de algún fenómeno o estudio aplicado, de ocurrencia en forma aleatoria o condicional.

La estadística se divide en dos grandes aéreas de las que puede ser estudiada, haré referencia sobre la *estadística inferencial*, la cual se dedica a la creación de modelos, inferencias y predicciones asociadas a determinados fenómenos, tomando en cuenta la aleatoriedad de dichas observaciones. Se usa

⁶⁰ Parsons, Wayne, Op Cit Nota 1, p. 141.

FORMULACIÓN

para modelar patrones en los datos y extraer inferencias acerca de la población bajo estudio.

Se determina a la estadística como una de las principales herramientas para la creación y conocimiento de la funcionalidad de las políticas públicas, aunque existen críticas como la de Benjamín Disraeli⁶¹, quien señala que hay tres tipos de mentiras: mentiras pequeñas, mentiras grandes y estadística. Lawrence Lowell⁶² escribió que las estadísticas, como algunos pasteles, son buenas si se sabe quién las hizo y se está seguro de los ingredientes.

“Los resultados estadísticos se refieren a la generalidad, y no son aplicables al caso particular, no explica sino la probabilidad.”⁶³ Es posible notar que, aunque las estadísticas son una de las principales herramientas, es necesario comprender que puede ser imprecisa por la terminología utilizada, así como los criterios de las personas a quienes se ha considerado.

En materia de seguridad pública, es muy común hacer referencia a estos datos estadísticos basados muchas veces en una interpretación criminológica y de acuerdo a la situación reflejada, son estos sectores sobre los que se trabaja por medio de políticas públicas, sin embargo, es necesario como dice el Profesor Manzanera, tomar en cuenta tres tipos de cifras estadísticas.

“a) Cifra Oficial. Es el número de infractores que aparecen en las estadísticas oficiales policiacas, judiciales, de menores, pueden ser de casos denunciados, de sujetos arrestados, de procesos, de procesados, de sentenciados.

b) Cifra Negra. Es el volumen de delitos que no llegan al conocimiento de las autoridades. En este caso son las acciones criminales que no aparecen a la estadística criminal.

⁶¹ Destacado político de Reino Unido, notorio líder de Reino Unido.

⁶² Decano de la Universidad de Harvard

⁶³ Rodríguez Manzanera, Luis, Op Cit nota 29, p.56

FORMULACIÓN

c) *Cifra Real. Sería el resultado de una cifra oficial y de una cifra negra, son infracciones que verdaderamente se han cometido*⁶⁴

Los tres tipos de cifras y puntualizando en la seguridad pública, en específico en algunas encuestas sobre la percepción de la seguridad que hoy en día se vive en nuestro país, es posible establecer que el estudio correcto de los parámetros nos lleva a tener una visión más cercana a la realidad de un determinado sector. De esta misma manera se establece un criterio de evaluación sobre la eficiencia y eficacia de nuestras políticas públicas.

Es necesario comprender que las encuestas “miden resultados, más que generarlos”. Aunque las encuestas son una manera de Sondeo de Opinión, e incluso una forma de participación de la sociedad, no es el método más propio para la intervención ciudadana dentro la formación de las líneas de acción del Estado, sin embargo es la situación más común de tomar en cuenta a la población y de creer por parte del gobierno que es la “culminación” de los ideales y de las demandas de ellos a su forma de gobernar, sin darse cuenta que esto es apenas una pequeña parte de lo que se está viviendo en la realidad de un país.

1.2 Influencia del factor Económico

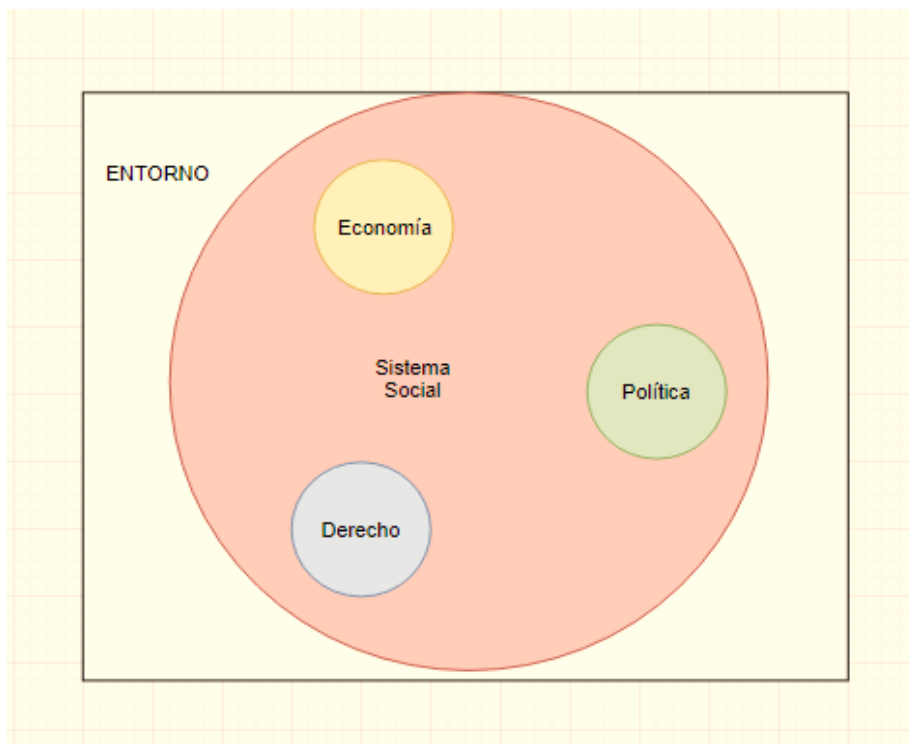
Dentro de los autores que dan vida a esta investigación, se encuentra Niklas Luhmann a quien se considera uno de los sociólogos más importantes por su teoría sobre los sistemas.

Luhmann recibe la influencia de varios teóricos para desarrollar su trabajo, este modelo es similar al desarrollo de un esquema biológico, a continuación, realizaré la descripción del trabajo desarrollado por nuestro autor. Desde el inicio se advierte que es una teoría llena de complejidad quizá porque para algunos el cuerpo conceptual es distinto al comúnmente utilizado o simplemente porque no estamos acostumbrados a estudiar a la sociedad como si se encontrase bajo la óptica de un microscopio.

⁶⁴ Rodríguez Manzanera, Op Cit Nota 33

FORMULACIÓN

Para Luhmann⁶⁵ existirá un *sistema madre* denominado *sistema social* dentro de éste se encuentran inmersos diversos subsistemas denominados, economía, política y derecho, que a continuación puede verse ejemplificado en el siguiente esquema:



Esquema 1 Sistema Social

(Modelo desarrollado por la autora a partir de los textos de Niklas Luhmann)

⁶⁵ Luhmann nació en Lüneburg, Baja Sajonia en 1927 y falleció en 1998 a los 71 años. Estudió derecho en Friburgo de Brisgovia (después de ser detenido durante la Segunda Guerra Mundial ya que era miembro de la Luftwaffe), y terminó en 1949. Posteriormente viajó a Estados Unidos y tuvo gran influencia de Talcott Parsons en Boston, en la Universidad Harvard. Parsons, quien ejerció una gran influencia en su forma de pensar, era en ese momento la persona más influyente del pensamiento sociológico en Occidente. Luego de su estancia en Harvard, Luhmann publica en 1964 la primera obra dedicada a analizar problemas sociológicos a partir del uso de la teoría de sistemas: "Funktionen und Folgen formaler Organisation".

Luhmann escribió más de tres docenas de libros publicados sobre una variedad de temas, incluyendo derecho, economía, política, el arte, la religión, ecología, medios de comunicación y el amor.

Es importante mencionar que sus teorías aún no logran un verdadero impacto en la sociología americana, mismas que hoy son actualmente dominantes en Alemania y otros países cercanos; sus teorías en cambio son recibidas en Japón y Europa Oriental, incluyendo Rusia.

FORMULACIÓN

En ese primer modelo que ejemplifica el planteamiento Luhmanniano pueden analizarse los subsistemas, que son: derecho, economía y política; cada uno está dotado de ciertas características independientes y propias de cada sistema, pueden compartir información sobre cuestiones que irritan a cada subsistema, sin embargo, esto no quiere decir que se influya de forma contundente que se modifique en totalidad al subsistema.

Los subsistemas pueden comunicarse entre sí cuando algunos elementos del entorno que son identificados como problemas llegan a traspasar las barreras del sistema social, de forma casi inmediata es abordada por algún subsistema para su análisis y brindar una posible solución.

Esto quiere decir que en un primer plano alguno de los subsistemas absorberá de manera directa algunos de los aspectos esenciales del problema, habrá un proceso de apertura y también existirá un proceso de clausura operacional del subsistema, es necesario señalar que ningún esquema soporta más información de la necesaria, por ello que cada elemento dentro del sistema social goza de autonomía para saber cuáles son sus límites y no generar un daño estructural. La irritación surge cuando uno de los subsistemas termina de realizar el análisis pasando las cuestiones que no puede resolver a otro subsistema.

Es importante señalar que, aunque existen procesos en donde se desecha la información, parte de ella que se queda resguardada, esto será importante para futuros eventos similares que puedan llegar a acontecer y puedan partir de la experiencia generada para buscar nuevas soluciones o replantear las acciones brindadas. De tal forma que para quien redacta estaríamos hablando de un esquema de complejidad que se aumenta al considerar que el sistema es capaz de almacenar información y de discriminar para generar procesos con mayor eficiencia.

Plasmado lo anterior, precisaré de forma breve cómo es que cada subsistema influye en el proceso de las políticas públicas para posteriormente retomar el modelo luhmanniano en el caso específico de la inseguridad que hoy se vive.

FORMULACIÓN

Dentro del margen usado por el modelo de Luhmann una política pública es una forma de atender un problema que se presenta en el sistema social, previo a la determinación de la respuesta cada subsistema procesa la información del conflicto de esta forma cada subsistema arroja detalles que son condicionantes para las líneas de acción es prácticamente imposible tener políticas sin el impacto de los demás esquemas.

“La estrategia orienta las acciones económicas, define el sustento de la política a aplicar y de las prioridades a impulsar; sirve además como instrumento para evaluar costos y resultados, pero, de ninguna manera se debe conformar en rigideces que no permitan adaptaciones económicas, políticas y sociales que son necesarias.”⁶⁶

Los procesos económicos desde la antigüedad hasta la actualidad juegan un papel de suma importancia porque determinan ciertos aspectos cruciales e incluso la forma en que se determina la agenda pública, esto quiere decir que la línea de decisión sobre la forma de la política pública es determinada por esos procesos y las necesidades mismas de la sociedad y finalmente del Estado.

“Las políticas están acotadas por márgenes políticos y financieros de acción... en cuanto a lo segundo ellas deben permitir la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos...”⁶⁷ La cita mencionada de la revista del CLAD, nos acerca a la idea concreta de un margen económico, la autoridad es quien asigna diversos recursos al proyecto (humanos, tecnológicos, financieros), con la finalidad de impulsar e incluso de mejorar el cumplimiento de las políticas públicas. Uno de los cuestionamientos más interesante es ¿Cómo se realiza esta asignación de presupuesto económico? La respuesta la encontramos en esta misma publicación de la que ya he hecho referencia, “...a partir de la jerarquización de las políticas, se trata de una típica decisión económica para satisfacer objetivos

⁶⁶ Castaingts Teillery, Juan, “Hacia un plan económico alternativo” en “Políticas Públicas alternativas en México, Coordinador De la Garza Toledo Enrique, ed. CEIHH-UNAM, México 1996, p.53.

⁶⁷ Lahera P., Eugenio “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas” Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 16, Febrero 2000, p. 4.

FORMULACIÓN

múltiples con recursos escasos...”⁶⁸, muchas veces no es una sola línea de acción en una sola materia que será de importancia, será el gobierno quien asigne una posición dentro de esta jerarquización. Esto quiere decir que deberá atender el “mayor malestar” de la sociedad, si la afectación se encuentra en una problemática sanitaria que está generando pérdidas en diversos sectores, seguramente el Ejecutivo Federal dará la primera posición a dicha situación antes que a cualquier otro. No quiere decir que sólo se atenderá un problema o que se olvidaran los demás, sino que se asignarán en proporciones, mayor presupuesto económico y mayor atención al problema sobre la cupiste jerárquica.

El factor económico es fundamental para la creación de líneas de acción para encaminar a la erradicación del problema, a la disminución de este mismo e incluso para la prevención de una situación, si en algún momento de la vida de las políticas públicas, llegase a faltar el apoyo económico para el programa, sería una de las posibles causas que llevaría al fracaso de ésta. Se encuentran unidas ambas ideas, ambos factores, porque en muchas ocasiones para que una economía sea sana depende mucho de la eficiencia del Estado en la emisión de determinadas políticas, que si bien podríamos pensar serían sólo en materia económica, también aspectos como la seguridad pública son puntos que si no son atendidos de forma correcta ponen bajo inestabilidad al mundo económico del país.

Qué se haría en un Estado cuya economía es poco saludable. En un primer plano antes de hablar de una solución a cualquier otro problema, un pensamiento inteligente nos lleva a la implementación de acciones que permitan la solvencia en la economía, porque tal vez los demás problemas sean efectos secundarios del primero que he mencionado.

Una economía saludable que genere trabajos, que permita el movimiento de flujo, el crecimiento en todo sentido habla de una estabilidad en muchos otros sectores. Hablo de una jerarquización, primero una sustentabilidad si las demás

⁶⁸ Lahera P., Eugenio, Op Cit, Nota 57 p.34.

FORMULACIÓN

afectaciones continúan, estamos no ante un efecto secundario, sino ante un problema que va más allá de lo previsto.

De esta forma y siguiendo el esquema Luhmanniano debemos comprender la idea anterior de la siguiente manera: Un problema que ha surgido en el subsistema económico proporcionará información de la situación, los demás subsistemas procesan la información brindando formas de solucionar, alrededor de todo este proceso pueden existir más problemas derivados del primero, si la línea de acción no es contundente para resolver el proceso inicial, el subsistema económico seguirá manifestando el problema, generando que el sistema en su forma íntegra siga experimentando crisis.

Se vinculan las ideas anteriores a la *paradoja de la determinación*, Giandomenico Majone nos establece que:

“Se ha planteado la existencia de la “paradoja de la determinación”, conforme a la cual las grandes condiciones de equilibrio político económico, cualquiera que ellas sean, predeterminan lo que sucederá. Sin embargo se comete un error cuando se aconsejan políticas públicas sobre la base de una visión estrecha de su factibilidad. No hay ninguna diferencia esencial entre las restricciones técnicas, económicas, políticas, institucionales o de cualquier otra clase: todas limitan la libertad de elección del gobernante y su violación lleva consigo una pena.”⁶⁹,

La limitación que se da por alguno de estos puntos y, en específico el interés del juego económico sobre otros aspectos como se ha dicho con anterioridad, genera hoy en día una incapacidad en la ejecución de los programas, por lo que es necesario que se busque un equilibrio para lograr la eficiencia y eficacia de nuestras líneas de acción, entre los diversos esquemas o subsistemas.

⁶⁹ Giandomenico Majone, “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas”, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 30.

1.2.1 Factores políticos y sociales en la emisión de las políticas públicas

“La política y las políticas públicas son entidades diferentes, aunque se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político y se relacionan en el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, corresponde al poder en general, las políticas públicas se vinculan a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad la distinción entre politics y policies.”⁷⁰

Tal y como ha sido manifestado en la cita anterior es distinto el término políticas y el esquema de las políticas públicas, sin embargo, de todos los subsistemas es el político el que más puede llegar tener injerencia sobre la vida de las políticas públicas.

“Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones de gobierno y de la oposición. Así, que una política puede ser analizada como la búsqueda para establecer políticas públicas sobre determinados temas o influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer político se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas”⁷¹, estableciendo que los tintes políticos, siempre terminan influyendo en la forma en que se darán las directrices al Estado. No son lo mismo en el caso de México las políticas públicas que emitió el Partido Acción Nacional (PAN) en materia de seguridad a las que posiblemente podrá emitir el Partido Revolucionario Democrático (PRD), puesto que los ideales políticos así como las aspiraciones son distintas, lo comprendemos desde el momento en que se habla en un contexto de posiciones, partidos de *derecha* contra partidos de *izquierda*, pensamientos encaminados a distintos puntos son los que los terminan forjando hacia algún lado.

Por ejemplo la regulación del aborto y la permisión del mismo en la Ciudad de México es resultado de una serie de posturas tendientes al pensamiento de izquierda en el que se pretende dar autonomía de las decisiones sobre el cuerpo de

⁷⁰ Lahera P., Eugenio, “Economía Política de las políticas públicas”, Colección breviaros, Núm. 538, Fondo de Cultura Económica, México 2003, p. 34.

⁷¹ Ídem

FORMULACIÓN

la mujer más allá de los clichés religiosos que parecen imperar en los pensamientos de derecha, Mikel Arriola, candidato en 2018 del Frente Nacional por la Familia, declaró que su postura va en oposición al aborto, a la adopción de niños y niñas por parte de familias homoparentales y la legalización de la marihuana. Es posible que si hubiera llegado a ganar las elecciones en julio de 2018 la orientación de las políticas públicas tendrían un cambio, es una forma real y contundente de influencia sobre las líneas de acción.

“El objetivo de los políticos –conservadores, radicales, idealistas o motivados por el propio interés- consiste en establecer políticas públicas de su preferencia o bloquear las que resulten inconvenientes. En cualquier alianza de gobierno confunden su papel quienes se acotan la tesis y no buscan su concreción en políticas.”⁷², muchas veces el proceso de revisión de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas en el caso de México no es realizado, simplemente porque eran las aspiraciones de otro partido, volvemos al mismo lugar cada seis años, con el cambio de gobierno. Si se pertenece al mismo partido quizá se corra con suerte de una evaluación parcial y se siga con nuevos tintes de la vieja línea de acción, en cambio sí son dos partidos políticos distintos (alternancia), posiblemente se desee generar una imagen totalmente distinta, “Somos el partido del cambio”, “Nosotros cambiaremos el destino del país”, “Generamos un estado de seguridad sin violencia” “Estamos moviendo a México”, etc., ¿cómo saber si lo anterior no ha sido útil? si realmente no se ha elaborado un estudio a profundidad, por ideales o aspiraciones no funcionan “súper secretarías”, mucho menos son eficientes porque en el pasado así fueron, sirven porque responden a una realidad que ya fue estudiada y que se actualiza.

Uno de los principales aspectos que debería ser considerado desde una óptica positiva, de la de tener como sociedad conciencia de que en el momento de elegir “democráticamente” a uno de los candidatos, estamos también seleccionando la forma de las directrices por seis años, y sobre todo la forma en que comprenden

⁷² Lahera P., Eugenio, Op Cit, Nota 70

FORMULACIÓN

la realidad que enfrentamos como sociedad; bajo esa idea es necesario realizar un análisis del abanico de posibilidades que nos ofrece un determinado candidato.

Es necesario resaltar que la política ha sido utilizada no sólo como un aspecto concreto para nuestro tema, sino como una situación de éxito para las líneas de acción, “Las políticas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnología y los comunicadores o encuestólogos hacia el populismo inmediateista.”⁷³

“Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, que tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos; todos los conflictos, no solo los que se refieren a la macroeconomía. La gobernabilidad debe ser integrada...”⁷⁴ La gobernabilidad en general o en su caso de los procesos no sólo políticos sino los sociales son como nos dice la cita, indispensables.

El subsistema social juega un papel sumamente importante dentro del proceso de determinación de la agenda pública, de las formas de atender el problema, pero sobre todo en el proceso de creación de políticas públicas. La participación activa de la sociedad es una variable que repercute de forma directa en los indicadores de éxito de las líneas de acción, finalmente éstas se diseñan para la sociedad, para hacer frente a los problemas existentes en este sector.

“La comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas por medio de los partidos y de las elecciones. De la sociedad civil no se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para impulsar formas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ello.”⁷⁵, en el caso específico de México las condiciones de los últimos años han sido adecuadas para la participación ciudadana, debemos ser conscientes que

⁷³ Lahera P., Eugenio Op cit, nota 70, p.34.

⁷⁴ Op Cit, Nota 70, p.43.

⁷⁵ Ibídem, p.34.

FORMULACIÓN

dicha colaboración no deberá ser únicamente en el proceso de creación, sino que deberán ser tomados en cuenta en la ejecución, así como en la evolución. “La participación es también una forma privilegiada de expresar participación social y dotar de presencia a los diferentes grupos, tanto en su demanda específica como en su visión del mundo. Es un mecanismo por el cual la sociedad se reconoce asimismo”⁷⁶

Es necesario comprender que todos los elementos mencionados son importantes, en el mundo de las políticas públicas, el factor social debe ser el de mayor peso, puesto que las líneas de acción que implemente un gobierno son y serán para la comunidad, para generar un bienestar y una estabilidad, su participación en todo el proceso incluso en la evaluación para la modificación o extinción debe ser de vital importancia. “Toda sociedad tiene un debate sobre sí misma. La riqueza de una sociedad se mide por su discusión pública, así como por su capacidad de transformarse a partir de ella. De ahí que la democracia debe educar a sus ciudadanos en su habilidad de plantearse públicamente.”⁷⁷

1.3 Sectorización y Globalización de políticas públicas

El estudio propio de las políticas públicas merece la atención de dos aspectos en la forma de ser de ellas mismas ya que aunque podríamos enunciar varios tipos de políticas públicas, la discusión se centra constantemente en si deben ser sectorizadas o globalizadas, es decir ante el surgimiento de un problema como es el narcotráfico o la delincuencia organizada que genera crisis de seguridad pública y nacional, las autoridades en el planteamiento de la realidad deben ver el conflicto de forma general o atender a las peculiaridades que se presentan en cada sector del país como municipios.

Atender por sectores permite al diseñador de políticas públicas comprender no solo el problema en auge sino las razones que dan origen, no es lo mismo el narcotráfico en Tijuana que en el municipio de Acapetahua en Chiapas, porque hay factores sociales, económicos que dan tintes diferentes a las soluciones.

⁷⁶ Lahera P, Eugenio, Op Cit, nota 70, p. 44.

⁷⁷, Ibídem, p.49.

FORMULACIÓN

En cuanto a la forma de las políticas globales, se establece lo siguiente: “El estudio sobre las políticas públicas en escenarios globales se estructura en tres partes esenciales: el análisis de los fundamentos de la política pública en periodo de “transición”, la descripción de las principales tendencias teóricas y el ciclo de las políticas públicas transnacionales que sirven y servirán de referenciales cognitivos a la acción pública en el siglo XXI.”⁷⁸

Con la configuración del escenario global en las políticas públicas, podemos encontrar dos aspectos principales: la “modernidad” de algunos países con mayor índice de desarrollo y los movimientos en contra de este primer factor como lo es el socialismo, sin embargo, incluso en este segundo punto se comprende este hecho, esta bipolaridad en los sistemas demanda cierto grado de atención, hacia la inclinación que desea seguir. El modelo de nuestro país está inclinado por el de la modernidad, adoptando un método como este por sus diferentes condiciones económicas, sociales e incluso políticas.

Desde la perspectiva global se adoptarán sistemas funcionales, es decir que el sistema de seguridad implementado en Estados Unidos para erradicar los altos índices de delincuencia a mano armada, podría servir como modelo para México, en el caso de la Ciudad de México, pero debe considerarse que podría resultar funcional si y sólo sí, previo a la implementación se realiza un análisis sobre las condiciones económicas y sociales del lugar, puede que las líneas de acción implementadas para la erradicación y prevención de la violencia, en Estados Unidos se diseñan para una población de entre veinte a treinta años, quienes resultan ser el sector que tiene tendencia a caer en problemas de delincuencia, en el caso de México, la realidad sería que quienes delinquen son personas con un rango de edad de entre los catorce y veinticinco años, lo que indica que si la política pública se acciona tal cual, sólo resulta funcional para quienes están en un determinado punto, lo que deja fuera a otro sector, que no será atendido.

⁷⁸ Rodríguez Bernal, Adolfo, “Políticas Públicas en escenarios globales: La acción pública en el siglo XXI”, Ed. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2010, p. 477.

FORMULACIÓN

También es necesario ser consciente que, aunque la situación de pobreza puede ser similar, la percepción por determinados aspectos culturales provoca que se viva de otra manera. No se puede pretender implementar una política pública que ha sido eficiente y eficaz en otro Estado en su totalidad, puesto que no se cumplen con determinadas condiciones, podemos hablar de una adaptabilidad a la realidad, pero esto no garantiza la funcionalidad de la política adoptada.

No siempre la globalización es la respuesta más precisa para la generalidad de problemas. Debemos ser conscientes que ni siquiera dentro del mismo Estado existe una globalidad en los conflictos, como ya he establecido anteriormente, aunque el enigma tenga el mismo nombre no se vive de la misma manera en todos los lugares. Resulta interesante el análisis de los factores que desencadenan la situación que aqueja a la sociedad, puede que en algunas zonas el aspecto económico tenga mayor impacto que en otros lugares. El estudio del problema de la realidad debe hacerse por sector.

Existirán temas en donde la aplicación sea concretamente inclinada hacia la globalización como los esquemas de políticas de salud (vacunación), y otros donde las condiciones de la realidad obliguen al diseñador de políticas públicas a estudiar el problema de acuerdo a cada región (como es el caso de la agricultura y temas de inseguridad), es de vital importancia entender esta parte del proceso de las políticas públicas.

1.4 Gobierno Abierto y Transparente

Gobierno Abierto es un tema de gran interés e impacto dentro de las políticas públicas, y un tema que correctamente analizado, puede ser la clave para generar líneas de acción con la suficiente fuerza para ser eficientes y eficaces, sin embargo, al ser un esquema que en nuestro país es reciente, se corre el riesgo de ser sobreentendido y ser transformado en algo completamente diferente. Nos enfocaremos en los elementos que son de mayor importancia para comprender mejor al Gobierno abierto en el mundo de las Políticas Públicas en la Seguridad Pública.

FORMULACIÓN

“Las políticas de gobierno abierto hacen más difícil el abuso de poder y la corrupción, aun cuando también, en ocasiones, dificultan que los actores políticos íntegros asuman riesgos y tomen las mejores decisiones. La opción por la transparencia puede dificultar que los gestores serios y responsables tomen decisiones impopulares o que asuman riesgos en beneficio colectivo; en todo caso, tras ella existe la convicción de que es preferible evitar el mal que conseguir un bien óptimo, en suma es una opción que responde a una estrategia maximin, de minimización de riesgos, muy propia de sociedades críticas y desconfiadas frente al poder, y de los políticos que se mueven en dichas aguas.”⁷⁹

La vinculación del gobierno abierto y de la transparencia es en esencia el corazón de la efectividad del gobierno mismo; en el sexenio de Enrique Peña Nieto se demostró que los órganos que constituyen la administración pública que menos claridad tienen en la forma en que ejercen sus modelos de transparencia son las más susceptibles a cometer actos de corrupción, cuando una institución se encuentra inmersa bajo este esquema es probable que la mayoría de los programas, políticas y/o proyectos no sean realizados con efectividad y que muchos menos cumplan con un propósito real.

“La transparencia medida a través de las TIC –otra forma de hablar de open government- tiene múltiples proponentes, los cuales consideran que aporta al ciudadano mayor información, ayuda a la sociedad a tomar decisiones mejores y más racionales y promueve sociedades más ricas y democráticas, ni más ni menos.”⁸⁰

Existen cuatro ideas básicas que funcionan como pilar del gobierno abierto, que provocan la funcionalidad, entre las que destacan las siguientes:

1. Las del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria.

⁷⁹ Villoría Mendieta, Manuel, “Gobierno Abierto como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en La promesa del Gobierno Abierto, México 2012, p. 74.

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 81.

FORMULACIÓN

2. Las del gobierno transparente que rinde cuentas.
3. Las del gobierno participativo y promotor de civismo
4. Las del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

“Las dos primeras están basadas en la regulación y en el papel del Estado, generando instituciones para mejorar la sociedad; las dos segundas se basan en la capacidad de la sociedad para crear, por sí misma y con el Estado, mejoras sociales. En cada uno de estos marcos existe todo un conjunto de creencias sobre el rol del Estado, el papel de la sociedad y la naturaleza humana que, por desgracia, mismas que no son fácilmente integrables y que no pueden existir sin tensiones.”⁸¹

Cada uno de estos elementos que integran los pilares del gobierno abierto, son también elementos destacables del gobierno que se rige por medio de las políticas públicas. La idea de la capacidad regulatoria del Estado surge desde el momento que es capaz de analizar y comprender las conductas “dañinas” de una sociedad, y aunque no se genere una situación de gran impacto debe actuar para desincentivar dichas actuaciones, esto es lo que conocemos de mejor manera como “prevención”, en el caso de la problemática de la inseguridad es muy posible que gran parte de las situaciones comienzan siendo problemáticas de bajo impacto y que cuyas características sean combatibles antes de ser conductas reiteradas. Posiblemente el Estado podría trabajar desde esta óptica y desde este punto con la prevención como una promoción del bienestar social, sería incluso la forma más eficiente de lograr dicho objetivo.

En cuanto al gobierno transparente capaz de rendir cuentas transparentes, es otro de los pilares fundamentales, comprender que un “gobierno regulador” que está en constante movimiento y generando líneas de acción, debe ser capaz de informar a su población de cada aspecto, es decir, desde la eficiencia de sus programas, hasta de la situación económica de los mismos. Debemos recordar que el trabajo que se realiza con las políticas públicas lleva el éxito inmerso en la

⁸¹ Op Cit, Nota 79

FORMULACIÓN

colaboración con los ciudadanos, el gobierno que trabaja solo, que no rinde cuentas, está condenando sus políticas públicas al fracaso, no es viable pretender que sea funcional lo que no se conoce.

“Por ello, un buen gobierno, como sujeto responsable de la construcción de una buena gobernanza y calidad democrática, debe generar todo un conjunto de reglas formales e informales que constriñan conductas ineficientes, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados y dirigentes, y que incentiven lo contrario, transparencia, eficiencia, imparcialidad e integridad. Este conjunto de reglas precisan de procesos coherentes para su aplicación o “lógicas de lo apropiado”. Y, además, necesitan organizaciones que no solo sean actores racionales del juego institucional, sino también actores morales que asuman los valores y fines que las justifican y procedan a asegurar el respeto y aplicación imparcial de las reglas y procesos encomendados.”⁸²

El tema del gobierno participativo y promotor del civismo, en términos del gobierno abierto debería comprenderse de la siguiente manera:

“Ciertamente, la ciudadanía actual está dispuesta a participar e involucrarse en la defensa de políticas que afectan a lo que entienden como la vida que quieren vivir, pero, al tiempo suelen centrarse en temas que están cerca de casa (closet to home) y rechazan decisiones que, aunque beneficien a la comunidad, les perjudique directamente (not in my back yard) y todo ello lo hacen de forma intermitente, en función, muchas veces, de la construcción mediática de problemas y opciones. Obviamente, ese no es el modelo de implicación cívica que está detrás del civismo antes enunciado. De ahí la necesidad de que el gobierno abierto fomente también virtud cívica y construya capital social si quiere cumplir con sus promesas participativas.”⁸³

Una de las condiciones humanas más complejas es la capacidad de reconocerse en el otro, una de las mayores disyuntivas de las políticas públicas

⁸² Villoría Mendieta, Manuel, Op Cit Nota 77 p. 81.

⁸³ Ibídem

FORMULACIÓN

suele radicar en el no apoyar líneas de acción, programas o proyectos que en general no benefician a todos, por ejemplo las políticas de equidad de género no suelen ser del agrado de toda la colectividad porque en muchos aspectos los hombres se sienten segregados, el gobierno a través de esquemas de información deberá proporcionar a la población las herramientas necesarias para comprender que las políticas públicas, proyectos, programas en ocasiones pueden resultar no tener efectos directos sobre ciertos sectores, sin embargo son necesarios.

Es posible ver en este punto materializadas las ideas de Carl Marx sobre la división de clases, que no solo se presenta en la interpretación del valor de las cosas y las formas en las que se adquieren sino también en el valor que se le asignan a los programas públicos de los que cada sector se puede llegar a beneficiar, la desvalorización humana y la lucha entre clases y la aparente imposibilidad de entender las necesidades de unos y de otros lleva a una ruptura en el propio camino y vida de las políticas públicas.

“Si tuviésemos que definir un problema típico de este tipo de proyectos no podríamos obviar el problema del populismo y las decisiones marcadas por estados emocionales. Por una parte, los líderes políticos pueden embarcarse en comunicaciones populistas con la ciudadanía, por otra, la ciudadanía puede proponer medidas marcadas por estados emocionales de indignación que atenten contra derechos individuales.”⁸⁴

Hablaré del último punto, gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento. “La apertura de información y transparencia genera eficiencia. Los estudios sobre la transparencia y sus efectos benéficos en el mundo de la economía son muy numerosos. Los datos sobre el funcionamiento de la economía proporcionados por los Estados ayudan a los mercados a funcionar mejor; gracias a ellos los inversores productores y consumidores pueden tomar decisiones más eficientes.”⁸⁵ Como se hizo mención, un gobierno confiable será un Estado capaz

⁸⁴ Villoría Mendieta, Manuel, Op Cit Nota 76 p. 81.

⁸⁵ Ídem

FORMULACIÓN

de ser transparente en su rendición de cuentas, es obvio que no sólo en la economía esto resulta funcional, debemos ser conscientes que es también un mecanismo de defensa y de control de la corrupción, este mecanismo o sistema ayuda a ser más eficiente.

Bajo la idea de estos cuatro aspectos la inconsistencia de alguno de esos pilares, el gobierno abierto puede ser poco funcional. Es preciso entender que en el mecanismo de dicho medio en conjunto con las políticas públicas, el gobierno abierto jugará un papel de subsistema que complementa y fortalece al sistema principal.

¿Cuán abierto debe ser un gobierno?, Hillary Clinton recalca que la cura para la corrupción es la transparencia. Aquellos gobiernos que se esconden de la vista pública y descartan la idea de apertura y las aspiraciones de sus pueblos para una mayor libertad se encontrarán con que les resulta cada vez más difícil mantener la paz y la seguridad.

“Quizá la idea de la transparencia hoy ha ganado cada vez más aceptación, sin embargo, ¿Dónde están los límites de la apertura a la información? Existe una tensión entre el <<derecho a saber>> y el <<derecho al secreto>>, entre ambos no siempre es fácil distinguir la línea entre los procedimientos que pueden ser categorizados como abiertos o cerrados.”⁸⁶

El efecto de la poca o en su caso nula transparencia en los procesos que dan vida a proyectos programas y políticas generan crisis graves de corrupción que dañan no solo las acciones para erradicar los problemas sino que en su caso generan problemas dentro de la institución mismas, como es el caso de la estafa maestra en donde existe un desvío de fondos por varios millones de pesos en

⁸⁶ Wickham, D. Q., “Let the sun Shine In Open- Meeting Legislation Can be Our Key to Closed Doors in State and Local Government.” Nw. UL Rev., 1973, p. 482. Documento disponible en: http://www.law.fsu.edu/journals/lawreview/downloads/352/chance_locke.pdf

FORMULACIÓN

instituciones como Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, estos datos fueron revelados por la Auditoría Superior de la

Federación y más tarde difundido por diversos medios de comunicación, dicha situación coloca a las instituciones como poco confiables y es probable que en la revisión de los programas públicos impulsados por estas secretarías notemos que la mayoría solo sirvieron para ejercer o disfrazar presupuesto, lo que en primera instancia nos lleva a la conclusión prematura de que una política pública que no se alimenta por los principios de transparencia y no se sigue de cerca, es susceptible de ser un elemento de corrupción y no una herramienta en pro de la sociedad.

CAPITULO 2

Procesos y toma de decisiones

El estudio de las políticas públicas constituye un subcampo de conocimiento que no debe estar limitado por las diversas disciplinas de las que se compone, por el contrario, las políticas públicas se encuentran más allá de los límites, que una u otra área de conocimiento ofrece, es decir, las líneas de acción son por sí mismas una serie enfoques y contextos que tratan de dibujar la realidad de un problema público.

Por ello en este capítulo me centraré en el desarrollo y análisis de los diversos marcos de construcción de políticas públicas, y en la parte final del capítulo me centrare al desarrollo de mi modelo sobre la complejidad de realidad de los problemas públicos y las políticas públicas.

Como ya lo mencioné con anterioridad en el presente capitulo y en puntos anteriores de la investigación, las políticas públicas comprenden un ámbito rico en diversidad en cuanto a los márgenes de estudios y análisis, por ello en este capítulo debemos tener en cuenta una consideración clave, los objetivos de la política a ejecutar, es decir determinar el enfoque o colocar la visión de las líneas de acción no es separar cuestiones importantes dentro de la propia construcción sino reconocer como se llega a estructurar los problemas a partir de la organización y propiamente del despliegue de conocimientos, de esta manera es posible dotar a nuestro esquema de un enfoque multi y transdisciplinario y que esto nos permita tener una realidad más certera y no un amplio margen de realidades por atender.

Iniciaré por examinar el análisis del problema y la determinación de la agenda así como el propio proceso de formulación de políticas públicas, es importante comprender que, la clave se encuentra en la forma en como quien elabora las líneas de acción puede entender un problema, en este sentido sino hay un consenso sobre los parámetros márgenes de la realidad, las políticas públicas tienden a verse como acertijos colectivos disfuncionales, dado que el propio proceso de ejecución no atenderá el problema de una forma real y necesaria.

Análisis de la definición del problema, establecimiento de la agenda y formulación de las políticas públicas

2.1. Modelo Agenda Pública

Este primer modelo representa los diferentes tipos de efectos y de retroalimentación que alguien que elabora políticas públicas puede tener en consideración, la agenda pública se encuentra al medio, tratando de equilibrar la relación que ejercen los medios y la que exigiría la propia agenda de las políticas públicas elaborada por otros medios como pueden ser personas dedicadas al análisis de los problemas públicos.

Es necesario comprender que la determinación de la agenda pública es un proceso interactivo y de comunicación entre los diversos esquemas y sistemas que se encuentran en lo social.

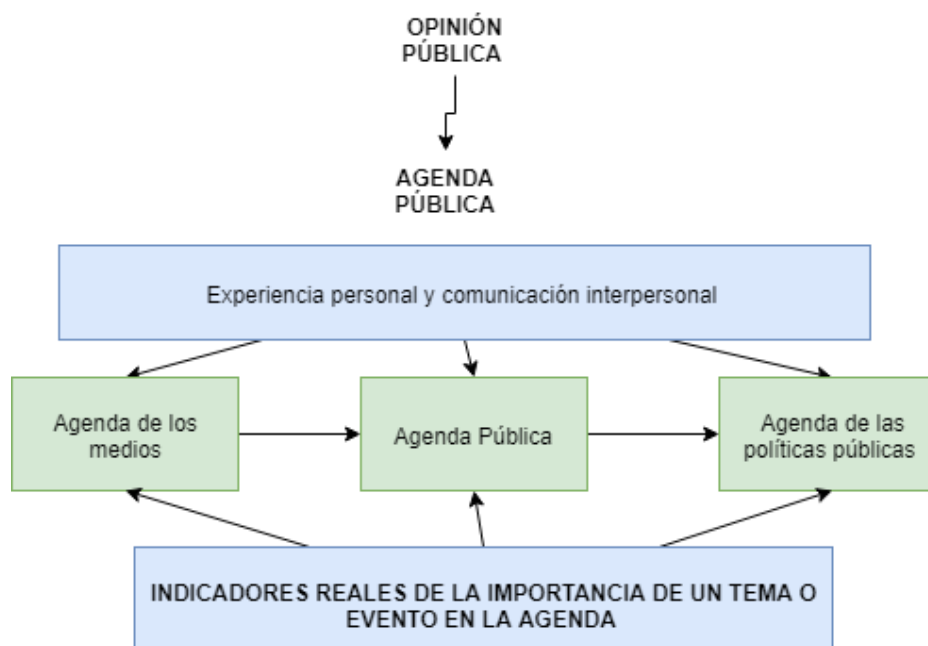
En efecto los medios de comunicación masiva tienen un efecto poderoso en la determinación de los problemas a atender en la agenda pública, sin embargo, cuando se trata de ciertos asuntos la agenda de las políticas públicas debe tener mayor peso, ya que esta última supondría tener una mayor perspectiva del problema.

Ya hemos definido en el capítulo anterior a la opinión pública y por ende se comprende la importancia de ésta en el papel de las líneas de acción, la opinión pública es al mercado político lo que la demanda del consumidor es al mercado económico. La demanda de políticas públicas determina la oferta de políticas públicas y de la misma forma, casi como un efecto económico determinara los temas a resolver, la relación no es sólo en esos términos, sino que también es el argumento central de la agenda públicas y sus políticas, es decir, sería incoherente que el tema de inseguridad no se tomara en consideración para la agenda si es algo que la sociedad demanda desde hace ya muchos años.

Al final se comprende que la opinión pública y el poder público están enlazados en un juego constante de determinación de procesos y espacios de

acción, es prácticamente imposible tener políticas públicas sin una agenda que previamente haya considerado la demanda social sobre cierto tema o situación.

La experiencia personal y comunicación interpersonal en la agenda de medios, la agenda pública y la agenda de las políticas públicas debe sumarse y dar como resultado, indicadores reales de importancia sobre un evento tema, es propiamente el primer paso que ayuda a conjugar elementos que unen las piezas de la realidad para comenzar a accionar el juego de las políticas públicas en el margen de lo real.



Esquema 2
Modelo de Agenda Pública

2.2. Modelos de Relevancia

El siguiente modelo nos permite realizar un análisis en los altibajos de los diversos temas que pueden situarse dentro de la agenda pública. Es importante señalar que en este modelo (modelo de Cook y Skogan) existen tres factores principales de fuentes de apoyo, el primero la burocracia gubernamental, el segundo los medios de comunicación y por ultimo una comunidad de políticas públicas (el cual se conforma por expertos y observadores) sin embargo dentro de esta misma línea de comunidad de políticas públicas se plantea una definición alternativa que

PROCESOS Y TOMA DE DECISIONES

debe ser considerada, que debe ser tomado en consideración y que durante el proceso pueden presentarse dos situaciones; la primera una reformulación del problema o bien que el problema se siga atendiendo tal y como se planteó desde el inicio. Que el proceso se realice de esa manera permite un enriquecimiento y una mayor diversidad argumentativa.

Dentro del mismo esquema podemos observar otra reformulación del problema en este punto se origina una desintegración de la participación burocrática y un debilitamiento de la comunidad de políticas públicas y un bajo nivel de interés por parte de los medios.

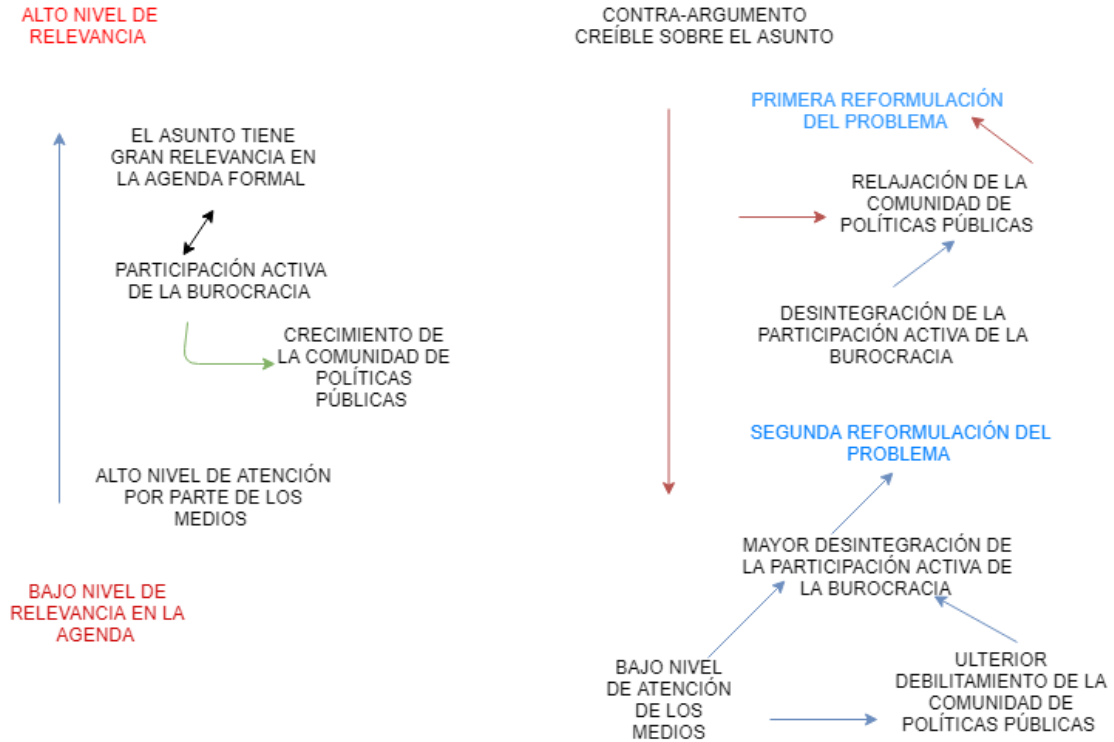
Este modelo será útil porque nos permite comprender la vida de los argumentos sobre la necesidad de las políticas públicas o en su defecto de un tema puesto dentro de la agenda, un tema en discusión que no llega a la segunda reformulación seguirá teniendo un alto nivel en la agenda y por ende da lugar a la construcción de la respectiva política pública, en cambio si el tema fue sometido por moda en la segunda reformulación se encontrara en los niveles más bajos de relevancia de la agenda.

De esta manera una vez accionados los modelos y obteniendo altos puntos en la relevancia del problema podemos pasar a los siguientes esquemas que nos brindan el análisis profundo de las políticas públicas.

El proceso de formulación de políticas públicas implica redes de interacción, estas redes de interacción a su vez generan puentes con líneas argumentativas dentro de los procesos de las políticas, entre más sólido sea el argumento del problema dentro de la agenda pública, más pilares sólidos poseerá la política pública.

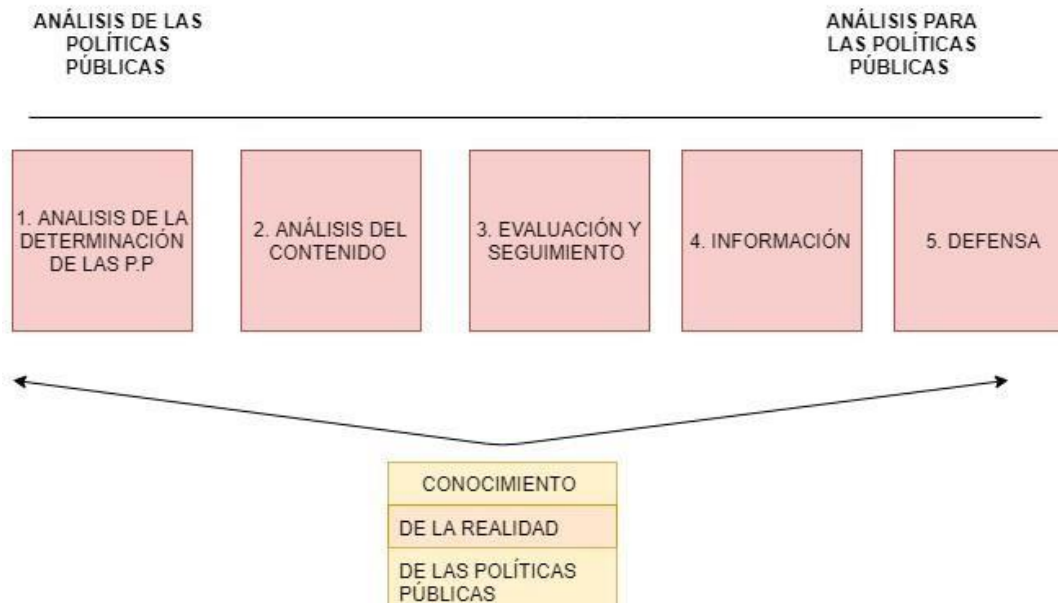
Por otra parte, si bien existen enfoques de *no decisión* en donde hay filtros previos a la determinación por parte del sistema político, es ideal que los sistemas no sean únicamente cerrados, sino que también puedan ser abiertos ante la información que podría llegar a recogerse y por ende omitirse.

PROCESOS Y TOMA DE DECISIONES



Esquema 3
Modelo de Relevancia

2.3. Variedad de Análisis de las Políticas Públicas



Modelo 4
Tipos de análisis

El análisis de una política pública tendrá diversos objetivos muchos de ellos se vincularán por medio de los puentes de análisis con la determinación en los procesos de la agenda pública. De esta manera es posible pensar en tipos de análisis dentro de un margen amplio de conocimiento en para los procesos y dentro del mismo.

Como podemos ver en el esquema tenemos dos posibilidades, la primera es el análisis de las políticas públicas que contendrá: el conocimiento de las políticas públicas, así como la determinación de las políticas públicas (el por qué, el cuándo y el para quién); el análisis para las políticas públicas contiene por su parte la información para las políticas públicas y la defensa de las mismas.

De esta manera y tras unificar los dos tipos de análisis tendremos un margen amplio de conocimiento de la realidad de las políticas públicas, por tanto, y tal y como lo menciona Parsons una de las tareas primordiales de los estudiantes de políticas públicas consiste en comprender y distinguir con claridad el discurso o los marcos que estructuran el análisis de los problemas, el contenido y los procesos de las políticas públicas.

Para el profesor Eduardo Villareal Cantú⁸⁷ una política pública es un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones estructuradas en modo intencional y casual, en tanto que se orienta a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad, tal y como hemos analizado en los modelos anteriores. De esta manera Villareal Cantú nos dice que las decisiones dentro de las políticas públicas no son aisladas, sino agregados de decisiones congruentes y consistentes entre sí (puentes de análisis y conocimiento).

De esta manera las líneas de acción suponen espacios de interlocución acción y dialogo, esto entre cada una de las fases o etapas de desarrollo de las políticas públicas, y también entre los diversos actores que trabajan aquí (gobierno, sociedad, medios, mercados y otros factores más).

El ciclo de políticas públicas se compone de cinco fases, en la que corresponde a cada una acción específica y estructuras únicas. Es necesario señalar que por la rigidez de este modelo la mayoría solo lo utiliza para análisis. Sin embargo, se debe destacar ya que es este esquema de fases el que da lugar a reconsiderarse otros esquemas de análisis como la dimensión simbólica conceptual, que se encarga del proceso de construcción de problemas, explicación de las demandas; es una visión macro o general abstracta de las ideas y preferencias. Es decir, que este sistema nos puede ayudar a entender los móviles colectivos al momento de estructurar exigencias en la agenda pública.

Por otra parte, está también la dimensión sustantiva, la cual corresponde a un análisis del proceso propio de formulación de la política pública y de la toma de

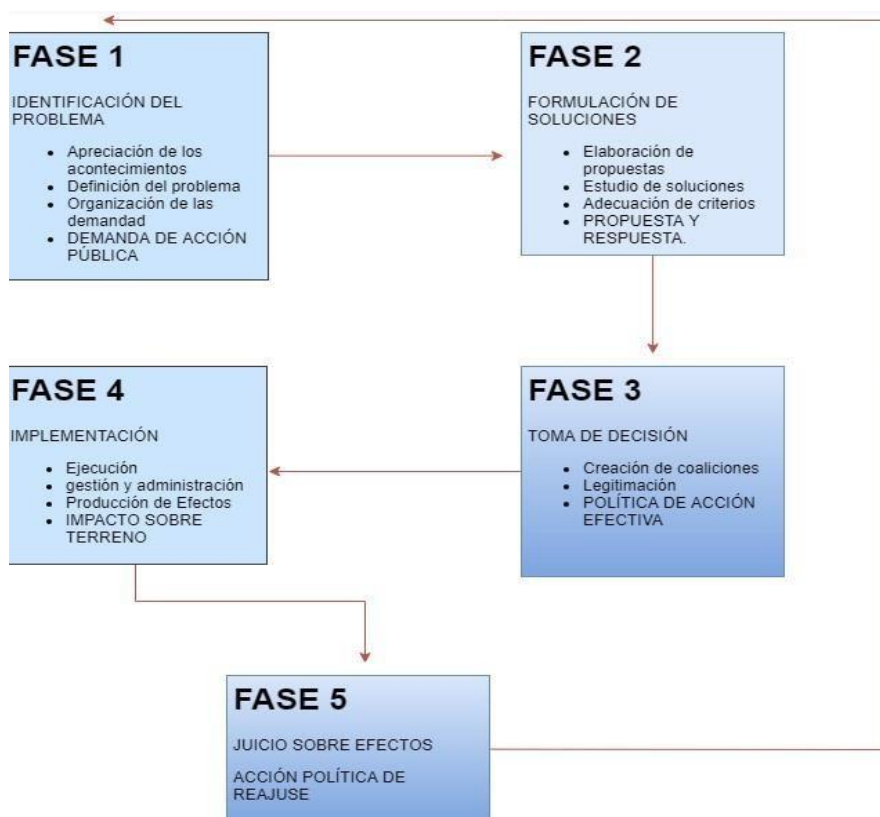
⁸⁷ Profesor del CIDE, autor del libro Pre-Textos para el análisis político.

PROCESOS Y TOMA DE DECISIONES

decisiones en torno a ella, en donde se encuentra de forma explícita el respaldo argumentativo jurídico y social.

Finalmente está la dimensión operativa que corresponde o atiende a la fase de implementación y evaluación.

De esta manera, aunque un modelo pudiera parecer demasiado ortodoxo, nos permite dar paso a la implementación de subfases o elementos adicionales que nos permiten comprender de forma más exhaustiva el proceso interno de las políticas públicas a través de un sistema de fases.



Cuadro 1
Modelo de Fases

2.5. Subsistemas de Políticas Públicas

El subsistema de políticas públicas es de acuerdo a Parsons Wayne el resultado de la interacción de *parámetros relativamente estables* y eventos externos; esto significa que los recursos (materiales, humanos, financieros y tecnológicos) serán suficientes para dar estabilidad a la ejecución de la política pública, además, serán bastos para la vida y los cambios que sean necesarios.

El subsistema de políticas públicas incluye una serie de actores que participan en algún problema de las políticas públicas (o incluso en el problema mismo que da origen a la línea de acción).

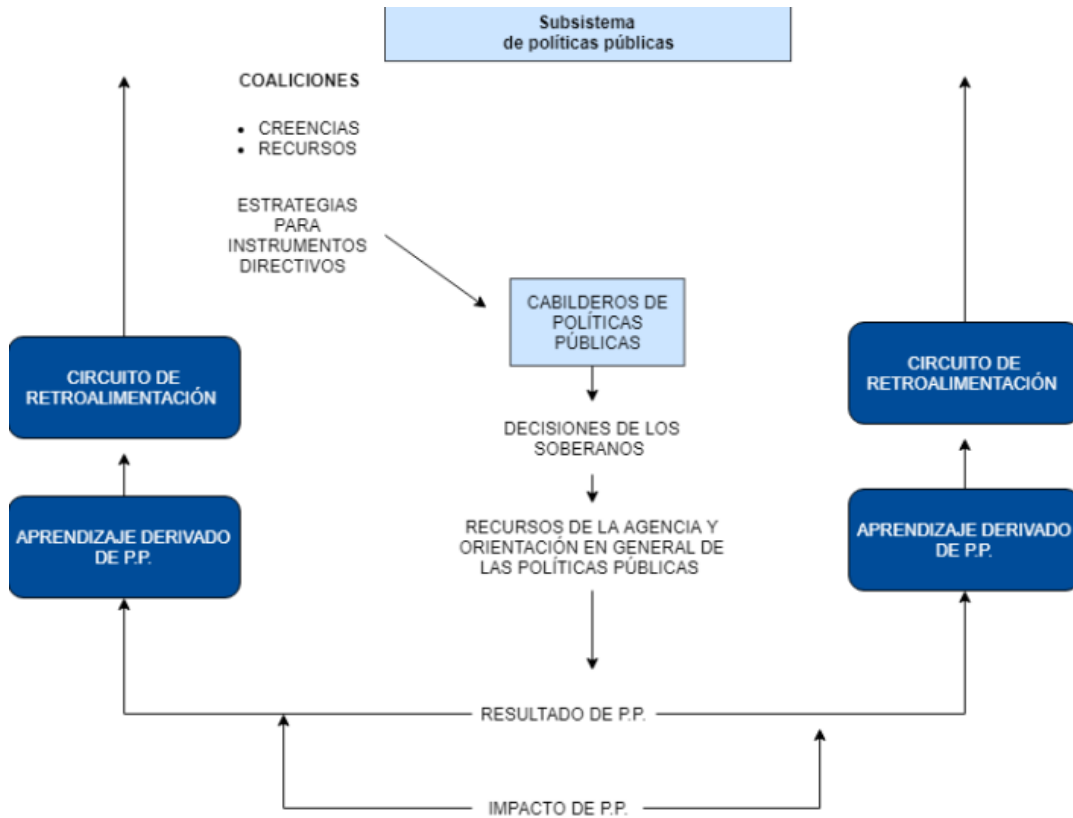
Dentro del esquema podemos ver que el subsistema de políticas públicas está compuesto por un número determinado de “coaliciones promotoras” que se distinguen entre sí por sus convicciones y recursos.

Sin embargo, dentro de este subsistema que debería tener parámetros relativamente estables juega un elemento que puede no proporcionar estabilidad, esto es la estructura de creencias (llámese creencias religiosas, sociales-culturales) mismas que pueden afectar de forma directa la aplicación de la política pública. Tal es el caso de temas controversiales que generan dos líneas de opinión (o más) que compiten por ejercer influencia en el proceso de toma de decisiones.

Hilado a esto también existirán puntos de vista no tan controversiales donde los parámetros de estabilidad sean reales, por ejemplo la mayor parte de la sociedad, medios de comunicación, estudiosos del tema, están de acuerdo en que es necesario ejecutar acción en contra de la corrupción, podrán existir diversas opiniones sobre el cómo y la mejor vía para erradicar el problema, pero al final casi todos coinciden en que es conflicto real que atender; no así con el caso de aborto, en el que hay una serie de divisiones derivadas de las creencias religiosas, por ello una gran parte de la sociedad, medios y estudiosos condena la despenalización y otra es partidaria de esa reforma, la presión de los dos grupos será tal que quien tenga mayor fuerza dentro de la agenda, y las políticas públicas podrá dar pie a continuar o echar abajo el proceso de despenalización del aborto.

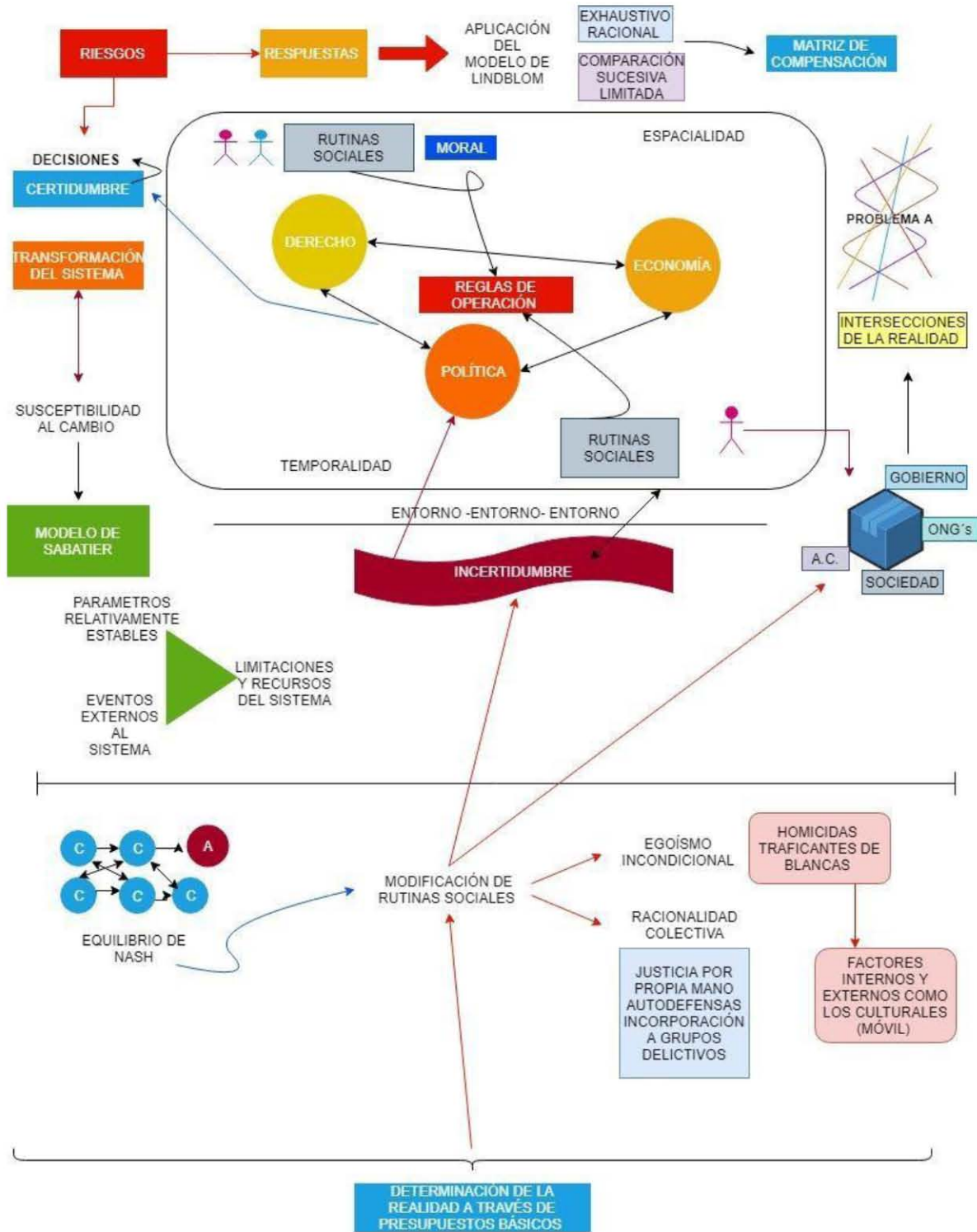
PROCESOS Y TOMA DE DECISIONES

Es por ello que los subsistemas simples de explicación de políticas públicas, de la agenda y la realidad se ven limitados a no contemplar ciertos elementos que siempre están presentes y que juegan un papel importante dentro del núcleo profundo de la sociedad misma y por ende de las políticas públicas.



Esquema 5
Subsistema de políticas públicas

PROCESOS Y TOMA DE DECISIONES



Esquema 6
Modelo Meta-Sistémico

Niklas Luhmann fue un sociólogo nacido en la Ciudad Lüneburg, Baja Sajonia en 1927, estudio sociología y fue alumno de Talcott Parsons en Boston en la universidad de Harvard. En 1964 publica la primera obra dedicada a analizar problemas sociológicos a partir del uso de la teoría de sistemas.

Luhmann aborda la realidad social por medio de la teoría de sistemas, los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y conservación de la diferencia con el entorno. De esta manera, los sistemas son formas de la relación comunicacional. La particularidad de éstos se encuentra en que su organización es tal que su único producto es el mismo sistema, a esto él lo ha denominado como sistemas autopoieticos.

Los sistemas no pueden operar sin un entorno, la permanente combinación de estímulos que se encuentran en el entorno y posteriormente el procesamiento autoestructurador da la diferencia entorno-sistema, es importante destacar que los límites no son fijos y tampoco son físicos.

Los sistemas autopoieticos siempre son sistemas clausurados, el que un sistema se encuentre clausurado es una forma de control de las propias posibilidades, es decir, que ante cierta información el o los sistemas absorberán la información que de acuerdo a sus reglas de operación se les permite asimilar y se clausurara hasta el procesamiento de la información.

Para el análisis del riesgo y para explorar condiciones afines que se presentan ante el surgimiento de un problema, es necesario partir del término fijación temporal, comprendido como un valor estructural, es decir, las características que son dadas por un problema deben estar situadas en un periodo de tiempo en el que pueda desarrollarse el análisis estructural de los o el sistema.

De esta manera la unidad básica de un sistema autopoietico tiene la forma temporal de un evento, esto debe comprenderse como una situación dentro de sistema que marca un “antes” y un “después”, el sistema se observa a sí mismo para finalmente poder dotar determinaciones siempre nuevas. La autopoiesis como

respuesta a la incertidumbre ⁸⁸ permite la auto organización y por tanto la transformación total o parcial de sistema.

Debe considerarse que toda teoría, sistema, esquema es una construcción por parte de un observador, por tanto, el observador siempre podrá elegir entre determinados sistemas o esquemas, serán las condiciones del entorno las que guían al observador a determinar o escoger sobre las diversas opciones.

Como ya hemos analizado existen condiciones ideales dentro del margen social (ejemplo de la corrupción) que permiten que esquemas ortodoxos se ejecuten con éxito, pero habrán móviles individuales y colectivos que compliquen las acción aun a pesar de las normas que rigen el comportamiento de cada subsistema.

Finalmente, las organizaciones suponen ser caracterizadas, de hecho, por intensos conflictos internos y por fuertes vínculos externos lo que da margen a la autorreferencia y heterorreferencia.

Dentro del margen de la teoría Luhmanniana cada subsistema está en constante transformación y podría incluso interpretarse como una forma evolutiva de cada uno de ellos dentro del sistema social.

Subsistema Político

La política en los últimos años parece estar configurada bajo los criterios y contenidos internos de la corrupción, no así desde la base elemental de lo que se ha comprendido como subsistema político. Si bien el propio aparato de lo político tiene sus propios códigos que lo ayudan a diferenciarse de ciertas situaciones, la crisis no sólo tiene sustancia desde la conexión abierta entre la moral de los *otros* y por ende la corrupción sino desde la modernidad y la creciente ola de partidos políticos que no buscan dar satisfacción a lo social sino buscan la propia satisfacción, generando situaciones de tensión interna dentro del sistema que lo obligan a vincularse más con la corrupción sin dar compensación a la exclusión, es

⁸⁸ La incertidumbre resulta de la co-presencia simultánea de saber y no saber se genera entonces sobre la base de esta diferencia.

De la misma manera la incertidumbre dará pie a convocar otras acciones, es una forma de que el sistema asuma, y genere decisiones que lleven a la transformación.

de cierta forma el *poder del egoísmo* que busca la permanencia de la ventaja estructural para seguir con el dominio.

Desde este pensamiento es necesario plantear que son fundamentales dos acciones la disminución de los grupos políticos a sólo dos o tres, para poder politizar muchos de los conflictos y lograr enlazar una teoría de los movimientos sociales de masas, no sólo las manifestaciones sino conflictos de interacción sin caer en sociedades más complejas y peligrosas, sin embargo esto será analizado con mayor profundidad más adelante.

Subsistema Económico

La teoría económica y por ende la economía misma y su forma sistémica gozan de una serie de elementos que hacen girar la vida dentro del sistema uno de esos conceptos elementales es el del trabajo, ya que es uno de los factores más importantes que produce bienestar, la diferencia desde las bases del sistema entre rico y pobre produce al mismo tiempo trabajo y por ende riqueza. Esta riqueza es la que produce en gran medida poder seguido en muchos términos de explotación, es la sociedad industrializada la que le da mayor significación a estas últimas líneas.

Desde la explicación anterior existe oposición o resistencia específicamente al capital, es necesario comprender entonces que, el orden social a partir de aquí está dado con rangos, para muchos teóricos cuando sólo hay dos clases sociales por naturaleza misma estas dos clases estarán en constante lucha y oposición, se vuelve una lucha semántica. Esta inestabilidad es incluso demasiada para el sistema, podría ser que el sistema capitalista desaparezca y se instaure una clase trabajadores en la que no exista una clase por encima de ella, sin embargo esto es sólo un ideal, es por ello que en México existen varios deciles (como se analiza en este capítulo) ciertas clases sociales pueden desaparecer e incluso de ser necesario la tendencia de lucha puede ser de la clase media alta hacia los deciles más pequeños pero el modelo actual muy difícilmente pondrá en riesgo a la clase más alta, es por ello que el sistema económico opera desde la reproducción de criterios de exclusión y desigualdad.

Otro concepto fundamental de la economía es la escasez, para Niklas Luhmann la escasez es el supuesto fundamental ya que es una forma de autorreferencia desplegada, esto sucede gracias a que se puede distinguir escasez de la no escasez, en cuanto a cantidades. Así también hay una distinción de lo que es finito y lo que no lo es.

Las operaciones autorreferenciales del sistema se comprenden como una acción de acceso a cantidades bajo la condición de que esas entradas límites generen nuevos accesos; sin embargo, en muchas de las situaciones que se han vivido no se generan los nuevos accesos, por el contrario estos continúan limitados, en algunas operaciones particulares esto se orienta a propias condiciones que sólo permiten salidas.

El esquema paradójico de la escasez dentro del sistema tiende a no funcionar actualmente en los términos propios de la autorreferencia del sistema ya que este en un intento de generar accesos a los recursos generaría mayor escasez, esto continúa operando de esa manera por el egoísmo operacional de ciertos grupos, es por ello que el sistema ilegal económico puede operar y sostener bases y esquemas del sistema, porque actualmente dependemos más del sistema de empresa ilegal que de aquello que se ha catalogado como legal, dicho esto es necesario decir que el narcotráfico es un modelo económico no reconocido que permite a ciertos grupos seguir ostentando el poder, que el modelo no sea reconocido no quiere decir que no aporte grandes ventajas.

El lenguaje económico y por ende el del sistema económico puede ser empleado para engañar, la comunicación puede basarse en errores, generando la divergencia entre las opiniones que conducen al rechazo de ciertos temas, así pues que la evolución sociocultural puede tener como opción hacer una aplicación evolutiva de reorganizar el sistema considerando la deconstrucción de lo que ha decidido por años tomar como verdad o seguir con los supuestos que hasta ahora han guiado el sistema hasta colapsarlo.

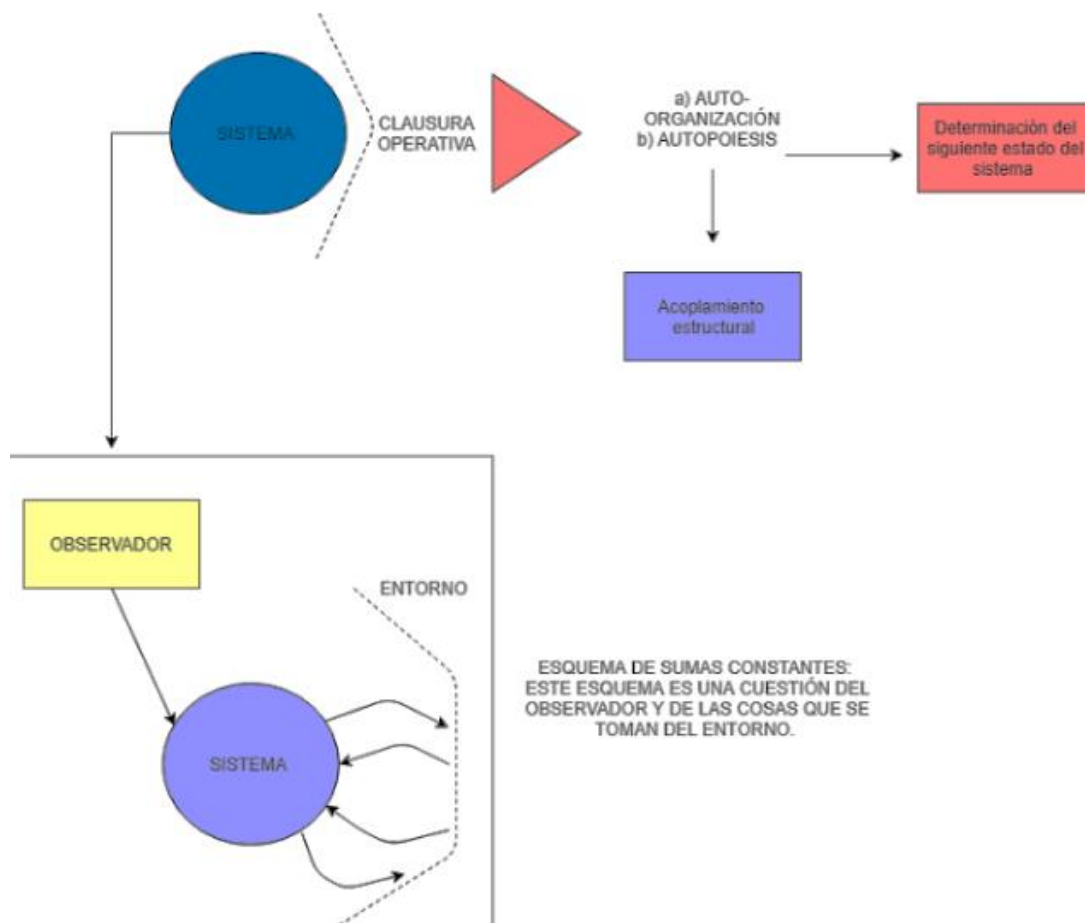
“Una reducción de la diferencia lícito/ilícito, o de tener/no tener, de verdad/no verdad o de inmanencia/trascendencia no es fácilmente aplicable. Los códigos que sirven para la diferenciación de sistemas funcionales ciertamente establecen una diferencia. Formulan además un valor de preferencia: el valor positivo, que transmite la capacidad de enlace de las operaciones en los sistemas autopoieticos. El valor negativo (ilícito, no tener, no-verdad, trascendencia) indica reflexión de las condiciones de la capacidad de enlace; es decir, no indica algo que tenga que ser reducido por medio de esfuerzos de regulación en dirección del otro valor”⁸⁹

Retomando el Esquema 6 *Modelo meta-sistemico*, y sumando la explicación de los subsistemas político y económico podemos observar que al centro del esquema se desarrolla de manera gráfica lo que establece Niklas Luhmann, por tanto, su teoría es el pilar fundamental para el desarrollo de mi meta-modelo. El modelo Luhmanniano del centro posee dentro del Sistema Social tres subsistemas el político, el económico y el subsistema derecho. Todos y cada uno de ellos posee reglas operativas internas (descritas con anterioridad) que les permite saber hasta qué punto pueden procesar información que viene desde el exterior; cada subsistema se autorregula, tiene un margen de autorreferencia y se autodetermina es decir, sabe cómo y de qué forma será su transformación ante la absorción de riesgos e incertidumbre. Los subsistemas están en constante comunicación para ello de acuerdo a Luhmann poseen un lenguaje específico, reciben información en tanto el sistema este abierto y después vendrá la clausura operativa.

A modo de profundización sobre la operación autopoietica, la adaptación del siguiente modelo muestra el desarrollo de dicha situación, es necesario recordar que la autopiesis es posible en tanto sí el sistema se encuentra en permanente estado de incertidumbre, de esta manera puede reproducir y organizar esa incertidumbre mediante la autoorganización.

⁸⁹ Luhmann, N. *La economía de la Sociedad*, Ed. Herder, México, pp. 229-230

2.7 Organización y Decisión



Esquema 7
Proceso Interno

Hasta ese punto el sistema Luhmanniano puede explicar ciertos procesos y conflictos sencillos. A partir de ese momento se incluyen más elementos propios y comienza el diseño de mi meta-modelo de explicación.

Dentro del mismo sistema social se encuentran observadores y actores que poseen esquemas o bien en términos de Niklas Luhmann un subsistema que denominaré subsistema de rutina social o bien subsistema moral, mismo que también posee un lenguaje de comunicación con los demás subsistemas y que se encuentra mayormente ligado al subsistema derecho, con la diferencia de que el subsistema moral evoluciona o cambia significativamente más rápido, al menos

dentro del margen de temporalidad y espacialidad que analizamos hoy (México, siglo XXI). A este problema volveré más adelante.

Los problemas que se convierten en incertidumbre surgen en la vida de los actores, ellos son observadores, por ello en la parte inferior derecha puede observarse un cubo en el que los puentes de interacción entre la sociedad, el gobierno, *think tanks*, ONG's proporcionan tintes que unidos se convierten en el dibujo más preciso de la realidad.

Para ello es necesario establecer que este bosquejo de realidad debe partir de supuestos básicos que den estabilidad y permitan un desarrollo óptimo del modelo, el presupuesto básico debe estar situado dentro de circunstancias específicas, de espacialidad y temporalidad coincidentes con el sistema social.

Partiendo de los presupuestos básicos y atendiendo a la percepción del problema de cada sector, en un decir metafórico, del análisis de cada cara del cubo podremos realizar un planteamiento complejo en que el desarrollemos un esquema de intersecciones que permita mirar los puntos que se conectan entre sí y que deben ser atendidos, esto quiere decir que el entendimiento de los conflictos y por ende la realización de políticas públicas debe ser tendiente a la integralidad⁹⁰.

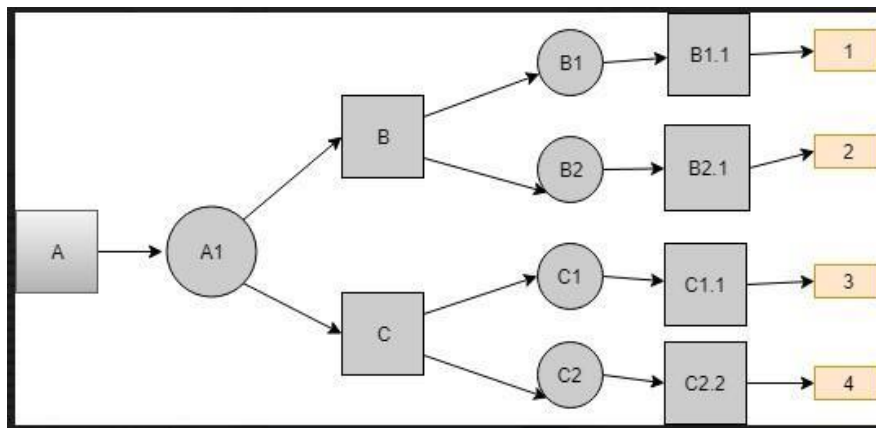
De esta manera la información procesada por el subsistema de rutinas sociales, a los subsistemas derecho, política y economía, quienes analizarán y procesaran información para finalmente dar elementos que permitan el

⁹⁰ La guerra contra el Narcotráfico del expresidente Felipe Calderón Hinojosa es la evidencia contundente de que la observación aislada no proporciona parámetros estables de realidad y por ende las políticas públicas que se realizan desde ese mínimo margen de lo real, da como resultado algo deficiente. La guerra contra el narcotráfico es una política pública de combate directo, y tal y como la expresión establece una guerra. Se utilizó el despliegue de las fuerzas militarizadas para contener el problema de los grupos delincuenciales, la línea de acción de Felipe Calderón dejó como resultado 53, 105 ejecuciones, el problema (como se analizará con mayor profundidad en los próximos capítulos) fue el no comprender que uno de los orígenes del problema era la pobreza y la exclusión en muchas de las zonas controladas por el narcotráfico, el bajo nivel educativo y por ende la falta de oportunidades, la nula posibilidad de trabajar, el rescate de los grupos delincuenciales y el abrazo de inclusión a poblaciones marginadas logró que mucha gente se sumara a las filas del narcotráfico, provocando que si capturaban o eliminaban a uno de los líderes detrás hubiera un sinfín de personas aspirando a ser el jefe.

El comprender este problema desde una sola línea ocasiono tener políticas públicas inservibles, con efectos inmediatos en lo que podía parecer que el problema se detenía pero que la realidad es que hoy en 2018 el problema sigue cobrando víctimas.

procesamiento de la incertidumbre, esto como se observa en la parte superior izquierda del esquema conlleva a tomar una serie de decisiones en las que he adaptado bases de otros modelos, como el modelo de Lindblom⁹¹, en el que debe analizarse desde una perspectiva exhaustiva racional y además bajo una comparación sucesiva limitada, para dar paso a la matriz de compensación.

2.8. Modelos de decisiones



Cuadro 2
Árbol de decisiones

La teoría de decisiones es una forma de análisis de secuencia en procesos como el que se estudia, por ello al esquema se incorpora una de las técnicas de la teoría, cabe destacarse que los métodos que la constituyen son:

- Análisis de Medios-Fines
- Probabilidad Subjetiva
- Algoritmos
- Análisis Bayesiano
- Matriz de Decisiones
- Árbol de decisiones

⁹¹ Charles E. Lindblom forma parte de un grupo de académicos e investigadores que ven a las organizaciones como unidades cognitivas que están compuestas por distintos participantes organizacionales que actúan sobre su base para esquematizar el proceso de toma de decisiones.
Información recuperada de: *The organization Development Institute International*

El árbol de decisiones es apropiado para el análisis de determinaciones que se desarrollan en lapsos de tiempo y que pueden ser afectadas o no por circunstancias al azar. En este tipo de procesos es necesario elegir varias rutas u opciones, con este método se pretende llegar a una estrategia óptima para obtener el impacto deseado. La asignación de prioridades es una pieza clave de la aplicación, porque supone llevar la información recolectada y procesada por los subsistemas dentro del esquema, es decir, el esquema se traduce en la absorción de incertidumbre planteando nuevos escenarios permitiéndonos escoger entre diversos puntos, consecuencias o impactos deseados.

Una vez que se ha hallado la mejor opción comenzara el proceso propio e interno del sistema políticas públicas dando paso a la transformación del sistema. Tal y como hice mención en la primera parte de esta investigación, las políticas públicas están apegadas a criterios propios que proporciona el derecho, a las reglas de operación de la economía y por supuesto a criterios propios de la política, todo esto está inmerso dentro de la comunicación sistémica que presenta el propio modelo, por ende el propio aceptaría la transformación del sistema y la susceptibilidad al cambio es reducida si los parámetros de cada punto dinámico del sistema tiene cierto grado de estabilidad, de lo contrario los márgenes de susceptibilidad al cambio son alto rompiendo ciertos aspectos esenciales del esquema.

El proceso de análisis de la realidad, del sistema complejo y el proceso mismo de las políticas públicas, logra poseer un impacto real cuando a través de todos sus mecanismos se encuentra inmersa la interacción social. Aunque el uso de modelos y técnicas puede parecer dentro del margen de la constante inestabilidad social un intento más por racionalizar de alguna manera todo lo que creemos es nuestro margen de realidad, la interpretación de ciertos sucesos puede constituir la clave en el margen de acción.

Muchas veces las políticas públicas o el análisis de la realidad del problema pueden ser sólidos en muchas de bases, sin embargo, tienden a ser débiles en

PROCESOS Y TOMA DE DECISIONES

relación a la realidad que la sociedad o sectores de ella viven y perciben. De esta manera volvemos al punto un mapa de un lugar nunca será el lugar.



Mapa 1⁹²

Estos sesgos permiten el paso y proliferación de grupos delincuenciales como analizaré más adelante.

De la idea anterior y siguiendo los trazos del modelo es necesario partir de presupuestos básicos de la realidad de México:

1. Los actuales modelos o subsistemas de política, economía y derecho generan exclusión social
2. El actual modelo económico en México ha producido y reproduce desigualdad y genera mayores privilegios en ciertos sectores de la sociedad

⁹² La primera es un mapa de CONEVAL de 2010, en el podemos observar que las diferentes zonas en la Ciudad de México poseen desigualdad en razón de ingresos, lo que puede interpretarse como que hay colonias más ricas que otras; el dato solo se queda como es, y quizá desde esa mirada se diseñen políticas de asistencia social. La segunda imagen es parte de la Revista Chilango, del lado izquierdo podemos observar un complejo habitacional con departamentos que se estiman con un valor monetario de 45 millones y del otro lado podemos observar colonias populares cuyas casas quizá tengan un valor de 2 a 3 millones de pesos, el análisis de la realidad a través de una imagen más cruda nos puede ayudar a comprender que los problemas en la asimetría de la igualdad no es solo un problema de índole económico sino que las raíces se traducen en menos oportunidades para quienes viven del lado derecho, menor calidad de educación, falta de empleo, discriminación que dan paso a problemas de inseguridad.

3. Desde el subsistema político, la sociedad percibe que los sistemas de poder concentrados en unos cuantos reproduce estereotipos dañinos y otorga privilegios que aumentan la desigualdad y la exclusión y que finalmente se traduce a corrupción.

4. El subsistema derecho pretende neutralidad, sin embargo, en la negación de críticas al contenido interno ha generado una desprotección a ciertos sectores sociales generando interpretaciones de injusticia, rompiendo la regla de reconocimiento de la sociedad hacia el derecho y colocando su reconocimiento en otras formas de organización fuera del margen legal.

La suma de los presupuestos básicos es la parte coyuntural del modelo, puesto que cada uno despliega razones y situaciones que permiten comprender y entender en un sentido más amplio y complejo la problemática a transformar.

2.8. El choque del subsistema Derecho con las rutinas sociales

¿Qué es el derecho? Es y ha sido uno de los cuestionamientos en los que probablemente la mayoría de los pensadores ha intentado profundizar y establecer una respuesta con tintes claros, encontrando en mayor o menor medida otros cuestionamientos que ayuden a fortalecer o derribar tesis en torno a dicho cuestionamiento.

El modelo simple de derecho, este se vería como un conjunto de ordenes coercitivas, el cual es obedecido por temor a la sanción, y la respuesta simple a ¿Por qué obedecemos? Sería únicamente por el temor a ser sancionados, no habría una mayor profundización y por ende el derecho sería susceptible a confundirse entre otros tipos de mandatos y amenazas.

Por ello y para poder profundizar en los conflictos que se presentan en el subsistema derecho, partiré en un primer plano de las ideas plasmadas por H.L.A. Hart⁹³ en su texto *El concepto de derecho* para finalmente dar paso a la explicación

⁹³ Herbert Lionel Adolphus Hart, fue uno de los filósofos del derecho más importantes del S.XX, estudio derecho en Oxford, cuenta con diversas publicaciones, sin embargo, en esta investigación nos centraremos en el estudio de *El concepto de Derecho*.

de la ruptura comunicacional entre el subsistema derecho y las rutinas sociales (moral) y finalmente explicar las bases del subsistema derecho bajo el pensamiento de Niklas Luhmann.

Para Hart, el derecho es una la fusión de distintos tipos de reglas (primarias y secundarias); las reglas primarias poseen tres problemas: la falta de certeza, poseen un carácter estático y tienen una difusa presión social, así que para subsanar estos conflictos surgen las reglas secundarias que dotan al subsistema con: Reglas de reconocimiento, carácter de cambio y finalmente una regla de adjudicación. De esta manera, la obediencia tendrá un criterio externo e interno.

Para algunos otros filósofos del derecho, como Fuller⁹⁴ el derecho tendrá como propósito establecer orden por medio de normas que guían el comportamiento, por lo tanto, Fuller ve elementos de moralidad interna. Para Hart esto no será de esa manera, pero si existirán conexiones necesarias entre el derecho y la moral, son el contenido mínimo de derecho natural y el Germen de la Justicia⁹⁵.

Para Hart existen seis conexiones necesarias entre el derecho y la moral⁹⁶, para los fines de la presente investigación, solo analizaremos tres de esas conexiones.

1. Poder y Autoridad

Hart establece que todo sistema jurídico tiene que apoyarse en un sentido de obligación moral o en la convicción de valor moral del sistema. En una idea vaga de lo bueno y lo malo la mayoría optará por un sistema que considere que actúa conforme sus propios criterios y valores le dicen que es lo correcto, lo bueno. Sería difícil aceptar un sistema jurídico que no se apoya de la comunicación entre la moral y el propio sistema.

⁹⁴ Lon Luvois Fuller, fue un destacado filósofo del derecho estadounidense, su principal línea de estudio se basa en la relación entre el derecho y la moral. La discusión con Hart, fue uno de los ejes centrales para la definición de los conflictos del derecho positivista del S. XX.

⁹⁵ H.L.A. Hart, *El concepto de derecho*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires 1992

⁹⁶ Ídem

2. Influencia de la moral sobre el derecho

El derecho posee bajo los términos anteriores la influencia de la moral social aceptada y los ideales amplios, de acuerdo con Hart⁹⁷ muchos de esos ideales se ven manifestados por vía legislativa y por medio de los procesos judiciales.

3. La crítica del derecho

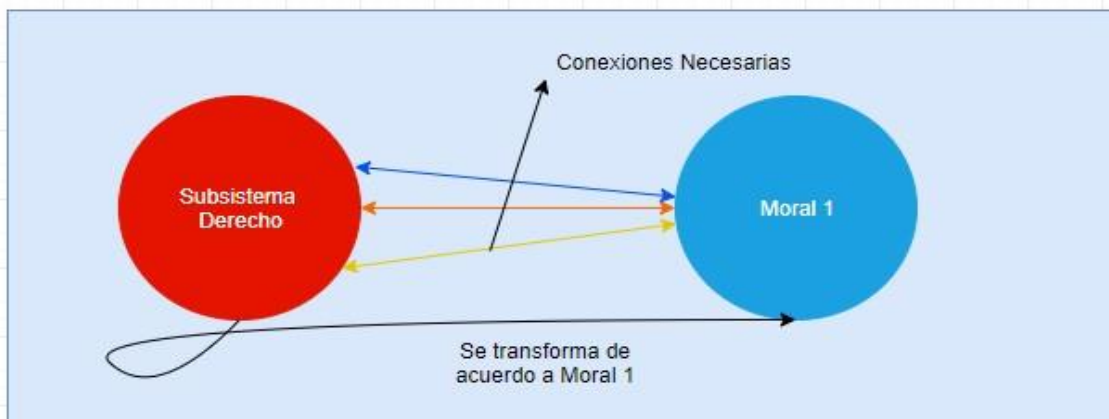
“Un buen sistema jurídico tiene que adecuarse en ciertos puntos, tales como los que hemos mencionado (...) a las exigencias de la justicia y de la moral. (...)

La moral con la que debe concordar el derecho para ser un buen derecho, ¿Es la moral aceptada del grupo en cuestión, aunque se apoye en supersticiones o niegue sus beneficios y su tutela a los esclavos o clases sometidas? (...) o una moral de pautas y criterios esclarecidos. - todos los humanos son acreedores a igual consideración y respeto.”⁹⁸

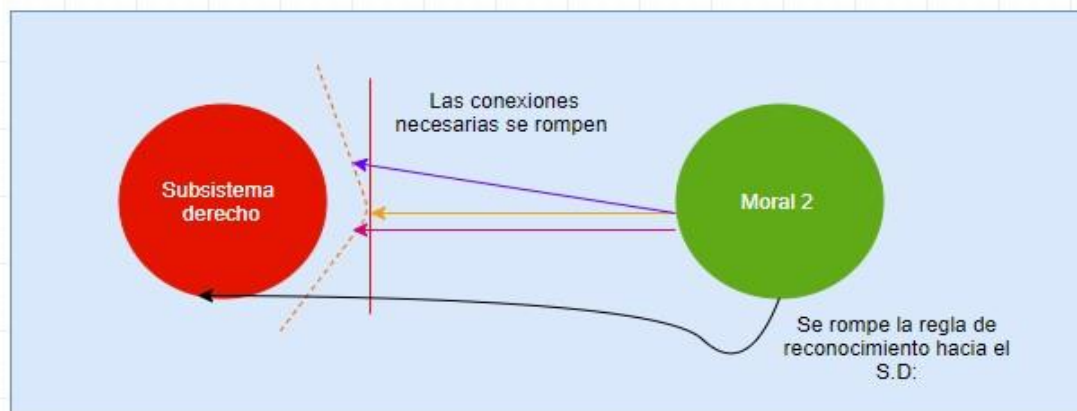
De esta manera es preciso establecer que la moral que no acepta el derecho de todos los humanos encierra contradicciones internas que pueden ser trasladadas al subsistema derecho.

⁹⁷ H.L.A. Hart, Op Cit, Nota 93.

⁹⁸ Ídem



Esquema 8
Modelo explicativo Derecho-Moral 1



Esquema 9
Modelo explicativo Derecho-Moral 2

En la primera imagen podemos ver al subsistema derecho en comunicación con el subsistema moral, más allá del lenguaje sistémico esto es lo que Hart define como las conexiones necesarias, en la primera imagen el sistema está abierto por tanto se transforma operativamente de acuerdo a la información que recibe del subsistema moral 1. Uno de los problemas radica en que no existe un solo sistema moral conviviendo en el sistema social, sino que pueden ser muchos, de esta manera en el segundo diagrama, cuando se intenta establecer comunicación entre

el subsistema derecho y el subsistema moral 2, el esquema derecho se clausura y se rompen las conexiones necesarias entre la moral (de los *otros*) y el derecho⁹⁹.

Por otra parte, y profundizando más, el derecho constituye una de las principales manifestaciones de poder dentro de la sociedad, este poder es observable no sólo en las instancias judiciales cuando algún juzgado emite una sentencia y se da cumplimiento, sino que también posee presencia en actos fuera de esfera del poder judicial. Muchas de las críticas que se realizan hacia este sistema son la naturaleza misma del derecho y de los derechos y su vinculación con la idea de justicia.

Las teóricas feministas advertían que existían derechos que sólo benefician a unos y por ende en automático se excluye a otros sectores, en el momento de esa crítica el sector excluido era el de las mujeres a quienes no se les reconocía el derecho al voto, la modificación de la norma o del sistema mismo no es garantía que dentro del acontecer de los fenómenos sociales pueda suceder un cambio real.

La primera resistencia al cambio ocurre bajo los parámetros del derecho mismo, tratando de suprimir los acontecimientos imponiendo sus reglas de operación interna, la segunda resistencia es cuando se retira parcial o totalmente la serie de privilegios que puede existir con ciertas situaciones.

Las mujeres conocen la desigualdad por que la han vivido, los pobres conocen la exclusión porque es algo que viven a diario, los que se encuentran fuera del sistema de garantías saben y entienden lo que sucedería al derribar la barrera que los limita y los invisibiliza, el método feminista consiste en dar voz a las mujeres para que puedan describir su condición, se señala también que la desigualdad tiene que ver con relaciones de poder que derivan del discurso y desde las reglas de operación de la política; cuando se le da voz a los excluidos podemos comprender y asimilar todo lo que se ha descrito antes, entendemos que el derecho no garantiza la protección a lo más básico la vida, a veces el mismo sistema saquea, golpea y mata, y cubre de impunidad y deja de ver lo que está mal, porque en la actualidad

⁹⁹ La explicación anterior deriva del análisis de las lecturas de H.L.A. Hart y el Concepto de Derecho en suma con las diversas lecturas de Niklas Luhmann.

el derecho sólo son normas e instituciones que benefician a unos cuantos. Si el excluido forma parte del discurso también debe ser parte del sistema y de la protección que éste mismo ofrece.

Para muchos autores dedicados al estudio del derecho la validez del mismo recae en cualificación normativa, cuando la sustancia misma recae en la legitimidad de la validez no sólo el sistema derecho está validado también el sistema político, quizá esto ocurra gracias a la ética del discurso, sin embargo, el deseo es no sólo dar validez desde la norma sino desde el contenido interno como un símbolo de unidad que dote también de razones para la acción, sustituyendo y cambiando el modelo positivista, que aún se pueda distinguir del sistema social, es decir el sistema jurídico no está basado sólo en preceptos o reglas e incluso cartillas morales, sino un conjunto de operaciones del mismo sistema que le permitan actuar en toda la realidad acoplándose a cada supuesto dado por el sistema social.

No obstante no en todo esquema o sistema de derecho se transporta la validez del sistema dentro del margen social, en el caso del sistema jurídico mexicano el sistema ha permanecido clausurado operativamente desde hace varios años permitiendo dos cosas las reformas y reordenamientos que benefician sólo a unos cuantos y la sobrecarga de normas jurídicas que intentan justificar por una parte el actuar político cotidiano y por otra dotar de amenazas disimuladas que ayuden a dar razones para la acción. Lo cual ha sobrecargado el sistema convirtiéndolo en un esquema un tanto obsoleto.

El derecho no es sólo función sino también conducción social, el reconocimiento de las prestaciones y seguridades que brinda en el sistema social y entre los demás sistemas, sólo cuando dentro de las bases pueda existir diferenciación entre su función y la conducción, en medida de que entre más complejo se vuelve el entramado social las discrepancias entre las soluciones dadas por una norma sólo supondrán mayores crisis, como lo ha sido el caso de la legalización del aborto, que en cuyo caso sólo genera asimetrías.

Lo mismo sucede para el caso de las respuestas propias actuales del derecho para incluir y reivindicar a los excluidos generando polarizaciones que desintegran más el sistema y la validez al menos en términos jurídicos.

Luhmann ha establecido que los acoplamientos estructurales, poseen un doble efecto de inclusión y exclusión lo que hace más fácil desde la perspectiva sistémica la irritación, esto mismo sirve como un apoyo para prepararse para posibles contingencias, es por ello que la mayor parte de la transformación la buscaremos hacer desde un acoplamiento estructural del sistema derecho que permita irritarlo lo suficiente generando el efecto de inclusión, la sociedad como sistema de comunicación depende en cierto sentido del acoplamiento estructural con los sistemas de conciencia.

El actual subsistema de derecho no acepta las críticas a su estructura interna, sino que sólo aceptará críticas al contenido, estableciendo como medidas o soluciones alternativas reformas normativas que siguen produciendo y reproduciendo esquemas de desigualdad y exclusión para la mayoría de los individuos que están dentro de este juego sistémico.

El subsistema derecho puede verse ante el margen de referencia de las rutinas sociales como un esquema obsoleto que no les proporciona ningunas de las garantías de seguridad a las que son acreedores, es un sistema que no les da igualdad consideración y respeto y que sólo incrementa la fuerza de los presupuestos básicos de la realidad de la que parte este trabajo de investigación.

Por otra parte el subsistema moral evoluciona más rápido y deja de reconocer al subsistema derecho estableciendo como parámetro de guía al sistema que le otorgue igual consideración y respeto, pero sobre todo que le garantice elementos de seguridad para su actuar cotidiano.

Parto de un breve análisis del subsistema derecho porque este me permite explicar que dentro del sistema complejo donde conviven cada uno de los elementos en constante comunicación, es el subsistema derecho quien tiende a regular ciertas condiciones internas y de actuación de los demás subsistemas, al aceptar esos

PROCESOS Y TOMA DE DECISIONES

márgenes de referencia los demás subsistemas tienden a reproducir esquemas de exclusión reforzando de esta manera los cuatro presupuestos básicos del entendimiento de la realidad.

La construcción de todos los modelos y de la explicación se transforma a la determinación de que es necesario una deconstrucción del sistema de manera integral.

CAPÍTULO 3

Perspectiva de la realidad externa al sistema

Panorama sobre seguridad pública y políticas públicas

En los capítulos anteriores me he dedicado al análisis sustancial de las políticas públicas y los diversos modelos que sirven para comprender su desarrollo desde la creación de los temas o problemas relevantes en la Agenda Pública hasta el desarrollo sistemático de un estudio profundo de las diversas formas en las que podemos entender la realidad y por ende el problema usando el modelo sistémico de Niklas Luhmann.

Corresponde a este capítulo entender el panorama de las políticas públicas y de la seguridad pública a través de la visión externa al sistema social, el panorama de la realidad observado desde fuera puede dotarnos de elementos esenciales para el entendimiento del problema.

Como hemos mencionado en capítulos anteriores la unidad basal de un sistema autopoietico tiene la forma temporal de un evento esto es de un incidente que forma una diferencia de un antes y un después; de esta forma el sistema absorbe e interpreta la información, en un esquema mucho más estructurado de meta sistemas que componen la visión internacional existen factores fuera del entorno que funcionan como observadores de nuestra realidad, de esta manera, la perspectiva de los organismos externos o bien de los organismos internacionales, juega un papel importante para la comprensión y asimilación de la incertidumbre propia del sistema.

Las reglas del observador externo se traducen a que el sistema podrá o no asimilar la información que se le presente sobre la interpretación de su realidad dependiendo de la determinación de control de riesgos del sistema, para mí es importante este análisis en razón de que la información de las instancias internacionales ofrecen panoramas que no obedecen necesariamente a criterios que beneficien a posturas o posiciones políticas y la misma información puede ayudar a generar un panorama de la realidad más precisa.

3.1 Enfoque de las Políticas Públicas en materia de Seguridad y Prevención del Delito según Naciones Unidas.

“Las Naciones Unidas son una organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los demás derechos humanos.”¹⁰⁰

Debido a que sus características son amplias y vastas, la ONU puede pronunciarse en diversas áreas para manifestar opiniones a sus 193 Estados Miembros que hoy lo conforman, estas opiniones son proporcionadas a través de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, así como otros órganos y comisiones que la conforman. Aunque podemos ubicarla casi siempre por su labor para mantener la paz mundial, también se ha destacado por su trabajo en materia de prevención, así como en asuntos de gobernanza y democracia, mismos que resultan fundamentales para el análisis del tema en estudio.

La Organización de las Naciones Unidas cuenta con diversos programas, sin embargo, nos enfocaremos al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es un organismo miembro de la Organización de las Naciones Unidas que desde 1965 trabaja para reducir la pobreza en el mundo y los problemas asociados con ésta, a través de prácticas que apoyan al desarrollo humano y el progreso económico y social de los países en los que el PNUD tiene presencia.

Este organismo trabaja bajo cinco temas fundamentales los cuales son:

- Desarrollo Humano
- Gobernabilidad Democrática
- Medio ambiente y energía
- Sector privado y desarrollo
- Equidad de Género

¹⁰⁰ Consultado en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> (13-enero-2018)

Existe un trabajo realizado por la PUND intitulado *La Seguridad Pública y el desarrollo humano en el ámbito local*¹⁰¹ en dicho texto se analiza el panorama de México tras la incapacidad para reaccionar en torno a la inseguridad; dentro del trabajo antes mencionado en el punto denominado: *La seguridad pública y el desarrollo humano en el ámbito local*, el inciso B de esa investigación que nos ofrece el PNUD, se estudia un contexto de aproximadamente treinta años; toda vez que el elemento primordial en la agenda pública en esos periodos presidenciales era la economía, una de las bases que los administradores encontraron para hacer crecer el país fueron los tratados internacionales, posicionar a México en los mercados internacionales era la base para el crecimiento y desarrollo del país:

“A pocos se les ocurrió preguntar cuáles otros efectos podrían surgir de estos cambios económicos y sociales, especialmente cuando se combinaban con un relajamiento de los controles sociales formales e informales, incluyendo los que se regían tradicionalmente por medio de las familias, la escuela y los empleos.”¹⁰²

La preocupación principal del gobierno era el crecimiento económico al exterior del país, así como la apertura de los mercados, sin embargo, por lo que corresponde a la seguridad pública y en términos comparativos con los supuestos avances que se tienen, el país, es sólo la muestra del indiscutible retraso y descuido permitiendo que la corrupción que acechaba a las instituciones hoy en día se encuentre dentro de las mismas, ejerciendo control sobre ellas.

El documento antes mencionado que está elaborado en 2005, hace referencia a la poca transparencia que maneja el Estado sobre situaciones de inseguridad, hoy en día el panorama tendiente a no mostrar datos sensibles incrementa el problema de inseguridad y corrupción; un país tendiente a la corrupción es directamente susceptible a presentar problemas de escasa o nula seguridad pública.

¹⁰¹ Informe Regional sobre Desarrollo Humano, 2013-2014, PNUD, p. 4 Véase más en: <https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

¹⁰² Ídem

“Por otro lado, las instituciones de gobierno en México –sobre todo a nivel federal- siguen tratando los datos sobre crimen y cuerpos políticos como secreto de Estado, en lugar de un área de interés legítimo de la sociedad. Una muestra de esa actitud queda plasmada en las resoluciones del Instituto

Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) sobre las solicitudes de información presentadas a la Secretaría de Seguridad Pública Federal. En tres casos durante 2003, la SSP negó proporcionar los datos solicitados por supuestamente comprometer la seguridad pública y/o poner en peligro las funciones e integridad del Secretario.”¹⁰³

Estas aseveraciones plasmadas muestran un panorama que en 2005 podía llegar a tener soluciones inmediatas, en pleno 2018 el interés público vs el interés particular dentro de la vida institucional está rebasada de tal forma que es el interés particular lo que rige el actuar cotidiano, impidiendo con ello accionar buenas políticas públicas y mejores controles en torno a la problemática que hoy se presenta como el conflicto más grande a resolver.

Es imposible generar un “mapa” preciso del problema si uno de los órganos del Estado se niega a cooperar y participar, si bien podríamos hablar de que en su momento la Secretaría de Seguridad Pública de los periodos panistas, fungió como el principal puente o medio para la ejecución de las líneas de acción, también debemos comprender que, para el mejor desarrollo de éstas, es necesario la evaluación del trabajo realizado.

Desde la perspectiva de la Organización de Naciones Unidas el descuido que se ha dado de décadas atrás a temas de seguridad, sumando problemas de transparencia y corrupción, han llevado a México a un nivel de retraso incomparable, dicho estudio establece que no sólo es una cuestión de gobierno la que ha llevado a elevar los índices de inseguridad, dado que también se analizan los cambios sociales que han surgido en las familias mexicanas. No es equivalente la familia mexicana de los años ochenta, a las familias mexicanas de la actualidad, no son iguales los factores que llevan a delinquir a la juventud de hace 30 años, que los factores que llevan hoy en día a cometer dichos actos, no

¹⁰³ Op Cit, Nota 100

es la semejante la percepción, ni las opiniones; todo ha cambiado en unas cuantas décadas y, aunque quizá no exista un punto de comparación entre diversos momentos para ejecutar una solución realmente eficiente es necesario comprender todo el contexto de los incidentes que generan una diferencia entre el antes y el después del sistema, finalmente el sistema se transforma conforme a la interpretación que hace de la incertidumbre que se presenta ante un problema.

“Aún en un país como los Estados Unidos, donde se ha dedicado miles de millones de dólares durante el último medio siglo a la investigación del crimen y el desarrollo de las políticas para enfrentarlo, existen debates airados sobre la aplicación precisa de estos temas a las situaciones particulares y diversas en distintas partes del país. Sin embargo, es útil tener en mente estas explicaciones porque están presentes de manera implícita o explícita, parcial o completa, en la mayoría de las discusiones del problema de inseguridad”¹⁰⁴

En México también se han usado millones de pesos como recursos para el combate al narcotráfico y para el problema de la inseguridad en general, de la misma manera se han destinado recursos al combate de otros problemas como el hambre, la pobreza o la falta de oportunidades de esta forma se ha puesto en marcha diversos programas que en su momento correspondieron a SEDESOL, SEDATU, SAGARPA, mismos que bajo las manos de la corrupción han sido desviados.

Volviendo al problema específico, el PNUD establece lo siguiente:

“Estructura institucional para la seguridad pública: teoría y práctica” y, aunque volvemos a la problemática de los datos estadísticos y el papel que juegan para comprender de manera un poco más acertada el mapa de ruta de las políticas públicas, la perspectiva de la sociedad respecto de las instituciones gubernamentales, juega un papel importante para el trabajo gobierno-sociedad, determina el documento que: “...existe un consenso público hoy en día de que las instituciones del Estado no están

¹⁰⁴ Op Cit, Nota 100

PERSPECTIVA EXTERNA

cumpliendo con sus tareas de protección de los individuos y sus bienes.”¹⁰⁵

La percepción que se posee en los diferentes órdenes de gobierno (no sólo federal), es una visión de fracaso (que es indiscutible, en términos de los resultados). Es por lo que, uno de los puntos que propone el estudio de PNUD, es la aportación en seguridad pública hecha desde el municipio, son ideas que, aunque podrían ser de gran impacto, carecen de coordinación y atención de gobiernos estatales, así como del federal.

La participación municipal es un punto destacable del informe del PNUD, dado que hay situaciones que se conocen mejor desde la visión local, en muchas ocasiones la planificación de políticas públicas, así como de estrategias en diversas situaciones son únicamente elaboradas desde el orden federal y estatal sin considerar elementos esenciales que podrían aportar desde el municipio.

La construcción de la realidad no debe ni puede hacerse desde lo que se percibe en un solo lugar, la construcción de ésta debe elaborarse con diversos tintes y ópticas tal y como se plantea en el informe.

Una vez que ha sido analizado el aspecto de la problemática de la seguridad pública en México, bajo la mirada de la Organización de las Naciones Unidas, debemos continuar el estudio desde esta misma línea, pero en la perspectiva de la prevención del delito. La Organización de las Naciones Unidas, siempre preocupada por el desarrollo de los Estados, la protección de los derechos de la población y de los diversos problemas que enfrenta, ha tomado a consideración un tema que para nosotros resulta fundamental. Desde 1955 se han desarrollado congresos quinquenales donde se busca fortalecer la cooperación internacional en el desarrollo de temas como es la reinserción social y la prevención del delito. Tome en consideración dicha información puesto que dichos congresos han tenido un impacto directo en las políticas emitidas en el ámbito de la justicia penal, seguridad pública en su forma específica de prevención del delito¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Op Cit, Nota 100

¹⁰⁶ Tal y como se ha señalado en este capítulo y en anteriores la articulación de líneas directas para el combate a ciertos problemas es esencial, sin embargo la mayoría de estas políticas

Profundizaré las aportaciones de algunos de estos congresos que hablan y establecen pautas para la prevención del delito. Es el caso del sexto congreso celebrado en Caracas Venezuela, en 1980. El marco del tema *la prevención del delito y la calidad de vida* donde se da reconocimiento a la prevención de delito que deberá usar como base circunstancias sociales, políticas y económicas de los países.

Es esencial poner en el juego de la prevención del delito cada uno de los factores que ofrecen los diversos subsistemas, pues si dentro del subsistema económico se reproducen políticas que generan la exclusión y desigualdad es probable que al no contemplarse dicha información incluso las políticas de prevención lleguen a fallar en el margen de lo social.

De esta manera, aunque la información generada en los congresos podría parecer general y aplicable a todas las naciones, se hace un llamado a que quienes decidan trabajar bajo este punto, deben generar una estructura cuyas bases estén determinadas por el marco de la actual situación que vive cada Estado, pues como he determinado antes, no es la misma situación de inseguridad de España, que la que vive México.

Dentro del Congreso¹⁰⁷ también se abordaron y aprobaron temas sobre las tendencias del delito y las estrategias para su prevención, aunque he hablado de manera general de la prevención, es importante comprender que la forma en que se dan los diversos delitos nos lleva por una variedad de caminos, es decir no es lo mismo un homicidio que fue producto de un enfrentamiento entre dos carteles de la droga que un feminicidio que ha sucedido en el Estado de México, no es lo mismo la trata de personas que el robo a casa habitación aunque bien podrían tener raíces similares o provenir de un origen similar las razones o móviles que motivan a uno y a otros son diversas, las estrategias de prevención tendrán diversos hilos que se enlazarán más tarde a las líneas de acción directa.

carecen siempre de una estrategia de prevención del delito, la prevención del delito es un pilar esencial dentro del mundo de las políticas públicas y dentro del esquema sistémico es una forma de interpretar y asimilar riesgos futuros, una forma de procesar la información vigente para situaciones futuras evitando la contingencia ante algún problema.

¹⁰⁷ Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del delito y justicia penal 1955-2010, consultado en: https://www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/55years_ebook_es.pdf

Comprender las diversas raíces del problema de delincuencia nos permite no solo tener un margen único de posibilidad para dar solución sino un amplio abanico que con el adecuado análisis y modelo puede llevarnos a aspectos de éxito sin la necesidad de recurrir a políticas públicas como las que se han propuesto en los últimos sexenios, es necesario incorporar en las políticas públicas actuales a la prevención del delito como un eje fundamental, incluso con la propuesta de la Guardia Nacional del actual presidente Andrés Manuel López Obrador es necesario atar los hilos de una política un tanto similar a las del ex mandatario Felipe Calderón, dicha similitud ha generado un desasosiego por parte de la sociedad al menos en torno al tema de la seguridad..

Por otra parte, el Octavo Congreso, en la Habana, Cuba. En 1990; es celebrado en un momento de importancia, pues no sólo las autoridades internacionales dan el reconocimiento al avance del problema de inseguridad derivado de los altos índices de delincuencia, sino también los Estados miembros son capaces de reconocer que este problema podría salirse de control e ir más allá de sus manos. Se habla directamente del tema *Prevención y control de la delincuencia organizada y medidas contra el terrorismo*, entender la estructura de la delincuencia, que se determina de mejor manera como la evolución hasta ese momento del crimen organizado que, pone en juego la estabilidad de los Estados, se propone como medida ante toda esa problemática realizar una cumbre en París (1991), con la finalidad de crear una comisión intergubernamental de prevención del delito y justicia penal.

Dentro de los principales asuntos tomados en consideración y aprobados en este Congreso, resaltan: *Las directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil*, reconociendo que la problemática de la inseguridad en ese momento se encontraba dañando al sector juvenil. También se estudia el tema *Reglas de Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad*, llegando al punto clave de que al ser ese sector el principal generador de inseguridad, y al dar como solución la privación de la libertad, debería buscarse la correcta forma de aplicar la sanción, sin vulnerar esa esfera de derechos que él posee, así como buscar la reinserción social al momento de cumplir la sanción impuesta por el Estado, sin generar que, al no poder ser parte de nuevo de la sociedad, reincida en la delincuencia generando un círculo donde

PERSPECTIVA EXTERNA

no es funcional el sistema de políticas para la erradicación de la inseguridad, porque una de las variables está fallando.

Este congreso es importante o al menos lo hubiera sido si se hubiera comprendido que si las oportunidades para los jóvenes no son lo suficientemente atractivas desde lo legal o al menos desde lo que se establece como legal la moral permite modificarse para acceder a beneficios que les permita tener una mejor calidad y condiciones de vida, si el Estado, sea cual sea no provee de educación trabajo, seguridad, la juventud tomará las oportunidades inmediatas para construir ese futuro aun cuando éste se encuentre fuera del margen legal; es justo como Hobbes lo establece el humano es el lobo del humano, y renunciamos a la potestad de hacer daño, de matar sólo cuando tras el pacto social nos garantiza seguridades que antes no se tenían, cuando esas garantías se disminuyen o desaparecen el pacto también y no queda más alternativa que buscar los medios para obtener algunas garantías de seguridad.

Por último, haré mención del Décimo primer Congreso, celebrado en Bangkok, Tailandia en el año 2005, de igual manera se tratan aspectos sobre la prevención encontrando sus bases en la coordinación y la cooperación de las diversas Naciones.

Los enfoques de la prevención del delito son referentes a la delincuencia urbana, así como de los vínculos del tráfico de drogas con otras formas de inseguridad. También se busca dar respuesta al creciente fenómeno de sobrepoblación en los centros penitenciarios que surge como política de seguridad antes que la prevención. Entender que el hacinamiento en los centros penitenciarios no es la mejor solución a la creciente ola de inseguridad, que incluso podría repercutir de manera directa al incremento de ésta, son aspectos que se abordan y que resultan interesantes bajo el contexto que se vive en nuestro país.

Una país que tiene problemas de sobrepoblación en las cárceles no posee un indicador que le dicte que va por buen camino o que sus políticas criminales sean las mejores, un Estado que tiene ese panorama es un país que no posee políticas de prevención del delito eficientes, que su subsistema de derecho posee deficiencias, el problema no se reduce a una persona (joven o adulto) en la cárcel

sino que hoy en día al menos en México tampoco existen líneas claras en torno a la reinserción social¹⁰⁸, y que en la mayoría de los casos de jóvenes que ingresan a un centro penitenciario es para desarrollar sus carreras delincuenciales.

De acuerdo con la visión de la Organización de las Naciones Unidas, el desarrollo humano en cualquiera de sus sentidos puede generarse basándose en el hecho de la elaboración de las políticas públicas, la preocupación por este tema ha llevado a trabajar a la ONU con dependencias gubernamentales mexicanas, para una buena implementación.

Es interesante analizar la perspectiva sobre la problemática de la inseguridad, no como un conflicto que está solo en informes sino como algo que es real, que causa daños y que vulnera a la sociedad. Si bien podemos decir que, al momento de plantear soluciones, de elaborar líneas de acción se ha comprendido como se realiza el trabajo, el problema y sus consecuencias es algo que apenas se está viendo con claridad. Por eso el impacto de los Congresos y opiniones en este trabajo, pero, sobre todo la importancia de comprender desde esta visión el papel que juega la prevención del delito como un elemento clave en la seguridad pública y en la forma de desarrollar líneas de acción.

La ONU nos ofrece en el margen del planteamiento de las políticas pública hilar las acciones con la prevención del delito y la reinserción social, las preocupaciones se inclinan hacia las juventudes y es cierto que mientras estas no tengan un panorama favorecedor más allá de apoyos o becas o pertenecer a grupos delincuenciales, los y las jóvenes se inclinarán por crear un futuro a través de lo ilegal.

3.2 Visión de la Organización de Estados Americanos

“La Organización de los Estados Americanos es el organismo regional más antiguo del mundo, cuyo origen se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, D.C., de octubre de

¹⁰⁸ Es necesario establecer que la reinserción de una persona no requiere de habilidades o programas especiales para la persona que ha delinquido, sino que es un trabajo estratégico de lo social y la persona que se separa de ese entorno para estar en un centro penitenciario, es la eliminación de la discriminación y de la creación de espacios y oportunidades para todos.

1889 a abril de 1890. En esta reunión, se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se empezó a tejer una red de disposiciones e instituciones que llegaría a conocerse como “sistema interamericano”, el más antiguo sistema institucional internacional.”¹⁰⁹

“La Organización fue fundada con el objetivo de lograr en sus Estados Miembros, como lo estipula el Artículo 1 de la Carta, “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”¹¹⁰

La Organización de los Estados Americanos (OEA) basa los pilares de sus objetivos en diversos temas, entre los que resalta seguridad y democracia, temas que resultan ejes fundamentales para mi investigación. Además de estudiar los temas antes mencionados la OEA resulta ser una de las principales organizaciones que tiene impacto directo en México.

Al respecto del tema de seguridad la OEA determina:

“El concepto de seguridad pública ha venido a ser entendido a partir de una perspectiva más compleja que en décadas pasadas. Las amenazas de seguridad van más allá de la esfera militar tradicional para incluir problemas que tienen un impacto directo en la vida de las personas, como son la violencia de pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas, las armas de fuego, o de seres humanos.”¹¹¹

Esta es una visión donde la inseguridad debe resolverse más allá de las fuerzas armadas de un Estado. Aspecto que en al menos en dos sexenios y al parecer en el de AMLO se inclina por la militarización de la seguridad, la estrategia principal sigue siendo el combate y control a través de Fuerzas Armadas e instituciones policiacas.

Por otra parte, la OEA cuenta con un Departamento de Seguridad Pública (DSP), diseñado con la finalidad de implementar estrategias dirigidas a los Estados miembros interesados en el desarrollo del tema, estas estrategias

¹⁰⁹ Organización de los Estados Americanos, Quiénes somos consultado en:

http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp

¹¹⁰ Ídem

¹¹¹ Ídem

siempre elaboradas con respeto a los derechos humanos de las personas que conforman los Estados y, quienes resultan ser los primeros interesados en la correcta aplicación de soluciones.

“El DSP desarrolla mecanismos de evaluación, promoción y gestión dirigidos a fortalecer la capacidad institucional de los países de la región, con los cuales coopera en las siguientes áreas: legislación, aplicación de las leyes, prevención, atención a las víctimas y reintegración a la sociedad de los infractores de la ley.”¹¹²

En cuanto a las funciones de este departamento, debo hacer mención y análisis de algunas de ellas, son destacables las siguientes:

“Diseña e implementa estrategias integrales orientadas a apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para evaluar, prevenir, enfrentar y responder a las amenazas a la seguridad pública, de manera articulada con las demás dependencias de la Secretaría de Seguridad Multidimensional.”¹¹³ Al diseñar estrategias para apoyar a los Estados miembros se busca dar bases más sólidas a las políticas implementadas en cada gobierno, lo interesante de la OEA en su departamento de seguridad funge como apoyo para la evaluación de las líneas de acción en ciertos aspectos, la OEA destaca también el tema de la prevención como una posible solución a las amenazas que se presentan dentro de un país, es importante mencionar que las políticas implementadas en materia de prevención carecen de fuerza y que a pesar de las recomendaciones realizadas por la OEA y por la ONU la línea de acción principal sigue siendo el combate directo es decir la guerra contra el narcotráfico.

La OEA “Desarrolla mecanismos de evaluación, promoción y gestión orientados a fortalecer las capacidades institucionales de los Estados Miembros para diseñar e implementar políticas públicas que les permitan atender las necesidades de la población en materia de seguridad pública.”¹¹⁴ A través de esta función se resalta el trabajo que debe realizarse por medio de la creación de políticas públicas, sin embargo se ha analizado que deben existir medios de

¹¹² Op Cit, Nota 109

¹¹³ Ídem

¹¹⁴ Ídem

control, tanto en el momento de diseñar como al momento de calificar, al apoyar el desarrollo de mecanismos estamos acercándonos al punto que complementaria la forma eficiente de las políticas públicas; se habla también de un desarrollo en las capacidades institucionales, implementar la transparencia de los órganos administrativos por medio de criterios de evaluación que no provengan del mismo órgano ejecutivo, esto podría ayudar a que la institución que implementa las líneas de acción las ejecute apegadas al sentido en el que se han elaborado.

“Establece y mantiene relaciones de cooperación con las dependencias de la Secretaría General de la OEA y con instituciones nacionales e internacionales, gubernamentales o no gubernamentales en áreas temáticas relacionadas con el ámbito de su competencia, en coordinación con el Secretario de Seguridad Multidimensional y la Secretaría de Relaciones Externas.”¹¹⁵ Al igual que la Organización de las Naciones Unidas la búsqueda de la cooperación puede resultar ser un pilar, pues se pueden intercambiar ideas e incluso podríamos hablar de la posibilidad de fungir como órganos de evaluación y control.

“Como ocurre con todos los aspectos sobre los que los Estados deben trabajar, el punto de partida indispensable para determinar una política pública es tener un diagnóstico adecuado del problema a resolver o atenuar. Esto es especialmente relevante en el caso de la inseguridad ciudadana debido a que, de no proceder de ese modo, podrían ponerse en práctica políticas que partieran de una comprensión equivocada de los problemas o que enfatizan solamente algunos de los elementos que lo explican.”¹¹⁶

Estas líneas citadas son parte de un trabajo escrito de la Secretaría General de la OEA, que llevan de forma específica a la elaboración del mapa de ruta para la adecuada intervención, en cuanto a la seguridad es necesario identificar cuáles son los aspectos que mantienen en crisis el sistema de seguridad, dibujando la realidad de México; desde este panorama, está en primer

¹¹⁵ Op Cit, Nota 109

¹¹⁶ Ídem

lugar al tráfico de drogas y demás delitos que van de la mano con éste, así como los graves problemas de corrupción que hay dentro del sistema de policía y dentro de la misma Administración Pública, y aunque esta nueva administración navega ya con el estandarte de acabar con la corrupción, este último problema sigue siendo algo real en las instituciones. “Las causas del problema de la inseguridad son múltiples y se retroalimentan de manera constante. El resultado es un círculo vicioso, de interpretación compleja y todavía más difícil de intervención, ya que se carece de evidencia que explicita la forma más eficiente para enfrentar los diversos elementos que interactúan en varios niveles.”¹¹⁷

Un análisis sistémico con los elementos nacionales y la perspectiva de organismos internacionales puede ayudar a que se consiga una proximidad más amplia hacia la realidad del problema que hoy se vive en México en torno a la inseguridad. Es necesario hablar de los elementos principales que constituyen el problema de la inseguridad, mismos que son destacados en el documento antes mencionado, en un primer plano se encuentran los factores socioeconómicos.

“Si bien la pobreza por sí sola no es un factor explicativo –como lo prueba el simple hecho de que en zonas rurales de extrema pobreza la delincuencia sea mucho menor que en otras de mayor desarrollo relativo– sí existe una correlación muy clara cuando ésta interactúa con otros factores, como la desigualdad, la marginación y la exclusión en la que vive una parte de la población”^{118]}

Es necesario retomar en este punto los presupuestos básicos establecidos en el capítulo dos, el actual sistema económico produce y reproduce esquemas que incrementan y mantienen la desigualdad, la marginación y la exclusión; el panorama así como el discurso del actual presidente Andrés López Obrador, no son cien por ciento ideas que vayan a generar un cambio en el núcleo del subsistema económico, hasta el momento el margen de acción parece ser más un discurso político tendiente al apoyo económico y no al cambio del contenido interno del modelo.

¹¹⁷ “La Seguridad Pública en las Américas: Retos y Oportunidades”, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Segunda Edición, OEA, diciembre 2008, p. 47.

¹¹⁸ Ídem

La desatención por parte de los gobiernos de los años 70's al periodo de Carlos Salinas de Gortari hacia los estados del norte del país, al ser considerados de menor importancia para lo que en ese momento eran las prioridades, provocaron una crisis social y económica que fue atendida por el narcotráfico, infiltrándose en las entrañas de la población, llevando a un crisis al Estado y a una lucha por retomar el control en el gobierno del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa; el segundo periodo de crisis es al iniciar la denominada *Guerra contra el narcotráfico*, se brinda mayor atención y programas para generar nuevamente un estado de seguridad a la parte norte del país, descuidando Estados como lo son Guerrero y Michoacán, entre otros; surgiendo un nuevo fenómeno en Michoacán fue tomado por los denominados grupos de autodefensa, la raíz de esto proviene directamente de la marginación, pobreza y desatención ante un conflicto latente, es evidente que vigilando la frontera norte se lograría que la droga tuviera un freno comercialmente hablando, pero la pobreza, la necesidad de un sentido de seguridad llevan a las personas a organizarse para restablecer la paz en sus vidas es algo que ni Felipe Calderón ni Enrique Peña comprendieron a tiempo.

Dentro de las causas que se mencionan, existe un elemento que es destacable, lo denominan el factor concreto de los jóvenes:

“Entre esta población. La posibilidad de protagonizar o ser víctima de la violencia se agudiza de manera significativa. Esto se debe a la falta de oportunidades para el desarrollo laboral, el acceso a una educación de calidad, el alcance a espacios de recreación y el desarrollo de una vida comunitaria sana. Adicionalmente, y en detrimento de la situación, en los casos comentados el impacto de las drogas y el alcohol, incluso entre menores de edad, va en aumento. En otras palabras, el desafío se dirige principalmente hacia las nuevas generaciones y en su forma vocacional hacia el trabajo, así como el desarrollo en el marco del Estado de Derecho.”¹¹⁹

En México, se habló de un fenómeno que alertó a las autoridades correspondientes, en su momento se nombró a estos jóvenes como *NINI*,

¹¹⁹ Op Cit, Nota 108

derivado de *ni estudio, ni trabajo*, llamó la atención que un gran número de jóvenes estaban sin tener la posibilidad de continuar con estudios por la situación económica que vivían, o porque simplemente eran rechazados en sus opciones para continuar estudiando.

Al momento de buscar trabajo también eran rechazados al no tener por su edad la suficiente experiencia. Estos jóvenes, no sólo los que se encuentran en zonas de mayor urbanización sino los que están en zonas rurales tienden a ser más susceptibles de formar vínculos con la delincuencia, tras esta situación y en un intento de rescatar a las juventudes el actual presidente propone un programa¹²⁰ de becas y capacitación, programa que analizaré más adelante, pero que sigue pareciendo no eliminar la tendencia del sistema de reproducir esquemas de desigualdad y exclusión.

Las políticas públicas en seguridad en México no deben ser aisladas, como no lo es la realidad misma, las líneas de acción deben trabajarse de la mano con otras políticas como lo es el área laboral y educativa, ya que como he mencionado antes, tener una buena visión del problema y entorpecer la respuesta con falsos ideales nos tendrá en círculos interminables. Actualmente ya no basta la atención brindada a jóvenes, podemos notar que los últimos años, ha incrementado el número de niños en las calles y de la calle, quienes al no tener oportunidades y ser parte de un sector discriminado se unen a las filas de grupos delincuenciales.

No importa, el dinero que se de en becas a los jóvenes, no importa cuantos se sumen a la Guardia Nacional, sino somos capaces de mirar al Otro, que en este caso es la infancia marginada de México, el panorama sigue siendo el mismo.

Hablaré de un factor mencionado por la OEA, la cultura de la falta de respeto a las leyes:

“Los Estados, que muchas veces enfrentan graves problemas de legitimidad ante los ciudadanos, no tienen capacidad de canalizar problemas y conflictos por vías institucionales. En algunos casos porque

¹²⁰ Jóvenes Construyendo el Futuro, ver más en: <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/> (17-01-2019)

el Estado está prácticamente ausente, en otros porque las formas que adquiere su presencia intensifican los problemas.” ¹²¹

En los últimos años la fuerza del derecho (desde un sentido jurídico-sociológico) y la presencia del Estado en México, se encuentran sumidas en una crisis en la que la sociedad ha decidido no confiar más en las instituciones (al menos hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto) y tomar la justicia en sus manos; la impunidad en nuestro país es lo que ha orillado a creer que la justicia debe ser tomada en manos de quienes la necesitan.

Esta idea se ve directamente reflejada en el caso concreto del Estado de Michoacán, rebasó al gobierno federal y su capacidad para la resolución de problemas, y que al ser un sitio descuidado por diversos sexenios se convierte en este momento el centro del conflicto, la población harta de las extorsiones, de la impunidad, de la corrupción genera grupos de autodefensa, posiblemente esta sea una de las situaciones que más ejemplifica estas palabras y, que analizaré a detalle con posterioridad. No ha sido Michoacán el único caso, en la Ciudad de México así como en el Estado de México se han incrementado el número de linchamientos, si es Estado es incapaz de garantizar seguridad, la gente rompe el pacto social y busca mecanismos para garantizar estar a salvo de las amenazas, estas acciones usualmente están fuera lo legal.

La prevención de la inseguridad, abordada desde la perspectiva de la OEA brinda una posibilidad a evitar situaciones de control y represión, resulta ser una de las soluciones más viables que deben ser retomadas desde la visión que nos ofrecen las políticas públicas. Las dificultades mencionadas con anterioridad son síntomas de un problema estructural en la construcción de políticas en la materia. Un buen diseño de intervenciones en el campo de la prevención del delito es una fuente de fortaleza para la lucha contra la violencia. En otras palabras, el enfoque preventivo de una política pública debería ser uno de los ejes principales y no solo un testimonio.

En muchos casos la inclusión de los aspectos preventivos en el diseño de políticas públicas ha sido un germen de debilidad, por tratarse de intervenciones

¹²¹ Op Cit, Nota 108

de poca magnitud y con recursos insuficientes. Como consecuencia, su impacto ha sido marginal y poco efectivo.

Es necesario hablar de un trabajo integral, es decir, que la clave del éxito estará inmersa en una coordinación intersectorial. “Esto implica una aplicación de programas de prevención con intervenciones de control dentro de un continuo de acciones coordinadas entre actores de esta esfera (policía, justicia y sistemas penitenciarios) y aquellos dedicados a iniciativas de prevención.”¹²² Esta visión implica un trabajo continuo, así como sostenido por parte del gobierno, los líderes de opinión, la sociedad y otros sectores. “Lo que se persigue dentro de este nuevo marco conceptual de las políticas de seguridad es repensar la intervención como la táctica de disuasión del crimen y promover la prevención como una estrategia de mediano y largo plazo, de tal manera que pueda incidir en las políticas de otros sectores...”¹²³ Es una forma de generar un trabajo no sólo de un sector sino de todos los que llevan al conflicto de la inseguridad a ser un problema latente.

Es posible determinar en algunos casos, que la prevención resulta ser superada por la realidad de algunos problemas, donde la violencia ya es un aspecto incontrolable, sin embargo, al momento de tener la situación de inseguridad de nuevo bajo control, podemos hablar nuevamente de la prevención como forma de evitar que el problema resurja. Es una cuestión de análisis del momento preciso en el que debe implementarse dentro de las políticas públicas en seguridad. No debe concebirse como un elemento más, si no como el elemento que instituido puede evitar grandes problemas al Estado.

“La prevención de la violencia y la criminalidad es un objetivo alcanzable y realizable. La evidencia es contundente y los ejemplos exitosos lo corroboran. Las interrogantes pendientes tienen que ver con la gran dificultad en la implementación de políticas de prevención de la inseguridad y el delito, así como también en cuanto al por qué de sus

¹²² Op Cit, Nota 98

¹²³ ídem

resultados marginales, en el caso de muchas de las intervenciones que ya han sido implantadas.”¹²⁴

Resulta obvio que en la implementación de las políticas públicas existen organismos internacionales como el que en este momento estudiamos, que brindan apoyo económico, así como información para el desarrollo de las líneas de acción, pero, determina la OEA que éstas siguen siendo insuficientes para erradicar el problema. No sólo en el caso de México, sino de otros países más, que al igual que nosotros se ven afectados por problemas de corrupción y de transparencia. Muchos de los recursos que el mismo gobierno federal brinda no son utilizados realmente para la ejecución del programa y, cuando estos son bien implementados nos encontramos con que el problema está en quien ejecuta, en quienes son apoyo para la funcionalidad. Como es nuestro sistema de policías, que aún con los programas anticorrupción implementados sigue siendo una de las principales causas que generaran inseguridad. “El desarrollo de estas políticas no es una tarea fácil y, desafortunadamente, en la región ha primado el discurso más que la acción.”¹²⁵

3.3. Efectos de las políticas antidrogas de Estados Unidos en México

En la historia del movimiento de mercancía de drogas ilegales en América es sabido que el destino final por excelencia es Estados Unidos de América, México encabeza el mercado de exportación de metanfetaminas y opio de acuerdo con datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

El consumo de drogas por parte de la población estadounidense tiene una estimación en costos para EEUU de 200 mil millones de dólares, estimación que podría aumentar en los próximos años, junto con los restos de salud pública y seguridad.

La lucha contra las drogas en dicho país es tan antigua como la presencia de éstas en dicho territorio, por ejemplo, la primer gran medida en contra de las drogas fue la denominada *Ley Harrison de Impuestos sobre Narcóticos*, la cual

¹²⁴ Op Cit, Nota 108

¹²⁵ Ídem

restringía el uso de opiáceos, también son destacables la *Ley de impuestos de la Marihuana de 1939*, de la misma manera el presidente Nixon emprendió una cruzada contra la drogadicción creando la *DEA Administración para el Control de Drogas* con 227 oficinas nacionales y oficinas por todo el mundo, incluso México¹²⁶.

A finales de 2018 la Agencia Antidroga colocó de nuevo a México como la principal fuente de heroína de Estados Unidos, incluso se menciona que el 91 % de la droga que llega a dicho territorio es proveniente de nuestro país. La DEA establece también que lejos de haber una disminución en la producción de drogas en territorio mexicano, esto se ha incrementado.

La misma agencia establece que pese a la captura de Joaquín Guzmán Loera el Cártel de Sinaloa continúa con su misma actividad ilícita con un margen de acción importante hacia el exterior. La DEA también ubica al Cártel Jalisco Nueva Generación como uno de los más poderosos del país e incluso de Estados Unidos. En un tercer lugar se encuentra el Cártel de Juárez quien a pesar de verse disminuido tras ciertas acciones parece que en los últimos años ha recobrado fuerza y ha aumentado su producción y presencia en Chihuahua.

También es cierto que, tras dicha información obtenida por la DEA, los diversos presidentes de Estados Unidos han creado estrategias para evitar o frenar la entrada de drogas a su territorio, por ejemplo George W. Bush realizó un plan antidrogas que poseía acciones que atendían a factores externos del problema proporcionando recursos para actuar en determinados sectores que dicho presidente creyó eran pertinentes, la asistencia militar fue uno de los principales puntos desarrollados en dicha administración.

De la misma manera en 2008 surgió la Iniciativa Mérida, la cual contó con un total de recursos asignados de 2.3 millones de dólares, esta iniciativa tenía los siguientes pilares:

PILAR UNO¹²⁷. Afectar la capacidad operativa del crimen organizado

¹²⁶ Anexo 3, Cronología de las prohibiciones de opio, morfina y heroína. Consultado en: <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/GuillenVJR/Anexo3.pdf>

¹²⁷ Contó con aeronaves de vigilancia marítima CASA 235 (Valuados en 50 millones de dólares) entregados a SEMAR, Aeronave de vigilancia Dornier 32 (valuada en 21 millones de dólares) entregada a Policía

PERSPECTIVA EXTERNA

PILAR DOS¹²⁸. Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho

PILAR TRES¹²⁹. Crea la estructura fronteriza del Siglo XXI

PILAR CUATRO¹³⁰. Construir comunidades fuertes y resilientes

Sin embargo, a más de 10 años de su puesta en marcha dicha iniciativa sigue en duda quizá por encontrarse bajo los mismos criterios que las políticas implementadas en los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, lo cierto es que dotar a instituciones de seguridad nacional y pública no es la mejor herramienta para el combate a las drogas.

Uno de los principales errores de los intentos externos de aplicación de políticas públicas es no comprender el funcionamiento del sistema complejo, muchas acciones pueden ser no aceptadas por el sistema y tendientes a ser rechazadas en más de una forma, de esta manera la parte más eficiente es la información que pueden proporcionarnos sobre el entendimiento del problema de drogas en México.

3.4 Análisis de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre políticas públicas

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), es otra de las organizaciones que desarrolla parámetros de evaluación sobre la realidad de diversos estados, es por lo que, en esta capítulo se estudiará lo que dicho Organización establece sobre sus observaciones en México, en necesario destacar que la OCDE no sólo analiza el tema de seguridad, sino que posee diversos enfoques.

La OCDE: es una organización intergubernamental que reúne a los países más industrializados de la economía del mercado. Podríamos pensar bajo esta perspectiva que las funciones de esta organización se encuentran bajo la

Federal, se creó un sistema fronterizo llamado Ciudades Hermanas. Y finalmente se entregaron 9 helicópteros UH-60M Blackhawk entregados a marina y policía federal.

¹²⁸ Consistió en brindar asistencia para centros penitenciarios. Se destinaron 24 millones de dólares para entrenamiento, así como 247 millones de dólares para el apoyo de la transición de México del nuevo sistema de justicia penal.

¹²⁹ Dotó de 300 caninos adiestrados para la detección de narcóticos armas entre otros, además se proporcionó equipo de inspección no intrusivo.

¹³⁰ Creación del Programa de reducción de demanda de droga (DDP). Creación del Programa Cultura de la Legalidad (COL)

limitante de la economía, sin embargo, sus funciones van más allá del análisis de temas de desarrollo y sustentabilidad económica.

En cuanto a sus principales objetivos podemos mencionar los siguientes:

“Promover políticas tendientes a:

Realizar mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de la vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial.

Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, en vías de desarrollo económico.

Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.”^{131]}

Existe gran diversidad entre los Estados miembros que conforman esta organización, hablo de países del continente Americano (Canadá, Estados Unidos y México) Europa y Pacifico. También existen países miembros *observadores* como es Chile, Brasil, China y Rusia. México fue aceptado en 1994.

Adentrándonos a los estudios realizados de este organismo, podemos destacar el *Índice para una vida mejor*, el documento es una iniciativa para generar *mejores políticas para una vida mejor* que ha sido puesta en marcha en el año 2011. Es un enfoque para los países de habla hispana como lo son España, Chile y México.

“¿Cómo va la vida?, es un informe que reúne por primera vez indicadores internacionales comparables en materia de bienestar, a la par de las recomendaciones de la Comisión Stiglitz-Sen-Fitouss^l de 2009. En el informe se evalúan 11 aspectos específicos del bienestar –la vivienda, los ingresos, el empleo, la comunidad, la educación, el medio ambiente, el compromiso cívico, la salud la satisfacción ante la vida, la seguridad y el

¹³¹ Consultado en http://www.ine.cl/canales/menu/OCDE/Queesla_OCDE/Queesla_OCDE.pdf (16enero-2018)

PERSPECTIVA EXTERNA

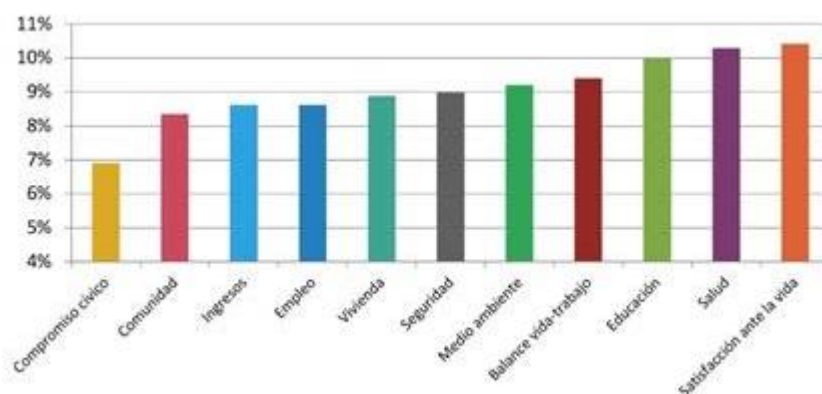
balance entre la vida y el trabajo, así como dos dimensiones transversales, la sostenibilidad y las desigualdades- como parte de la actividad continua de la OCDE encamina a formular nuevas medidas de evaluación del bienestar que vayan más allá de Producto Interno Bruto (PIB).”¹³²

Dentro de las ideas mencionadas, algunas serán pilares para cada gobierno, el desarrollo de la educación, la vivienda, el trabajo han sido aspectos fundamentales que, incluso van de la mano con mi tema.

Realizaré un estudio sobre la visión en general de los once pilares (vivienda, ingresos, empleo, comunidad, educación, medio ambiente, compromiso cívico, la salud, la satisfacción ante la vida, la seguridad y el balance entre la vida y el trabajo.). Es decir, sobre la percepción de cuáles son las necesidades primordiales para las personas.

La grafica 1 *Índice para una mejor vida*, el enfoque específico de preferencias en todo el mundo, correspondiente al estudio realizado en el periodo 2013. En el que se puede observar de forma general que, el aspecto más importante es la satisfacción ante la vida; la seguridad se encuentra en la posición número 6, en cuatro años el margen no ha cambiado mucho sigue siendo la satisfacción ante la vida el aspecto más importante para la población en general.

¹³² Op Cit, Nota 131



Grafica 1
Las preferencias de bienestar para los usuarios del mundo
Fuente: OCDE

El documento antes mencionado aborda la situación concreta de México recalcando algunos aspectos importantes, como lo mencione al inicio de este punto la OCDE analiza no sólo temas de economía sino aspectos integrales que hacen sentir a la sociedad en armonía con respecto al lugar donde viven.

“México ha progresado en gran medida la última década en la calidad de vida de sus ciudadanos, especialmente en las áreas de educación, salud y empleo. No obstante, México se encuentra en una posición baja en buena parte de los temas índice para una vida mejor”¹³³

Dicho esto es importante destacar que, se ha incrementado el nivel de calidad en la Salud, con los diversos programas que existen y que se pusieron en práctica en los sexenios de Felipe Calderón Hinojosa y en el periodo de Enrique Peña Nieto, el nivel de cobertura ha aumentado o al menos esa es la perspectiva de la sociedad, sin embargo, si bien es cierto que este derecho fundamental no resulta ser algo que se encuentre al alcance de todos los ciudadanos en todas las regiones.

La educación es uno de los pilares de cualquier política pública que desee ser integral debe ponderar como uno de los puntos más importantes. Aunque la cobertura de educación en las diversas áreas del país es amplia aún existen zonas en las que la educación sigue siendo un tema de escasos recursos.

¹³³ Op Cit, Nota 131

PERSPECTIVA EXTERNA

Aunado a lo anterior en el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto se puso en marcha una reforma educativa que en el periodo presidencial actual se discute para ser eliminada, la no congruencia entre los programas y proyectos en torno a la educación han significado en este tema un retraso.

En cuanto al empleo la realidad que se percibe en México es otra, aunque se habla de un incremento en los índices porcentuales, la visión y manifestación de la población es inclinada hacia una situación de desempleo. Condición que incremento al menos en los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, el actual mandatario de México ha puesto ya en marcha programas de becas que pretenden capacitar a jóvenes para que tengan mayores oportunidades laborales.

Los datos que a continuación analizaré son específicos del estudio de la OCDE sobre la situación que vive México respecto los once sectores pilares. Resulta preocupante, pues al igual que el tema de los ingresos nos muestra una situación de injusticia en el que la brecha entre lo que se percibe y en lo que es necesario para una vida de calidad, tiene un justo en medio un gran abismo. Lo mismo con la seguridad, es un aspecto necesario para mantener una vida de calidad, sin embargo, es algo que a pesar de los esfuerzos por combatirla sigue siendo uno de los principales problemas. Las políticas públicas en esta área son insuficientes y no han brindado la cobertura necesaria al problema.

Ingresos: Aunque el dinero no puede comprar la felicidad, es un medio importante para lograr estándares de vida más elevados. En México, el ingreso familiar disponible neto ajustado promedio es de 12 732 USD al año, cifra menor que el promedio de la OCDE de 23 047 USD. Pero la brecha entre los más ricos y los más pobres es considerable; la población situada en el 20% superior de la escala de ingresos gana trece veces lo que percibe la población que ocupa el 20% inferior.

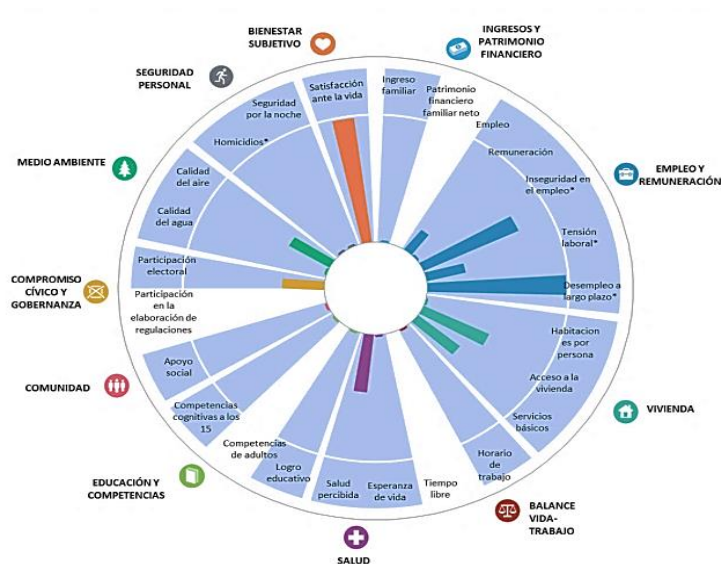
Empleo: En términos de empleo, alrededor del 60% por ciento de las personas entre 15 y 64 años de edad en México tiene un empleo remunerado, cifra menor que el promedio de la OCDE de 66%. Cerca del 78% de los hombres tienen un empleo remunerado, en comparación con el 43% de las mujeres. En México la gente trabaja 2 250 horas al año, más que la mayoría de los habitantes

PERSPECTIVA EXTERNA

de los países de la OCDE, quienes trabajan 1 776 horas. Casi el 29% de los empleos tienen un horario de trabajo muy largo, cifra mucho mayor que el promedio de la OCDE de 9%; y entre ellos, el 35% de los hombres trabajan muchas horas en comparación con las mujeres.

Educación: Tener un buen nivel educativo es un requisito importante para encontrar empleo. En México el 36% de los estudiantes entre 25 y 64 años han obtenido el equivalente de un título de educación secundaria, cifra mucho menor de 74%. Esto se aplica más en el caso de las mujeres que en el de los hombres, ya que el 88% de ellos han terminado con éxito la educación secundaria en comparación con el 90% de las mujeres. En lo que respecta a la calidad del sistema educativo, el estudiante promedio obtuvo una calificación de 496 en lectura, matemáticas y ciencias en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) de la OCDE. Esta calificación es cercana al promedio de la OCDE de 497. En promedio Estados Unidos, las niñas superaron a los niños por 3 puntos, cifra menor que la brecha media de la OCDE de 9 puntos.”¹³⁴

¹³⁴ Capítulo I: Conceptos básicos de Seguridad Pública y Policía. Documento de INFAED, <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19920/Capitulo1.pdf>



GRAFICA 2¹³⁵
 Nivel Medio de bienestar de México
 Fuente: OCDE

Siguen siendo temas débiles para México: Ingresos y patrimonio financiero, horario de trabajo, esperanza de vida, educación en términos generales, apoyo social, medio ambiente y seguridad pública.

Los datos que aportan las gráficas de la OCDE sirven para fortalecer los argumentos que hemos desarrollado en el capítulo II de esta investigación el actual modelo económico produce y reproduce esquemas de desigualdad, el sistema jurídico actual es excluyente e incluso tras reformas educativas, laborales la sociedad manifiesta estar inconformes y preocupados; incluso en la segunda grafica correspondiente a 2017, la sociedad manifiesta no sentirse parte de lo que es un gobierno abierto, la política en los últimos años también reproduce exclusión y esquemas de corrupción.

La información que tenemos hasta este punto nos ayuda a fortalecer los presupuestos básicos de los que parto para determinar la realidad que hoy vivimos en México.

¹³⁵ OECD, Better life, tomado de: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/income-es/> (31-enero-2019)

PERSPECTIVA EXTERNA

Respecto a la seguridad pública en forma general la OCDE establece lo siguiente:

“La seguridad individual es un factor determinante para el bienestar de las personas y en gran medida se refiere al riesgo de que sean víctimas de un asalto físico o de otro tipo de delito. El delito puede llevar a la pérdida de vidas y propiedades; causar dolor físico, estrés postraumático y ansiedad. Sin embargo, el mayor impacto que el delito tiene en el bienestar de las personas es la sensación de vulnerabilidad que les infunde.”¹³⁶

En cuanto a la situación específica de México, los datos en cifras según la OCDE establecen lo siguiente:



Cuadro 3
Indicadores
Fuente: OCDE

De acuerdo con la gráfica anterior, la tasa de homicidios en nuestro país ha aumentado de 7 a 24, esto de 2002 a la fecha, en relación a los datos de la OCDE (2.2). Determina en puntos porcentuales que los hombres poseen un 44.5% de probabilidades de ser víctimas mientras que las mujeres apenas un

¹³⁶ Consultado en: www.oecdbetterlifeindex.org

PERSPECTIVA EXTERNA

4.8%. Sin embargo a casi cinco años de dicha información la escala de violencia en contra de la mujer ha ido en aumento, y aunque las víctimas por homicidio en vía pública sigue colocando a los hombres como los principales, los feminicidios y demás tipos de violencia hacia la mujer marcan una falta de estrategia en las líneas de acción en las políticas públicas, OCDE ante tal situación señala que las *alertas de género*¹³⁷ en los estados y municipios puede ser un buen instrumento para disminuir el problema de violencia hacia las mujeres, sin embargo, muchos estados de la República han hecho caso omiso a tal sugerencia.

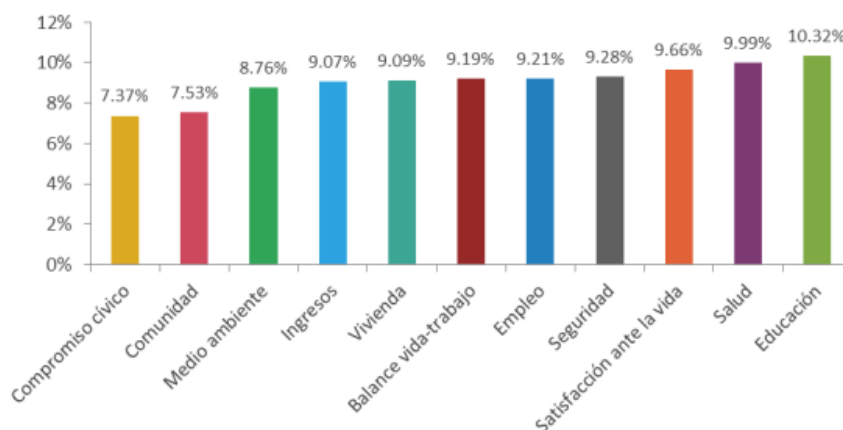


Cuadro 4¹³⁸
Índice para una mejor vida
Fuente: OCDE

¹³⁷ La OCDE en colaboración con todos los órdenes de gobierno de México estableció para el periodo 2014-2018 una política pública denominada Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia en Contra de las Mujeres; sin embargo, en esos periodos los índices de violencia hacia la mujer han sido elevados.

¹³⁸ OCDE, Tu índice para una mejor vida, consultado en: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/income-es/> (31 enero-2019)

PERSPECTIVA EXTERNA



Grafica 3¹³⁹
Índice para una mejor vida, sectores específicos
Fuente: OCDE

La OCDE posee un documento llamado *Mejores Políticas* desarrollado a partir de 2012. Se desarrollan diversos temas, sin embargo, haré alusión a dos puntos específicos de este trabajo, el primer punto: *la eficiencia de la Gestión Pública* y en un segundo plano *el impacto económico de la Seguridad*. Aunque este es un trabajo que aborda las reformas realizadas en nuestro país como lo es la Reforma en Telecomunicaciones, la Reforma en materia energética, en materia educativa, en materia hacendaria, se sigue considerando como carente el sistema de seguridad que actualmente posee nuestro país, las políticas públicas aún no son lo suficientemente fuertes para hablar de un control del problema. Incluso la actual administración del mandatario López Obrador carece de tintes claros más allá de la militarización.

La Gestión Pública es uno de los pilares para hablar de la eficiencia de las políticas públicas, aunque muchas otras organizaciones internacionales han hablado sobre este tema, calificando en buenos términos, resulta interesante la visión que posee la OCDE sobre dicho tema.

“El sector público mexicano debe fortalecer significativamente la gestión de sus recursos humanos para mejorar el diseño de sus políticas y garantizar que la prestación de servicios públicos sea más eficiente, efectiva y competitiva. El capital humano del sector público debe

¹³⁹ Ídem

considerarse estratégico si se quiere reformar la administración pública, haciendo hincapié en el aumento de la productividad y no sólo en la reducción del gasto. La experiencia de los países de la OCDE muestra una administración pública profesional fomenta el diseño y la implementación adecuados de las políticas públicas, la prestación efectiva de los servicios, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta y la transparencia en el uso de los recursos públicos. En este sentido México debe mantener los esfuerzos a fin de consolidar el Servicio Profesional de Carrera (SPC)¹⁴⁰ como medio para administrar las instituciones públicas con eficacia, atender las secretarías y otras dependencias de manera más eficiente y, especialmente, ofrecer resultados a los ciudadanos...”¹⁴¹

La OCDE mantiene pilares base en SPC para generar una buena administración pública, posiblemente es una forma de evitar los problemas generados por la imposición de personal. Muchas veces es común oír que dentro del sector público determinadas personas están en puestos por ser conocidos. Al ser el SPC una respuesta para erradicar la problemática se debe determinar desde el comienzo qué tipos de servidores públicos necesita el país y el papel que jugará, es desde la visión de esta organización un punto estratégico para eliminar la corrupción. La recomendación directa de la OCDE sobre el tema será la siguiente: “Fomentar la eficiencia de gobierno, profesionalizado en el servicio público, tomando medidas para mejorar la calidad del gasto y ampliando las iniciativas de transparencia y de gobierno abierto.”¹⁴²

El segundo rubro, es directamente la seguridad y el impacto económico que tiene en nuestro país, aunque pareciera que el problema ha generado sólo repercusiones en el sexenio del Expresidente Felipe Calderón Hinojosa y en la actual administración es un problema que deriva de años atrás y que cuyo

¹⁴⁰ El Sistema Profesional de Carrera es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y la eficacia de la gestión pública lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley de Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad. (definición de la Secretaría de la Función Pública).

¹⁴¹ Consultado en:

<http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf> Serie “Mejores Políticas” MÉXICO Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente, Septiembre 2012, p. 17

¹⁴² Ministerio de Defensa, Cuaderno de Estrategia, La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Instituto Español de Estudios Estratégicos, p.20.

impacto económico no había sido de relevancia. Sin embargo, la OCDE señala lo siguiente:

“Según estudios recientes, la seguridad es hoy una de las mayores preocupaciones de los mexicanos, más importante aún que los problemas económicos y sociales. Los mismos estudios indican también que ha disminuido la confianza de los ciudadanos en la capacidad del gobierno para hacer frente al problema. En los últimos años, ha aumentado el índice de homicidios en México y ha crecido la sensación general de inseguridad. México ocupa el primer lugar entre los países de la OCDE en número de homicidios denunciados por cada 100,000 habitantes...”¹⁴³

Atendemos por fin el punto clave, la percepción de inseguridad ha ido en aumento y no es una cuestión de una sola institución, como he desarrollado cada organización llega a la misma conclusión, la situación que vive México en materia de seguridad es crítica. La respuesta de las políticas públicas en esta materia no son lo suficientemente eficaces ni eficientes, se necesitan más que buenos discursos.

“Las fuertes medidas de los años recientes han subrayado que el combate eficaz del crimen requiere políticas congruentes entre los diversos órganos y niveles de gobierno. Lo anterior comprende, por una parte, la relación entre la prevención del crimen, el orden público y la administración de justicia, y, por la otra, entre la creación de oportunidades y de desarrollo social tanto nivel local como estatal y nacional. Para ser más eficaces, las políticas públicas contra el crimen en México exigen: a) ver a la seguridad y a la justicia como una preocupación de las políticas públicas y no sólo de la policía, b) formar un diseño de políticas basado en las evidencias objetivas y c) dar a la seguridad y a la justicia cimientos locales sólidos.”^{144]}

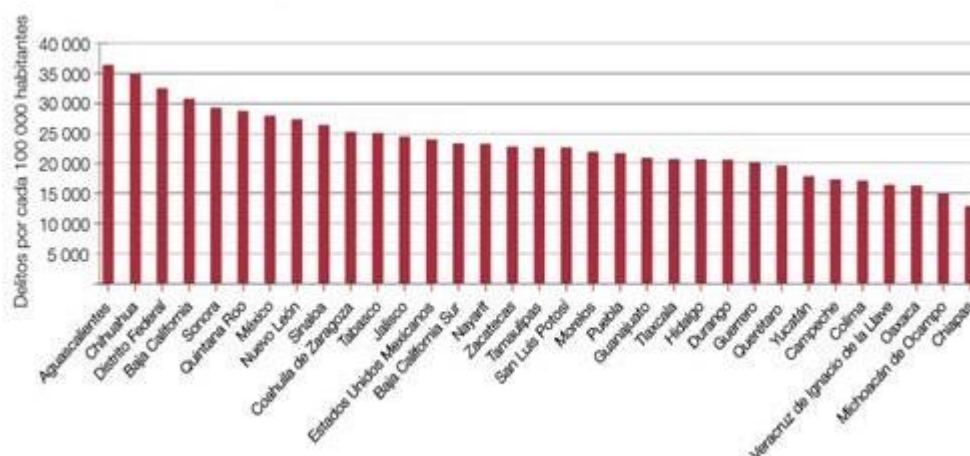
Es necesario comprender que las líneas de acción para combatir el crimen organizado y reestablecer la seguridad deben ir más allá de la militarización del país, en México hemos tenido graves problemas en tres sexenios diferentes, el

¹⁴³ Ídem

¹⁴⁴ Consultado en: www.oecdbetterlifeindex.org

PERSPECTIVA EXTERNA

error de Felipe Calderón fue trazar una política pública que no tenía correlación con la prevención del delito, que no contemplo los problemas de corrupción pero sobre todo que militarizo al país creando ambientes hostiles dentro de la población, el segundo error fue en el periodo de Enrique Peña Nieto quien siguió los tintes calderonistas, políticas en donde se involucra a la Marina y al Ejército, acciones sin cimientos cuya única garantía de verdad y transparencia era la corrupción latente y abrasiva de su sexenio, el incremento en los índices de violencia, pobreza y falta de oportunidades dibujan un país que navega en aguas oscuras por seis años. El error del actual presidente López Obrador, continuar con la militarización del país para tareas de seguridad pública, negar la realidad en torno a la violencia que se vive en cada día porque ello significa que la única realidad existente es la trazada por el presidente y no la que se vive a diario en el país.



Grafica 4
Encuesta Nacional de Victimización 2010
Fuente: INEGI/ENVIPE

La gráfica número 4 utilizada por la OCDE, y perteneciente a la ENVIPE del INEGI para ejemplificar el problema que se vive en México aunque es información correspondiente a 2010 se observan dos cosas importantes, los índices que se muestran son demasiado elevados en el Estado de Aguascalientes y en segundo lugar Chihuahua, sin embargo, en el sexenio del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se dio mayor atención al estado de Chihuahua, desde la visión de la organización en estudio la forma en que se laboró en ese período resultó ser una forma de trabajo positiva aunque aún no

PERSPECTIVA EXTERNA

terminan los efectos de la violencia ha podido recuperarse un poco de la situación de violencia.

Pero al observar el segundo efecto de este panorama que nos brindan con estos datos es el curioso caso de Michoacán que en apariencia estadística da un panorama de tranquilidad y de seguridad, o los datos estadísticos muestran una gran brecha entre la realidad y el mundo de la estadística o el descuido del gobierno federal fue brutal para colocar a Michoacán en uno de los actuales estados con los más altos niveles de violencia, de inseguridad y de ingobernabilidad.

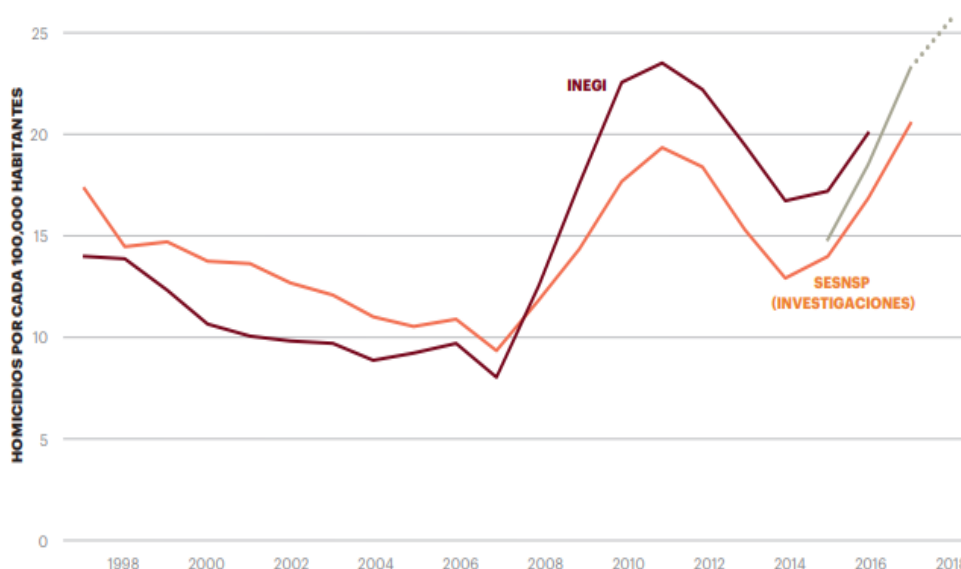
ENVIPE 2017 da un panorama diferente exhibiendo el desequilibrio en las políticas públicas posicionando a otros estados de la república en los márgenes más altos de violencia e índices delictivos.

Prevalencia delictiva 2015-2016 (Tasa de víctimas)				ENVIPE 2017			
Victimas por cada cien mil habitantes para la población de 18 años y más por entidad federativa.				Entidades Federativas			
				A la baja	↓	5	
				A la alza	↑	8	
				Sin cambio	↔	19	
Entidad	Victimas 2015	Victimas 2016	Cambio (Δ %)	Entidad	Victimas 2015	Victimas 2016	Cambio (Δ %)
NACIONAL	28 202	28 788	2.1^{/a}				
Aguascalientes	30 721	32 602	6.1 ^{/a}	Morelos	29 139	29 591	1.6 ^{/a}
Baja California	30 786	39 886	29.6	Nayarit	19 941	21 711	8.9 ^{/a}
Baja California Sur	24 212	27 135	12.1	Nuevo León	25 203	26 979	7.1 ^{/a}
Campeche	19 469	22 766	16.9	Oaxaca	18 382	19 687	7.1 ^{/a}
Coahuila	21 501	18 893	-12.1	Puebla	22 959	25 502	11.1
Colima	24 244	26 536	9.5	Querétaro	28 128	24 228	-13.9
Chiapas	14 347	17 046	18.8	Quintana Roo	29 321	26 860	-8.4
Chihuahua	23 993	26 898	12.1	San Luis Potosí	21 280	22 039	3.6 ^{/a}
Ciudad de México	38 475	36 010	-6.4 ^{/a}	Sinaloa	20 263	19 609	-3.2 ^{/a}
Durango	22 260	19 761	-11.2	Sonora	29 587	33 268	12.4
Guanajuato	28 035	27 856	-0.6 ^{/a}	Tabasco	25 910	26 760	3.3 ^{/a}
Guerrero	31 344	32 058	2.3 ^{/a}	Tamaulipas	18 908	19 428	2.8 ^{/a}
Hidalgo	19 245	20 027	4.1 ^{/a}	Tlaxcala	26 905	24 798	-7.8 ^{/a}
Jalisco	33 800	30 939	-8.5	Veracruz	18 422	16 918	-8.2 ^{/a}
Estado de México	45 795	47 648	4.0 ^{/a}	Yucatán	20 491	19 668	-4.0 ^{/a}
Michoacán	19 784	21 263	7.5 ^{/a}	Zacatecas	17 635	19 158	8.6 ^{/a}

Cuadro 5
Tasa de víctimas
Obtenida de: Base de datos INEGI/ENVIPE 2017

El cuadro anterior es parte de la base de datos de INEGI, en la primer columna se encuentran los años que en este caso va de 2006 a 2017, la segunda

es el número de homicidios de forma general, la tercer columna es el número de hombres víctimas de ese delito, la cuarta corresponde a las mujeres víctimas de homicidio, y por ultimo a casos no especificados, 2011 ha sido uno de los años con más altos índices en la tasa de homicidios, al igual que 2017, incluso a pensar de no existir aún datos oficiales se habla por diversas encuestadoras que 2018 será el año más violento que se ha vivido en México.



Grafica 5
Tasa de homicidios 1997-2018
Fuente: INEGI/ENVIPE

La OCDE en este sentido recomienda, movilizar la capacidad estadística y analítica de México; elaborar una evaluación del desempeño de los sistemas de justicia penal y, realizar una evaluación de las condiciones y los incentivos para los estados y las localidades.

Es necesario evitar basarse en una sola encuestadora, la realidad posee diversas caras, la percepción de ella no debe basarse en lo que más conviene al presidente en turno.

3.5 La influencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la elaboración de Políticas Públicas en Seguridad en México

El Fondo Monetario Internacional (FMI) es una institución internacional que tiene sus orígenes en el periodo de la segunda guerra mundial. Actualmente reúne a 188 países; su principal función radica en la cooperación monetaria

internacional, así como fomentar la estabilidad del comercio internacional, brinda permanencia cambiaria además de coadyuvar a establecer sistemas multilaterales de pagos. Otra de sus funciones de mayor importancia es la de otorgar recursos financieros a los estados miembros que tienen problemas en la balanza de pagos, al ser miembro tiene acceso a un 25% de la cuota establecida y existe la posibilidad de negociar por un préstamo mayor si estuviera frente a una crisis. Uno de los aspectos curiosos es que cada país tiene un determinado *poder de voto* dependiendo del tamaño de su economía (PIB). Aunque podríamos pensar que esta institución es meramente de orden económico tiene influencia en las políticas públicas, es por esta razón que he decidido analizarla como parte de esta investigación.

Atendiendo a la idea anterior, sobre cómo influye el FMI en el proceso de las políticas públicas, partiré del pensamiento de los estudios realizados por esta institución sobre los distintos indicadores sociales para medir las condiciones de vida que ofrece el gobierno a los ciudadanos, nos revela que hoy en día existe un deterioro social marcada por una asimetría en cuanto a la distribución de ingresos, es decir existe una insatisfacción de la población derivado de las condiciones que viven actualmente los grupos de la población que no tienen el acceso a todos los servicios, por ser un sector *pobre* en términos económicos.

Esto lleva a una inestabilidad que puede generar diversos problemas, en un primer plano al hablar de una incertidumbre económica pensamos en la situación de pobreza que aún el Estado es incapaz de combatir, en otro plano, somos conscientes que al existir esa gran brecha en la que un sector se ve con menos posibilidades de acceder a los servicios que ofrece el Estado, la situación misma llevará posiblemente a un problema de inseguridad.

Al respecto de este tema, Rodríguez-Arana comenta en su libro *Reforma Administrativa y nuevas políticas públicas*, cómo debe fortalecerse las políticas macroeconómicas para dar una estabilidad al mismo Estado y disminuir la brecha de diferencia que existe entre los diversos sectores sociales: "(...) el Estado debe contribuir decididamente a erradicar la inseguridad económica en

el hogar, el Estado debe establecer una normativa jurídica¹⁴⁵ que potencie y promueva las iniciativas sociales, el Estado debe utilizar estratégicamente las subvenciones, y que, para terminar, se pongan en marcha políticas privatizadoras razonables.”¹⁴⁶ No es una situación que se pueda eliminar por sí sola, debe ser un movimiento que ponga en marcha todos los ejes de esta máquina, la preocupación del FMI, radica entonces en la posibilidad de que el Estado no implemente con éxito este movimiento y que no sólo se vea debilitada su economía frente a otros países, sino que la problemática se generalice dejando vulnerable toda la estructura.

Dentro de esta misma línea Rodríguez-Arana también nos habla sobre otro organismo internacional que es igual de importante el Banco Mundial (BM), es uno de los organismos de la Organización de Naciones Unidas cuyo propósito radica en la reducción de la pobreza mediante apoyos o préstamos económicos. Esta institución realiza un informe titulado *El Estado en un mundo de transformación*, que sigue una línea similar a las preocupaciones del FMI.

*“El estudio de la crisis del Estado de bienestar es, desde luego, un tema actual, un tema en el que hay relativa unanimidad. Su análisis plantea cuestiones tan interesantes como el fin fundamental del Estado, la funcionalidad de la intervención pública en nuestros días, las notas características del denominado “Estado de bienestar” y las causas de su crisis”*¹⁴⁷.

El Estado como generador de estrategias, como elaborador de políticas públicas deben poner desde la óptica de la lógica eliminar las situaciones que van en contra de todo el bienestar de la comunidad, sin embargo, se ha fortalecido las condiciones de una minoría llevando no sólo a inestabilidad económica. Con esto tratamos de llegar al punto central de interés del trabajo realizado por BM, la forma en que se usan los recursos públicos los Estados, en específico México debe aprender a utilizar sus fondos de forma más eficiente.

¹⁴⁵ El juego de interacción entre los sistemas jurídico y económico puede generar reglas de operación interno que en efecto potencien el desarrollo de todos o que como ha sucedido en estos últimos años sólo generen reglas excluyentes, que no permitan que el crecimiento sea para todos.

¹⁴⁶ Rodríguez-Arana, Jaime, Op cit 10, nota p. 122

¹⁴⁷ Op Cit, Nota 144

Se comprende que desde la perspectiva del FMI y del BM, aunque específicamente no nos hablan de políticas públicas si nos dan un marco de referencia encaminado a la eficacia del Estado, se nota también que la principal preocupación para la funcionalidad es la base económica, casi todo comienza a fluir de este aspecto, considero que sí es vital mantener una relación fuerte económica sin embargo, creo que no es el único pilar, es necesario si disminuir la brecha que hace distinción entre unas personas y las otras pero, es necesario incentivar otros sectores como el educativo, el laboral a fin de tener una solución al problema de la inseguridad.

Es importante destacar que el Fondo Monetario Internacional a través de su informe monográfico *El crimen en la actividad económica*¹⁴⁸, establece que la violencia que vive hoy México afecta al crecimiento de la economía, en ese mismo informe se habla sobre los efectos que tiene el robo de combustible determinando que tiene un costo del 0.15 % sobre el PIB, derivado de este informe es posible comprender el porqué de las líneas de acción más recientes de AMLO quien ha decidido parar la delincuencia derivada del huachicoleo. Pareciera que la línea principal del momento es frenar este problema. Esto será analizado más adelante.

3.5 Derechos Humanos, Seguridad Pública y Políticas Públicas

Es necesario plantear los siguientes cuestionamientos: ¿Qué son los Derechos Humanos? ¿Qué impacto tienen en la elaboración de las políticas públicas? Responderé al primer cuestionamiento para después comprender su impacto en nuestro tema de estudio.

“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho

¹⁴⁸Véase más en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/11/07/NA110818-Mexico-Economic-Outlook-in-5-Charts> (31-enero-2019)

internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.”¹⁴⁹

Con la definición anterior, los Derechos Humanos ofrecen una amplia protección sin distinción entre las personas. Los Derechos Humanos son una gran conquista en el mundo jurídico, el sistema jurídico mexicano encontramos inmerso el sistema de Derechos Humanos en el artículo primero de nuestra Carta Magna.

Los derechos humanos se desarrollan en una gran diversidad de temas como lo es la alimentación, la democracia, la educación, las minorías, la pobreza, salud, así como de la seguridad pública.

3.5.1. La guerra contra el narcotráfico y sus efectos secundarios

A través del portal *Human Rights Watch* podemos ver un análisis sobre la línea de acción implementada por el exmandatario Felipe Calderón Hinojosa en la denominada *Guerra contra el narcotráfico*, los efectos lejos de disminuir los índices de delincuencia incrementaron los homicidios, la violencia, las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y también se incrementó el número de abusos por parte de militares, así como la impunidad y otros efectos más.

Sobre las desapariciones forzadas se establece que desde 2006 las fuerzas de combate a la delincuencia han participado en estas actividades, para 2017 autoridades mexicanas determinaron que existían un aproximado de 32 mil personas desaparecidas de las cuales no se sabe aún su paradero¹⁵⁰.

Uno de los casos más emblemáticos del periodo presidencial de Peña Nieto es el de Ayotzinapa del cual hablare más adelante pero que a la fecha

¹⁴⁹ Consultado en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

¹⁵⁰ Véase más en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313310>

PERSPECTIVA EXTERNA

sigue sin saberse con claridad que es lo que paso, se cree que autoridades junto con militares estuvieron involucrados.

En cuanto a los abusos militares y la impunidad de sus actos en un periodo de 2006 a 2016 se registraron al menos 10 mil denuncias de las cuales al menos 100 fueron consideradas con violaciones graves a los derechos humanos.

Otro aspecto a destacar en la página son los derechos de las niñas y las mujeres, se establece que el Estado Mexicano no garantiza seguridad, la violencia domestica era la principal causa de muerte para mujeres sin embargo, la política contra el narco genero un cambio en la forma de interacción social y sus fenómenos ya que en ciertos periodos las mujeres comenzaron a ser asesinadas en vía pública, las razones son porque algunas formaron parte de grupos delincuenciales o bien porque las mujeres trabajan y se volvieron blancos de la violencia.

Además de ello el tráfico de personas específicamente de mujeres se volvió un recurso para los grupos delincuenciales.

La militarización de la seguridad pública como estrategia para lograr un mundo sin drogas ha forzado la evolución de la delincuencia a no sólo delinquir por drogas sino por más objetos e incluso personas, el crimen organizado de 2006 a 2018 ha evolucionado de forma contrastante a la idea de las políticas públicas, quienes se mantienen igual con la misma línea y sin tintes claros de estrategias de prevención, o de colaboración integral para la atención de los diversos problemas que atraviesa el país.

“Tal ha sido la magnitud de la intervención del ejército en operaciones que corresponden a la policía que del 2006 al 2012 se registraron 50,915 civiles detenidos por militares. En lo que va del sexenio del presidente Peña Nieto (hasta enero de 2015) se han registrado 12,840 civiles detenidos por la SEDENA. Por su parte, se han registrado 6,254 personas civiles detenidas por parte de la Secretaría de Marina (Semar) del 2006 al 2014; institución que ha realizado 1,770 operativos conjuntos con otras

*instituciones estatales, municipales y federales tan solo del 2012 al 2014.*¹⁵¹

Esta visión proporcionada sobre la militarización de la seguridad pública parece no ser de relevancia para los diversos presidentes, incluso para el actual presidente parece no comprender la importancia de atender a otro tipo de políticas para el combate al crimen organizado, la Guardia Nacional no parece ser una opción diferente y es un forma sutil de seguir con la militarización, negar el problema tampoco es un opción, si bien es adecuado decir que para el termino la *Guerra contra el Narco*, el error está en no ver las cifras reales que son parte de la realidad de México.

3.5.2 Seguridad Pública y los Derechos Humanos

“La seguridad pública es uno de los reclamos sociales persistentes en los últimos años. En nombre de esta seguridad, los derechos humanos en México se han deteriorado de manera alarmante, paradójicamente vulnerado cada vez más esa seguridad pública.”¹⁵²

Como lo he planteado desde el capítulo segundo hasta estas últimas líneas existen problemas en el contenido interno del derecho quien acepta críticas a la parte más superficial del derecho mismo, pero no a la fuerza que posee él mismo para dar razones suficientes para la acción (obediencia) del derecho mismo. De la misma manera que no poseemos razones para no pasarnos un alto más allá de la sanción, de igual forma el sistema social en su complejidad no posee de elementos necesarios para no optar la delincuencia, la sociedad o gran parte de ella ha sido incluida en carteles donde de cierta forma posee garantías de seguridad que el Estado mismo es incapaz de ofrecer en este momento.

Dentro de este contenido de garantías que el Estado debe ofrecer se encuentra la seguridad pública es por ello que en la interacción con los derechos

¹⁵¹ Op Cit, Nota 149

¹⁵² Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos “La seguridad Pública como un derecho humano”, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Julio 2002. P.14.

humanos la seguridad de las personas se considera por muchos autores como un derecho humano.

Las políticas públicas para garantizar un derecho como lo es la seguridad aun cuando se considere como un derecho humano no debe limitar los demás derechos que las personas poseen en lo individual y de forma colectiva.

“En otro sentido, la seguridad pública al interactuar con los derechos humanos tienen como primordial importancia, brindar al ciudadano un ambiente de orden, paz y tranquilidad social que le ofrezca el desarrollo de una vida comunitaria, en donde se le permita transitar por las calles sin temor a ser agredido y que sus bienes jurídicos se tutelen a través de esa garantía individual de protección que el Estado debe preservar para salvaguardar la integridad y derechos de las personas”¹⁵³

Llevando esta idea a la realidad social mexicana, hay un informe realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública específica del Estado de Guerrero, la cual establece y es destacable que:

“Sobre esta cuestión, la Comisión Nacional de Derechos Humanos desea recordar que la función de la seguridad pública, tal y como se desprende del artículo 21 constitucional, corre a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, y contempla la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la imposición de sanciones administrativas. De esta disposición constitucional deriva el Sistema Nacional de Seguridad Pública, regulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establece las bases de coordinación y distribución de competencias entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en materia”¹⁵⁴

La situación de violencia que se vive en el Estado de Guerrero así como la que se vive en el Estado de Michoacán, no es un conflicto que derive de una sola parte, es un problema de coordinación entre los diferentes órdenes de

¹⁵³ Op Cit, Nota 151

¹⁵⁴ Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en el estado de Guerrero. CNDH, p. 1.

gobierno. Es decir, que la responsabilidad recae en el gobierno federal al no atender el caso específico sino de forma genérica la inseguridad, desde otro ángulo las políticas diseñadas para el combate a la inseguridad en ese periodo eran políticas dirigidas hacia los estados del norte del país, lo mismo con el Estado de Michoacán aunque se conocía parte de la problemática nunca se analizó el problema desde el fondo para planear una estrategia más próxima a la realidad que vivía, es un descuido de gobierno estatal y se suma la corrupción de algunos gobiernos municipales que en ocasiones se encuentran coludidos con el narcotráfico.

Establece el mismo documento que:

“Una muestra clara de este aumento de violencia y la falta de una respuesta eficaz de las autoridades del Estado de Guerrero para combatirla es el control que han decidido tomar varios grupos para defenderse de la violencia e inseguridad que invaden sus comunidades, ante el vacío que ha generado las autoridades estatales y municipales. En efecto, las lamentables condiciones sociales que imperan en dicha entidad, provocadas por el abandono y la ausencia del ejercicio de las funciones de seguridad pública a cargo de los gobiernos estatales y municipales, explican el surgimiento de los grupos de autodefensa, sin soslayar que existan adicionalmente condiciones históricas y regionales, propia de cada una de las comunidades.”¹⁵⁵

Debe existir ante esta circunstancia un reconocimiento, es imposible negar la condición de un escenario de inseguridad pública. Se debe buscar acciones inmediatas, la prevención, las acciones directas en contra del problema y la reinserción social son elementos claves en los casos mencionados. Otro aspecto fundamental es considerar que un problema público no tiene una única raíz que atender, sino que son varias y que responden a fenómenos sociales que surgen de tiempo atrás. En ambos estados (Guerrero y Michoacán) las condiciones de vida son realmente por debajo de los índices de normalidad, no existe calidad de vida. Tan sólo en el Estado de Guerrero es posible notar que el 69.7% de la población vive en condición de pobreza. Sería inútil pensar en

¹⁵⁵ Op Cit, Nota 144

PERSPECTIVA EXTERNA

restablecer las condiciones de seguridad y mantener el orden público por unos días, quizá meses, sin atender esta problemática. Es menester prevenir que la sociedad caiga de nuevo en esta situación, se requiere incrementar los niveles de escolaridad, lo niveles de empleo, pero sobre todo es imperioso disminuir los índices de pobreza. Esto sólo es posible con políticas públicas integrales.

Existe una vulneración del Estado Mexicano no sólo del derecho a la seguridad pública sino de algo que va mucho más allá, hay carencia en la protección primaria de salud, de vivienda, de alimentos y condiciones dignas. No es posible ver separados estos derechos es necesario dar una cobertura a cada una de las necesidades.

Por otra parte, otro problema con las políticas públicas de acción directa fue la violación de Derechos Humanos en el restablecimiento de la seguridad pública, en el caso de Cd. Juárez, Chihuahua. Al implementar líneas de acción del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, en el contexto del *Operativo Conjunto Chihuahua* surge la problemática del abuso y miedo que sentían ante el uso de la milicia para controlar a los traficantes de drogas, sin embargo, contrario a lo que se podría pensar que al introducirse las fuerzas armadas se vivió una inconformidad en la que la gente exigía otras medidas, para no sentirse vulnerables.

Si bien en ciertos periodos pareciera que militarizar la seguridad pública tiene efectos positivos, en los que se restablece la paz y el orden público, lo cierto es que los efectos de estas líneas de acción no son a largo plazo, los primeros años después del periodo presidencial de Felipe Calderón Cd, Juárez bajo los índices de violencia, gracias a las estrategias de control militarizado sin embargo, a últimas fechas y tal y como se señala a lo largo de este capítulo la frontera norte en 2017 a la actualidad posee serios problemas con un repunte en la actividad por parte de los cárteles que controlan la zona.

Puede ponerse sobre las líneas de este trabajo la idea de Maquiavelo que el fin justifica los medios, tener violaciones a los derechos humanos como las desapariciones forzadas o los abusos por parte de la militarización de la seguridad, la respuesta sería, no, este fin no justifica los medios. No justifica casos como el de Ayotzinapa, no justifica que tengamos bajo los pies fosas con

miles de personas que son víctimas del narcotráfico, como de las malas decisiones de los gobiernos pasados y presentes.

3.5.3. Políticas Públicas y Derechos Humanos

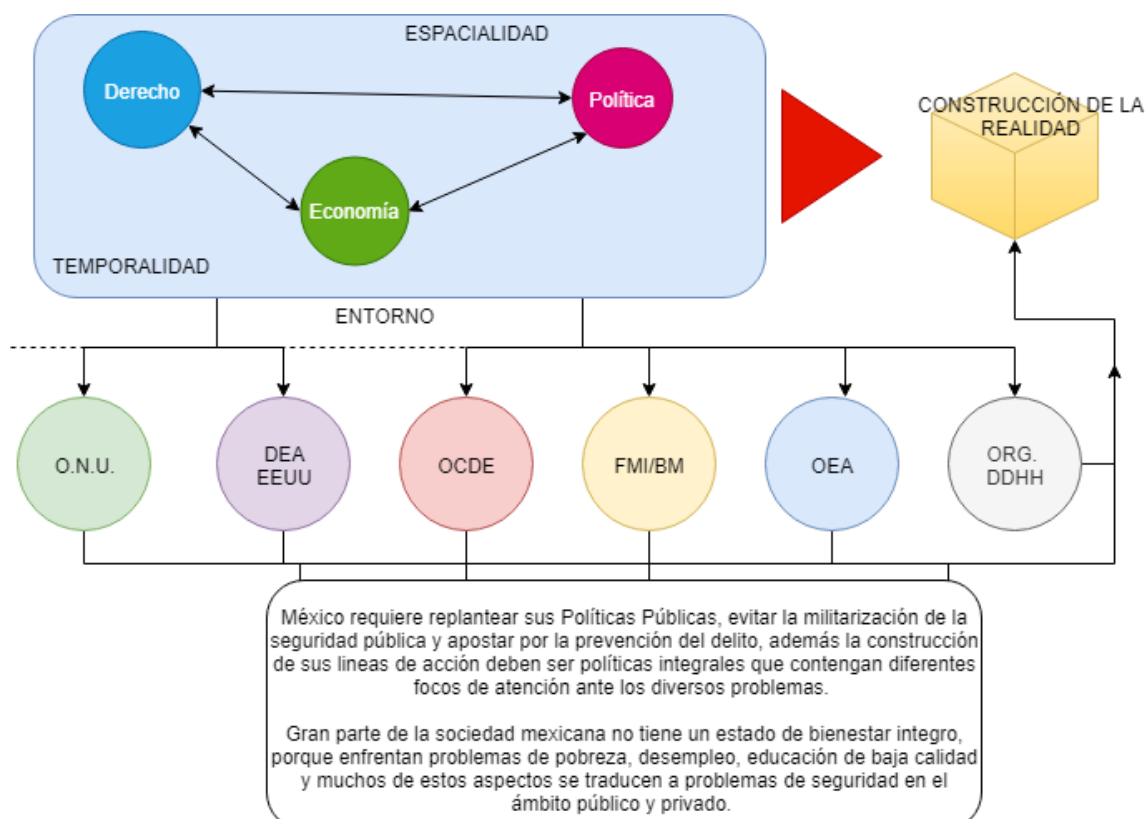
Las políticas públicas son líneas de acción apegadas a preceptos constitucionales, que surgen del reconocimiento jurídico de la existencia de una problemática que aqueja a la población. Como se sabe las políticas públicas no son un sistema de solución cerrados, por el contrario, son uno de los sistemas más amplios con los que cuenta el Estado para dar respuesta, de ahí que hablemos de políticas integrales, de gobiernos abiertos, con los temas que se interrelacionan con lo que estamos estudiando y aunque pareciera una paradoja el mecanismo de incluir a los excluidos (que ha generado el mismo sistema). Al atender el margen de estas ideas comprendemos que sistema de políticas públicas en la materia que se desarrolla tendrá una vinculación directa con sistema de derechos humanos del cual ya he hecho mención.

“El objetivo principal de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos es el cumplimiento de derechos de todas las personas, que es una de las principales características que hacen diferentes a la política pública tradicional. De esta forma, cuando se piensa en la estructuración del problema público, lo que se debe tener en mente es que el objetivo final es que las personas efectivamente puedan ejercitar el derecho humano relacionado con ese problema. A partir de ello, se deben identificar las obligaciones y componentes provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y enlazarlos de tal forma que los estándares se conviertan en los objetivos de la política pública.”^{156]}

Incorporar los Derechos Humanos a las políticas públicas habla de reforzar el sistema para generar mejores acciones orientadas a proteger cada uno de esos derechos podríamos hablar incluso de mejores resultados al combinar ambos sistemas, mejores resultados y más sostenibles en materia de desarrollo humano y democracia, de mayor transparencia y rendición de cuentas. Pero, sobre lo que se trabaja al fusionar los sistemas es mayor igualdad y equidad.

¹⁵⁶ “Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos” Manual operativo para servidoras y servidores públicos. OACNUDH, 2010, p. 26.

PERSPECTIVA EXTERNA



Cuadro 6
Información externa
Elaboración propia

La construcción de la realidad propuesta en este trabajo no es dada por un solo agente sino es proporcionada por diversos esquemas y sistemas que pueden estar dentro del sistema social o ser incluso externos al sistema los que funjan como observadores, el mundo exterior al sistema como tal no conoce o reconoce riesgos, porque como establece Luhmann no hay diferenciación entre un esquema de riesgos que le afecte directamente, sin embargo, cuando es resultado de un sistema de observantes en el universo de sistemas.

De esta forma podemos poseer observación en primer plano y en segundo plano, de acuerdo a mis interpretaciones sobre la teoría de sistemas de Luhmann justo como se observa en el diagrama de sistemas, la observación que hacen los sistemas externos corresponde a *second order*, las figuras externas describen lo que sucede desde un plano exterior. No se debe perder de vista que observar es una aplicación operativa de la distinción, estas observaciones más allá de la enumeración o cuantificación de algo, al dar elementos sensibles del sistema social.

PERSPECTIVA EXTERNA

Estas observaciones que tomamos como parte de la realidad son importantes porque no dependen del consenso social, por tanto, tendrán el mismo valor dentro del margen de realidad aun cuando se señale uno varios disentimientos.

Con lo anterior no quiero decir que, dichas observaciones no posean un margen de error sino por el contrario son susceptibles a tener elementos equivocados, sin embargo la secuencia de observaciones de los diferentes agentes externos en este trabajo permite que como una operación los elementos de suma nos ayuden a encontrar una constante que se dibuja como parte de la realidad que tomo en consideración para la creación de mejores políticas públicas, en otras palabras las operaciones propias del sistema al abrirse o cerrarse de forma general pueden admitir o rechazar cierta información externa, pero ahí está y es tomada en consideración bajo los presupuestos básicos de la realidad de esta tesis.

CAPÍTULO 4
Políticas Públicas en Seguridad emitidas en diversos periodos presidenciales en México (De Carlos Salinas de Gortari a Enrique Peña Nieto)

“Esta historia se trata de cómo ciertas instituciones en las que uno confía, decidieron declarar una guerra.

No una guerra típica, de esas con tanques, aviones, desfiles y todo eso.

Una guerra contra la droga -y la delincuencia- de las que uno olvida que se están librando, hasta que nota en 30 años, que en México hubo 500 mil muertos y habrá más.”¹⁵⁷

Esta primera parte de la historia nos sitúa en México, en el estado de Sinaloa en el año de 1940, este estado cuenta con dos regiones estratégicas la primera es una zona litoral y la segunda es una región montañosa, en la que ubicamos a los Altos de Sinaloa, las políticas agropecuarias más las obras de irrigación de la época llevaron a dicho lugar a un estado de desarrollo económico y social.

Es una política pública federal la que inicia con la decadencia para una región específica los Altos de Sinaloa, la política pública implementada fue en infraestructura hidráulica, era una línea de acción que si bien permitía el crecimiento de ciertas zonas dejó en rezago a otras áreas llevando a un estancamiento económico que en otras palabras puede traducirse en pobreza.

En términos del sistémicos luhmannianos, ningún esquema social puede soportar grandes lapsos de incertidumbre, el sistema social buscará medios para transformar la incertidumbre en información procesable que le dé certeza. Desde los años 40's hasta los 70's, la siembra, distribución y venta de la amapola era un negocio que ayudaba a los alteños a tener un respaldo económico cuando los productos legales pasaban por malas rachas, es en el periodo de 1970, cuando la política pública que ya mencioné genera un efecto de estancamiento económico dentro de los mercados legales que llevo a la decisión de que el mercado de la amapola era más redituable.

¹⁵⁷ Bernanrd, C. (productor),(2018), Narcos México (Serie de Televisión), Estados Unidos, Netflix.

ANÁLISIS HISTÓRICO

El negocio ilegal de la amapola en Sinaloa se transforma en una especie de empresa que se fortalece a través de sus relaciones, mismas que al final del día se traducen como esquemas de nexos de inclusión de los sectores que se vieron afectados por una política excluyente. Es importante recalcar lo que Max Weber establece en su texto *Economía y Sociedad*, la fidelidad adquiere gran importancia en cualquier forma de comunidad¹⁵⁸. ¿Por qué traer esta idea aquí? Porque muchas de las organizaciones para la siembra, cosecha y distribución de la amapola eran estructuras familiares, amigos o conocidos, de esta manera se garantizaban lazos sólidos que pudieran subsistir más allá del beneficio económico. Estos círculos de las empresas poseen una estratificación que se desarrolla de la siguiente manera: Cultivadores, Procesadores, Intermediarios y Traficantes. Todo este proceso generó una narco-economía y en poco tiempo los círculos y redes habían atrapado muchos de los sectores.

La marihuana fue uno de los productos que llevó a Sinaloa a consolidarse como uno de los productores de drogas más grande del mundo, consolidándose con este título en 1975.

Aunque en términos sistémicos, el individuo no posee la suficiente importancia o relevancia, son Miguel Ángel Félix Gallardo, Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca, quienes comprendieron de mejor manera la empresa ilegal del tráfico de drogas para conformar el llamado Cártel de Guadalajara, que se formó justo después de otra acción por parte del Gobierno Mexicano, la Operación Cóndor que tuvo el efecto cucaracha y llevó a estos a Guadalajara donde surgió su organización.

Incluso tras la detención de Félix Gallardo, éste decidió repartir los territorios entre sus lugartenientes y familiares, dejando Tijuana a los hermanos Arellano Félix, Sinaloa a Joaquín Guzmán Loera y Ciudad Juárez a Armando Carrillo Fuentes.

Este es el inicio para comprender el desarrollo de los presupuestos básicos de los que hablo en el capítulo segundo, y la construcción de la realidad que hoy vivimos en México, la realidad de un sistema que produce y reproduce exclusión y desigualdad. Para ello analizaremos diferentes periodos

¹⁵⁸ Cfr. Weber, M. *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1964, p.264.

presidenciales, situaciones sociales y políticas, programas y proyectos implementados; considerando la narración anterior como un punto de partida.

4.1 Esquema Priista y sus políticas públicas

Si bien existen acciones propias a las que podemos dar seguimiento para comprender paso a paso el desarrollo de la inseguridad y la violencia en el país, tal y como se ha establecido en párrafos anteriores de este capítulo son dos acciones las que llevan al desarrollo de la delincuencia (política pública de infraestructura hidráulica y operación cóndor) son las acciones subsecuentes las que nos han llevado a un punto de crisis en el tema de la seguridad pública, para efectos de la presente investigación a partir de este momento me situare a analizar del periodo de Carlos Salinas de Gortari a el periodo presidencial actual de Andrés Manuel López Obrador.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), tiene su origen en 1928 cuando el entonces presidente Plutarco Elías Calles, propuso la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) el cual se funda concretamente en el año 1929. Surge como un partido político de corrientes ideológicas con fuerzas políticas distintas a lo que en ese momento se veía, pero que resultaban ser afines.

Aproximadamente 9 años después de la creación del PNR, el General Plutarco Elías Calles y el entonces presidente Lázaro Cárdenas con su ruptura de intereses y la integración de nuevos miembros como Emilio Portes Gil, se genera una reestructuración que lleva al cambio de nombre de la institución, que en ese momento fue conocido como Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Fue hasta 1946 cuando finalmente se logra una estabilidad dentro del partido creando lo que hoy conocemos como Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El PRI logró superar las líneas de ultraizquierda y derecha, que a muchos países llegó tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, mucho se ha rumorado sobre la falta de limpieza en diversas elecciones como fue la de 1952 dando origen a la pluralidad en las elecciones en 1963.

Se cree que la etapa “final” como principal fuerza política de México es de la fase de 1977 a 2000 donde para algunos autores comienza la decadencia en

ANÁLISIS HISTÓRICO

sus ideas y por primera vez pierde frente a otro partido político, lo cual generaría un nuevo panorama para México y el mundo de las políticas públicas.

“El partido Revolucionario Institucional, es un partido nacionalista, democrático y popular, que con apego a la constitución, lucha porque sus militantes accedan al ejercicio del poder público, para contribuir a la integración de la representación nacional, estatal y municipal y promover permanentemente la participación del pueblo en la vida democrática con la finalidad de que en los actos de autoridad y en la relación de ésta con la ciudadanía, prevalezca la democracia, la legalidad y la justicia social. Los Pristas conformamos un partido nacional, una alianza incluyente de los ciudadanos, de organizaciones y sectores, en el que está representada la heterogeneidad de la sociedad mexicana. El PRI es el partido de todos los mexicanos comprometidos con la democracia y la justicia social.”¹⁵⁹

En cuarenta y tres puntos se narra los principios de este partido del cual he elegido el punto número dos, que deja de una forma expresa la comprensión de cuál es su postura y sus ideales. Es claro que ante todo existe y existirá la visión nacionalista que no es una limitación para crear nexos hacia el exterior.

También se determina que la ideología del PRI es un resultado de la interpretación de las luchas del mexicano ante sus problemas, resulta ser la Revolución Mexicana un puente primordial para su creación, incluso partiendo de fechas anteriores toman aspectos de la independencia para dar vida a sus postulados.

El PRI bajo este esquema siempre ha pretendido desarrollarse en temas que son del pueblo y para el pueblo, crear políticas públicas, bajo el esquema priista significa (para ellos) crear líneas de acción que lleven a la sociedad a un óptimo desarrollo, y al menos desde su visión, México se mantuvo a la vanguardia y con una estabilidad que perdió al caer el esquema político. Aspecto que a continuación analizare.

¹⁵⁹ Consultado en <http://www.pri.org.mx/TransformandoaMexico/NuestroPartido/Documentos.aspx> (22-FEBRERO-2019)

4.1.1 Análisis de las políticas públicas en materia de seguridad, emitidas en el periodo de Carlos Salinas de Gortari

Carlos Salinas de Gortari, economista y político mexicano fue presidente de México en el periodo del 1 de diciembre de 1988 a al 30 de noviembre de 1994, previamente titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el gobierno de Miguel de la Madrid.

El gobierno del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari fue caracterizado por diversos aspectos que a su vez fueron severamente criticados y que siguen teniendo repercusiones en la actualidad. La privatización de diversos órganos fue la solución a un problema suscitado desde 1976, se privatizó Teléfonos de México (Telmex), una de las causas principales por las que ésta se privatizó fue las constantes demandas interpuestas ante la PRODECON, así como la ineficiencia para resolver las solicitudes de las familias mexicanas, la venta fue hecha a través de subasta pública quedando en manos de Carlos Slim. La privatización de la banca mediante reforma constitucional de los artículos 28 y 123 constitucionales, aunque la privatización ya había iniciado en períodos presidenciales anteriores finalmente se logró en este sexenio.

El Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) fue un aspecto que caracterizó a dicho gobierno, redefiniendo desde su visión los principios socioeconómicos de México y que con base en este tratado se lograría generar bases sólidas en términos económicos.

Baso su gobierno en una política pública que después se convirtió en el Programa Nacional de Solidaridad y Desigualdad el cual se puso en marcha inmediatamente al día siguiente de asumir el cargo como presidente de México, destaca este programa por ser una línea de acción que no va sólo del apoyo del Gobierno, busca que la población participe en el desarrollo.

4.1.2. La situación de general del país 1988-1994.

Analizar la situación del país durante esos años nos ayuda a comprender la situación que se vivía en ese momento, así como las necesidades que se debieron atender.

Se debe prestar atención a aspectos como lo son los índices de pobreza, los grados de educación y la facilidad que en ese momento había para acceder

ANÁLISIS HISTÓRICO

a otros niveles de escolaridad, las fuentes de empleo, así como los salarios, para finalmente estudiar los niveles y la calidad en la seguridad pública. Estudiar todos estos aspectos nos habla de las posibilidades que se ofrecían a los mexicanos, para seguir siendo ciudadanos con un modo honesto de vivir, puedo hablar de aspectos como la apertura en el gobierno y la transparencia que desde siempre debió existir era casi nula.

Partiré brevemente de la explicación del gobierno del expresidente Miguel de la Madrid quien tomó posesión en 1982 encontrado un país económica, política y socialmente inestable, por lo que se toma como medida la implementación de la línea de acción llamada *Programa Inmediato de Rendimiento Económico*¹⁶⁰, este programa inclinado a la instauración del fortalecimiento de la economía hacia el exterior, esta visión se debía a la óptica de que al estar estancado el proceso económico no existiría tampoco un desarrollo en los demás sectores, es decir, que si no existía fluidez en la economía no habrían trabajos y al no haber empleos las familias mexicanas se empobrecieron más, por lo tanto no habría educación ni buenos niveles en la calidad de vida. En cambio, si todo comenzaba a girar y existía ese movimiento en la economía todo volvería a tener un sentido y México crecería¹⁶¹.

Al llegar al periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari la economía giró nuevamente hacia una economía de mercado y privatización estableciendo con él, el reconocimiento de la necesidad de exportar manufactura y no productos primarios resulta evidente que un gobierno inclinado hacia la apertura económica generaría políticas inclinadas al rubro económico. Todo esto nos lleva a pensar en un cambio estructural que quizá desde la limitada visión del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari y del expresidente Miguel De la Madrid ayudaría a crecer la economía al interior.

Se reconoce la importancia del fortalecimiento de las relaciones exteriores, se habla de un mayor dinamismo comercial, el ingreso a la

¹⁶⁰ Warmar, A. México ahora, Revista Nexos, 2015. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=4396> (3-abril-2019)

¹⁶¹ Es evidente que no se comprendió que este tipo de movimientos económicos generan beneficios sólo para ciertos sectores del país que usualmente tienden a ser los sectores industrializados, olvidando de nueva cuenta los sectores agrícolas, este tipo de líneas de acción generan polarizaciones, donde en un punto a sectores incluidos y en otra parte población excluida y que se desarrolla, generando efectos similares a lo que ocurrió en los altos de Sinaloa.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Organización Mundial del Comercio (OMC), la incorporación al TLCAN y la participación en la Ronda de Uruguay del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) o en español Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Volviendo al periodo entre los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas el tema de la educación pública, resulta fundamental. El nivel de educación pública que se poseía en ese momento era el de primaria, la idea de ese momento pretendía que los alcances de la educación básica (primaria) se expandiera por todo el país, para todos los mexicanos. Hablo de que más del 70% de la población se encontraba bajo una situación de analfabetismo, lo que impedía el desarrollo del país en diversos ámbitos.

Otro factor destacable para el estudio de este periodo es la situación de pobreza que vivía el país, en un estudio realizado entre el periodo de Miguel de la Madrid y la entrada de Carlos Salinas, debo destacar los siguientes datos.

“...Entre 1984 y 1989, la proporción de pobladores de México que vivía en condiciones de pobreza extrema aumentó en cuatro puntos porcentuales. Mientras que en 1984 el 19.5 por ciento de la población reportaba un nivel de gastos inferior a la línea de pobreza extrema, en 1989 dicha proporción había aumentado al 23.6 por ciento de la población total.

Por otro lado, el aumento de la pobreza extrema en este periodo fue mucho mayor agudo en las zonas rurales. Mientras que entre 1984 el 37.2 por ciento de la población rural tenía un nivel de gastos inferior a la línea de pobreza extrema, para 1989 dicha proporción había aumentado al 42.1 por ciento. Dentro de las zonas urbanas también se registró un ligero aumento de la pobreza extrema de cerca de 10 por ciento en 1984 al 11.8 por ciento en 1989.” ¹⁶²

¹⁶² Alarcón González Diana, Frontera Norte, número especial; pobreza 1994 “La evolución de la pobreza en México durante la década de los ochenta” P. 135.

ANÁLISIS HISTÓRICO

1984						
	<i>Incidencia pobreza</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Brecha pobreza</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Índice FGT</i>	<i>Porcentaje</i>
Rural	0.3719	66.89	0.1232	72.80	0.0572	76.58
Urbano	0.0995	33.11	0.02448	27.20	0.0094	23.42
Nacional	0.1951	100.00	0.0594	100.00	0.0262	100.00
1989						
	<i>Incidencia pobreza</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Brecha pobreza</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Índice FGT</i>	<i>Porcentaje</i>
Rural	0.4206	69.43	0.1583	76.05	0.0802	79.76
Urbano	0.1182	30.57	0.0318	23.95	0.0130	20.24
Nacional	0.2360	100.00	0.0811	100.00	0.0391	100.00

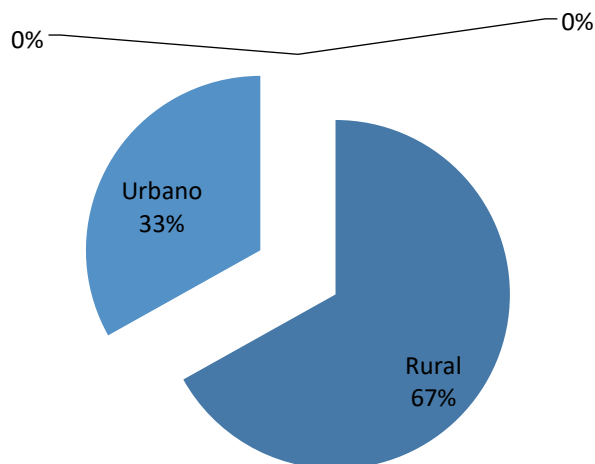
Cuadro 7
Índice de pobreza
Fuente: INEGI, estimación para 1989

Con los datos anteriores y la gráfica siguiente debemos comprender lo siguiente: la elección de políticas, programas y proyectos de una determinada administración pública pueden erradicar el problema (incertidumbre), contenerlo o incrementarlo, como lo he planteado desde el inicio de mi investigación, el entendimiento de la realidad es posiblemente, el pilar inicial sobre el cual se encuentra la base de la eficiencia de una línea de acción, elegir como eje central el desarrollo económico del país a través de la apertura de los mercados internacionales generó el 67 % de la población que estaba en zonas rurales incrementara su pobreza y tentativamente buscara formar parte de esquemas inclusivos que le permitieran desarrollarse y sobrevivir en un sistema excluyente.

De esta manera la inclinación hacia cierta tendencia de política pública no es propia de la ignorancia de la realidad y magnitud de la incertidumbre que asimilaba el sistema social mexicano en ese momento, sino de una elección particular del presidente en turno, de esta forma quizá el elemento ético de Carlos Salinas debió jugar un papel importante.

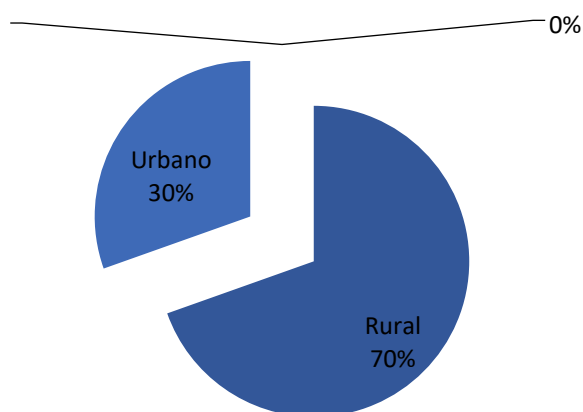
El desarrollo, inclinado hacia políticas económicas al exterior tiene desarrollo para ciertos sectores y empobrecimiento para otros, lo que es sólo el comienzo de un problema mayor que aún no tiene final.

Pobreza Extrema 1984



Gráfica 6
Elaboración propia

Pobreza extrema 1989



Gráfica 7
Elaboración Propia

La comparación de la gráfica 6 y 7, respecto a los datos de pobreza de acuerdo al tipo de zona indica un aumento promedio del 3 % de un periodo presidencial al otro lo que indica que el desarrollo económico se inclinó hacia el desarrollo urbano.

Los niveles de pobreza eran realmente altos, de la misma manera el desarrollo de la educación fue deficiente en medida de que gran parte de la población eran analfabetas o en su caso sólo tenían un nivel máximo de escolaridad correspondiente al de primaria.

ANÁLISIS HISTÓRICO

El trabajo que debió desarrollarse en ese periodo presidencial fue la implementación de reformas escolares que permitieran el acceso a educación para más mexicanos, educación para la población rural, esto en suma como programas de desarrollo social y del campo, es decir dotar de elementos suficientes para combatir el problema de pobreza extrema a través del desarrollo sustentable del campo. Si bien si era importante el desarrollo de una economía saludable a través de la apertura de mercados internacionales también lo era el desarrollo de las personas en sectores fuera de las urbes.

En torno al tema de la inseguridad que en esa época se vivía, se pensaba que era una cuestión que sólo era vivida en las urbes, sin embargo, trasladando la descuidada situación de pobreza y educación a tiempos actuales, habría una mejor comprensión del problema que surgió en lugares como los Estados de Guerrero y Michoacán.

4.1.2.2 La Administración Pública Federal en el periodo de Salinas de Gortari

Es necesario una vez analizada la situación social, económica y política del país, entender la forma en que se llevó a cabo el gobierno del presidente Carlos Salinas, es decir, la forma en que estaba organizada, los órganos que debieron atender a los diversos problemas, así como los programas que se implementaron, para comprender el juego de las administraciones que le siguieron a Salinas de Gortari.

Su gabinete estaba constituido por las siguientes Secretarías:

- Jefe de la Oficina de la Presidencia
- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Pesca

ANÁLISIS HISTÓRICO

- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
- Secretaría de Comercio y Fomento a la Industria
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Contaduría General de la Federación
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Procuraduría General de la República
- Departamento del Distrito Federal

Hablaré de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que resulta un organismo fundamental para comprender a las políticas públicas en este sexenio. Fue creada por el presidente Adolfo López Mateos en 1958 con el nombre de Secretaría de la Presidencia de la República dentro de sus principales atribuciones y objetivos estaba el de concretar la planeación y estrategias de todas las demás dependencias que conformaban la Administración Pública Federal.

En la Ley Orgánica de Administración Pública Federal de 1986, en el artículo 32 establece las funciones principales de esta Secretaría. Destacaremos algunas de sus atribuciones para comprender el desarrollo de las políticas públicas de ese tiempo.

“ARTÍCULO 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional Correspondiente;

II. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de programas especiales que le señale el Presidente de la República; III. Coordinar las actividades de

ANÁLISIS HISTÓRICO

*planeación nacional de desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo...*¹⁶³

Al enunciar estas tres funciones señaladas por el artículo antes mencionado, es posible darse cuenta que: en materia de políticas públicas esta secretaría era la base en la coordinación con los demás organismos, así como con las entidades del país. Se habla de una acción en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo por lo que procederemos a analizar sus principales aspectos en materia de seguridad pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, posee siete aspectos principales denominados de la siguiente manera:

- Balance General: Los retos y las oportunidades.
- Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.
- Soberanía, Seguridad Nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
- Acuerdo Nacional para la ampliación de Nuestra Vida Democrática.
- Acuerdo Nacional para la recuperación Económica con Estabilidad de precios.
- Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo.
- Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dentro de este esquema del PND, se debe atender directamente el punto número seis que al desglosar encontramos un aspecto directamente relacionado con la seguridad pública, “Procuración e impartición de Justicia” que aborda directamente a la inseguridad estableciendo que:

“El problema de la inseguridad que afecta hoy en día a gran parte de la población tiene una génesis compleja, más allá de la normatividad y la

¹⁶³ Diario Oficial de la Federación 24 de diciembre de 1986.

ANÁLISIS HISTÓRICO

administración. La seguridad Pública es necesariamente la consecución y mantenimiento de una efectiva y cotidiana vigencia del Estado de Derecho: éste implica el funcionamiento eficaz de un sistema de previsión de daños jurídicos que ha de traducirse en garante de la protección permanente de los derechos subjetivos, tanto individuales como colectivos o sociales, para salvaguarda de las personas, de su libertad, de sus bienes y de su domicilio.”¹⁶⁴

Esta es una forma “ligera”¹⁶⁵ de ver un problema que no tenía los impactos que actualmente tiene la inseguridad en nuestro país, no se colocan los elementos de los que hoy en día echamos mano para el control de este problema, la situación que en ese momento se atendía como inseguridad era quizá controlable desde la visión del entonces presidente Carlos Salinas, con la vigencia del Estado de Derecho, es decir controlar el problema sin que el sistema se viera vulnerado y dañado como actualmente ocurre.

Se propone dentro del PND aspectos que ayudarían a mejorar la seguridad pública y la administración de justicia.

“Avanzar en la colaboración y la conciliación de los diversos sistemas normativos, tanto en la forma como en el fondo; así como en la descentralización de la justicia, a través de la utilización de más amplios mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la revitalización de los mecanismos de participación y colaboración de la comunidad; y en la desconcentración de la justicia con la creación y reubicación de los centros de atención y decisión, para que su procuración e impartición sea más expedita, más sencilla, más segura y más ágil, en beneficio de la sociedad;

(...)

¹⁶⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, 6.2.1 Procuración de Justicia.

¹⁶⁵ Y puede entenderse de dicha manera, porque no existieron acciones reales contra ciertos problemas como el tráfico de drogas pese a los antecedentes que ya se tenían como lo era el Cártel de Guadalajara, o bien, los movimientos que se realizaban por parte de los hermanos Arellano Félix, Joaquín Guzmán Loera o Amado Carrillo Fuentes. Todo parecía estar bajo control o al menos bajo el control de una corrupción disimulada.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Fortalecer específicamente las acciones frente al problema del narcotráfico, a través de la prevención de la farmacodependencia, de mayores esfuerzos en la investigación y resolución, de la disolución de sus organizaciones delictivas, y de la confiscación de sus recursos financieros; y

Proporcionar la capacitación y superación vocacional y mejorar, gradualmente las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones de seguridad, así como depurar y adecuar su organización; vigilar que su funcionamiento se ajuste al mandato de ley, a los requerimientos de la sociedad y al absoluto respeto de los derechos de la ciudadanía; y modernizar los sistemas para la rehabilitación del delincuente.”¹⁶⁶

Desde finales de los años 80´s principios de los 90´s el narcotráfico era ya un problema que ponía en riesgo la seguridad pública en nuestro país, es destacable también que la prevención era un elemento principal que debió de ser atendido correctamente por las instituciones para no llegar al punto en el que actualmente nos encontramos.

Aunque el Plan Nacional de Desarrollo estaba encaminado a otro tipo de cuestiones los rubros mencionados sobre la atención a la inseguridad y los posibles programas que debería surgir estuvieron bajo la potestad de la Secretaría de Gobernación, en la Ley Orgánica vigente en ese momento, le confería sólo una atribución en ese sentido.

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación le corresponde el despacho de las siguientes asuntos:

(...)

XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares, creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus

¹⁶⁶ Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1989.

gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme en los tratos relativos, en traslado de reos o que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 Constitucional;”¹⁶⁷

4.1.2.3. Programas implementados en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari

La Procuraduría General de la República fue un órgano del Poder Ejecutivo, que fue de vital importancia en el periodo de expresidente Carlos Salinas De Gortari, desarrolló programas inclinados hacia el crecimiento de las políticas públicas en materia de seguridad. Es importante mencionar que en el transcurso del primer año del sexenio del periodo del entonces presidente Carlos Salinas, la PGR coordinó y realizó una consulta popular sobre Seguridad Pública y Administración de Justicia tratando de impulsar con esto la participación ciudadana, obteniendo resultados interesantes sobre la percepción de la seguridad que en ese momento se vivía, además se comprendió que el dilema de inseguridad no es un problema que surja por sí solo sino que existe una gran variedad de factores que pueden hacer más grande el conflicto, como lo era en ese momento la situación de pobreza que el país experimenta y que sigue experimentando, así como la problemática del analfabetismo.

Es necesario mencionar que el 23 de diciembre de 1988 se creó una Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, con ello se intentaba combatir los delitos contra la salud. Desde la visión internacional se buscó la cooperación entre Estados Unidos de América, Venezuela, Colombia, Guatemala y Costa Rica, incluso en este periodo se intentó incursionar la cooperación entre el gobierno y una forma de participación ciudadana que, aunque aún era muy cerrada la forma de intervención y sólo fue algo que existió como una manera de manifestar un programa o una idea, muestra tintes de la necesidad de la intervención para el conocimiento del problema.

¹⁶⁷ Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1989.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Esta forma de interacción es a través de la Dirección General de Participación y Orientación Legal, con la finalidad de mejorar el sistema de Procuración de Justicia.

Existió el Programa de Atención a la Farmacodependencia (ADEFAR) su instrumento intentó involucrar a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, pretendía concientizar a través de los medios de comunicación masiva los daños generados por el consumo de drogas, se habló de la creación de 25 mil 509 unidades de ese organismo en todo el país.

Dentro de este mismo programa de apoyo a campesinos pretendiendo desalentar la siembra de estupefacientes, el programa era conocido como “DESIES”, otorgando al campesino alternativas de fuentes lícitas de trabajo y en consecuencia la obtención de ingresos, mediante su participación en la construcción de vías de comunicación, obras de electrificación, escuelas rurales, agroindustria, granjas industriales, entre otros conceptos. Estas actividades son financiadas a través del fondo de Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de las drogas.

Programa Nacional Solidaridad

“El Programa Nacional Solidaridad es el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza, mediante la suma de esfuerzos coordinados entre los tres órdenes de gobierno a través de proyectos y acciones concertadas con la sociedad. En el marco de un enfoque integral para combatir la pobreza, el Programa Nacional Solidaridad, es el instrumento por excelencia para renovar una cultura de solidaridad y de participación social. El combate a la pobreza requiere un elevado espíritu de solidaridad de todos los mexicanos.”¹⁶⁸

La situación de pobreza que vivía México era un aspecto preocupante para el gobierno Federal, por ello dicho programa surge como una política pública que desde mi visión resulta criticable, consistía en que familias recibieran de forma directa apoyos económicos, aunque los primeros años la organización

¹⁶⁸ Consultado en

<http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprcsag.htm>

ANÁLISIS HISTÓRICO

de los programas fue bastante eficiente y parecía un buen remedio para sanar el mal que nuestro país en ese momento presentaba; la verdadera crítica radica en el siguiente razonamiento: Hasta qué punto la economía de un país puede sostener una política paternalista que consiste en dar estímulos económicos para aparentar la reducción de la pobreza en ciertas zonas, si el estímulo no incentiva el crecimiento del campo o de otros sectores y sólo es para el consumo de ciertos bienes y/o necesidades a la larga no se dan herramientas para erradicar el problema, sino incrementas el problema.

Siguiendo este planteamiento el Programa Nacional Solidaridad fue una idea lo suficiente viable para disimular el problema, sin embargo, también analizamos que las líneas de acción no deben sólo consistir en dar, se debe buscar que las personas a quienes van dirigidas las políticas públicas comprendan los beneficios del programa y los usen a su favor posteriormente, es decir, que las personas sepan emplear las herramientas. Dar dinero no garantiza la disminución de pobreza para las siguientes generaciones, es una manera de que las personas se apoyen para satisfacer las necesidades que en ese momento tengan, pero si en un futuro el programa desaparece, el nuevo conflicto radica en la generación de una dependencia. No se brindan más posibilidades, no hay mayores oportunidades, no se genera nada, sólo se da y no es garantía de una disminución de la pobreza. Es un estado de confort para la sociedad y para el Estado

Solidaridad no implicaba una política integral no abarcaba más aspectos que en ese momento eran también de importancia.

Es destacable el hecho de que el Gobierno Federal, creó a raíz de este programa la Comisión del Programa Nacional Solidaridad, como un órgano de coordinación y definición de las políticas estrategias y acciones.

La trascendencia de este programa para el gobierno salinista fue tal que en 1992 se envió la iniciativa de ley para crear a PRONASOL en una nueva Secretaría de Estado que fue conocida como SEDESOL, actualmente Secretaría del Bienestar.

Si bien como lo establece la cita se busca crear nexos de solidaridad y esperanza en las personas este programa creó una sensación de “alivio”, no

brindó los elementos necesarios para generar un bienestar total. Es lo que en otros términos llamaríamos un velo que cubre la realidad para generar un correcto mapa de ruta. Comprendemos con esta última idea que el conflicto comienza con el maquillaje del problema.

La administración de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por proponer políticas de crecimiento económico al exterior y si bien existe apertura en los mercados internacionales gracias a dichos movimientos, omitió el panorama de pobreza y analfabetismo en el país para centrarse en los procesos económicos que beneficiarían a unos cuantos, el peso se incrementa hacia un subsistema que comenzó a producir esquemas de desigualdad y exclusión y que finalmente llevan a aumentar la tensión de la incertidumbre que recibe el sistema social.

4.1.3 Políticas Públicas emitidas en el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León en materia de Seguridad

Ernesto Zedillo Ponce de León fue presidente de México en el periodo comprendido del 1 de diciembre de 1994 a 30 de noviembre de 2000, previamente fue subsecretario de Programación y Presupuesto y en 1988 fue nombrado Secretario de Programación y Presupuesto.

Apoyó plenamente las reformas impulsadas durante el gobierno Salinista, su gobierno se caracterizó por una fuerte crisis económica y financiera que no sólo generaron repercusiones internacionales, sino que al interior del país la situación fue verdaderamente difícil desde la perspectiva social tanto como de las instituciones.

La crisis económica generada en 1994 (año en el que inicia el periodo presidencial de Ernesto Zedillo), tuvo diversos motivos que al final provocaron como principal problema la devaluación del peso mexicano, esta problemática en la visión internacional es conocida como el *efecto tequila* o bien como *error de diciembre*.

Al analizar parte del gobierno salinista, podríamos pensar que al menos en ese contexto México se encontraba convirtiéndose en lo que sería un país de primer mundo, que obviamente sólo quedó como un sueño lejano y nada más. Los gastos y las políticas macroeconómicas que tomó el entonces presidente

ANÁLISIS HISTÓRICO

Carlos Salinas llevaron al gobierno federal en una situación de crisis. Aspectos como el gasto excesivo en obras públicas, los Tesobonos como herramienta para poder mantener un PIB de 7%, las prácticas bancarias no reguladas, el asesinato de Luis Donald Colosio y posteriormente de José Francisco Ruiz Massieu y la rebelión por parte del EZLN¹⁶⁹ en Chiapas.

Ante esta panorámica la intervención de Estados Unidos comprando pesos en el mercado para evitar una devaluación mayor, la solicitud del entonces Presidente de Estados Unidos de América Bill Clinton para un Fondo de Rescate por medio del Fondo de Estabilización de Divisas por una cantidad total de 20 mil millones de dólares, la aportación del Fondo Monetario Internacional por un total de 17 mil millones, 10 mil millones de parte del *Bank for international Settlement*, y mil millones del Banco de Canadá así como fondos de Argentina y Brasil cuyas economías eran afectadas por la situación que se vivía en México. El dólar finalmente se estabilizó en un precio de 6 pesos.

La situación que vivieron muchas grandes y medianas empresas mexicanas frente al nuevo precio del dólar surge al adquirir deudas en dólares, que en un principio se pagarían por un valor de 3 pesos mexicanos, terminaron con deudas de casi el doble. Lo que llevó al despido masivo de empleados, algunas empresas extranjeras dejaron la inversión en nuestro país.

Hablar de esta situación resulta importante para nosotros, todo este conflicto se traduce en un cambio político, económico y social. La economía de las familias se convirtió directamente en crisis, en pérdidas incalculables, perder grandes cantidades de dinero, negocios, casas, autos pero sobre todo el sentimiento de desvanecimiento de un futuro se traduce en que el gobierno no podía brindar más la idea de que con honestidad habría un país próspero, la corrupción se incrementó más, no todos estarían dispuestos a volver a comenzar a crear una fortuna, las oportunidades que más adelante se presentaran serían tomadas aunque fueran ilícitas, más que un cambio económico se generó un cambio en el pensamiento, en las ideas, en las opciones para sobresalir.

Podríamos pensar que este fenómeno económico no perjudica de ninguna manera a las políticas públicas en materia de seguridad, sin embargo, impactan

¹⁶⁹ Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

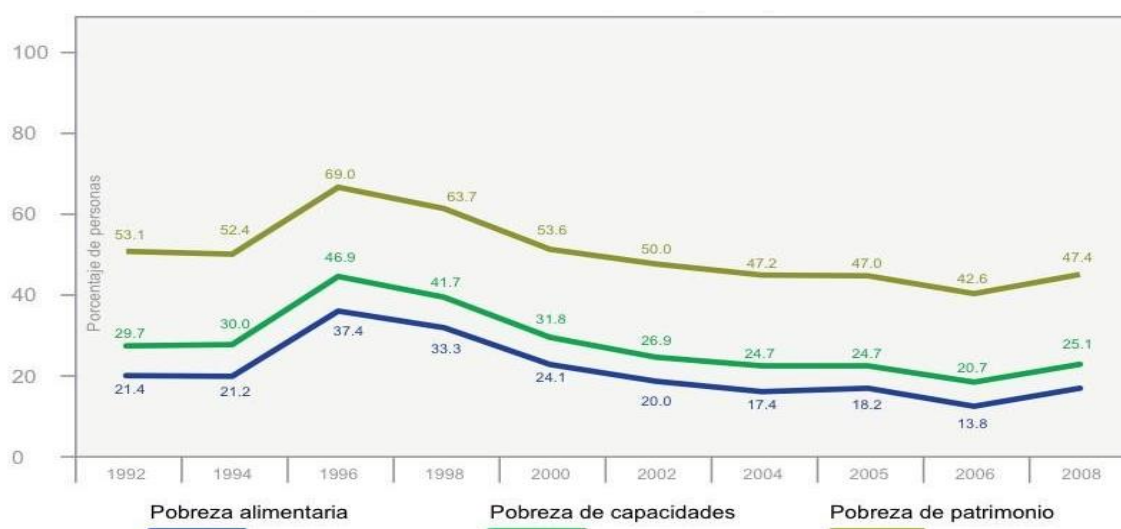
ANÁLISIS HISTÓRICO

de forma directa tanto en las líneas de acción como en la forma de administración.

La inseguridad, la educación los índices de pobreza cambian radicalmente a partir de esta situación, era hasta ese momento un aspecto que podía ser controlable incluso si el problema empezaba a desbordarse con incentivos económicos se podría mantener en calma a la sociedad.

4.1.3.1 Situación General del País 1994-2000

Como detallé en el punto anterior, el *error de diciembre* generó varios problemas dentro del contexto general del país. A continuación, analizaré las condiciones que a partir de ese momento y de la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se vivió en el país, este ejercicio nos ayudará a comprender de una mejor manera como un aspecto tan simple como lo es una mala decisión o una mala administración repercute de forma general cada rubro, por esto se resalta la idea de las políticas integrales, de no descuidar ni un solo aspecto de la sociedad, para lograr una mayor funcionalidad.



Gráfica 8
Incidencia de población en situación de pobreza
Fuente: CONEVAL estudio para 1992-2008

“Tras el periodo de ajuste posterior a las crisis económicas de la década de los ochentas, así como la paulatina apertura comercial de la economía mexicana, la última década del siglo XX inició con una etapa de

ANÁLISIS HISTÓRICO

crecimiento del Producto Interno Bruto total (PIB) cercano a 4% pero con altos niveles de inflación; lo anterior repercutió en una pérdida del poder adquisitivo de los salarios. La combinación de estos factores ocasionó que, a pesar del crecimiento observado, los niveles de pobreza se redujeran sólo marginalmente...”¹⁷⁰

Se observa en la gráfica número 8, que, tras la crisis económica de 1994, uno de los fenómenos que ocurrieron fue la caída de los salarios en por lo menos diez puntos porcentuales.

Se analiza también la situación de crisis que se vivió en los primeros dos años del sexenio del presidente Ernesto Zedillo en cuanto al empobrecimiento de patrimonio y pobreza alimentaria, que alcanza su máximo esplendor en 1996 con un mayor número en puntos porcentuales.

Indicador de Bienestar	Año			
	1984	1989	1992	1994
Ingreso original reportado	58.3	56.1	55.9	54.9
Ingreso con ajuste proporcional	13.8	20.5	21.5	22.4
Ingreso con ajuste por sector	28.5	32.6	31.3	31.8
Ingreso con ajuste salarial	15.6	25.1	23.8	24.4
Ingreso con ajuste p/sector salarial y no salarial	29.2	34.0	32.2	32.2
Consumo original reportado	60.4	59.2	57.9	57.4
Consumo con ajuste proporcional	29.5	36.5	36.4	37.0

Cuadro 8
Incidencia de la pobreza moderada
Fuente: ENIGH

En el cuadro 8 se observa la situación de disminución en puntos porcentuales en los indicadores de bienestar. Con un mayor margen (1984-1994) de una década comprendemos que la disminución en los diversos indicadores comienza a caer gradualmente desde la entrada al gobierno del presidente Carlos Salinas siendo más notorio finalmente con el *error de diciembre* y aunque aparentemente 3.5 por ciento no representa gran cosa, tiene un amplio rango de efecto negativo.

En materia de empleo de acuerdo a los datos y estimaciones de CONEVAL existe una caída importante en 1995 frente a una desventaja de

¹⁷⁰ La pobreza por ingresos en México 1992-2008, CONEVAL.

ANÁLISIS HISTÓRICO

crecimiento de población que rebasa por mucho los alcances del número de empleos contra el crecimiento de la población y las necesidades por mejorar las condiciones de vida.

La calidad en la vivienda actualmente y unos 13 años atrás ha mejorado, en ese momento muchas de las personas no contaban con un hogar de calidad la mayoría tenía piso de tierra, por lo menos un 46% de los que se conoce vivían bajo estas condiciones.

Otro punto que es necesario analizar son las condiciones en el nivel de educación que no fue un aspecto que se viera afectado, sin embargo, a diferencia de otros países en México sólo se incentivó e impulsó la educación primaria como principal política lo que quiere decir que en nuestro país la mayoría de la población tenía un nivel de educación de primaria, fueron muchas las políticas que se elaboraron en materia de educación que posteriormente analizaré más a detalle.

Y el aspecto más importante de nuestra investigación la seguridad pública, es un elemento que en ese momento no era una situación que estuviera fuera de control, sin embargo las políticas seleccionadas en materia de control de venta distribución y consumo de drogas, las promesas por parte del narcotráfico era más redituables que los negocios lícitos, describo una situación donde el descuido y la pobreza que se vivía era fuera de la metrópoli y se manifestaba en zonas rurales donde los apoyos eran mínimos, donde la educación era pobre, donde no importaba la producción agrícola; la promesa de sobresalir, de una esperanza de ser alguien, comenzó a cobrar fuerza en este sexenio.

4.1.3.2. La Administración Pública en el periodo de Ernesto Zedillo

La administración del entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León contó con los siguientes órganos administrativos de acuerdo con el artículo 26 de la LOAPF que a la letra estableció:

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- *Secretaría de Gobernación*

ANÁLISIS HISTÓRICO

- *Secretaría de Relaciones Exteriores*
 - *Secretaría de la Defensa Nacional.*
 - *Secretaría de Marina*
 - *Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
 - *Secretaría de Desarrollo Social*
 - *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.*
 - *Secretaría de Energía.*
 - *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.*
 - *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.*
 - *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
 - *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.*
 - *Secretaría de Educación Pública*
 - *Secretaría de Salud.*
 - *Secretaría de Trabajo y Previsión Social.*
 - *Secretaría de la Reforma Agraria.*
 - *Secretaría de Turismo.*
 - *Departamento del Distrito Federal.*¹⁷¹

Algunas de las Secretarías de la Administración del expresidente Carlos Salinas de Gortari fueron modificadas por presidente Ernesto Zedillo, la función en cuanto al PND, sobre coordinar y controlar la forma de elaboración pasa a ser una facultad de la SHCP ya que la Secretaría de Planeación y Programación se extinguió en la nueva administración.

El Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1995-2000) establece cinco objetivos fundamentales los cuales son:

¹⁷¹ D.O.F. 31 de mayo de 1995

ANÁLISIS HISTÓRICO

- I. Ejercer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regida plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Dentro de estos cinco puntos es para nosotros importante el segundo ya que aborda de forma directa el problema de la seguridad pública en nuestro país.

“A lo largo y ancho del país, los mexicanos han expresado su preocupación por la creciente inseguridad a que se enfrentan en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad social afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y, en pocas ocasiones lesionan irreparablemente la integridad e inclusive la vida de muchos mexicanos. Cuando estos delitos no se resuelven conforme a la ley, se quebranta seriamente el Estado de Derecho.”¹⁷²

El Plan dentro de sus aspectos interesantes brinda un apartado que habla de estrategias y líneas de acción específicamente en el área de Seguridad Pública una de las que más llama la atención es la que nos dice que para una eficiente administración en materia de Seguridad Pública es necesario la transparencia de las instituciones encargadas de este ámbito en cuanto a los recursos que utilizan para la materialización de las políticas públicas.

¹⁷² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

ANÁLISIS HISTÓRICO

Se busca también dentro de las líneas de acción las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública el cual contaría con algunas de estas características: estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y los riesgos de su labor; mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respecto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios. Se habla de la creación del Centro Nacional del Fomento Policial. Es muy importante para este PND la reorganización del sistema de policía, así como brindar mayores posibilidades económicas a los policías, era claro para ese momento que el mayor problema era la corrupción dentro del mismo esquema, en términos generales no puedes combatir al enemigo si tu principal elemento coopera con él.

Este plan a diferencia del PND del expresidente Carlos Salinas aborda de manera más extensa el problema de la seguridad pública, que ya para principios del gobierno del presidente Ernesto Zedillo era un problema que se comenzaba a considerar de gran magnitud. El esquema de manejar instituciones transparentes en materia de los recursos económicos empleados para la elaboración de las políticas públicas es una idea fundamental que no logró consolidarse, la corrupción en las diversas instituciones no sólo en las de Seguridad Pública era algo latente, las opciones para generar una fortuna eran muy pocas en ese momento y muchos servidores públicos prefirieron enriquecerse de manera ilícita.

La coordinación con los Estados y municipios es también algo indispensable para la elaboración de buenas políticas públicas, permite a la federación conocer aspectos que desde su posición no es posible ver, es posible crear mejores mapas de ruta, sin embargo, la coordinación municipal es algo que incluso aún en la actualidad no se ha desarrollado de manera concreta al menos en seguridad pública.

Dentro del PND 1995-2000 se busca combatir la pobreza en México que golpeaba al país, de esta manera al impulsar diversas líneas de acción se

buscaba una política integral que atendiera diversos aspectos que mantenían a la sociedad en la incertidumbre y que generaban problemas para el gobierno.

En cuanto a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), aunque hubo modificaciones a la LOAPF, las funciones en materia de seguridad pública se mantuvieron igual que las del sexenio del expresidente Carlos Salinas.

4.1.2.3. Programas en el periodo de Ernesto Zedillo

Es importante resaltar en materia de educación se continuó con las políticas modernizadoras, se fortalece el proceso de federalización de algunas zonas, se consolida el nivel básico escolar se logra una mayor coordinación entre los diversos órdenes de gobierno, así como de los distintos niveles educativos. Se brinda un gran número de becas a estudiantes por medio del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)¹⁷³ se trabajó en conjunto con este programa otras líneas de acción como lo son: Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja (PAED)¹⁷⁴, Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)¹⁷⁵, Programa de Educación Inicial (PRODEI)¹⁷⁶, entre algunos otros más, finalmente podemos hablar de la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

“En síntesis, se buscó impulsar la educación para reducir el analfabetismo, se planteó ampliar el programa de desayunos escolares, distribuir con mayor cobertura el abasto de productos como maíz, frijol, arroz, azúcar, abarrotes y mercancías generales; se incluyó la distribución de leche, la promoción de mejoramiento de vivienda mediante apoyos a la construcción; además de un sistema sobre el que se trabajo fue el de crédito a la palabra, el cual es un esquema financiero para promover la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda en zonas marginadas.”¹⁷⁷

¹⁷³ Programa PROGRESA, véase más en:

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago97/06ago97-1.html>

¹⁷⁴ PAED, véase más en: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista97_S3A1ES.pdf

¹⁷⁵ Ídem

¹⁷⁶ Ídem

¹⁷⁷ Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1995.

ANÁLISIS HISTÓRICO

PROGRESA se consolidaba hasta ese momento como una línea de acción de gran impacto, se coordinaba con diversas secretarías, como lo era SEDESOL, SEP, SSA; buscaba no sólo que los mexicanos recibieran un apoyo económico, sino que, por medio del conocimiento, la educación y las herramientas necesarias, se generara un cambio en el pensamiento y en la forma de vida, se busca que por ellos mismo comiencen a impulsarse y logren un cambio significativo.

Una vez analizada esta parte es necesario que estudiemos minuciosamente la parte correspondiente a la Seguridad Pública.

El 31 de diciembre de 1994, tras unos días de haber comenzado el periodo presidencial de Ernesto Zedillo, se publicaron en el DOF, diversas reformas la más importante para nosotros es la realizada al artículo 21 constitucional, la cual establece nuevas directrices para generar de esta manera una sola política pública en materia de seguridad pública en todo el país. A raíz de esto, el 11 de diciembre de 1995 se publicó la Ley que determina las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), fue hasta agosto de 1998 que se modifica el Reglamento Interior de la SEGOB, la cual determina la creación de un secretariado ejecutivo del SNSP.

Algunas de sus principales funciones son las siguientes:

- Establecer una política nacional de seguridad pública.
- Coordinar, a todas las instancias de seguridad pública de la Federación, Estados y Municipios, sin menoscabo de las atribuciones de su competencia.
- Formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas programas y estrategias en materia de seguridad pública.
- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.
- Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas de los servidores públicos de las instalaciones de seguridad pública.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Otro punto importante es la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) como parte de la Secretaría de Gobernación, creada el 4 de enero de 1999 sería un cuerpo de policial con facultades y atribuciones de prevención que integró en un solo organismo a antiguos cuerpos administrativos. Se establece como un elemento central que es punto clave para la lucha contra el crimen organizado y que, a raíz de este, se generan nuevas políticas, nuevos organismos. Se profundizará en el tema de PFP en los siguientes sexenios que tuvo una gran importancia, sin embargo, deseábamos hacer notar que la creación de este sistema fue realizado durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

La situación administrativa y de Programas para la adecuada aplicación de las líneas de acción determinadas en el PND emitido en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo fue totalmente congruente. A pesar del llamado error de diciembre, el país, con apoyo del extranjero y de seguir rigurosamente los planes pudo salir nuevamente a flote a pesar de encontrarse a centímetros de hundirse unos años atrás, sin embargo, aunque la situación fue favorable y aunque podemos hablar de una política integral aún seguimos concibiendo un descuido en muchas zonas del país, lugares donde los apoyos creados no llegaron. La continuidad en este punto es algo fundamental para un impacto a largo plazo, es decir que los efectos de las políticas públicas emitidas en el periodo 1994-2000 debieron tener un seguimiento para que los efectos que se alcanzaban a finales de 2000 tuvieran un efecto hasta nuestros días.

Al concluir el periodo del presidente Ernesto Zedillo ocurre algo que cambia todo, hablo del cambio político, de la alternancia política es decir de la caída del Partido hegemónico tras más de setenta años de gobierno, un nuevo esquema que brinda un nuevo panorama y, aunque la alternancia no es un aspecto negativo desde este punto implica un cambio en el esquema ideológico de trabajo.

4.2 La nueva Administración Pública Federal, Esquema Panista

En la elección del 2000 resultó ganador candidato del Partido Acción Nacional (PAN) el cambio en la forma de administración era una cuestión

ANÁLISIS HISTÓRICO

inminente, Acción Nacional representaba para la mayoría de la población un cambio en la vida política y social del país.

El Partido Acción Nacional tiene sus antecedentes en la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado por Manuel Gómez Morín dicho partido buscaba la institucionalidad de la democracia, logró su primera diputación en 1946, en 1952 contendió por primera vez a la presidencia, pero no es hasta el año 2000 que el PAN con el candidato Vicente Fox Quesada logra ascender a la Presidencia de la República.

El PAN posee estatutos centro humanista. Sus principios de doctrina fueron aprobados por la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 1939.

4.2.1 Análisis de las políticas públicas en materia de seguridad, emitidas en el periodo de Vicente Fox Quesada

Vicente Fox Quesada político y empresario mexicano, se desempeñó como presidente en el periodo 2000-2006 con su elección se inicia un periodo de alternancia en el que regirá por doce años el PAN.

Desde 1997 Vicente Fox manifestaba su interés por participar en las elecciones, tras dos años de campaña logró un histórico triunfo frente al PRI con casi el 42.5% de los votos.

El presidente Vicente Fox como candidato se propuso muchos objetivos, entre los que más destacan es concluir la situación de las muertes de Juárez situación que se vincula directamente con diversos orígenes, desde sectas satánicas hasta la intervención directa de narcotraficantes; el empleo y el apoyo a pequeñas y medianas empresas es también parte de las promesas que se realizaron en campaña.

La idea más interesante manejada bajo este concepto es la de un presidente que era como el pueblo, que se identificaba con éste, la imagen de un hombre de botas sombrero que sabe trabajar y que conocía la tierra, desde esa visión sería darle exactamente a la gente justo lo que necesita, alguien que conozca lo que se vive, no importó el conocimiento o la preparación convenció

ANÁLISIS HISTÓRICO

el carisma y la supuesta afinidad con los demás, una administración no tan frívola un Ejecutivo Federal del pueblo.

El comportamiento del entonces presidente Vicente Fox al exterior podría para muchos verse desde una forma graciosa de comportarse, sin embargo, generó mucha tensión al exterior, enfrentamientos con República de Cuba con la ya popular frase *vienes, comes y te vas* se vivió un alejamiento con diversos países de América del Sur (Argentina, Paraguay y Uruguay) generó también un problema profundo con Hugo Chávez presidente en ese momento de Venezuela fue uno de los problemas que dañó tan seriamente las relaciones diplomáticas que llevó a la remoción de los embajadores. También existió tensión entre México y Estados Unidos al no apoyar la guerra contra Irak.

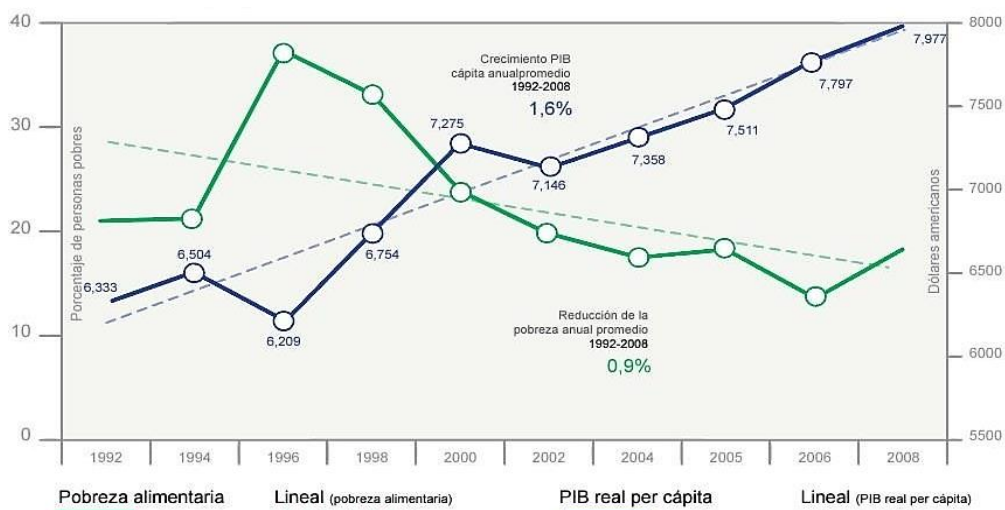
Como podemos darnos cuenta después de esta breve reseña sobre parte de las características políticas y diplomáticas, nos lleva al punto en que al menos de manera externa las relaciones se fueron resquebrajando. Podríamos pensar que el análisis anterior es realmente innecesario, sin embargo, tiene una lógica en nuestra investigación comprender los fenómenos que se vivieron en este sexenio al exterior nos habla de que al romper ciertas relaciones la coordinación internacional para el control de determinados aspectos que mantienen en crisis la seguridad nacional y la seguridad pública se ve perjudicada la situación como el tráfico de drogas provenientes del sur de América se ve afectado en el sentido de que no existe una comunicación entre los países.

4.2.2 Situación general del país 2000-2006

La situación del país en ese momento es una situación totalmente distinta a la situación que analizamos bajo el contexto del expresidente Carlos Salinas, existe una mayor apertura en la información, medios de comunicación el acceso a INTERNET ayuda mucho al gobierno federal a acercar a los ciudadanos a los programas o líneas de acción.

Comenzaré analizando los índices de pobreza, al ser uno de los factores principales que se ha deseado erradicar o por lo menos controlar desde sexenios anteriores, es fundamental que estudiemos que tan eficaces fueron las políticas públicas en esta materia.

ANÁLISIS HISTÓRICO

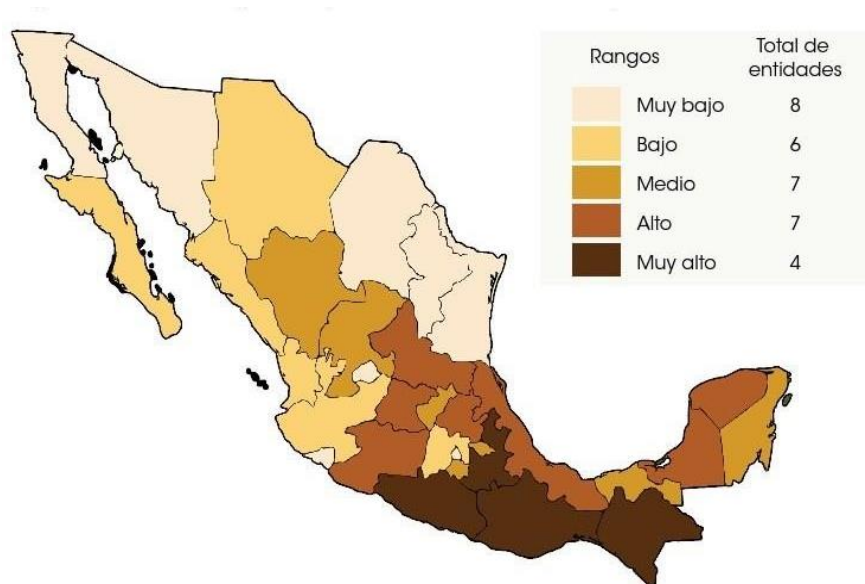


Gráfica 9
Pobreza y PIB per cápita
Fuente: CONEVAL

En la gráfica 9, podemos distinguir claramente dos indicadores totalmente opuestos uno de ellos es la pobreza alimentaria que alcanzó su punto máximo en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo y que ha bajado porcentualmente durante el gobierno del entonces presidente Vicente Fox y parte del gobierno del Presidente Felipe Calderón, sin embargo, aunque existe esta disminución no hay una estabilidad sino que en determinados periodos aumenta lo que nos ayuda a determinar que las políticas públicas en ciertos periodos no tienen el alcance necesario o simplemente no son lo suficientemente eficaces para controlar el problema desde el fondo.

Los niveles de pobreza alimentaria son notoriamente menores a los de años anteriores y, haciendo una comparación con las estadísticas antes utilizadas las políticas emitidas en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo son notoriamente eficaces y se ven reflejadas en la estabilidad del gobierno del presidente Vicente Fox.

ANÁLISIS HISTÓRICO



Mapa 2
Grafica de rezago social

El mapa 2 muestra en las diversas entidades los niveles de rezago social, diversos aspectos son contemplados para determinar esta situación, uno de ellos la pobreza, el análisis que se desarrollo fue realizado en 2005 lo que nos ayuda a determinar la situación que se vivía al final del sexenio del presidente Vicente Fox.

Observamos que los estados con mayor rezago son Chiapas, Oaxaca y Guerrero, curiosamente este último quien ha desarrollado problemas durante el periodo presidencial de Felipe Calderón, con un gran retraso encuentra el Estado Michoacán, posteriormente los estados de Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí, entre otros. Hago referencia a este grupo dado que el primer estado mencionado curiosamente se convierte en punto central de políticas públicas en el presente sexenio. Notamos que el estado Chihuahua se encuentra dentro de este mapa con un rezago moderado y la Ciudad de México se encuentra con un atraso casi nulo. Aspectos que también nos son interesantes pues Chihuahua se convirtió para el siguiente periodo en uno de los estados con mayor inestabilidad en materia de seguridad y la CDMX siempre con una visible percepción de estabilidad.

En cuanto a números, el presidente Vicente Fox mantuvo a la población en el rezago social, ni disminuyó ni aumento. El área de educación es uno de los

ANÁLISIS HISTÓRICO

aspectos que nos interesa, este sexenio (2000-2006) trabajó para eliminar el déficit que se venían arrastrando.

En cuanto a la incidencia delictiva se continuaba trabajando por el control, ésta a comparación de otros sexenios iba en aumento. Aunque en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo se había logrado una estabilidad debido a sus políticas públicas, los cambios realizados en esta administración generan un incremento en la incidencia delictiva.

La interrogante para muchos es si realmente era necesaria la creación de un organismo como la Secretaría de Seguridad Pública, para muchos, una de las mejores ideas alcanzando su mayor esplendor en el periodo presidencial de Felipe Calderón.

La violencia es uno de los principales factores que se incrementaban junto con la inseguridad, la forma en que comenzaban a organizarse y desarrollarse habla directamente de un aspecto de disciplina, que pondría en jaque al gobierno que no previó dicha situación.

En general y anticipándonos al análisis que realizaré puedo determinar que la política federal desarrollada en este sexenio, aunque tuvo aspectos importantes, se caracterizó por tener un perfil bajo, los intereses radicaban en otros puntos, y aunque bien se sabe los intereses son totalmente distintos según la administración, la importancia radica en la creación de políticas integrales y en la coordinación que debe existir entre los estados y municipios.

La esperanza sobre el tema de la alternancia mantenía estable el ánimo de la sociedad, la imagen de un *presidente del pueblo* mantenía altas expectativas sobre la idea de que al final los problemas se solucionarían y que cada mexicano en 2006 tendría un trabajo, los índices de la seguridad aumentarían, y la mayoría de la población tendría acceso a la salud, mejoraría el nivel de la educación y muchos otros aspectos más mejorarían, de acuerdo a lo prometido en campaña y en lo establecido al Plan Nacional de Desarrollo.

En relación a la prevención del delito, este sexenio trató de apoyar a la juventud mediante diversos programas e incluso reformas al Sistema Nacional de Justicia de Adolescentes con la modificación que se realizó al artículo 18

constitucional, lo irónico de esta situación es que la delincuencia organizada durante estos últimos años ha corrompido más a este sector que cualquier otro, somos conscientes que la situación de la delincuencia con violencia se encuentra en las manos de jóvenes.

4.2.3 La Administración Pública en el periodo de Vicente Fox

La administración del presidente Vicente Fox Quesada fue diferente a las anteriores mostrando modificaciones a la estructura que la constituiría, el artículo 26 de la LOAPF establece los siguientes órganos que conformarían la APF de este sexenio.

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- *Secretaría de Gobernación.*
- *Secretaría de Relaciones Exteriores.*
- *Secretaría de la Defensa Nacional.*
- *Secretaría de Marina.*
- *Secretaría de Seguridad Pública.*
- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- *Secretaría de Desarrollo Social.*
- *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.*
- *Secretaría de Energía.*
- *Secretaría de Economía.*
- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*
- *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*
- *Secretaría de Educación Pública.*
- *Secretaría de Salud.*

ANÁLISIS HISTÓRICO

- *Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*
- *Secretaría de la Reforma Agraria.*
- *Secretaría de Turismo.*
- *Consejería Jurídica.*¹⁷⁸

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) conservó la función para la organización del Plan Nacional de Desarrollo, aspecto que a continuación se estudiará para comprender de una mejor manera la integración de los nuevos órganos a la APF de presidente Vicente Fox.

La forma en que se organiza este PND, es diferente al esquema que se había desarrollado en planes anteriores, desde la ideología del cambio político es comprensible la forma en que se desarrolló, sin embargo, desde mi perspectiva es un PND demasiado disperso y poco preciso, no determina la forma en la que se dirigirá al país. Cuenta con dos puntos denominados: *México: hacia un despliegue acelerado* y *El poder Ejecutivo Federal, 2000- 2006* cada uno conlleva a su vez a diversos aspectos como lo son la transformación social, económica y política; las diversas políticas que se tendrían en las áreas ya mencionadas, así como la política exterior y la idea de un buen gobierno.

También consta de un apartado en el que se ubican los objetivos y estrategias que se desarrollarían en este sexenio que se denominó como *Área de desarrollo social y humano, Área de crecimiento con calidad y Área de orden y Respeto*, todos con los subtemas denominados: *Introducción, Antecedentes, Objetivos rectores y estrategias* y por último un apartado denominado *Compromisos con México*; ningún tema o subtema aborda directamente esquemas de educación, pobreza, trabajo y en el aspecto específico la seguridad pública.

Al profundizar dentro del PND de este periodo encontramos que dentro del punto siete, nominado: *Área de Orden y Respeto* se menciona un estudio específico del problema que desde la visión panista se vivía en la seguridad pública.

¹⁷⁸ D.O.F. 31 de mayo de 2001

ANÁLISIS HISTÓRICO

“7.3.7 Seguridad Pública. La inseguridad pública (sic) es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta caracterizado por el incremento de la 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.”¹⁷⁹

De esta manera nos da un contexto de lo que en ese momento se cree que es la realidad del problema para posteriormente hablar del objetivo rector y así hacer mención de las estrategias a desarrollar, haré una breve mención de las líneas de acción que se establecieron para lograr la estabilidad en este sector durante este periodo presidencial.

El primer punto es la prevención del delito para garantizar la seguridad ciudadana, activar diversas políticas públicas que ayudaran al desarrollo integral de la sociedad en conjunto con el sistema de policía. Una reforma integral en el sistema, busca cambiar desde su origen el esquema de seguridad pública desde el marco de policía hasta la reinserción social cuando la persona ya ha delinquirido. Llama la atención el siguiente punto, hablar de la erradicación de un sistema llamado corrupción era uno de los aspectos más ambiciosos dentro de este esquema, la situación es compleja, no hay forma de generar una nueva visión con los mismos viejos lobos. La reestructuración del sistema penitenciario, es en muchas ocasiones la forma más fácil de solucionar problemas de inseguridad, aquel que se considera como conflicto para el sistema así fuera por un delito menor termina en la cárcel, y como se sabe la cárcel es la instancia final para formar personas que la sociedad determina como elementos negativos, no podía seguir permitiendo esta situación por lo que se decidió abordar desde este enfoque de la inseguridad el tema de la reestructuración del sistema penitenciario.

Ahora que comprendemos de una mejor manera la forma en que se veía la seguridad pública desde la óptica del PND 2001-2006, y que entendemos, lo

¹⁷⁹ Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

ANÁLISIS HISTÓRICO

que realmente se deseaba era un cambio desde las entrañas de la seguridad pública, es necesario hablar de la Secretaría de Seguridad Pública.

La Secretaría de Seguridad Pública se incorpora a la Administración Pública Federal en un artículo 30 Bis, con un total de veintiséis funciones todas encaminadas a la generación de un sistema eficiente y eficaz de políticas públicas en materia de seguridad pública. Mencionaremos a continuación algunas de las funciones que se enuncian en el artículo antes mencionado.

“Artículo 30 bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Desarrollar las políticas de la seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de los delitos; (Fr I)

II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal; (Fr. II)

III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública; (Fr. III)

IV. Representar al Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; (Fr. IV)

V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; (Fr. VI)

VI. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad, en los delitos del fuero común; (Fr. VII)

VII. Organizar, dirigir, administrar y supervisar a la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño

honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario; (Fr. X)

VIII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de los delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos. (Fr. XII)

IX. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar la información para la prevención de los delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos; (Fr. XIII)

X. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito; (Fr. XV)

XI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o el Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente...(Fr. XXI)”¹⁸⁰

La óptica aquí manejada es un cambio radical en el sistema original, resultaba poco funcional hasta ese momento para el país, desde este pensamiento eran ya demasiadas las funciones que poseía la SEGOB, y se descuidaba este aspecto. La seguridad pública a cargo de un nuevo organismo con una nueva visión, con la finalidad de ser “no corruptos” de ser “transparentes” y de estabilizar al país, era la mayor promesa de esta institución, que más tarde se convirtió en el eje central del siguiente sexenio.

¹⁸⁰ Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001

ANÁLISIS HISTÓRICO

Es necesario comprender la figura de la SSP que en ese sexenio se había conformado. De acuerdo a su Reglamento Interno la Secretaría contaba con las siguientes unidades administrativas:

- Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial;
- Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos;
- Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal;
- Subsecretaría de Evaluación y Desarrollo Institucional;
- Oficialía Mayor;
- Coordinación General de Asuntos Jurídicos;
- Coordinación General de la Plataforma México;
- Dirección General de Comunicación Social;
- Dirección General de Asuntos Internacionales;
- Dirección General de Coordinación y Desarrollo de Policías Estatales y Municipales;
- Dirección General de Seguridad;
- Dirección General de Prevención del Delito;
- Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana;
- Dirección General de Derechos Humanos;
- Dirección General de Normatividad y Desarrollo Penitenciario;
- Dirección General de Traslado de Reos y Seguridad Penitenciaria;
- Dirección General de Planeación y Evaluación;
- Dirección General de Transparencia y Mejora Regulatoria;
- Dirección General de Profesionalización y Normatividad de Carrera Policial;
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- Dirección General de Recursos Humanos;

ANÁLISIS HISTÓRICO

- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- Dirección General de Obras Públicas y Servicios;
- Dirección General de Sistemas Administrativos

Además, contaba con los siguientes Órganos Administrativos Desconcentrados:

- Consejo de Menores.
- Policía Federal.
- Prevención y Readaptación Social.
- Servicio de Protección Federal.
- Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.

La Secretaría contaba con una estructura al interior similar a la de todas las Secretarías de Estado, sin embargo lo interesante de su organización son las subsecretarías, Direcciones Generales y OAD's, que dan un nuevo giro a la forma de regular la seguridad pública; me refiero a una Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial y una Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos, es decir que se le brinda una mayor importancia al esquema de policía, aspecto que se comenzaba a estructurar desde el sexenio del entonces presidente Ernesto Zedillo. Sin embargo, nunca se había pensado en brindar mayores herramientas y crear un sistema de inteligencia que ayudara a desarrollar eficientemente todo el sistema y esquema, aunque este aspecto en un primer plano sonó para muchos como una situación de serie televisiva estadounidense, proporcionar mejores herramientas ayuda a no estar en un estado de desventaja.

La Policía Federal Preventiva (denominada así desde el periodo presidencial de Ernesto Zedillo hasta la reforma elaborada por el presidente Felipe Calderón), como analizamos ya, es un órgano que fue creado durante el periodo de Ernesto Zedillo, sin embargo, juega un papel importante durante este sexenio por lo que a continuación estudiaré más a detalle este aspecto.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Tiene su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su fundamento legal lo ubicamos dentro de la Ley de Policía Federal en su artículo 1.

“Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional, en materia federal en lo relativo a la organización y funcionamiento de la Policía Federal, en el ámbito de competencia que establece esta Ley y las disposiciones aplicables. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.”¹⁸¹

Para comprender de una mejor manera el esquema analizaré algunos artículos de la ley antes mencionada, los principios rectores los ubicamos en el artículo 3 de este ordenamiento que a la letra establece:

“Artículo 3. Serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones que en materia de prevención y combate de los delitos le competen a la Policía Federal, los de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹⁸²

La Policía Federal Preventiva no sólo está encaminada al combate de la delincuencia, aborda un esquema que resulta ser mucho más amplio, como lo establece el artículo 3 de la ley mencionada, retoma uno de los puntos de mayor interés de este trabajo de investigación. Además, establece el respeto a los Derechos Humanos, todo bajo el esquema que debe seguir una correcta administración.

En cuanto al ámbito de su jurisdicción, puedo decir que:

En general la Policía Federal Preventiva puede intervenir para salvaguardar la integridad de las personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos; así como prevenir la comisión de delitos en:

- a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, los

¹⁸¹ Diario Oficial de la Federación, 25 mayo 2011

¹⁸² Ídem

ANÁLISIS HISTÓRICO

recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares.

b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos.

c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de entidades y dependencias de la federación.

d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal.

e) En todo el territorio nacional en el ámbito de su competencia.

La Agencia Federal de Investigación (AFI), creada por decreto del Ejecutivo y publicado en el DOF el 1 de noviembre de 2001, resultado de una política pública en materia de seguridad pública que se genera como posible solución a romper con el esquema tradicional y poco eficiente de Policía Judicial Federal.

Daba paso con esto a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos más específicos bajo un perfil profesional que garantizara la eficiencia y eficacia, coadyuva a la procuración de justicia pronta y expedita. AFI resulta tener gran importancia dentro del sexenio del presidente Vicente Fox, incluso fue calificada como una de las policías más ejemplares por todo el esquema de estándares internacionales.

Tras este breve análisis concluimos que la forma en que se ejecutó la APF en el periodo del presidente Vicente Fox, fue algo que resultó novedoso, incorporar un esquema nuevo a la seguridad pública significó desde esta óptica una situación que brindaría posibles soluciones al control de la inseguridad, sin embargo, como he determinado a lo largo de esta investigación no es suficiente con la creación de instituciones, es por lo que analizaré los programas implementados en este periodo.

4.2.4 Programas implementados en el periodo del presidente Vicente Fox Quesada

Programa Nacional de Seguridad 2001-2006, un programa que resulta basto desde la perspectiva de quien lo analiza, encontramos diversos aspectos que se activarían con esta línea de acción y que se implementaron durante este sexenio, retomando en este programa la conciencia de un problema que deriva desde la crisis de 1994, el deterioro en materia de empleo, los salarios que resultan insuficientes generan desde el mapa de ruta creado en este programa, conductas antisociales, la necesidad de estabilidad y de pertenencia a un grupo no excluyente, estimuló la delincuencia.

Es también evidente que este hecho nos lleva directamente a pensar en la corrupción que se generó durante periodos anteriores, es como hablar de una infección mal tratada; con los cambios en la estructura se pretendía generar un remedio para el problema, sin embargo, no es una situación en la que se pueda jugar a lo bueno y a lo malo, lo correcto e incorrecto, la visión debe ir siempre más allá del bien y el mal, sonando dentro del esquema filosófico de Nietzsche; se puede caer en un grave error frente a la sociedad determinado ciertas cuestiones. Lo que se pretende es empezar de cero y generar confianza.

Con este programa, entendemos que este gobierno era consciente de la trascendencia de los grupos de delincuencia organizada, los estudios realizados muestran el descuido a determinados estados de la República, la corrupción posiblemente era ya un *virus* que no se iba a combatir con un antibiótico común, la coordinación (fallida) era el pilar para la consolidación de una verdadera línea de acción.

Todo prácticamente se apostó a la prevención del delito, aspecto que resulta positivo para toda línea de acción incluso se habla de la readaptación social, aspecto que es interesante ya que las cárceles muchas veces se les considera la escuela de los criminales, el resentimiento social que se aprende ahí es algo que daña al sistema.

Sin embargo, esta prevención, no logró que la sociedad que formaba parte de las empresas del narcotráfico se sintiese dentro de los esquemas de la prevención incluidos dentro del sistema, sí la prevención no es incluyente estará destinada a fracasar.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Los proyectos que se realizaron en los demás sentidos, como fue el *Programa Oportunidades* trataron de continuar con la erradicación de la pobreza, es un plan encaminado a incrementar los niveles sociales en la población mexicana, así como la economía. Se pretende generar igualdad entre los mexicanos. Este sistema proviene de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), pero se coordina directamente con otras secretarías como lo es Secretaría de Educación Pública (SEP) y Secretaría de Salud (SSA). Aunque la cobertura de este programa es buena en ese sexenio y en la actualidad la brecha que existe en la *igualdad* sigue siendo amplia.

La educación en el periodo presidencial de Vicente Fox, fue descuidada. Aunque existieron programas que apoyaban al sistema educativo no fueron lo suficientemente funcionales.

Concluyo con la idea de que poseer un esquema institucional no es suficiente para la solución del problema, comprendemos que no basta crear una Secretaría nueva para controlar la incertidumbre, no basta con generar programas que atiendan un único sector. El presidente Vicente Fox poseía e ideas novedosas respecto a la figura que debía controlar la seguridad pública, pero, el problema radica en la situación de tener ideas sin un enlace sin una continuación.

Al finalizar el sexenio del Presidente Vicente Fox, México se encontraba institucionalmente fortalecido, sin embargo, las políticas desarrolladas fueron débiles, no se atacó la raíz del conflicto provocando con esto que el crecimiento del narcotráfico se incrementara, el problema se hizo latente para los estados del norte, estados fronterizos con Estado Unidos de América, lo cual resulta lógico desde el análisis del inicio de este capítulo, nunca se comprendió la importancia de en primer lugar emitir políticas que no incrementaran la brecha de la desigualdad y dos los fenómenos que ocurrían al norte a tener mayor estabilidad con negocios como la droga

Ahora que se piensa que la inseguridad es un problema que en ese momento se encontraba sólo al norte del país, comprendemos mejor que es errado sólo mirar una parte de la realidad, el conflicto también explotó años más

adelante en los estados de Guerrero y Michoacán. Y seguirá adentrándose en más estados mientras solo se siga viendo por partes los problemas.

4.3 Políticas Públicas en Seguridad, emitidas por Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, abogado y político mexicano, miembro del partido político Acción Nacional, posee una visión política muy particular, se opone a la despenalización del aborto, a la eutanasia y se oponía al matrimonio homosexual, lo que posee lógica si se atiende a la visión conservadora que es característica del PAN además de tener una firme creencia religiosa.

Sus principales puntos en campaña atendieron directamente a la creación de más y mejores empleos, diciendo que él sería el “Presidente del empleo”, resulta ser una campaña llena de escándalos al estar también postulado como candidato Andrés Manuel López Obrador, fue una contienda que se realizó tratando de desacreditar a ambos candidatos, finalmente las encuestas a dos semanas antes de las elecciones mostraron porcentajes demasiado cerrados, que incluso era imposible determinar algo estadísticamente viable. El resultado favoreció a Felipe Calderón Hinojosa, aspecto que resultó incomprensible para el candidato Andrés Manuel López Obrador, quien acusó de fraude electoral.

Como presidente su primera acción fue nombrar a los secretarios de Defensa Nacional, Seguridad Pública y Marina. Comenzando con esta acción lo que sería el eje central de sus políticas en México, es decir un interés enorme por recuperar la seguridad pública, cambiando con esto lo que se había establecido en campaña dejando al empleo como una acción secundaria.

4.3.1. Situación general del país 2006-2012

“Al finalizar la gestión del presidente Fox, las obligaciones expresadas en las bases de coordinación del SNSP no se habían cumplido en su totalidad: los registros nacionales de armamento y personal no eran confiables, la red encriptado en telecomunicaciones no abarcaba todas las zonas del país, los recursos otorgados a través de FAPS mostraron

ANÁLISIS HISTÓRICO

subejercicios año tras año; por eso se debieron replantear los objetivos del SNSP y la manera de alcanzarlos.”¹⁸³

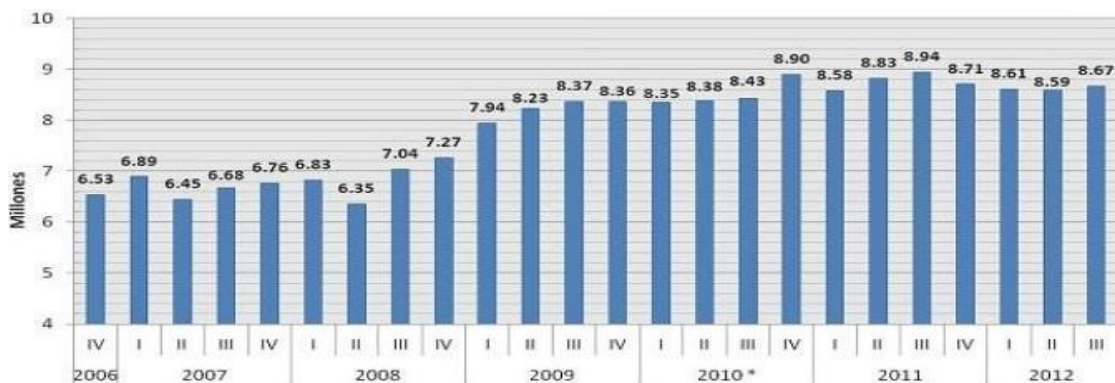
En palabras de Jaime Arredondo tenemos en un primer plano un desajuste interno dentro de las instituciones creadas hasta ese momento pues la problemática comenzaba a radicar en la situación de que eran las mismas personas que se inclinaban por un sistema de corrupción, los cambios no se habían generado en las raíces más profundas del país la situación municipal seguía siendo la misma que años atrás, en realidad no existía un trabajo de coordinación con cada uno de los órdenes de gobierno.

El problema de la pobreza sigue siendo en ese momento un aspecto descuidado y que es un punto estratégico para el crimen organizado, para el dos mil seis había un total de 46.5 millones de mexicanos en situación de pobreza, esta situación se incrementó en el transcurso del sexenio para dos mil doce el número se incrementó considerablemente a un total de 61, 350, 435. La cifra anterior representa dos cosas, la primera es que las políticas implementadas eran deficientes y que el subsistema económico seguía produciendo esquemas de desigualdad, que a su vez seguían repercutiendo en la exclusión de ciertos sectores de la sociedad que fueron atraídos por el negocio de las drogas; en segundo lugar, la sesgada visión del entonces presidente Calderón a no dar más fuerza a los programas sociales y de prevención.

En cuanto al empleo de acuerdo a datos estadísticos de INEGI, los empleos generados durante ese sexenio fueron más en el área informal que el área formal, el desempleo y los salarios era y es un aspecto latente para 2012 existía un total de 8.7 millones de personas desempleadas, durante todo este tiempo el incremento desmedido en los precios de los productos de primera necesidad a comparación del incremento salarial, resulta realmente una burla.

¹⁸³ Op Cit, Nota 128

ANÁLISIS HISTÓRICO



Gráfica 10

Población desempleada 2006-2012

Fuente: Centro de Análisis multidisciplinario de la Facultad de Economía, UNAM

La gráfica número 10 señala la evolución del desempleo, no sólo al inicio del sexenio sino al finalizar que no fue tan alto como en dos mil diez, sin embargo, es una cuestión que obviamente se salió de control y que en ese sentido impacta directamente con la condición de inseguridad que se vive actualmente en el país.

Las políticas implementadas en el sexenio de Felipe Calderón en materia de seguridad tuvieron dos características, la primera es que la seguridad pública se militarizó y la segunda es que muchas de las políticas se sectorizaron, es decir se atendieron de forma particular ciertos estados, por lo que a continuación analizaré las políticas aplicadas a cada sector.

La situación que se vivía en el Estado de Guerrero, era un ola de homicidios cuyos datos son exorbitante, INEGI reporta que de 2005 a 2011 el número aumentó en un trescientos por ciento, esto hizo que se impulsaran dos estrategias para controlar la inseguridad y violencia que se vivía, esto en coordinación con el Gobernador Zeferino Torreblanca y más tarde en 2011 se impulsó el programa *Guerrero Seguro* en ambas líneas de acción existió una intervención directa de Policía Federal, el Ejército y la Marina. Desde 2005 (es decir desde el periodo presidencial de Vicente Fox), los titulares de los periódicos se tornaban en ejecuciones, persecuciones, balaceras. Calderón ante esta situación decidió seguir una línea de acción que confrontaba a los grupos delictivos.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Otro estado que se debe analizar es el del Estado de Chihuahua, que en un momento determinado experimentaría una ola implacable de violencia que a su vez generó una situación de inseguridad e incomodidad para los habitantes, este problema de violencia e inseguridad comienza con las raíces en los feminicidios cometidos desde la década de los 90's, este tema comenzó a salirse de control al ser un territorio estratégico para la exportación de las drogas, como lo mencionamos con anterioridad los territorios al norte son el punto específico para que una vez que los estupefacientes, o la mercancía ilícita ha sido industrializada sea transportada a otros lugares para su venta, además de que no son sólo las drogas sino en también de la trata de personas, la venta de órganos, la venta ilegal de armas de fuego y un sinfín de cosas, que apenas se está conociendo, por mucho tiempo se pensó que el causante de todo los males era sólo la droga, concebida así como una figura que al ser regulada se reduciría la violencia y con ello el problema de seguridad, el conflicto no radica en que vendas marihuana o cocaína la situación radica en el reclutamiento de jóvenes, en la violencia por defender la zona, en las ejecuciones, en las demás áreas ilícitas que se cometen, aun cuando controles el negocio, no puedes cambiar toda la forma de pensar y de organización de los grupos delictivos.

En Ciudad Juárez Chihuahua la violencia alcanzó su máximo esplendor en el año 2010, aun cuando la atención del Gobierno Federal y Estatal se centró en este punto apenas en 2011 se logró disminuir los índices de asesinatos cometidos en esta zona, lo alarmante de esta situación es el hecho de que se comenzó a ver como una situación normal entre los habitantes, quienes comenzaron a acostumbrarse a ver los asesinatos como algo normal.

Algo muy similar sucede en Tijuana donde los factores económicos, sociales, demográficos y culturales y ser un punto fronterizo lleva a que se desate la violencia e inseguridad, no sólo es como he determinado en el párrafo anterior, la droga que posees o que traficas, es una cuestión que vives todos los días, la pobreza, la desigualdad, la exclusión social te acorralan y si no hay una salida muchas veces caes en las redes de lo que muchos determinan como un camino fácil y lo que en realidad se debería determinar en muchas ocasiones como un único camino.

ANÁLISIS HISTÓRICO

La corrupción y la facilidad con la que se vulnera el estado de derecho en Tijuana hacen de este un lugar propicio para generar la cultura de la ilegalidad, este desapego de lo legal ha permeado tanto la esfera de la autoridad y el poder, que el control de la sociedad fue muy fácil de tomar por grupos delictivos.

Todos estos puntos mencionados llevaron a Tijuana a convertirse en uno de los lugares con más índice de violencia, la corrupción generada ahí es algo que deberá combatirse con un poco más que los simples buenos deseos de determinados programas sino con soluciones integrales que ataquen el problema de la corrupción.

Es importante señalar que estos fueron algunos de los focos de atención durante su sexenio, sin embargo, en sus políticas públicas para el combate al crimen organizado jamás hubo conexión entre sus puntos críticos, y tampoco existió una política clara para estados del centro y sur del país.

4.3.1.1 Principales Grupos delictivos

Para el periodo presidencial de Felipe Calderón los principales grupos delincuenciales eran los que se señalan en el siguiente mapa (Mapa 2), pese a que en el mapa podemos notar que las áreas controladas por los cárteles eran diversos estados, reitero que las líneas de acción en su mayoría estuvieron concentradas en la zona norte.



Mapa 2
Principales Cárteles en México

ANÁLISIS HISTÓRICO

Tal y como fue mencionado al principio de este capítulo, tras la detención de Miguel Ángel Félix Gallardo los territorios que el controlaba fueron repartidos, algunos teniendo actividad en el periodo de Felipe Calderón.

Los Arellano Félix encabezan el llamado *Cártel de Tijuana* asentados principalmente en la frontera noroccidental, sin embargo, tienen presencia en el sur y sureste del país, se piensa que existe vinculación con cárteles de Colombia para la introducción de droga a los Estados Unidos.

El cártel del Golfo con influencia en trece estados del país trabajando hasta ese momento con los *Zetas* para controlar diversos estados de la República y a su vez realizar trabajos de ajustes de cuentas.

El Cártel de Sinaloa, controlado hasta hace unos meses por Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, quien se fugó de prisión en 2001, operaba en la región del pacífico norte ampliando su territorio desde su fuga hasta la zona centro y sur del país, considerándose sólo a él pues la ruptura con el cártel de Sinaloa tras la supuesta negociación de su hijo llevó a enfrentamientos que, a lo largo de 2008, dejó en Sinaloa un saldo de 1,156 ejecuciones.

El cártel de Juárez representada por la familia de los Carrillo Fuentes con supuesta influencia en 21 estados de la República alcanza su máximo esplendor con Amado Carrillo Fuentes quien se supone muriera en una intervención quirúrgica de cambio de rostro; considerada como la mayor organización criminal de América Latina, participando Vicente Carrillo, Rodolfo Carrillo, Ismael Zambada y Joaquín Guzmán Loera, definida por Jorge Fernández Menéndez como un *holding*, la unión de los grupos más poderosos.

Lo que comenzó como una unión sencilla de familias que buscaban mejores oportunidades, hasta este momento había evolucionado a tal punto de ser organizaciones complejas con interacción directa en el sistema social, estas organizaciones que empezaron en ciudades o ciertas regiones de algunos estados, para ese punto ya controlaban entre 10 y 20 estados, si bien es cierto, que desde la época de Félix Gallardo habían nexos con los principales cárteles del sur de América, para 2006 llevar la droga de Colombia a Estados Unidos se realizaba con estrategias y tecnología.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Los narcotraficantes se habían apoderado de regiones importantes para sembrar y cosechar estupefacientes, especialmente marihuana y la amapola, áreas rurales en las que, o se apoderaban de su conducción gubernamental, ya fuera por la vía electoral pagando las campañas de los candidatos locales, o por la fuerza, mediante estrategia de ofrecer a las autoridades la disyuntiva de que si aceptaban sus condiciones tendrían *plata* y si no tendrían *plomo*.

Estar ante tal magnitud de organización criminal fue una de las excusas perfectas para el mandatario Felipe Calderón para militarizar la seguridad pública, la incapacidad de contener y solucionar el problema llevo a tener en las calles a los militares, mismos que no estaban entrenados para enfrentar problemas de seguridad pública, y sin embargo en pleno 2019 sigue siendo la estrategia para solucionar el problema.

Por otro lado, la juventud mexicana se veía corrompida, tal es el caso de los niños sicarios, como lo es el tema de Edgar Jiménez Lugo conocido y estigmatizado como *Ponchis, el niño sicario*. Inició su carrera criminal a los 11 años con el asalto a un negocio, un año más tarde *levantado* y entrenado por Jesús Hernández Radilla, quien le entrenó bajo un régimen militar donde la tortura iba más allá de la violencia común; él era el encargado de degollar a las víctimas, desde esta visión es mucho más fácil reclutar niños, jóvenes y torcer su infancia.

Es una juventud que se encuentra a punto de ser perdida es el fin de todo, puedes perder a la sociedad adulta, puedes ya no poner la atención necesaria en ellos, pero los jóvenes, niños de un país son el motor y si ellos están comenzando a estar inmersos en un esquema de violencia, de corrupción, de inseguridad tienes dos posibles caminos, uno tomas las riendas del país y vas a combatir el *cáncer* que le está matando o bien dejar perder todo, el problema es que la *Guerra contra el Narcotráfico*, era también una guerra contra los menores inmersos en los cárteles.

4.3.2 La Administración Pública Federal en el periodo de Felipe Calderón

Al hacer un breve análisis por el contexto social, económico y político de México durante el periodo presidencial de Felipe Calderón, nos será más fácil comprender la forma en que organizó su administración, así como el Plan

ANÁLISIS HISTÓRICO

Nacional de Desarrollo y los programas que decidió implementar para recuperar la estabilidad del país mediante el control de la inseguridad.

La administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa contó con las siguientes secretarías:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

De acuerdo al artículo 31 de la LOAPF a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde de acuerdo a su fracción primera la proyección y

ANÁLISIS HISTÓRICO

coordinación de la planeación nacional de desarrollo, incorporando la participación ciudadana.

Por primera vez un PND se realizó en torno a ejes, cinco en total, el eje 1 titulado como *Estado de Derecho y seguridad* el segundo como *Economía competitiva y generadora de empleos*, el tercero como *Igualdad de oportunidades* el cuarto como *Sustentabilidad Ambiental* y por último *Democracia efectiva y política exterior responsable*. Resulta para nosotros fundamental enfocarnos en el primer eje que se desarrolla de la siguiente manera:

“Eje 1. Estado de Derecho y seguridad Estado de Derecho

- 1.1 Certeza jurídica*
- 1.2 Procuración e impartición de justicia*
- 1.3 Información e inteligencia*
- 1.4 Crimen organizado*
- 1.5 Confianza en las instituciones de públicas*
- 1.6 Cultura de la legalidad*
- 1.7 Derechos Humanos Seguridad Nacional*
- 1.8 Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio*
- 1.9 Seguridad fronteriza*
- 1.10 Cooperación internacional Seguridad Pública*
- 1.11 Prevención del delito*
- 1.12 Grupos policíacos”¹⁸⁴*

Se establece además que:

“La seguridad pública y Estado de Derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el Desarrollo Humano Sustentable. El gobierno debe ser capaz de sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respetan las disposiciones contenidas en la ley, a fin de garantizar la seguridad pública de todos los mexicanos. Es la propia ciudadanía la que proporciona información clave sobre la manifestación

¹⁸⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2017-2012

ANÁLISIS HISTÓRICO

pública del fenómeno delictivo. Bajo esa inteligencia, este plan propone integrar la participación de la ciudadanía al sistema de seguridad”¹⁸⁵

Incorporando no sólo elementos comunes que garanticen un estado de seguridad pública, elementos como la participación ciudadana como un esquema fundamental para lograr elaborar un mapa de ruta mucho más eficiente para las políticas públicas. Además, el PND establece también que:

“Una primera perspectiva para el avance de la seguridad consiste en aplicar el principio de prevención. En efecto, en la medida en que se establezcan condiciones de vida digna para más mexicanos y se protejan los derechos del ciudadano, la prevención del crimen avanzará considerablemente, al tiempo que se consolidará el goce pleno de los derechos y las libertades individuales.”¹⁸⁶

Se incorpora la prevención del delito que a diferencia del sexenio de Fox, que surgía como principal aspecto de la política pública en materia de seguridad pública, aquí nace como aspecto secundario pero indispensable que avanzara conforme la política principal vaya erradicando el problema de inseguridad.

Otro punto abordado por el PND en estudio es el siguiente:

“Una segunda perspectiva supone combatir y sancionar activamente la comisión de delitos mediante la mejora de los instrumentos con que cuentan las policías, los ministerios públicos y los peritos investigadores, así como la capacidad del sistema penitenciario. Es necesario establecer convenios de colaboración a nivel internacional con la finalidad de mejorar el combate al crimen organizado, particularmente el tráfico de drogas, de personas y de mercancía, delitos que afectan considerablemente al desarrollo humano.”¹⁸⁷

Retomando un aspecto que fue fundamental en el sexenio de su antecesor, pero que en ese punto no se convierte en eje fundamental de su línea

¹⁸⁵ D.O.F., 31 de mayo de 2007

¹⁸⁶ Ídem.

¹⁸⁷ Op Cit, Nota 184

ANÁLISIS HISTÓRICO

de acción sino en un tema secundario pero que repercute directamente en la política principal.

Dentro de las estrategias a seguir determinadas por éste PND, nos topamos con las siguientes:

“ESTRATEGIA 7.2 Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia del Gobierno Federal.

Las herramientas tecnológicas que se desarrollan en materia de información son base para que las diferentes instituciones avancen en su labor de generar inteligencia. El Gobierno Federal promoverá el fortalecimiento de los centros y sistemas de inteligencia para que apoyen a la profesionalización de la investigación en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, así como la mejora de la averiguación previa del proceso penal.”¹⁸⁸

Estableciendo pautas que no sólo se reducen al simple discurso sobre una línea de acción, sino al hecho de generar un cambio real, en el sistema, la falta de inteligencia y del uso de tecnologías, así como de determinados instrumentos, representaba un aspecto de desventaja frente a los grupos de delincuencia organizada, no se contaba hasta ese momento con las suficientes herramientas para verdaderamente enfrentar cara a cara el problema.

Sin embargo, este sexenio nos da de manera directa su estructura fundamental en el OBJETIVO 8 el cual a la letra establece que:

“ESTRATEGIA 8.1 Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.

El Gobierno está determinado a reducir los espacios en los que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular

¹⁸⁸ Op Cit, Nota 184

ANÁLISIS HISTÓRICO

para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado”¹⁸⁹

Incluyendo por primera vez en las políticas de seguridad pública a las Fuerzas Armadas, como punto estratégico ante un problema que resultaba de mayor magnitud.

También es destacable la *ESTRATEGIA 8.1 Implementar una policía integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobiernos para el combate al narcomenudeo*. Ya que es relevante en cuanto a que no es muy común el hecho de la conciencia de la coordinación pues siempre gira la seguridad pública y sus acciones en las políticas que ellos mismos generar sin tomar en cuenta el aspecto estatal e incluso municipal, que frecuentemente resultan ser los más afectados. Atender el aspecto del narcotráfico como aspecto que mantiene en jaque a la seguridad pública pero no sólo desde la visión macro, sino considerar al pequeño negocio es una visión acertada, pues se atiende ambos puntos que mantienen acorralada a la sociedad.

La parte criticable es que los militares no poseen la preparación para tener funciones de seguridad pública y mucho menos para actuar siempre con el respeto debido a los derechos humanos, los narcotraficantes eran el enemigo por combatir y en la batalla muchas veces hubo irregularidades que son justificadas por las normas militares.

Otro tema que es importante para el análisis del PND en estudio es que como parte de la política en materia de seguridad se integran elementos como es el combate a la corrupción para brindar mayor confianza en las instituciones, resulta fundamental para que todo salga a flote, la sociedad debe dejar de ver a las instituciones gubernamentales como su principal enemigo; se desarrolla la idea de la transparencia que como bien he establecido antes este es uno de los pilares para el éxito de una política pública, las instituciones y el gobierno en general serían transparentes en cada paso que se diera, fortaleciendo nuevamente con esto la seguridad de que el gobierno es quien velaría por las

¹⁸⁹ Op Cit, Nota 184

ANÁLISIS HISTÓRICO

personas. Estos dos puntos (transparencia y lucha contra la corrupción) deben estar siempre unidos con la finalidad no sólo de tener un gobierno confiable sino políticas públicas exitosas.

En cuanto al diagnóstico realizado en materia de seguridad pública, se establece lo siguiente:

“En México existen alrededor de 350 mil elementos de policía que forman parte de 1,661 corporaciones en tres órdenes de gobierno. El 89.3% de los cuerpos de policiales preventivos a nivel nacional pertenecen a los ámbitos estatales y municipales, y son los que tienen mayor contacto ciudadano. En tanto, la policía de investigación representa apenas el 10.7%, con 37 mil 493 efectivos a nivel nacional.

Con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999 y de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2000, el nivel académico requerido para ingresar a los cuerpos de policía federal es de bachillerato y licenciatura respectivamente sin embargo, en otros cuerpos policíacos el requerimiento es menor.”¹⁹⁰

Una vez analizados los temas de Seguridad Pública en el PND del presidente Felipe Calderón Hinojosa es necesario proceder al estudio de las Secretarías que ayudaron al desarrollo de las políticas públicas en dicho sector.

Comenzaré por la Secretaría de Seguridad Pública la cual encontraba su fundamento en el artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal misma que establece las siguientes funciones:

“Artículo 30 bis. - A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;*

¹⁹⁰ Op Cit, Nota 184

ANÁLISIS HISTÓRICO

II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;

III. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

IV. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

XI. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

XII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

XIII. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

XVIII. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XIX. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de

ANÁLISIS HISTÓRICO

peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;”¹⁹¹

Esta fue una de las Secretarías más importantes durante el sexenio del presidente Felipe Calderón al interior contaba con los siguientes órganos administrativos, de acuerdo al Reglamento interior de dicha Secretaría.

“Artículo 3.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados siguientes:

- *Subsecretaría de Planeación y Protección Institucional;*
- *Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana;*
- *Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal;*
- *Subsecretaría de Tecnologías de la Información;*
- *Oficialía Mayor;*
- *Unidad de Información y Análisis;*
- *Unidad de Asuntos Jurídicos;*
- *Unidad de Administración e Infraestructura;*
- *Coordinación General de la Plataforma México;*
- *Dirección General de Gestión de Servicios de Tecnologías de Información;*
- *Dirección General de Desarrollo Tecnológico;*
- *Dirección General de Planeación y Evaluación;*
- *Dirección General de Seguridad Privada;*
- *Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana;*
- *Dirección General de Derechos Humanos;*
- *Dirección General de Política Penitenciaria;*
- *Dirección General de Desarrollo Penitenciario;*
- *Dirección General de Transparencia y Mejora Regulatoria;*

¹⁹¹ Diario Oficial de la Federación, 31 de Mayo de 2007

ANÁLISIS HISTÓRICO

- *Dirección General de Comunicación Social;*
- *Dirección General de Análisis Estadístico y Prospectiva;*
- *Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;*
- *Dirección General de Recursos Humanos;*
- *Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;*
- *Dirección General de Obras Públicas y Servicios;*
- *Dirección General de Sistemas Administrativos;*
- *Dirección General de Procedimientos Constitucionales;*
- *Dirección General de lo Consultivo;*
- *Dirección General de lo Contencioso, y*
- *•Órganos Administrativos Desconcentrados:*
- *Policía Federal;*
- *Servicio de Protección Federal;*
- *Prevención y Readaptación Social;*
- *Consejo de Menores, y o*
- *Centro de Investigación y Estudios en Seguridad.”*

En cuanto a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, en su artículo 11 establece las siguientes funciones que resultan de relevancia:

Artículo 11.- Corresponde a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana:

- I. Coordinar, actualizar y perfeccionar las políticas de seguridad pública en materia de prevención social del delito a través de la realización de estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geodelictiva y tendencias históricas, en coordinación con las autoridades competentes de las entidades federativas y municipales;*
- II. Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan conductas*

antisociales e identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo y sus correlativos factores de protección;

III. Construir esquemas de análisis de las causas generadoras del delito, a fin de proponer programas acordes para desactivar sus efectos y atacar sus factores estructurales;

IV. Desarrollar las políticas, programas y proyectos en materia de prevención social del delito y supervisar la ejecución de acciones por parte de la Secretaría;

V. Establecer y coordinar los vínculos institucionales con las autoridades e instancias responsables de la prevención social del delito y participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno, así como con la sociedad civil para discutir y perfeccionar el impacto de las políticas públicas en la materia, teniendo como eje el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública;

VI. Crear y definir estrategias que permitan fomentar la participación ciudadana en la prevención social del delito;

VII. Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas implementados por las autoridades competentes...¹⁹²

La idea de las funciones que poseía esta Subsecretaría resulta interesante pues dentro de sus encomiendas se encuentran contenidas características de un gobierno abierto, lo que debió permitir un acercamiento a la sociedad, y por tanto quizá a un mejor entendimiento de las necesidades, además de haber funcionado de manera íntegra, habría sido útil para poder entender que la problemática tenía otras vertientes que también debían ser atendidas

Por otra parte, como hicimos mención en el PND es fundamental el uso de las tecnologías por lo que también mencionaremos las funciones que tenía a su cargo la Subsecretaría de Tecnologías de la Información.

¹⁹² D.O.F. 31-mayo-2007

ANÁLISIS HISTÓRICO

“Artículo 13.- Corresponde a la Subsecretaría de Tecnologías de la Información:

- I. Coordinar y administrar los sistemas de información y de interconexión de bases de datos de la Secretaría;*
- II. Integrar el programa estratégico de desarrollo informático, telecomunicaciones y desarrollo tecnológico de la Secretaría y de sus órganos administrativos desconcentrados;*
- III. Coordinar la instrumentación de los sistemas contenidos en el programa estratégico de desarrollo informático, telecomunicaciones y desarrollo tecnológico de la Secretaría y de sus órganos administrativos desconcentrado;*
- IV. Proponer en el marco del Sistema, la instrumentación de la Plataforma México con las autoridades federales, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de su competencia;*
- V. Coordinar la operación de la red de telecomunicaciones de la Plataforma México, así como su intercomunicación con los tres órdenes de gobierno en términos de las disposiciones aplicables;*
- VI. Instrumentar el programa de seguridad informática en la Secretaría y de sus órganos administrativos desconcentrados para salvaguardar la información, su transmisión y procesamiento;*
- VII. Coordinar y supervisar la correcta operación y funcionamiento de la infraestructura y servicios tecnológicos de la Secretaría para el manejo de información estratégica en seguridad...”¹⁹³*

En cuanto a sus órganos desconcentrados es de importancia resaltar que en este sexenio la Policía Federal Preventiva pasa a ser solo Policía Federal, mencionaremos algunas de sus funciones establecidas en su respectivo reglamento.

¹⁹³ Op Cit, Nota 191.

ANÁLISIS HISTÓRICO

“Artículo 5.- La Institución, para el despacho de los asuntos de su competencia, contará con las unidades siguientes:

- I. OFICINA DEL COMISIONADO GENERAL;*
- II. DIVISIONES DE:*
 - a) Inteligencia;*
 - b) Investigación;*
 - c) Seguridad Regional;*
 - d) Científica;*
 - e) Antidrogas, y*
 - f) Fuerzas Federales.*
- III. SECRETARÍA GENERAL;*
- IV. ASUNTOS INTERNOS;*
- V. COORDINACIONES:*
 - a) Servicios Técnicos;*
 - b) Operaciones Encubiertas;*
 - c) Análisis y Enlace Internacional;*
 - d) Investigación de Gabinete;*
 - e) Investigación de Campo;*
 - f) Investigación Técnica y Operación;*
 - g) Para la Prevención de Delitos Electrónicos;*
 - h) Innovación Tecnológica; i) Criminalística;*
 - j) Investigación de Gabinete Antidrogas;*
 - k) Investigación de Campo y Técnica Antidrogas;*
 - l) Investigación de Recursos de Procedencia Ilícita;*
 - m) Restablecimiento del Orden Público;*
 - n) Reacción y Alerta Inmediata;*
 - o) Operaciones Especiales;*
 - p) Servicios Generales;*
 - q) Operaciones Aéreas;*

ANÁLISIS HISTÓRICO

- r) *Soporte Técnico, y*
- s) *Sistema de Desarrollo Policial.*
- VI. *COORDINACIONES ESTATALES;*
- VII. *DIRECCIONES GENERALES...*¹⁹⁴

Uno de los cuestionamientos a la estructura administrativa radica en el hecho de que si se poseía una secretaría con las magnitudes que tuvo la SSP, si se contaba con herramientas de inteligencia y apoyo económico interno y externo como lo fue el apoyo económico de Estados Unidos, por qué Calderón decidió seguir con una contienda militarizada, que sólo garantizaba efectos momentáneos en los que parece disminuir la inseguridad pero que después de pasar el efecto emerge la realidad: la destrucción del orden local. Quizá detrás de la idea de militarizar la seguridad pública se encuentra dentro el pensamiento de recuperar el Estado de Derecho, recuperarlo de una forma primitiva, con la amenaza de que de no cumplir con lo que se estipula en la norma habrá alguien capacitado y que no le importa la esfera de derechos humanos que te protegen te obligara a cumplir con tus obligaciones, sin embargo el efecto fue el contrario por razones que ya hemos discutido desde el capítulo segundo, el subsistema derecho se encuentra ampliamente desgastado y desde sus reglas internas dota de normas que agravan el problema al ser un sistema excluyente.

La Secretaría de Marina fue una de las principales herramientas del Ejecutivo Federal para el combate a la delincuencia y para recuperar la seguridad del país, hasta la fecha sigue siendo un valioso elemento para que determinadas líneas de acción funcionen.

Encuentra su fundamento legal en el artículo 30 de la LOAPF que a la letra establece:

“Artículo 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

¹⁹⁴ Op Cit, Nota 191.

ANÁLISIS HISTÓRICO

*XX.- Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, así como coordinar con las autoridades competentes nacionales el control del tráfico marítimo cuando las circunstancias así lo lleguen a requerir, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional...*¹⁹⁵

Esta fue la fracción que dio la justificación directa del uso de la marina en el combate a los grupos de delincuencia, dado que para la situación que se vivía ya era también un problema que requería de la atención de la seguridad nacional, al menos en términos calderonistas.

El uso del Ejército fue un aspecto muy criticado al creer que no estaban dentro de sus funciones el estar en las calles combatiendo a los grupos criminales, sin embargo, cuenta con una justificación jurídica dentro de la LOAPF, en el artículo 29 fracción XX que a la letra establece:

“Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XIX.- Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo

*Federal...*¹⁹⁶

Brindando la justificación legal para el uso del ejército en el combate a la delincuencia que resultó un aspecto fundamental dentro de sus líneas de acción para el combate frontal, dentro del entendimiento del problema para Felipe Calderón un cuerpo policiaco no era suficiente para restablecer el orden y la paz, pues quienes mantenían en jaque la seguridad pública y nacional ya poseían una estructura mucho más eficiente para lograr su cometido, incluso ellos mantenían una relación y entrenamiento similar al del ejército, las armas utilizadas son de mayor calidad que las empleadas por policías, existía una gran

¹⁹⁵ Diario Oficial de la Federación, 17 de mayo de 2010

¹⁹⁶ Ídem

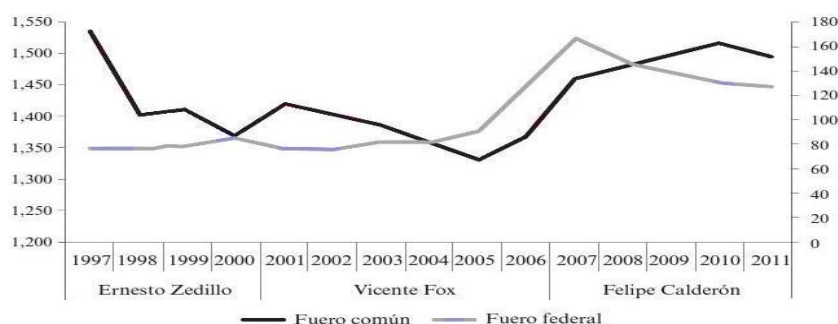
ANÁLISIS HISTÓRICO

brecha diferencial entre lo que ellos poseían como grupo armado y organizado y lo que apenas surgía en México con el nuevo sistema.

Uno de los puntos que tuvo Calderón a favor de la militarización de la seguridad pública fue que en su momento la gente, comenzó a sentir mayor confianza en el ejército y la marina al poseer honor y ser menos susceptibles de corrupción, para algunos otros la situación fue molesta.

4.3.3 Programas Implementados en el periodo del presidente Felipe Calderón

Previo al análisis de los programas haré un breve estudio sobre determinados aspectos que han sido de importancia, que debo comparar con algunos de los sexenios que ya he analizado para un mejor contexto de la aplicación de los programas.



Gráfica 11
Índice de delitos 1997-2011
Fuente: SESNSP

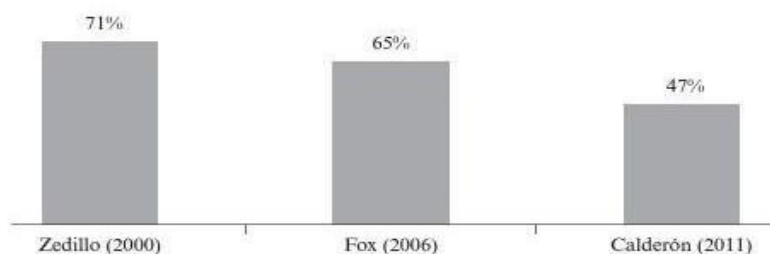
En la gráfica número 11 podemos observar los delitos tanto del fuero común como del fuero federal, que durante el periodo del expresidente Ernesto Zedillo los primeros puntos tienen un porcentaje más alto, en el periodo del Presidente Vicente Fox aunque estos permanecieron relativamente bajos y estables es a partir de 2005 donde comienza el incremento porcentual, disparándose nuevamente entre 2007 y 2008 lo que nos da las pautas para generar más herramientas por parte del Ejecutivo para actuar y detener la violencia.

Se demuestra con la gráfica 9 que la aplicación de políticas públicas afecta directamente a la forma en que se reduce o incrementa los índices de seguridad

ANÁLISIS HISTÓRICO

en México, bajo nuestro análisis pudimos determinar que la administración del Presidente Ernesto Zedillo fue un periodo que a pesar de estar sujeta a un problema económico pudo encontrar la estabilidad en muchos sentidos, el presidente Vicente Fox se encontró con un país estable sin embargo ya con problemas de seguridad su descuido en políticas integrales y apegadas a la realidad lo llevo al incremento de la delincuencia siguiendo un patrón priista en el que era preferible omitir ciertas partes de la realidad del problema.

La guerra de Felipe Calderón termina siendo una guerra confusa que lejos de traernos paz convirtió al país en una fosa, cuyos efectos aún no terminan. No critico el hecho de decidir atender el problema de la seguridad sino su falta de entendimiento de todos los efectos que traería gestar una guerra contra el narco, porque en su arrogancia como presidente y en la pretensión de reestablecer el estado derecho pensó que un esquema de autoridad inquebrantable no sería susceptible de dañar a la sociedad también, porque a fin de cuentas para el esquema militar las cosas con claras acabar con los enemigos no importan los costos sino los objetivos. Al final qué diferencia hay entre los líderes de cárteles y un líder que no quiso ver que la violencia solo generaría más violencia y que hoy a más de 10 años de iniciar su política de acción directa seguimos sufriendo los efectos de una política pública sesgada y carente de otros esquemas de protección para la sociedad.



Gráfica 12

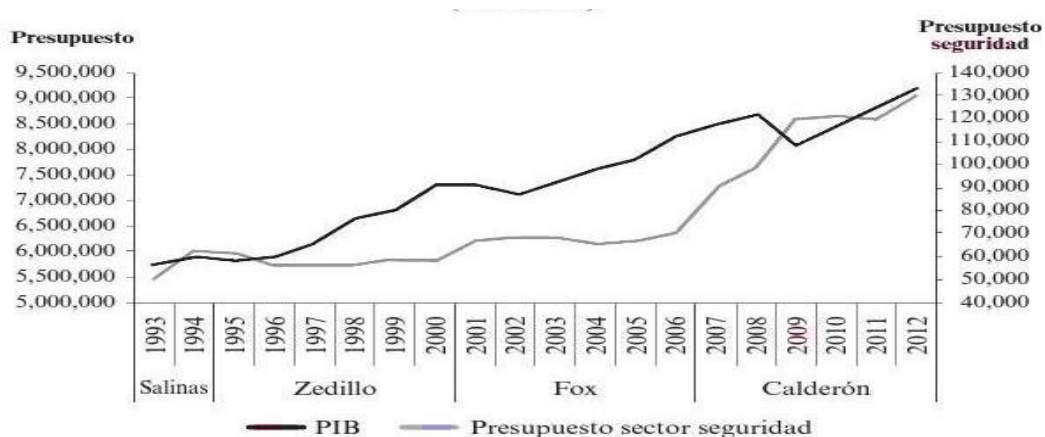
Internos Sentenciados, porcentaje de la población penal

Fuente: Quinto Informe de gobierno, presidente Felipe Calderón Hinojosa

La gráfica 12 es un aspecto que me interesaba atender por dos razones, la primera la congruencia del PND del presidente Felipe Calderón al momento de atender el problema de sobrepoblación pues en muchas ocasiones es muy

ANÁLISIS HISTÓRICO

fácil determinar que entre más personas estén dentro de un recinto penitenciario, más eficiente resulta una política pública aspecto que por diversas razones no es así, en muchos supuestos quienes se encuentran dentro no son los verdaderos y grandes problemas de la seguridad pública, en la mayoría de los casos son primo delincuentes que terminan por concluir un aprendizaje sobre ser criminal en la cárcel sumando el estigma que genera la sociedad causando posteriormente el resentimiento social, ya no es viable tener a todo quien presente conductas parasociales en un recinto penitenciario, más bien habla de una situación de insuficiencia en la línea de acción y como aspecto secundario en la prevención del delito.



Gráfica 13

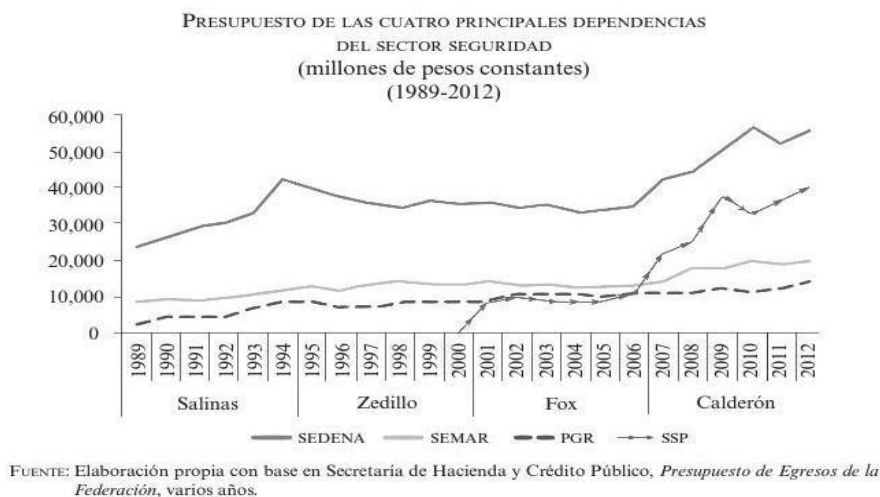
Evolución del PIB y del presupuesto para dependencias del sector seguridad
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La gráfica número 13 atiende directamente a un aspecto que se encuentra directamente vinculado, el tema del presupuesto otorgado a dependencias del sector seguridad, que cuyo índice más alto corresponde a periodo del presidente Felipe Calderón.

Por último, en la gráfica 14, referente al presupuesto asignado a cada dependencia analizaré brevemente que entidad recibió más presupuesto.

Y como podemos observar los periodos que más aportaron a sus respectivas dependencias fue tanto del presidente Ernesto Zedillo como del entonces presidente Felipe Calderón, siendo por obvias razones la SSP y la SEDENA quienes más recibieran.

ANÁLISIS HISTÓRICO



Gráfica 14

Propuesta de las cuatro principales dependencias del sector seguridad 1989-2012

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Estrategia Nacional contra la delincuencia y el nuevo modelo de policía: 2006-2012

“La administración del presidente Calderón tomó como una de sus tareas principales de gobierno generar un nuevo modelo de policía para todo el país; su estrategia se enfocó no sólo a los cuerpos federales sino que por primera vez se reconoció la necesidad de modificar la actuación de las corporaciones locales. El objetivo descansó de manera general en el Plan Nacional de Desarrollo, pero es en la presentación de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia (ENPDyCD), donde el presidente estableció las acciones y programas específicos que dan origen a un modelo homologado de policía en el país.”¹⁹⁷

Primero *Limpiemos México* con tres programas rectores, *Escuela Segura*, *Recuperación de espacios públicos* y *Prevención de las adicciones* se buscaba también una estrategia interinstitucional pues el problema de corrupción es un

¹⁹⁷ Sánchez Lira, Jaime, “La estrategia Nacional contra la delincuencia y el nuevo modelo de policía: 2006-2012”, *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen Temático 2013, p. 254.

ANÁLISIS HISTÓRICO

aspecto que no sólo se encuentra inmerso en un solo punto, sino en los diversos órdenes de gobierno, se busca así la interacción entre la Federación, el Estado y los municipios, dando un mayor apoyo a través de Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) a los municipios, que hasta ese momento se les había abandonado.

Estrategia Preventiva Interinstitucional Limpiemos México

Este programa del que se ha hecho mención, integra y coordina a diferentes secretarías de Estado, atendiendo diversos sectores, integra a la SSP, SEP, SSA, SEDESOL además de integrar a los gobiernos estatales y municipales, el principal aspecto es lograr por medio de diversas líneas de acción que derivan de estas condiciones de seguridad mediante la prevención del delito y las adicciones, en los diferentes niveles educativos.

Programa Escuela Segura

Es un programa de prevención del riesgo escolar que busca involucrar a los principales elementos de una escuela, autoridades, padres de familia, así como elementos policiacos creando un ambiente estable y que permitiera un mejor aprovechamiento durante su estancia en las escuelas, se pretendía eliminar aspectos como la violencia, delincuencia y adicciones.

Recuperación de Espacios Públicos para la Convivencia Social

“El segundo componente de Limpiemos México involucró principalmente a la SEDESOL, en un conjunto con gobiernos estatales y municipales, en el rescate de espacios públicos en zonas urbanas inseguras y marginadas, para promover la participación en actividades deportivas y culturales como elementos para la prevención del delito y la mejora de la calidad de vida.”¹⁹⁸

El programa se enfoca en atender lugares que por diversas situaciones habían sido abandonadas, y que hasta ese momento se encontraban con deterioro e inseguridad, es destacable que para la aplicación de este programa

¹⁹⁸ Comunicado 03/12, Secretaría de Desarrollo Social, México 5 de enero de 2012. Recuperado de: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/01/combate-sedesol-a-la-delincuencia-con-espacios-publicos/> (23-marzo-2019)

ANÁLISIS HISTÓRICO

se hizo un trazo sobre las condiciones de la población trabajando de la mano con Consejo Nacional de Población (CONAPO) para saber el números de pobladores, además se debía ser más específico en la problemática que se presentaba, es decir, un mapa de ruta más preciso. El principal reto de este programa era lograr que lo público no fuera visto como una amenaza, con miedo, sino que la población se involucrara en el uso de este para evitar un ciclo vicioso del mismo.

Salud sólo sin drogas

Este programa combina diversos elementos de líneas de acción y recomendaciones hechas por el marco internacional coordinada con la SSA, enmarcado en el Programa Nacional contra las adicciones con el objeto directo de reducir el consumo directo de drogas ilícitas, surge como preocupación ante el uso de estupefacientes en edades tempranas, jóvenes que a los diez años ya eran conocedores de muchas drogas y sus funciones, el gobierno federal debía frenar esta situación.

El Nuevo Modelo de Policía

“...En este sentido los cuerpos públicos de policía han experimentado una transformación en la que se profesionalizan en la investigación del crimen, modifican su manera de operar y se asimilan más a los cuerpos militares al utilizar un armamento más moderno y uniformes similares. Algunas de las razones que pueden explicar los cambios en el ámbito de la seguridad pública son la baja efectividad de los gobiernos en reducir los índices delictivos, que han ido al alza en las últimas décadas, las crisis presupuestarias y la poca confianza de los ciudadanos en sus policías.”¹⁹⁹

La reforma de policía realizada en este sexenio (2006-2012), incorporó varios elementos de experiencias calificadas como exitosas, se buscaba un sistema con mayor capacidad para responder y atender situaciones específicas, que anteriormente no hubieran podido solucionar, sin embargo esta nueva imagen no aleja a la figura del policía de los valores de la sociedad sino que resultan ser más claros, al igual que en la tarea de no sólo proteger al Estado

¹⁹⁹ D.O.F. 13-diciembre-2012

ANÁLISIS HISTÓRICO

sino a su elemento principal, la sociedad; se pretendía con esto que la sociedad ante una nueva imagen no se sienta agredida por un esquema que es más moderno.

Se intenta con este cambio eliminar la corrupción que se había enraizado por años dentro del esquema, estableciendo de esta manera un sistema de evaluación al personal que conforma a modelo de policía del país y a los nuevos ingresos, Se buscó la capacitación por medio de diversos métodos y planes de estudio para cubrir las carencias que hasta ese momento tenían.

El aspecto tecnológico también se implementó en esta nueva estructura interconectando a más de quinientas estaciones de policías con un sistema llamado Sistema Único de Información Criminal (SUIC) lo que permite el intercambio de información delictiva en tiempo real, este sistema erradicaría las dudas que se podían presentar al momento de hacer una detención e incluso en etapas anteriores de investigación haciendo con este modelo un esquema más eficiente en muchos sentidos.

Por último, hablaremos de la *Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyendo la Ciudad* la cual puede ser calificada por algunos como una estrategia integral que incluye diversos compromisos en seis sectores principales, Seguridad, Economía, Trabajo, Salud, Educación y Desarrollo Social.

En la introducción de la estrategia nos establece lo siguiente:

“La estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad, es un programa de acción integral del Gobierno Federal con la participación del Estado de Chihuahua, el gobierno municipal de Ciudad Juárez y la sociedad juarense. La estrategia responde a la difícil y compleja situación que enfrenta Ciudad Juárez e incluye 160 acciones concretas que se realizaron en 2010 para disminuir la inseguridad y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.”²⁰⁰

²⁰⁰ Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad. Recuperado de: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/889/2/images/todossomosjuarez%281%29.pdf> (31- marzo-2019)

ANÁLISIS HISTÓRICO

Es la primera vez que una política llega a ser ejecutada de manera integral en el caso específico de Ciudad Juárez Chihuahua, la inseguridad, la falta de oportunidades sociales y económicas, la descomposición del tejido social y el incremento de conductas antisociales se *combate* como lo establece la estrategia, no sólo los efectos sino las causas de la violencia.

Se incorpora la participación ciudadana, estableciendo en el discurso que son los mismos habitantes quienes mejor conocen la situación que viven, jugando todos, un papel de importancia en el diseño de la línea de acción, es decir que al momento de trazar el mapa de ruta la acción fue llevada a una realidad más acertada pues jugaron con cada una de las visiones para desarrollar una estrategia eficiente.

Llama la atención en materia de Seguridad los siguientes compromisos: “Compromiso No. 2 Atender y combatir integralmente el secuestro, la extorsión y el cobro de piso para disminuir la incidencia de estos delitos e incrementar la eficacia en los que son atendidos.”²⁰¹ Implementando un nuevo modelo en atención específica a este aspecto además de incrementar el número de agentes investigadores y de asesores en manejo de crisis para atención a la víctima.

“Compromiso No. 10 Desplegar operativos ágiles y contundentes dirigidos con precisión a blancos significativos.”²⁰² Realizando *patrullajes dinámicos* en la ciudad para facilitar la atención a emergencias realizar operativos en zonas de alta incidencia delictiva.

Hacer un recuento histórico de los programas, políticas y proyectos de cada sexenio nos ayuda a entender la evolución de ciertos problemas, dar vuelta a las páginas y ver la evolución del crimen organizado en relación a las políticas públicas nos permite entender que muchas de las estrategias han fallado y han permitido el crecimiento y desarrollo del crimen organizado y de la violencia en México.

En este punto es necesario comprender que el fenómeno del narcotráfico se ha transformado y ha dejado de ser sólo un problema de producción y tráfico por el territorio nacional a otros países, el problema transformados a términos

²⁰¹ Ídem

²⁰² Ídem

sistémicos es que ha surgido organizaciones supraestatales que forman parte de la sociedad excluida por el sistema y que encuentran en las empresas ilegales inclusión para actuar.

En el margen del restablecimiento de la inclusión (al menos en el margen de lo considerado como el negocio ilegal), la captura y reconfiguración del Estado en esos términos se dio a niveles estatales y municipales

Si bien es cierto, que muchas de las estrategias sí tuvieron un impacto en los grupos criminales también es cierto que el efecto secundario fue la fragmentación de los grupos criminales, lo que causó la presencia de nuevos cárteles y por ende la disputa constante de ciertos territorios.

El cuestionamiento propio a la *Guerra contra el Narcotráfico* debía ser ¿Cuál debería ser el objetivo del Estado en relación al crimen organizado y la seguridad pública? Porque sí en los siguientes periodos presidenciales la idea sigue siendo terminar con el narcotráfico el fracaso será inminente ¿Por qué? Por qué desde mi perspectiva el narcotráfico seguirá en tanto las estrategias sean del tipo calderonistas, la respuesta es porque el sistema sigue recibiendo más certidumbre del narcotráfico que de sus organizaciones legales internas, esto es mientras la exclusión siga generando incertidumbre o problemas y esta sea combatida por esquemas militarizados que cerca de unir las fracciones sociales las dividan más esto seguirá siendo una realidad.

4.4 El retorno del PRI. La historia de un sexenio fallido

Para muchos la alternancia significó el cansancio y hartazgo generado por el PRI, 70 años de corrupción, de mentiras, de generar acciones que solo incrementaban la desigualdad y la exclusión social; sin embargo, para otros la alternancia significó dejar que la sociedad se diera cuenta que ningún otro partido político tendría la experiencia para gobernar un país tan diverso como México.

Lo cierto es que después de 12 años de alternancia, México parecía estar sumergido en la miseria y muchos sabíamos que bajo nuestros pies habían miles de fosas, nuestro país se había convertido en lugar de homicidios, desapariciones, guerras, drogas, corrupción e impunidad, el PAN con su falta de

ANÁLISIS HISTÓRICO

capacidad para comprender la realidad, militarizo la seguridad y genero una crisis en el país.

Enrique Peña Nieto, miembro del Partido Revolucionario Institucional desde 1984, fue gobernador del Estado de México 2005-2011, baso su gestión en el Estado de México con 608 compromisos adquiridos durante su campaña y firmados ante notario público, posteriormente en 2011 se postuló como candidato a la presidencia de México por la coalición PRI-PVEM, como contendientes tuvo a la candidata Josefina Vázquez Mota por parte del PAN, Andrés Manuel López Obrador por parte de PRD-PT y a Gabriel Ricardo Quadri de la Torre por el PANAL, después de su aparición en el foro *Buen Ciudadano* de la Universidad iberoamericana se originó el movimiento *Yo Soy 132* no siendo el único movimiento en contra de Enrique Peña Nieto y su candidatura, sin embargo, las elecciones realizadas el primero de julio de dos mil doce le dieron la victoria con un total de 19,158,592 votos 38.15% frente a los 15,848,827 votos 31.64% del candidato Andrés Manuel López Obrador, generando demasiada desconfianza en la sociedad y un rechazo por pertenecer al PRI y ciertos sucesos ocurridos durante su gobierno en el Estado de México.

Su principal dicho en campaña en cuanto a la Seguridad Pública fue que él se enfocaría en reducir la violencia en vez de generar más con la estrategia frontal que había impulsado el expresidente Felipe Calderón Hinojosa, propuso durante su campaña crear una policía militarizada que se denominaría como *Gendarmería*.

El entonces presidente Enrique Peña Nieto presentó oficialmente su política de seguridad, durante la segunda sesión extraordinaria del CNSP, conforme a dicha presentación, la nueva política de seguridad pública se enfocaría más al ámbito regional siguiendo 6 líneas de acción: I) Planeación; II) Programa Transversal de Prevención; III) Programa Nacional de Derechos Humanos; IV) Coordinación entre niveles de gobierno; V) Reestructuración de las policías estatales y de la procuración de justicia; VI) Evaluación.

Nada nuevo desde esta visión ya que se sigue una estructura similar a la ya realizada por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa, implementado quizá como el elemento novedoso el aspecto de Evaluación, El 2 de enero de 2013,

ANÁLISIS HISTÓRICO

mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se reformó la LOAPF, con lo que desaparece la Secretaría de Seguridad Pública y se concentran todas sus funciones en la CNS dependiente de la Secretaría de Gobernación; volviendo al viejo esquema priista de concentrar funciones en SEGOB como una idea de mantener el control y la estabilidad.

La Gendarmería Nacional fue una división de la Policía Federal, creada mediante decreto presidencial el 22 de agosto de 2014. Fue una propuesta hecha en campaña que se materializó en la fecha ya señalada. Es un modelo similar a la Gendarmería francesa o chilena. Encuentra su fundamento Constitucional en el artículo 21, su fundamento legal se halla en el Reglamento de la Policía Federal en el artículo 17 que a la letra establece:

“Artículo 17 bis.- Corresponde a la gendarmería:

I. Generar condiciones de seguridad pública, mediante el despliegue operativo que realice en cumplimiento de las atribuciones previstas en el artículo 8, fracciones I, II, III o XXX de la Ley, en las situaciones siguientes:

a) Ante la presencia de la delincuencia organizada o al alto índice delictivo, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos;

b) Ante la amenaza contra las fuentes de ingresos de las personas, relacionadas con los ciclos productivos, o

c) Ante eventos en los que, por su trascendencia el Comisionado General determine que se requiera de la presencia de esta División para prevenir la comisión de delitos.

II. Implementar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, estrategias integrales para fortalecer la seguridad pública de las personas ante las situaciones a que se refiere la fracción I de este artículo, basadas en el análisis del comportamiento de la criminalidad, considerando las características sociodemográficas, económicas y culturales de las instalaciones, eventos, comunidades, regiones, zonas y rutas en los que se encuentren desplegados sus Integrantes;

III. *Proponer programas de vinculación social y de participación ciudadana que permitan llevar a cabo actividades de apoyo a las comunidades en que se encuentren desplegados sus Integrantes;*

IV. *Proponer y, en su caso, ejecutar acciones tácticas operativas de disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público en las instalaciones, eventos, comunidades, regiones, zonas y rutas en las que se encuentren desplegados sus Integrantes;*

V. *Supervisar que se realicen las gestiones necesarias ante la Secretaría General para disponer de la infraestructura y el equipamiento que permitan el despliegue operativo itinerante de sus Integrantes y el cumplimiento de sus atribuciones;*

VI. *Proponer y, en su caso, implementar acciones para brindar seguridad al tránsito de las personas, bienes y servicios en las instalaciones, eventos, comunidades, rutas, regiones o zonas en las que estén desplegados sus Integrantes, en coordinación con las instancias competentes;*

VII. *Participar, en coordinación con la División de Inteligencia, en la elaboración de métodos de inteligencia que permitan generar estrategias para la prevención e investigación de los delitos;*

VIII. *Proponer al Comisionado General los protocolos de operación que permitan el desarrollo de sus atribuciones en comunidades indígenas, poblaciones de alta marginación social, personas en situación vulnerable, turistas, migrantes y extranjeros, con respeto a sus derechos humanos, y*

IX. *Participar en auxilio a la población en acciones de protección civil en coordinación con las autoridades competentes.*"²⁰³

La Gendarmería de Enrique Peña Nieto como una estrategia para frenar la violencia en México fue una acción que puede calificarse como ineficiente, al

²⁰³ D.O.F. 22 de agosto de 2014

ANÁLISIS HISTÓRICO

final terminó convertida como una división más dentro de la policía federal, con menos de 5 mil efectivos, que en su mayoría son elementos de otras divisiones, en un panorama general, Policía Federal termino con mil policías federales menos y con 60 mil por debajo de la meta planeada. En promedio la ONU establece que deben existir al menos 300 policías por cada 100 mil habitantes, al menos en términos federales la gendarmería se quedó limitada; de acuerdo con datos del INEGI en México en todo su territorio en los diferentes órdenes de gobierno, tenemos un total de 331 mil efectivos, de acuerdo a la regla establecida por la ONU, tenemos un déficit de 56 mil policías, si en lugar de continuar con la militarización de la seguridad pública se hubiera buscado la incorporación de activos a la policía federal se hubiera logrado una línea de acción más eficiente, al menos en términos de los policías que requiere la sociedad.

4.4.1 Situación General del País

El entonces presidente Enrique Peña Nieto se enfrentó a una sociedad que en gran parte lo rechazó como presidente, además se enfrenta a una sociedad que hace uso de los medios modernos de comunicación tanto para lanzar críticas como para informarse sobre lo que sucede. El rechazo al inicio de su gobierno a casi todo lo que realizaba dificultó en gran medida el éxito de sus líneas de acción, no puedes caminar sólo en la proyección de políticas públicas, necesitas muchas veces el apoyo y respaldo de la sociedad.

Y aunque la sociedad mostró descontento por el alza en la violencia que durante las líneas de acción del expresidente Felipe Calderón se experimentó, durante la presidencia de Enrique Peña fue mayor la percepción y la sensación de inseguridad.

Lo anterior lo podemos apreciar de mejor manera en la siguiente grafica realizada por INEGI (esquema 21) donde podemos observar que la percepción sobre la seguridad seguirá de igual a mal incrementándose.



Gráfica 15
Expectativa sobre las condiciones de seguridad (marzo 2014)
Fuente: INEGI

La gráfica 15 es resultado del conocimiento de la sociedad sobre la realidad del problema, no sólo en un ámbito federal sino sectorizado, atendiendo a las circunstancias que vivían por ejemplo en el Estado de Michoacán, Guerrero, Jalisco y la Ciudad de Tijuana en Baja Californiana.

Con respecto a Michoacán este es un estado del occidente de México de más de 4.3 millones de habitantes, los pobladores de Tierra Caliente se alzaron en armas desde febrero de 2013 para mantener el control de la seguridad pública en su población y erradicar a los grupos delincuenciales principalmente *Los caballeros Templarios*, los primeros grupos de autodefensa de Tierra Caliente surgieron en La Ruana y Tepalcatepec. Respecto a *Los Caballeros Templarios*, Servando Gómez Martínez *La Tuta* establece que este grupo era un mal necesario para Michoacán e incluso muchos de los líderes de las autodefensas reconocen el *trabajo* de liberación que hicieron para erradicar el problema que tenían con los Zetas.

Un problema que sin duda se debe a un descuido y a una falta de atención por parte del Gobierno Federal aspecto que podría resultar criticable, la atención sólo brindada a estados del norte del país (en el sexenio de Felipe Calderón) desatendiendo esta zona, pero no es sólo la condición de inseguridad sino un cóctel de factores los que se deben atender para recuperar la estabilidad.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Otra situación que surge en estos últimos meses es el incremento en la violencia en el estado Tamaulipas, lo asesinatos que hasta la fecha siguen al alza, no existen movimientos como los grupos armados del estado Michoacán, sin embargo, las movilizaciones como son las marchas en las que se hace presente la exigencia por ámbito de mayor seguridad.

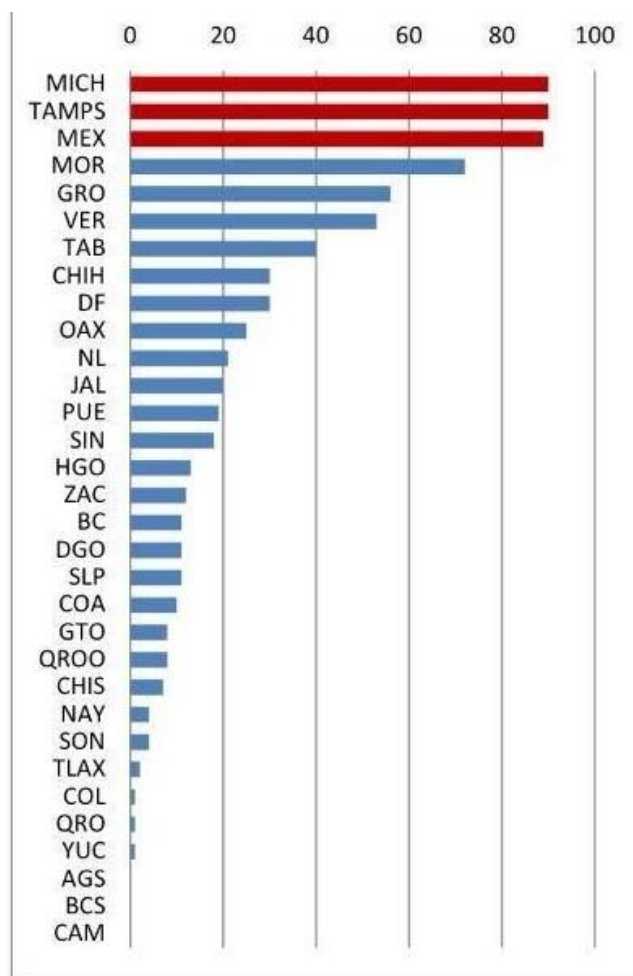
La incertidumbre -en términos sistémicos- o bien la inseguridad del país es una constante en evolución que como lo he establecido desde el segundo capítulo tiene raíces en un sistema jurídico, político y económico que genera desigualdad, pero sobre todo que es excluyente, nuestro actual sistema contiene subsistemas que generan que el sistema social de lugar a microsistemas que tienen el mismo alcance que los subsistemas y que cuya convivencia resulta complicada. La violencia ya no sólo se trata por obtener un posicionamiento social la problemática planteada desde esta óptica es tal que busca replantear todas las bases y supuestos de la sociedad como hoy funciona.



Gráfica 16
Secuestros denunciados
Periodos: Felipe Calderón-Enrique Peña Nieto

En la gráfica podemos notar el incremento en el delito de secuestro en una comparación entre el gobierno del expresidente Felipe Calderón y el Gobierno de Enrique Peña Nieto. Situación que está mejor detallada en la siguiente gráfica donde se analiza por estado la información que obviamente refleja la información de la que he hecho mención sobre los estados de Michoacán y Tamaulipas.

ANÁLISIS HISTÓRICO



Gráfica 17

Índice de secuestros por entidad federativa, enero-junio 2013

La gráfica número 17 ayuda a entender que en el contexto actual hay ciertos desajustes en materia de seguridad pública, la percepción que se tiene sobre la inseguridad que hoy se vive es mucho más alto que en sexenios anteriores.

El sexenio de Enrique Peña Nieto estuvo caracterizado por muchos descalabros que generaron desasosiego en la sociedad pero que fueron clave para que al culminar su sexenio se buscara de nueva cuenta una alternancia, algunos de estos sucesos fueron los siguientes: *Caso Ayotzinapa*, *Caso Tlatlaya*, *Caso San Fernando*, además casi todo su sexenio estuvo envuelto en casos de corrupción como: *La casa blanca*, pero sobre todo la *Estafa Maestra* la cual involucro a diversas dependencias como PEMEX, SEDESOL, FOVISSSTE, SCT, BANOBRAS, SEP, SAGARPA y SENASICA.

Caso Ayotzinapa

Este es uno de los casos que no deben pasarse por alto, pues muestra la ineficiencia de las políticas públicas, además de una clara falta de atención y coordinación entre los diversos órdenes de gobierno. Es el tema que más claramente habla de un descontento de la sociedad con su Estado, el grito de *¡Todos somos Ayotzinapa!* No sólo de los diversos lugares de México sino también del exterior.

“El 26 de septiembre pasado, estudiantes de la Normal de Ayotzinapa fueron atacados por policías municipales de Iguala y Cocula; 43 fueron detenidos y posteriormente entregados a integrantes del grupo delictivo Guerreros Unidos, una escisión del cártel de los Beltrán Leyva. A partir de ese momento, según la versión oficial, nada se sabe de los normalistas.

Estudiantes de la Normal de Ayotzinapa tomaron dos camiones para llegar a Iguala, lugar en el que tomaron otras dos unidades, adonde se dirigían — según testimonios de algunos estudiantes— a tomar dos camiones que les faltaban para viajar a sus prácticas a la Costa chica de Guerrero, así como enviar una comitiva a la Ciudad de México a la marcha conmemorativa del 2 de octubre.

Sin embargo, ya en Iguala, el alcalde José Luis Abarca ordenó a la policía municipal detenerlos, y para ello pedir apoyo a la policía de Cocula (un municipio cercano), al suponer que se dirigían a boicotear el acto de informe de gobierno de su esposa, María de los Ángeles Pineda.

En el hecho murieron seis personas, entre ellas tres normalistas, 25 resultaron heridos y 43 más desaparecieron.”²⁰⁴

Hoy en pleno 2019 la verdad histórica sobre la desaparición de los 43 estudiantes desaparecidos sigue siendo un asunto sin respuestas y una herida latente, resultado de la corrupción, pero sobre todo de la realidad sobre la inseguridad que se vivía y se sigue viviendo en México.

²⁰⁴ Cronología del caso Ayotzinapa consultado en:

<http://www.animalpolitico.com/2014/11/cronologiael-dia-dia-del-caso-ayotzinapa/>

Repercusiones Económicas, Políticas y Sociales.

A raíz de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, los movimientos sociales se intensificaron generando que la vista de diferentes medios nacionales e internacionales se fijara en este acontecimiento, esta situación tuvo repercusiones en diferentes ámbitos. En cuanto al aspecto social parecía imposible para el Estado contener la ola de violencia que se vivía en el día a día en el estado de Guerrero, ¿Cuál es la repercusión social? La respuesta es una evidente desintegración del tejido social, una sociedad que ya no confía en su gobierno, en las soluciones, en las propuestas, personas que no soportan más el actual estado de violencia que se ve como algo ya común, una realidad donde la soberbia de aquel gobierno, se negó a ver, a atender con políticas públicas, un gobierno que se negó a trabajar de la mano con su sociedad para la comprensión de lo que en ese momento se vivía, hoy es rechazado, y hoy parece demasiado tarde para un trabajo en equipo, queda implementar verdaderas acciones, tomar de nuevo el control y finalmente restablecer el orden y la paz pública, aunque las formas utilizadas no serán aceptadas por la sociedad.

La economía sin duda se vio afectada desde la visión internacional; ¿por qué arriesgarse a invertir en un país donde el gobierno es incapaz de solucionar sus problemas al interior?, no existe una estabilidad, no hay seriedad y no, no sólo son 43 normalistas desaparecidos lo que alertan a toda la comunidad internacional, son las miles de personas que están bajo la misma situación, son las miles de fosas con cuerpos sin nombres, son las constantes amenazas, y la falta de interés por el gobierno, nada de esto brinda seguridad económica para invertir. Uno de los sectores más importantes para la derrama económica es el turismo el cual se vio afectado también al momento de que turistas del extranjero también eran susceptibles de ser víctimas de la delincuencia e incluso de las desapariciones forzadas.

En el aspecto político, las repercusiones son en el sentido de la escasa credibilidad que tuvo hasta los últimos días el gobierno de Enrique Peña, uno de los pilares que trato de impulsar después de diversos problemas fue el de la transparencia y anticorrupción, mismas que no tuvieron el efecto deseado al

ANÁLISIS HISTÓRICO

enfrentarse al escándalo de la casa blanca o al problema que enfrentó posteriormente en el estado de Veracruz con Javier Duarte. La agenda pública y política de Enrique Peña Nieto naufrago rápidamente quizá por entender o querer ver que los problemas que enfrentaba se podían responder con cambios en la gestión política y perder de vista la evolución criminal y no sólo la que deriva de la falta de oportunidades y la pobreza sino la delincuencia que se gestó dentro de las copulas del poder.

Caso Tlatlaya

Tlatlaya es un claro ejemplo de que no existe coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, pero sobre todo de que la seguridad pública en manos de la milicia es algo que no debe continuar.

La versión oficial del caso Tlatlaya establece que fue un enfrentamiento entre grupos criminales y militares, misma que posteriormente fue desmentida por diversos grupos defensores de derechos humanos. De acuerdo con datos de la CNDH, en Tlatlaya murieron al menos 22 personas, cuatro fueron heridos de muerte durante el enfrentamiento y 12 fueron abatidas por militares de forma arbitraria dentro de esas personas se encontraban dos adolescentes y tres personas más no fue posible establecer ubicaciones dado a que fueron movidas del lugar de los hechos. La CNDH determino tras esto que al menos 12 o 15 personas habían sido ejecutadas de forma arbitraria por el ejército, esto después de las declaraciones de las personas que pudieron testificar los acontecimientos ocurridos ese día.

Muchos de los testigos perdieron a sus hijos o familiares cercanos ese día, posiblemente cuatro de las 22 personas fallecidas ese día pudieran haber estado vinculadas realmente al crimen organizado, sin embargo las otras 18 no, las otras personas pudieron vivir a lado o estar pasando en el momento del operativo militar, lo que resulta cierto de este caso, es que este es solo un caso de violación grave a los derechos humanos y que pese a las diversas recomendaciones de organizaciones internacionales en la materia los diferentes

gobiernos siguen insistiendo en que las fuerzas armadas son la organización ideal para funciones de seguridad pública.²⁰⁵

En materia de derechos humanos, seguridad pública y justicia el sexenio de Enrique Peña Nieto concluyó marcado por una seria crisis de violencia e impunidad, dicha crisis fue agudizada debido a las malas decisiones y a las pésimas políticas públicas desarrolladas en esta materia.

Si bien, Enrique Peña Nieto recibió un país con una situación de violencia desbordada, el margen de actuación fue nulo y la mejor línea de acción que poseyó fue la de dar continuidad a las acciones del exmandatario Felipe Calderón, empeorando las cosas incluso con la Ley de Seguridad Interior que estaba lejos de ser un modelo de seguridad pública para los ciudadanos que atendiera la profundidad de las causas que generan los diversos problemas a los que hoy nos enfrentamos.

4.4.2 La Administración Pública Federal de Enrique Peña Nieto

Los cambios en la administración pública federal fueron cambios notorios y sobre todo trascendentes en materia de seguridad.

La LOAPF fue reformada de la siguiente manera, dejando como secretarías a las siguientes, de acuerdo al artículo 26 que a la letra establece:

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- *Secretaría de Gobernación*
- *Secretaría de Relaciones Exteriores*
- *Secretaría de la Defensa Nacional*
- *Secretaría de Marina*
- *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

²⁰⁵ : Información consultada en:

- Huffington Post, Impunidad, 2017:
https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/08/13/lo-que-paso-en-tlatlaya-podria-estar-pasando-en-mas-lugares-en-mexico_a_23501461/
- CMDPH, Verdad, Justicia y Reparación, Animal Político, 2017:
<https://www.animalpolitico.com/blogeros-verdad-justicia-reparacion/2017/03/27/sedena-viola-derechos-humanos/>

ANÁLISIS HISTÓRICO

- *Secretaría de Desarrollo Social*
- *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*
- *Secretaría de Energía*
- *Secretaría de Economía*
- *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*
- *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*
- *Secretaría de Educación Pública*
- *Secretaría de Salud*
- *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*
- *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*
- *Secretaría de Turismo*
- *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*²⁰⁶

Como se puede notar la Secretaría de Seguridad Pública fue extinta mediante decreto del día 2 de enero de 2013, quedando las funciones principales a cargo de la SEGOB, como en sexenios priistas pasados.

También cabe señalar que, aunque dentro de la LOAPF no fue contemplada la Secretaría de la Función Pública el 3 de febrero de 2015, el presidente Enrique Peña Nieto designó a Virgilio Andrade como el titular de esta secretaría con la finalidad de ponerla en marcha nueva mente, para así tener una administración pública más transparente.

A la SHCP le corresponde la elaboración del PND como lo establece el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

*I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;”*²⁰⁷

²⁰⁶ Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2014.

²⁰⁷ ídem

ANÁLISIS HISTÓRICO

El Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo de presidencial de Enrique Peña Nieto, está dividido en seis puntos:

- I. México en Paz
- II. México Incluyente
- III. México con Educación de Calidad
- IV. México Próspero
- V. México con Responsabilidad Global
- VI. Objetivos Estrategias y Líneas de Acción

Dentro de los Objetivos Estrategias y Líneas de Acción, correspondientes a México en Paz son los siguientes:

VI.1. México en Paz

Objetivo 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

Objetivo 1.2 Garantizar la Seguridad Nacional.

Objetivo 1.3 Mejorar las condiciones de Seguridad Pública

Objetivo 1.4 Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y Transparente.

Objetivo 1.5 Garantizar el respeto y protección de los Derechos Humanos y la erradicación de la discriminación.

Objetivo 1.6 Salvaguardar a la población, sus bienes y su entorno ante un desastre de origen natural o humano.

El PND de este periodo, determinó algunos aspectos sobre Seguridad Pública, estableciendo a ésta como una asignatura pendiente; realiza una crítica a las líneas de acción del sexenio del expresidente Felipe Calderón Hinojosa determinando lo siguiente.

“En años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas. Ello generó vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país. Esa lucha incrementó los niveles de violencia, y deterioro la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma...”²⁰⁸

²⁰⁸ Op Cit, Nota 205

ANÁLISIS HISTÓRICO

Aunque la crítica es por una estrategia frontal y la percepción de la sociedad sobre el incremento de la violencia, la propuesta que el pretendía dar a este problema genero desde la misma óptica mayor sensación de inseguridad.

“La problemática en materia de seguridad pública requiere de una nueva estrategia integral que recupere la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales. A pesar de que las instituciones han hecho esfuerzos por mejorar, los índices de delincuencia se mantienen elevados, y las violaciones a los derechos humanos y los casos de corrupción que involucraron algunos elementos de estas corporaciones han deteriorado la confianza de los ciudadanos. Muestra de lo anterior es que, de acuerdo con ENVIPE 2012, el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías.”²⁰⁹

En cuanto a las estrategias para mejorar las condiciones de Seguridad Pública nos establece las siguientes líneas de acción:

- Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.
- Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad.
- Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.
- Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la

²⁰⁹ Ídem

ANÁLISIS HISTÓRICO

recepción, análisis y diseminación de los reportes de operaciones que emitan las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello.

- Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas, mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes en zonas en que existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio que hablen lenguas autóctonas, que estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia, y que garanticen a los procesados el respeto a los derechos humanos.

Desde mi perspectiva las acciones señaladas en este Plan resultan ser demasiado simples. Lo que se pretende desde esta óptica es manejar la idea de un gobierno que podría asegurar la Seguridad Pública sin la necesidad de un combate frontal que genere más violencia. El problema radicó en que las acciones que se llevaron a cabo fueron las mismas que con Felipe Calderón con la diferencia de que se crearía la Gendarmería y la SSP pasaría a ser parte de la SEGOB, aunque en su PND criticó todas y cada una de las acciones de Felipe Calderón como presidente repitió patrones que se trasladan a generar más violencia, tal y como ya se analizó en líneas anteriores.

Establecido lo anterior es necesario plasmar el artículo 27 y la fracción correspondiente en donde se integran las facultades en materia de seguridad.

“Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...)

XII. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de

ANÁLISIS HISTÓRICO

amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

XIV. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal;

XV. Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia; así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XVI. Diseñar, actualizar y publicar una página electrónica específica en la cual se registren los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en todo el país. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mujeres y niñas desaparecidas. Esta página deberá actualizarse de forma permanente.”²¹⁰

²¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2014.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Las funciones son menos explícitas que cuando estaban contenidas en la SSP, son mucho más resumidas lo que resulta obvio al tener ya demasiadas funciones dentro de la Secretaría de Gobernación, sin embargo, el PRI se caracteriza porque todo el control esté en una figura cercana al presidente.

Estudiaré su organización al interior por medio del Reglamento interior de la SEGOB.

SUBSECRETARÍAS:

Subsecretaría de Gobierno.

Subsecretario de Enlace Legislativo.

Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos.

Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos.

Subsecretario de Normatividad de Medios.

Comisión Nacional de Seguridad

La Comisión Nacional de Seguridad (CNS) es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas a través de la prevención en la comisión de delitos.

UNIDADES:

- Unidad de Planeación, prospectiva y Seguridad Privada.
- Unidad de Desarrollo e integración Institucional.
- Unidad de Información para la Seguridad Pública.
- Unidad de Servicios y formación Policial.
- Inspectoría General.

Policía Federal.

Prevención y Readaptación Social.

Servicio de Protección Federal.

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS: (art. 36)

1. Centro de Investigación y Seguridad Nacional
2. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal En cuanto a las atribuciones de la CNS destacan las siguientes:

Corresponde al Comisionado Nacional de Seguridad:

ANÁLISIS HISTÓRICO

Proponer al secretario las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes, así como coordinar y supervisar su ejecución e informar sobre sus resultados.

Someter a consideración del secretario las propuestas de políticas, acciones y, en su caso, instrumentos de planeación, así como estrategias en materia de seguridad pública, que se deban presentar al Consejo Nacional de Seguridad, así como la política criminal que deba proponerse al presidente de la República.

Presentar a consideración del secretario las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Administrar y resguardar las bases de datos criminalísticas y del personal policial que custodie la Comisión y los órganos administrativos desconcentrados.

Proponer al secretario las medidas necesarias que permitan coordinar la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas;

Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades federales cuyas atribuciones se relacionen con el órgano administrativo desconcentrado Policía Federal.

Coordinar, con la participación de la Procuraduría General de la República, la elaboración de estudios sobre actos delictivos no denunciados y asegurar se incorpore esta variable en el diseño de las políticas de su competencia en materia de prevención del delito, en coordinación con la unidad administrativa competente de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana; Implementar los mecanismos para:

- a) *La atención de denuncias y quejas ciudadanas en relación con el ejercicio de las funciones del Comisionado Nacional de Seguridad, sus unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados adscritos al mismo, con la participación que corresponda al Órgano Interno de Control de la Secretaría;*
- b) *La participación social en la vigilancia del desarrollo de las actividades del Comisionado Nacional de Seguridad, sus unidades*

ANÁLISIS HISTÓRICO

administrativas y los órganos administrativos desconcentrados adscritos al mismo, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y

c) La protección de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones de seguridad pública, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Establecer la forma en que las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad participarán en las tareas de atención integral a víctimas; Definir el diseño, actualización, publicación y operación de la página electrónica específica del registro de datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en el territorio nacional.

Como es posible observar las funciones son más específicas para esta comisión que hará las veces de la entonces extinta Secretaría de Seguridad Pública y que siguió estando a cargo de la SEGOB, es desde esta óptica sólo un cambio en el cascarón de algo que fue creado por los gobiernos panistas y que desde el análisis realizado era funcional, tal vez lo que debía mejorarse dentro de esta Secretaría era el control del tema de corrupción que en un momento se generó, un esquema de evaluación mucho más eficiente, dado que la estructura institucional era buena, pero era una idea de un partido político que no era el suyo.

4.4.3 Programas emitidos

La política articulada en materia de seguridad pretendía tener como pilar principal a la prevención del delito y de este aspecto la transformación de elementos que van de la mano, de esta manera el entonces presidente Peña Nieto elaboró 10 puntos que serían sus principales líneas para contener, controlar y erradicar el problema de la inseguridad en el país, los puntos era los siguientes:

1. Prevención del delito y reconstrucción del tejido social.
2. Justicia penal eficaz.
3. Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía.

ANÁLISIS HISTÓRICO

4. Transformación del sistema penitenciario.
5. Promoción y articulación de la participación ciudadana.
6. Cooperación internacional.
7. Información que sirva al ciudadano.
8. Coordinación entre autoridades.
9. Regionalización.
10. Fortalecimiento de la inteligencia.

En la implementación del discurso para las políticas públicas se contempla de manera más notoria la prevención y a los centros penitenciarios, sin embargo, nunca existió una política frontal clara.

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, contemplo los siguientes puntos para el desarrollo del ámbito nacional:

- La prevención de la violencia en el entorno escolar;
- La prevención de adicciones;
- La prevención de la violencia familiar, de género y en el noviazgo;
- La detección y atención temprana de problemas de aprendizaje y conductuales;
- Tareas de recuperación de espacios públicos.

El Programa definió acciones inmediatas y precisas a nivel municipal en las zonas más vulnerables, poniendo a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad. Además, a través de una Comisión Intersecretarial, se diseñan acciones preventivas, coordinadas y transversales para reducir la violencia y evitar el delito.

En cuanto a la situación vivida en el Estado de Michoacán se mandó una comisión especial (Comisión para la Seguridad y Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán) en la que se desarrollan las siguientes funciones para restablecimiento de la seguridad pública, destacan las siguientes:

- Ejercer la coordinación de todas las autoridades federales para restablecer el orden en Michoacán y su desarrollo integral.

ANÁLISIS HISTÓRICO

- Formular y ejecutar políticas orientadas a la prevención de delitos, reconstrucción de tejido social, fortalecimiento institucional, y coordinarlas con autoridades de los tres niveles.
- Disponer, ordenar y coordinar las acciones de apoyo y auxilio por parte de las instituciones federales de fuerza pública.
- Solicitar el auxilio de las Fuerzas Armadas.
- Recibir en acuerdo a los delegados, comisionados y demás servidores públicos de las dependencias, entidades e instituciones del Poder Ejecutivo Federal que ejerzan funciones en Michoacán.
- Solicitar al Secretario de Gobernación la designación o remoción de los servidores públicos de organismos federales que operen en Michoacán.
- Celebrar todo tipo de convenios y acuerdos de coordinación y colaboración con las autoridades locales y municipales.

Y aunque la idea es no combatir la violencia con más violencia, es decir, que las líneas de acción no tiene una forma directa de ataque, se usan las fuerzas armadas.

Reforma de Justicia

A dos meses del caso de Iguala mejor conocido como el caso de los 43 normalistas desaparecidos de Ayotzinapa, el presidente Enrique Peña Nieto anunció un paquete de diez acciones inmediatas en materia de seguridad y justicia y combate a la corrupción del país, esta pronunciación es para la investigación de gran importancia, pues pretende atender sectores que son de relevancia para el área de seguridad pública.

Este paquete de acciones pretende impulsar el desarrollo en estados como lo son Oaxaca y Chiapas. De los principales puntos está la eliminación de las mil ochocientas policías municipales y la intervención en alcaldías cuyas autoridades tengan nexos con el crimen organizado.

Respecto al tema de eliminar policías municipales, fue un plan avalado por los ayuntamientos, ante la ingobernabilidad que existe por el desbordamiento

ANÁLISIS HISTÓRICO

del crimen organizado, se piensa que se necesita ya una intervención real por parte del Gobierno Federal. Crear 32 policías estatales únicas.

Al grito de *¡Todos somos Ayotzinapa!* la población pide la renuncia de su presidente, ante ese mismo grito, el presidente Enrique Peña Nieto responde con diez puntos:

1. Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales. Permitiendo la disolución de un ayuntamiento cuando existan indicios suficientes de que la autoridad está involucrada con la delincuencia organizada.
2. Dar claridad al sistema de competencias en materia penal.
3. Policías Estatales Únicas. Se crea un nuevo modelo policial, se pasará de tener más de mil 800 policías municipales a 32 policías estatales sólidas.
4. Número telefónico único para emergencias a nivel nacional.
5. Clave Única de Identidad
6. Operativo Especial en Tierra Caliente. Se ampliará el despliegue de las fuerzas Federales, principalmente en los estados de Guerrero y Michoacán y apoyo a los municipios que sean requeridos como lo son los de los estados de Jalisco y Tamaulipas.
7. Agenda de Reformas para mejorar la justicia cotidiana
8. Agenda de Reformas para fortalecer el respeto
9. Combate a la corrupción. Respaldo al Ejecutivo Federal al Sistema Nacional Anticorrupción.
10. Gobierno Abierto en la Administración Pública Federal.

Respecto al punto 10 considero que hay una confusión en el tema de gobierno abierto y gobierno transparente, pues en el discurso emitido se hace referencia a un portal en el que los ciudadanos podrán acceder a la información sobre las compras de gobierno, esto en términos administrativos y conforme a lo

ANÁLISIS HISTÓRICO

ya estudiado es transparencia, aunque involucra al ciudadano a conocer no participa en el proceso de forma directa.

Considero que algunos fueron puntos necesarios para restablecer el control y la seguridad pública, creo que también fue necesario mayor dinamismo entre los órdenes de gobierno para posteriormente no generar un centralismo innecesario. Esta propuesta tuvo aspectos interesantes que debieron ser aplicados desde el comienzo de su administración y no hasta que el problema se ha salido de control el panorama actual sobre la seguridad pública es una visión con tendencia a que empeorara.

México no puede seguir siendo el mismo, en palabras del Jefe de la Oficina del Presidente, Aurelio Nuño. Nos hace pensar en cambiar todo el esquema a mí con los elementos de mi investigación me hace reflexionar en que son las autoridades las que no pueden seguir siendo las mismas. Se necesitan políticas integrales.

El balance de las metas establecidas en 2012 en otras materias también deja mucho que desear, por ejemplo, de acuerdo con datos de CONEVAL hubo un estancamiento en los ingresos de los hogares lo que llevo al incremento de la pobreza moderada a 2.2 millones de personas en un periodo de 2012 a 2016.

Respecto al rezago educativo disminuyo en un 2 % mientras que las carencias en cuanto a la calidad de la vivienda solo fue un 1.6 %. Estos datos son relevantes porque son indicadores también de los presupuestos básicos planteados en esta tesis, dibujan la realidad y con ello la exclusión y la desigualdad.

Los porcentajes obtenidos en pobreza se deben al casi nulo éxito en los programas implementados de la gran variedad de políticas sólo el 16.6 % de ellos tuvieron un desempeño destacado. Algunos otros programas sólo fueron pilotos fantasmas usados para la estafa maestra para hacerse de recursos financieros a través de programas que nunca vieron la luz.

Otro fenómeno que se intensifico durante el periodo de Enrique Peña Nieto fue el de los feminicidios, En 2010, 2,418 mujeres y 23,285 hombres fueron asesinados. Y siguiendo la línea argumentativa de Estefanía Vela Barba, la

ANÁLISIS HISTÓRICO

proporción de hombres y mujeres asesinados es muy distinta, pero también lo es la forma en cómo se cometen estos asesinatos en contra de las mujeres. En cuanto a la situación desarrollada en la *Guerra contra el Narcotráfico*, los hombres eran asesinados en espacios públicos mientras que las mujeres tienden a ser asesinadas tanto en espacios públicos como en sus esferas privadas.

La seguridad pública no se limita a los espacios públicos, protege aspectos que van más allá de eso. En ese sentido las líneas de acción generadas en el sexenio de Calderón se limitan únicamente a cuestiones de la violencia en la vía pública, sin ahondar en esferas o niveles más profundos. Esto deriva de la idea de que el Estado no tiene por qué intervenir en la violencia que se presenta dentro del ámbito privado, porque lo privado sigue siendo doméstico, lo público es político por ello en un falso discurso las acciones en este margen son contundentes, la realidad es que se necesitan proyectos donde se deconstruyan estos pensamientos.

Por otra parte, y retomando el discurso antiquísimo de que *las guerras son peleadas por hombres*, bajo un entendimiento de un *gendered job* surge un fenómeno social que tiene su entendimiento y explicación en diversos aspectos; cuando el hombre ya no es suficiente como instrumento de guerra la mujer empieza a estar inmersa. La mujer pasa a ser un agente activo y a estar al frente en los movimientos como líder, de la misma forma sigue siendo objeto y mercancía de los grupos delincuenciales, resulta ser que ahora no solo es blanco de los cárteles mexicanos sino también enemiga del gobierno.

Esto indiscutiblemente nos arrastra a otros temas que trae la guerra, la violencia sexual es otra de las facetas que se presenta en estos fenómenos sociológicos, evidentemente esto es un aspecto que también afecta a los hombres, pero en términos de proporcionalidad las mujeres tanto activas dentro de la guerra contra el narcotráfico, como aquellas que son ajenas al movimiento sufren las consecuencias en mayor proporción.

Si esto es una reacción en cadena donde la mujer siempre ha sido un agente presente, ¿por qué las políticas públicas siguen contemplando sólo algunos aspectos superficiales de la seguridad pública?

ANÁLISIS HISTÓRICO

La Secretaría de Gobernación en el periodo de Enrique Peña Nieto presentó un plan de cinco puntos, en el que básicamente se habla de hacer un estudio de diagnóstico identificando las causas de la violencia hacia la mujer; se destinan recursos económicos para la creación de fiscalías que realmente puedan atender el problema.

Por otra parte, INMUJERES posee la línea de acción: Mujeres sin violencia. En el portal el instituto brinda una serie de elementos y herramientas que pueden ayudar a las mujeres, menciona los diferentes tipos de violencia y la normatividad que puede ser de ayuda. Dentro del portal se pueden observar los programas por estados para erradicar la violencia en contra de las mujeres, uno de los más destacables es el del Estado de México.

El programa se denomina: *Modelo de atención a mujeres en situación de violencia, sus hijas e hijos*. Es un modelo que pretende atender y orientar a las mujeres víctimas de violencia doméstica (durante el 2017 se registraron 106 mil 706 llamadas de violencia contra la mujer que incluye violencia emocional hasta violencia física, muchos de estos casos tienden a terminar en feminicidios), es un modelo estructurado para contener la reproducción de la violencia en el hogar. Sin embargo, la violencia al exterior sigue sin tener una línea de acción clara por parte de las instituciones.

El Estado no proporciona garantía de seguridad alguna, no hay elemento que asegure que al salir a la calle una mujer o niña no sea violada y después asesinada. Y uno de los problemas radica en la construcción cultural de la violencia hacia ellas, porque al final el Estado sigue pretendiendo tener el control de sus cuerpos, de sus decisiones en una falsa idea de paternalismo proteccionista. Esto último es lo que he denominado como el derecho excluyente, ese que sigue sin garantizar absolutamente nada.

La deconstrucción al contenido interno del derecho debe comenzar por llevarlo a transformarse en un derecho que sea capaz de mirar a quienes más indefensas son, el derecho debe ser un subsistema más abierto a la realidad de las mujeres y permitirles decidir sobre sus cuerpos, al existir este reconocimiento puede comenzar la transformación del esquema social y cultural.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Al final la seguridad pública no puede ni debe tener género, debe ser un derecho humano tanto para hombre como para mujeres y no debe estar limitado al espacio público.

4.5. La Cuarta transformación, presidente Andrés Manuel López Obrador

El proceso electoral 2018, marco una diferencia radical para México, pues por primera vez la izquierda ascendería hasta la presidencia, colocando a Andrés Manuel López Obrador como el nuevo presidente 2018-2024, el actual presidente denomina a este proceso de alternancia como *La Cuarta Transformación*.

Andrés Manuel López Obrador, es un político y escritor mexicano, nacido en Tepetitan, Tabasco en noviembre de 1953. Inicio su carrera política en las filas del PRI en los años 70's, más tarde en 1989 fue parte del Partido de la Revolución Democrática, en el año 2000 se inscribió como candidato a la jefatura de Gobierno del entonces Distrito Federal ganando las elecciones. En 2006 se postuló por primera vez a la presidencia, de acuerdo a su perspectiva la contienda de 2006 se realizó en un marco de oscuridad dando pie a una controversia post electoral. En un discurso en el zócalo capitalino en 2010 anunció que sería nuevamente candidato a la presidencia en 2012, en las que nuevamente perdió y llamo a la sociedad a la defensa del sector energético llamando a marchas y a debates sobre la denominada *Reforma Energética*. En 2015 manifestó sus intenciones de contender por tercera ocasión a la presidencia, esta vez lo haría desde el partido que el mismo creó, Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), en 2017 presentó su Proyecto Alternativo de Nación; lo que es innegable es que esta elección fue contundente, pues el ganaría la contienda con casi 30 millones de votos, obteniendo Ricardo Anaya el segundo lugar con un total de 12 millones.

4.5.1. La Administración Pública en la Cuarta Transformación

Desde la campaña presidencial hasta la fecha el actual presidente López Obrador ha dejado en claro que la administración en sus manos se regirá por el principio de la austeridad republicana, además de colocar como línea principal el combate a la corrupción y la impunidad.

Las reformas a la LOAPF en esta administración resultan ser de carácter centralista aún a pesar de pretender mover las secretarías a diferentes estados de la Republica.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Las secretarías de este sexenio son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Bienestar;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de la Función Pública;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- Secretaría de Cultura;
- Secretaría de Turismo, y
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En cuanto a las funciones que realizará la SSPC la Ley Orgánica establece lo siguiente:

- I. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar*

ANÁLISIS HISTÓRICO

la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

- II. Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley;*
- III. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal;*
- IV. Proponer, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; efectuar, en coordinación con la Fiscalía General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;*
- V. (XX). Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los Gobiernos de los Estados y la Ciudad de México, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del*

ANÁLISIS HISTÓRICO

Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social las acciones conducentes al mismo objetivo;

- VI. *(XXI.) Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Seguridad Nacional en ausencia del Presidente de la República;*
- VII. *(XXII.) Presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, nombrar y remover a su secretario técnico y designar tanto a quien presidirá, como a quien fungirá como secretario técnico de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;*
- VIII. *(XXIII.) Proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado General de la Policía Federal y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;*
- IX. *(XXIV.) Coordinar y supervisar la operación del Registro Público Vehicular, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,*

Aunque AMLO trajera de nueva cuenta a la SSP, realiza cambios significativos, de inicio el nombre y se le asignan algunas funciones que no fueron contempladas en su creación en los gobiernos panistas.

En cuanto a la sustancia propia de las políticas, proyectos y programas para restablecer la seguridad pública, está la Guardia Nacional, la cual ha generado polémica nacional e internacional, esto debido a que pareciera seguirse bajo los tintes de la militarización de la seguridad pública, dando continuidad con las políticas de sexenios pasados. Aunque el actual presidente ya ha declarado que la *Guerra contra el Narcotráfico* ya terminó parece no tener fin el hecho de que los militares seguirán en las calles haciendo las funciones de los policías.

Lo cierto es que hasta este momento la Guardia Nacional se comprende como un esquema híbrido con la organización y disciplina militar, pero bajo el

ANÁLISIS HISTÓRICO

mando de la SSPC, para evitar situaciones como Ayotzinapa o Tlatlaya, esta administración establece que se registrarán bajo el respeto a los derechos humanos.

La propuesta de Alfonso Durazo titula de la SSPC ha determinado que en un inicio, 35 mil elementos de la policía militar pasen a la Guardia Nacional además de 8 mil elementos de la marina.

La Guardia Nacional no es una idea novedosa tuvo su origen en 1846 y tenía como principales funciones la de defender al país de amenazas externas.

Es prematuro determinar la viabilidad de la Guardia Nacional en términos de lo que puede pensar el actual presidente, sin embargo, tal y como se ha establecido desde el principio de este capítulo, la militarización de la seguridad no es la solución, porque de entrada no atiende las causas reales del problema y en segundo lugar como hemos visto en el periodo presidencial de Peña Nieto, las mayores arbitrariedades se cometieron en operativos dirigidos por militares, es quizá el entrenamiento que se recibe, o las condiciones a las que se someten, pero un militar es la base de la defensa de la Nación, es decir situaciones externas.

Es necesario mencionar que hasta la fecha aún no ha sido publicado el Plan Nacional de Desarrollo pero sí existen 100 puntos a desarrollar en su gobierno, dentro de ese plan no hay mención específica para el tratamiento de la inseguridad, salvo que a diario realizará a las 6 A.M. reuniones con el personal a cargo de los temas de seguridad, la mayor preocupación desde la creación de los puntos de trabajo ha sido la reivindicación de los derechos sociales así como el alcanzar la justicia social eliminando los privilegios para ciertos sectores, hasta la fecha los únicos frenos que se han impuesto han sido los de la administración pública y las cámaras de senadores y diputados.

Dentro del tema de la inseguridad, el robo de combustible parece ser un tema que se encuentre por largo tiempo ocupando los primeros lugares de la agenda pública, durante el sexenio de Enrique Peña, el robo de combustible aumento considerablemente dejando pérdidas millonarias para el Estado, es posible comprender también el repunte de violencia y presencia de grupos delincuenciales de Guanajuato en un intento de controlar el territorio.

ANÁLISIS HISTÓRICO

La realidad de este tema dibuja que quienes se dedican al *huachicoleo* tienen diversas raíces, como quienes están directamente involucrados en células criminales como cárteles de la droga, mientras que en otras regiones es sólo el abuso cotidiano del derecho.

En la estrategia contra el robo de combustible faltan elementos, como lo es comprender la realidad social de quienes están fuera de los cárteles y sólo incurren en el delito por obtener un poco de dinero, pero también hace falta comprender la racionalidad económica que mueve a los grupos de delincuentes organizados a robar combustible, porque en esos casos la situación va más allá de los incentivos económicos que el presidente pretende dar.

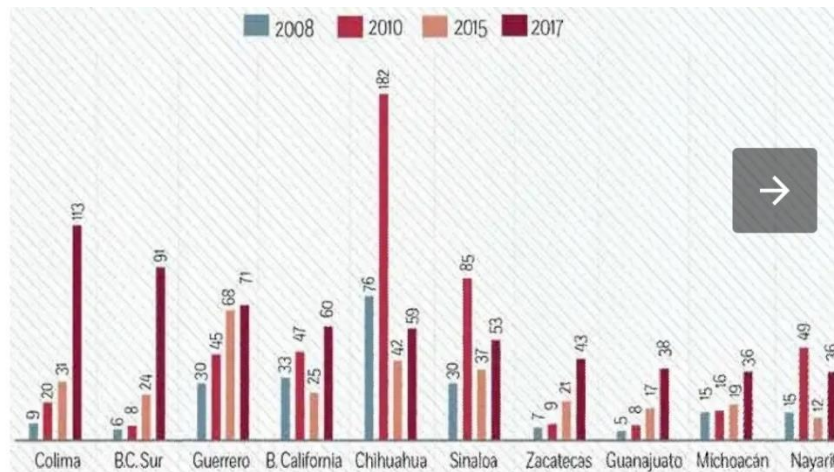
Es necesario comprender que el *huachicol* es una nueva dinámica de las operaciones criminales, y que esto es una forma de expandir las redes de poder de un sistema criminal que nos agrada o no forma parte del contexto social y busca en los últimos años abrirse paso para ser o un subsistema en convivencia y dominación de los demás subsistemas o bien modificar por completo las reglas de operación del sistema social mismo.

A 100 días de iniciada su gestión como presidente existen claras líneas de cambio y otras que son motivo de reproche, parece que la justicia social que el busca es dar sólo apoyos económicos que ayuden a sobrellevar las condiciones actuales, intenta que los jóvenes tengan más oportunidades en el campo laboral, sin embargo, el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro de México* parece sólo ser un programa que prepara técnicos; por otra parte, los constantes descalabros en ciertos programas que beneficiar a la mujer pareciera que envuelven a presidente en una política machista, me refiero a las estancias infantiles, a los refugios para mujeres y sus hijos que sufren violencia en el hogar y la idea de someter el aborto a consulta popular.

Aún es muy pronto para determinar el rumbo de la actual administración, sin embargo, el país que recibe necesita una transformación real y completa que no se base sólo en castigar el sector de la administración pública sino una revisión de los modelos que de verdad generan exclusión y desigualdad.

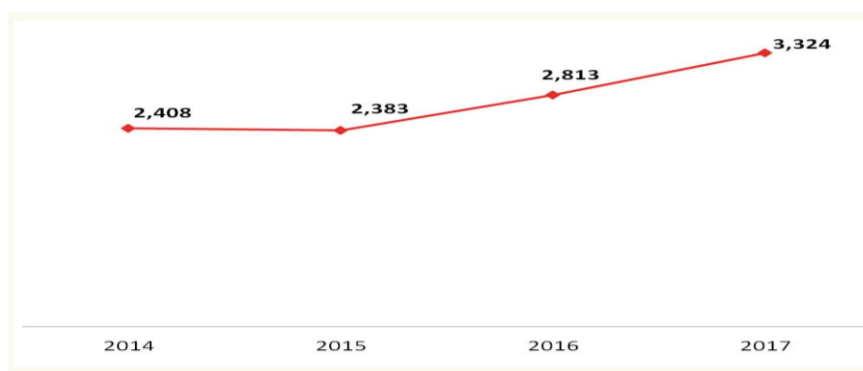
El México que recibe la 4ta Transformación

ANÁLISIS HISTÓRICO



Gráfica 18
Estadística variable de homicidios
Fuente: INEGI

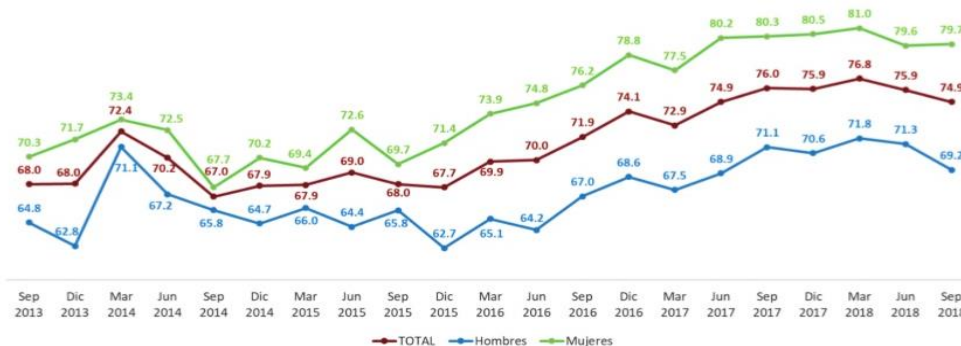
2018 fue considerado como el año más violento con más de 34 mil homicidios contemplando dentro de la cifra también a los feminicidios, diciembre de 2018 fue considerado como el mes más violento del año, sin embargo, existió una discrepancia ya que el actual presidente argumentaba que desde el primer día de su gestión los homicidios y otros delitos habían disminuido. La nota aclaratoria es que aunque diciembre 2018 haya sido el mes más violento de todo el año no es por las acciones de AMLO sino por las malas decisiones de otras gestiones, el error se encuentra en el hecho de que no se acepte dicha realidad.



Gráfica 19
Feminicidios en México
Fuente: INEGI

ANÁLISIS HISTÓRICO

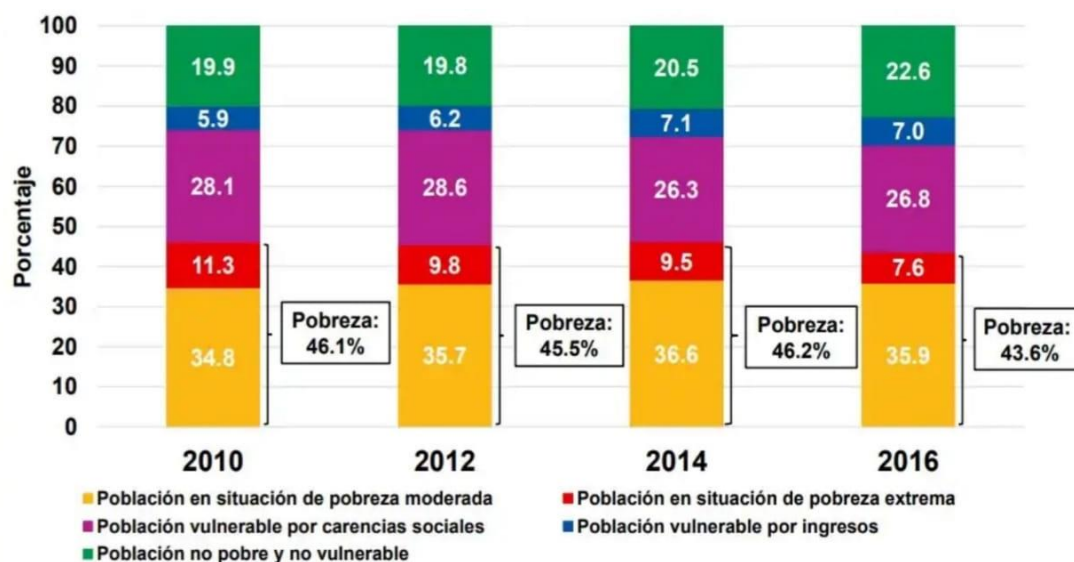
En el caso específico de los feminicidios el incremento de 2017 a 2018 es de un 13.4 %, los totales anuales a partir de 2015 y hasta la fecha se han mantenido al alza, muchos estipulan que quizá la alza se deba a que autoridades de diferentes estados encuadran de mejor manera el tipo penal del feminicidio, sin embargo, esto no es necesariamente la explicación ideal ya que en los globales del homicidio las mujeres asesinadas corresponden al tipo al que hacemos alusión. Que este fenómeno se incremente tiene como raíz las políticas calderonistas, tal y como ya se mencionó en párrafos anteriores en este capítulo, sin embargo, el desacierto del actual mandatario radica en el hecho de tener tintes de políticas públicas que poco favorecen a la mujer en situación de violencia, en tal caso es necesario no suspender los servicios y apoyos para quienes están bajo el yugo de la violencia y optar por buscar cuadros que prevengan el desvío de fondos.



Grafica 20
Percepción social sobre la inseguridad pública a nivel nacional (septiembre 2018)
Fuente: INEGI

En la estadística anterior podemos ver un global sobre la percepción de la inseguridad y la opinión o sensación de hombres y mujeres, podemos ver que quienes se sienten más vulnerables son las mujeres y que esto ha ido aumentando año con año.

ANÁLISIS HISTÓRICO



Gráfica 21
Distribución en Porcentaje
Fuente: CONEVAL

Esta última grafica explica el hecho de que la política principal del periodo presidencial busque instaurar la justicia social, e imponga políticas de austeridad en la administración pública. Aunque para lograr un cambio significativo las políticas deberán ser integrales e ir más allá del cotidiano populismo que tanto se le ha criticado.

Hasta este punto he realizado un análisis de los diferentes sexenios y sus líneas de acción para atender el problema de la inseguridad, y como malas decisiones han ido colocando a México en un punto que cada día resulta ser más complicado. Pero lo que realmente debe observarse en este análisis es que cada cambio en la posición política representa en el esquema social una búsqueda de mejorar y sentirse pertenecientes a algo que los ha excluido desde siempre, de esta manera es posible explicar las elecciones en las que resultó ganador Fox, pero sobre todo es posible comprender que AMLO sea el presidente de la esperanza.

4.6. Seguridad Pública y Realidad en Chihuahua Guerrero Michoacán y Tijuana

El análisis que a continuación se desarrolla está enfocado en 4 regiones del país, tres estados y una ciudad fronteriza, la característica común en estas regiones es la violencia insostenible a causa de los grupos delincuenciales.

ANÁLISIS HISTÓRICO

El estudio de dichas regiones no obedece a momentos específicos ni a políticas públicas específicas, sin embargo, el análisis global de las situaciones puede llegar a proporcionarnos mecanismos que nos ayuden a comprender aún más la realidad de la inseguridad en México, pero sobre todo a estar más cerca de un esquema de solución más eficiente.

4.6.1 CHIHUAHUA

Está ubicado en la región noroeste del país, y posee límites con Estados Unidos, la mayor parte de la frontera está delimitada por el Río Bravo, dividido en 67 municipios, es el estado más denso con un total de 247, 455 km²; el estado de Chihuahua se conforma por tres grandes regiones orográficas (Sierra, meseta y desierto).

Cuenta con diversos pueblos indígenas ubicados en diferentes regiones, entre ellos están los Rarámuris los Ódamis, los Makurawe y los Pima.

En Chihuahua la agricultura se desarrolla en más de 1 millón de hectáreas, esto de acuerdo con datos de SADER, de la misma manera la ganadería de la región es una de las principales actividades económicas del estado y para el país.

Dicho lo anterior, el mayor cuestionamiento es ¿Por qué si posee todas esas características es uno de los estados con mayor índice de violencia en México? Chihuahua posee una sola realidad, y sí, responde a los presupuestos de exclusión y desigualdad, pero no sólo del sistema normalmente aceptado sino también por parte de los grupos delincuenciales. En esta realidad conviven dos panoramas el que he descrito con anterioridad y el panorama de la pobreza.

Existe una crisis alimentaria en la Sierra Tarahumara que incluso ha llevado al suicidio a muchos rarámuris, esta situación está presente desde antes de la llamada *Guerra contra el Narco* y se intensificó durante y después. Se incrementa después porque disuelto el Cártel de Juárez comienza una pelea por el territorio, entre dos grupos armados denominados *Gente Nueva* y *La línea* quien se cree que actualmente lidera el territorio bajo las órdenes del Cártel de Sinaloa, dicha organización criminal opera en municipios como lo son Bocoyna, Guachochi, Creel y Cuasáre; además se sabe que siete personas en específico

ANÁLISIS HISTÓRICO

están al frente de otras regiones, además de las ya mencionadas están: Juárez, Chihuahua, Parral, Samachique.

La diferencia del Cártel de Sinaloa que surgió en la región de los altos, es que en esta región no se conforman de familias, no hay interés por las comunidades indígenas, al Cártel de Sinaloa le interesa las regiones de siembra y la forma de transportar la mercancía, muchas veces las personas son obligadas a dejar sus tierras para los fines ilícitos o vendidas a bajos costos.

Todos somos Juárez fue una de las estrategias usadas por el expresidente Felipe Calderón que atendía de diversas maneras la problemática, sin embargo, aunque es una línea de acción que sirve de ejemplo para la elaboración de políticas públicas integrales, lo cierto es que la zona de las sierras nunca fue atendida hasta más adelante con el plan *Echemos montón a la pobreza*²¹¹ que consiste en dar despensas a las regiones más afectadas y pobres de chihuahua.

El problema es que el cártel de Sinaloa replica desde sus orígenes un esquema de diagrama de árbol que le permite obtener el máximo aprovechamiento de las zonas más pobres para la siembra de marihuana y amapola, en este esquema que sigue las regiones de la sierra o municipios le sirven como escalón de impulso para los negocios, y el problema para Chihuahua es que a la organización criminal de Sinaloa no le interesan las comunidades indígenas y a veces a las autoridades tampoco.

La violencia que se vive en zonas más urbanas es debido a la constante interacción criminal y al intento de dominar ciertas zonas estratégicas para el comercio local, si bien es prudente instaurar políticas como la de Calderón, sería más urgente recuperar las regiones de la Sierra, intentado apoyar a los nativos con programas que vayan más allá de las cotidianas despensas.

²¹¹ Informe de actividades 2017, consultado en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/iniciativas/archivosIniciativas/7340.pdf>

4.6.2. GUERRERO

Guerrero está ubicado en la región suroeste del país. Su geomorfología es considerada como una de las más accidentadas y complejas del territorio mexicano, es atravesado por la Sierra Madre del Sur y las Sierras del Norte. Tiene una superficie territorial de 64.281 km² y es la 12^o entidad más poblada de México.

Es un estado cuya actividad económica es la agricultura y el turismo. Aproximadamente un 17 % de la población es indígena y están repartidos en cuatro grupos Mixtecos, Nahuas, Tlapanecos y Amazugos; de acuerdo con datos de Secretaría del Bienestar la población indígena es la más afectada en términos económicos al menos el 43 % de ellos no tiene ingresos y el Estado ocupa el segundo lugar en marginación por sus viviendas; también es el segundo estado con mayor índice de analfabetismo en las mujeres; la posibilidad de educación no se cumple por diversos aspectos.

Guerrero es considerada ya como la tercera ciudad más peligrosa del mundo afectando así a su actividad económica principal, el turismo.

La presencia del narcotráfico se desarrolla de la siguiente manera: el Cártel Jalisco Nueva Generación tiene presencia en todo el estado; Guerreros Unidos es considerado por la DEA como uno de los focos rojos más importantes dentro del combate a las drogas y tiene presencia en gran parte del estado. Los Beltrán Leyva también pelean territorio guerrerense, por otra parte, los granados operan en tierra caliente y finalmente Los rojos, quienes operan al norte y centro del estado.

Este es un territorio en disputa, además de ser un territorio que puede producir amapolas.

La violencia que se vive en Guerrero es diferente, muchas de las personas que ahora forman parte de los grupos delincuenciales que operan en Guerrero son jóvenes que reciben un promedio de 750 y 1500 semanales para asaltar a quienes viajan por ciertas vías o corredores turísticos, lo que quiere decir que en promedio reciben entre 3000 y 6000 pesos mensuales. Son jóvenes que aspiran a ser líderes de los cárteles y que en muchas ocasiones se incorporan a fuerzas

ANÁLISIS HISTÓRICO

policiales para recibir el adiestramiento sobre armas y después ser parte de las filas del crimen organizado.

Una de las razones por las que los jóvenes se incorporan al narcotráfico o la delincuencia general es por la falta de oportunidades, pero no sólo alimentarias sino también las oportunidades para estudiar, para trabajar y más, ante eso se ha aplicado el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el cual es programa integral que busca principalmente mejorar la calidad de las viviendas y por ende de la vida misma de las personas.

También se incorporó la Estrategia de Inclusión Social y consiguió el sexenio pasado reducir la pobreza y sus demás problemas se logró tener un resultado favorable de un 3.5 % anual, esto quiere decir lo siguiente: si suponemos que el número de personas pobres actual (2, 338, 249 o sea el 69.7 %) no incrementara tomaría al gobierno un total de 28.57 años lograr sacar de la pobreza a estas personas, en términos de tiempo la política resulta deficiente, ya que es prácticamente imposible que en esta ecuación la variable de pobres permanezca estable, más niños nacerán en entornos de pobreza extrema, y muchos otros por falta de oportunidades puede caer en esta escala.

La situación de Guerrero es insostenible para el Estado y para el derecho mismo desde el acontecimiento de Ayotzinapa, aunque propiamente no hay una estrategia similar a la de chihuahua y Sinaloa sobre los municipios el que aún no haya un grupo específico que controle los cultivos de amapola intensifica las peleas de los cárteles o grupos delictivos que intentan controlar la zona generando un aumento en la violencia que se vive desde los municipios hasta las partes más urbanizadas.

Guerrero es un estado que está a punto de colapsar y que ha salido de las manos del propio estado de derecho, y las soluciones escuetas y sesgadas solo generan deficiencias que no se arreglarán tan fácilmente.

4.6.3. MICHOACÁN

Está ubicado en la región oeste del país y tiene un total de 4, 584, 471 habitantes considerado como uno de los estados más poblados del mundo sólo por debajo del Estado de México, Veracruz, Jalisco y Puebla. Se divide en 113 municipios. También cuenta con una orografía accidentada y posee numerosos volcanes que son parte del eje volcánico transversal. Su economía se rige principalmente por las actividades de pesca y agricultura, estos mismos sectores contribuyen en un 11 % al PIB.

Durante 2005 sólo el 6.97 % de la población era desempleada, la mayoría de los pobladores se dedicaban a actividades terciarias, sin embargo la agricultura siempre fue muy prometedora, por ejemplo en la zona de Uruapan el cultivo de aguacate los llevó a calificar al producto como el oro verde de Michoacán. Para 2011 se convirtieron en el mayor productor agrícola del país. El turismo es otra de las actividades importantes para la economía del estado.

Para 2016, el 55.3 % de la población se encontraba en pobreza extrema convirtiéndose en un foco rojo aplicándose desde entonces el mismo programa que en Guerrero: FAIS.

Michoacán es otro estado que actualmente se encuentra en disputa, tienen presencia el Cártel Jalisco Nueva Generación y la recién denominada Nueva Familia Michoacana. Sin embargo, antes de ellos fueron los Zetas, Los caballeros Templarios, La Familia Michoacana la que sometió a Michoacán a una dictadura criminal como lo ha denominado Denise Maerker, ante el grito de auxilio de la mayoría de los pobladores y la nula presencia del Estado, en 2013 personas de diversos poblados se armaron para expulsar a los caballeros templarios desde ese momento existió un fuego cruzado de Autodefensas y criminales.

En un primer momento Los caballeros templarios y la familia Michoacana fueron bien recibidos por diversas comunidades pues el ambiente de violencia que se vivía por los sanguinarios Zetas era ya insoportable, estos dos grupos ofrecían orden donde las autoridades no pudieron, esto quizá derivado del escaso entendimiento de Felipe Calderón sobre la realidad del problema y su visión perteneciente a que sólo existen o buenos o malos, de esa forma comenzó

ANÁLISIS HISTÓRICO

el repudio de las fuerzas federales y la aceptación de los grupos de autodefensas, llegando a salirse de control en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Lo cierto es que un intento de recobrar el estado de derecho se hicieron muchas peticiones de desarme por parte del gobierno federal, pero nunca se trató realmente de entablar una reconciliación entre el gobierno y la sociedad, misma que parecía intentar combatir en contra del gobierno que era calificado como “lo malo”.

La cultura propia de tierra caliente es otro aspecto que no se consideró, por mucho tiempo han vivido como querido y muchas veces incluso fuera del margen de lo legal, y esto también tiene una explicación racional a pesar de existir diversos programas los sesgos sociales son muchos y grandes, las autoridades sólo miran a cierta población cuando hay intereses políticos, pero en realidad Michoacán corre riegos severos de incrementar sus índices de pobreza y de carencias tal y como ha sido el caso de Guerrero.

Michoacán no sólo es tierra caliente por ser una sociedad que poco a poco ha ido dejando de obedecer y creer en el estado de derecho y de hacer de su actuar la norma que rige a lo cotidiano, sino que desde años atrás ha sido parte de la tradición del narcotráfico, es su geografía accidentada y su tierra la que propicia que ciertos terrenos sean funcionales para los negocios ilícitos, al igual que en Sinaloa las primeras fechas clave para la siembra de amapola y marihuana datan de los años 50's y fue la sociedad con los Arellano Félix la que los ayudo a consolidarse y expandirse.

Las autodefensas son la última parte de la crisis en Michoacán y también son un planteamiento serio para el Estado Mexicano; quien armó a las autodefensas y las intenciones que había en ese proceso, pero el mayor cuestionamiento radica en el hecho de si aún hay tiempo para tener un dialogo asertivo que permita restaurar al derecho no sólo como norma sino también como guía para el actuar de la sociedad o de lo contrario el Estado estaría ante la presencia de los primeros síntomas de su extinción.

4.6.4. TIJUANA, BAJA CALIFORNIA

Tijuana es considerada como la quinta ciudad más poblada con un total de 1, 641, 570 habitantes, es también la zona metropolitana transnacional más grande de México. El municipio tiene una extensión de 1,239.49 km² su clima es semiárido.

A nivel nacional Tijuana tiene una tasa de crecimiento poblacional alta, de acuerdo con datos del municipio crece 3 hectáreas por día, esto puede explicarse por el fenómeno de migración, esta ciudad recibe no sólo a personas del sur del país sino también a centro y sur americanos que pretenden llegar a Estados Unidos a conseguir el sueño americano.

El narcotráfico en Tijuana se ha convertido en un tema de subcultura que ayuda a entender la representación social de la inseguridad y las consecuencias que trae consigo y la falta de entendimiento de la realidad llevando a un estado de inseguridad.

La consolidación del narcotráfico en los años 80's en Tijuana a sido clave perfiló a convertir este lugar en un punto clave para llevar el negocio de la droga a la expansión internacional, esto no quiere decir que antes no hubiera sucedido, sino que en este punto se rebasa los límites que la autoridad pudo controlar.

Después de la captura de Miguel Ángel Félix Gallardo y de ceder el territorio de Tijuana a los hermanos Arellano Félix, el peso que los hermanos Arellano Félix tuvieron en esta región se debió a que se involucraron en un movimiento llamado *narcojuniors* quienes eran un grupo de sicarios que provenían de la alta burguesía de Tijuana. La crisis que surgió tras la captura y abatimiento de los líderes de dicho cártel comienza una nueva etapa de reclutamiento en donde no interesaba un perfil, sino que cualquier delincuente podría ser miembro de las organizaciones criminales, lo cual tiene incidencia directa en la forma de violencia que se vive hoy en día.

La pieza del ajedrez jugada por Felipe Calderón en su momento tuvo efectos directos en Tijuana a ser este un punto estratégico que también trajo como consecuencia el aumento de la violencia y las vulneraciones a derechos humanos de las personas.

ANÁLISIS HISTÓRICO

Aunque hoy en día el Cártel de Tijuana se encuentra en manos del Cártel de Sinaloa la zona está controlada por el Cártel Jalisco Nueva Generación; los cárteles actualmente reclutan personas por asesinar mujeres lo que es un incentivo para incrementar los casos de feminicidios en la región.

Detrás de la subcultura del narcotráfico se encuentran inmersos muchos detalles que surgen a través de la segregación social derivada de la desigualdad y la exclusión, de tal suerte que la subcultura del narcotráfico es todo lo que hace ser narcotraficante a la persona, es la suma de comportamientos, valores, códigos propios y los simbolismos y significados construidos detrás de ellos como objetos/sujetos del crimen organizado.

En la pedagogía del narcotráfico se ha comprendido y reiterado el entendimiento sobre cuestiones básicas poder y autoridad; las formas de garantizar dominio sobre los negocios y territorios es sólo a través del control social, esto se da a través de mensajes como lo son los homicidios por ajustes de cuentas, que lleva dos mensajes claros, la ruptura con el pacto social y la instauración de un nuevo orden o modelo sistémico en el que se usa la fuerza y la violencia para garantizar su existencia en la comunidad.

Tijuana es la constancia de que narcotráfico no sólo son personas produciendo, moviendo y comercializando drogas, son el ejemplo de una relación más compleja en la interacción de la necesidad de imponer nuevos esquemas que permitan la subsistencia de un nuevo orden.

Este nuevo orden lleva detrás no sólo las drogas lleva explotación sexual, trata de personas, homicidios, feminicidios, secuestros, violaciones, robos, y más al fondo el panorama de pobreza, invisibilización, una ruptura del tejido y la instauración de un sistema que poco a poco va ganando terreno al actual estado de derecho.

La organización familiar del narcotráfico que comenzó en Sinaloa en los años 70's se ha expandido por diferentes estados de la república, pero ha dejado tintes que han mutado convirtiéndose en sistemas que poseen sus propias características sistémicas, tratando no de cambiar al sistema actual, pero si de imponer nuevas bases que rompan el actual.

4.6.5 Panorama General

Chihuahua, Guerrero, Michoacán y Tijuana son analizados en esta investigación porque son espejos de una realidad que muy pocos han querido ver, y que poco a poco se expande por todo el país.

La situación que viven los estados que acabo de describir son un reflejo de lo que se manifiesta en otras regiones del país al final, aunque puede tener características diferentes están conectados por márgenes de realidad y de actuación que permiten incluso, poder predecir los estados y/o regiones del país en donde surgirán olas de violencia. Otros estados con focos rojos son:

Cuadro 9
Homicidios y Femicidios en México

ESTADO	HOMICIDIOS	FEMINICIDIOS
BAJA CALIFORNIA SUR	2310	214
GUANAJUATO	2162	235
ZACATECAS	1510	26
EDO. DE MÉXICO	1905	204
JALISCO	1596	139
VERACRUZ	1227	111
CIUDAD DE MÉXICO	990	100



ELABORADO POR JMS CON DATOS DEL SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. DATOS CORRESPONDIENTES A 2018.

Grafica 22
Estados más violentos

El cuadro 9 y la gráfica 22 muestran el índice de homicidios y feminicidios en los estados considerados como más violentos, destacando tres estados con datos interesantes: Baja California Sur, Guanajuato y el Estado de México.

Aunque existen diversos datos estadísticos respecto a los diferentes tipos de violencia en nuestro país no hay información analizada de la violencia vinculada a alguna situación, es por ello que a continuación realizo un análisis en donde la violencia está vinculada a la variante de la pobreza, es necesario precisar que la información usada es proveniente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cuadro 10
Vinculación de factores

ESTADO	POBREZA	HOMICIDIOS	PRESENCIA DE CÁRTELES
CHIAPAS	3960000	552	TERRITORIO EN DISPUTA
OAXACA	2660000	1346	CJNG
PUEBLA	3950000	412	TERRITORIO EN DISPUTA
VERACRUZ	4600000	1227	TERRITORIO EN DISPUTA
EDO DE MÉXICO	8260000	1905	TERRITORIO EN DISPUTA
GUANAJUATO	2680000	2162	TERRITORIO EN DISPUTA
JALISCO	2780000	1596	CJNG
CIUDAD DE MÉXICO	2500000	990	PRESENCIA DE 4 CÁRTELES



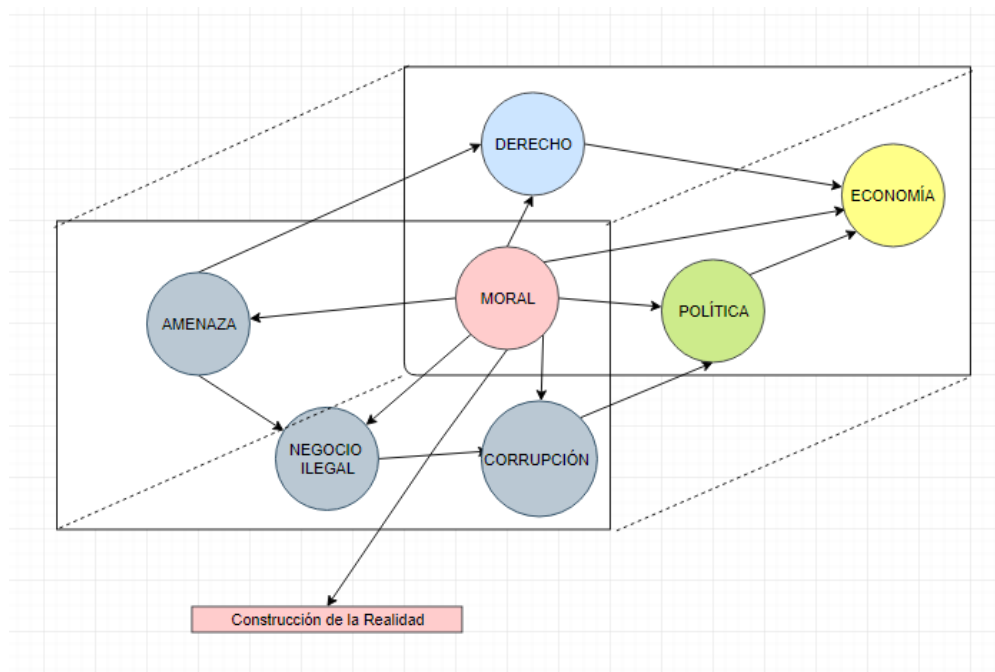
ELABORADO POR LA AUTORA CON DATOS DEL SESNPS Y EL INEGI
LA UNIDAD DE VISUALIZACIÓN SE REALIZÓ CON ESCALA ALGORÍTMICA BASE 10 PARA EL EJE DE LAS ABSCISAS

Gráfica 23

ANÁLISIS HISTÓRICO

En la segunda base de datos se analiza la relación de la pobreza con la incidencia de casos de homicidios, de igual manera en la tabla de datos se proporciona si existe presencia del narco en dichas regiones, en varios estados hay aún disputa por los territorios en otros tantos hay ya presencia activa del CJNG. Lo cual nos ayuda a comprender que es posible que de acuerdo a las características analizadas en Chihuahua, Guerrero, Michoacán y Tijuana en los puntos que se mencionan en las gráficas existan incluso una mayor incidencia de violencia y rompimiento de las estructuras del sistema social planteando en términos luhmannianos.

Para concluir este capítulo, con la suma de cada elemento dado y con la base de partida (el modelo social de Niklas Luhmann), se propone un meta-modelo que permite explicar la interacción del subsistema cultural del narcotráfico y la lucha que existe entre los dos sistemas, el sistema social como lo hemos planteado a lo largo de esta investigación y el modelo de la subcultura del narcotráfico.



Esquema 10
Sistema Dual

ANÁLISIS HISTÓRICO

En una analogía con la *Caja de Schrödinger*²¹² podríamos pensar que las posibilidades de que un sistema sobreviva o al otro son 50 % y 50 % pero lo cierto es que existen situaciones ajenas a la caja que puede hacer variaciones en las probabilidades, esto vinculado con la posibilidad de que cierta decisión tomada incline la balanza hacia cierta situación, el peso que se da a la probabilidad de mantener el sistema social actual depende en este caso del peso de la realidad; en otros términos, si la decisión sobre una política pública está inclinada a una variante que se aleja de la construcción social de la realidad en la que se pretende establecer las bases para un situación en la que se hallase menos exclusión y mayor equidad, habrá mayor peso en el eje que se inclina hacia el modelo de la subcultura del narcotráfico colapsando el sistema social.

Las posibilidades podrían parecer infinitas y cada decisión podría tener consecuencias inesperadas, pero lo cierto es que, tanto en el mundo de la física como en el del actuar sobre la vida social, las decisiones están limitadas, y podemos acercarnos más a la supervivencia del actual sistema tomando como margen inicial los presupuestos básicos que se han determinado en el capítulo segundo de esta investigación.

La unitariedad de los sistemas (social y subcultural) respetan ciertas bases o normas internas en las que no ha existido un comportamiento de absorción del sistema subcultural hacia lo social, esto derivado de la interacción y aprendizaje del contenido interno de las normas que dan vida al esquema mismo y a sus subsistemas.

En términos de Luhmann la sociedad como sus subsistemas producen su propia unidad mediante la unidad y la producción recursiva de las comunicaciones, como se expresa en el último modelo el entramado de comunicaciones entre el sistema social y el subsistema cultural del narcotráfico tiene conexiones a través de las rutinas sociales (subsistema moral), el nexo de

²¹² Erwin Schrödinger plantea un sistema que se encuentra formado por una caja cerrada que contiene un gato en su interior, una botella de gas venenoso y un dispositivo, el cual contiene una sola partícula radiactiva con una probabilidad del 50% de desintegrarse en un tiempo dado, de manera que si la partícula se desintegra, el veneno se libera y el gato muere.

Al terminar el tiempo establecido, la probabilidad de que el dispositivo se haya activado y el gato esté muerto es del 50%, y la probabilidad de que el dispositivo no se haya activado y el gato esté vivo tiene el mismo valor.

ANÁLISIS HISTÓRICO

los dos sistemas no pide o exige una interacción formal en las comunicaciones, pero si ligeras formas de reconocimiento de un esquema al otro.

Las primeras teorías del derecho y su funcionamiento en la sociedad hacían injerencia en la amenaza, obedecíamos ciertas órdenes por el temor al castigo que podría surgir tras la desobediencia; sin embargo, conforme fueron cambiando las condiciones y situaciones surgieron cambios que nos permiten comprender y atender al derecho de otras maneras. El modelo de la subcultura usa el sistema de amenaza como su subsistema de regulación de comportamientos, el que ciertas personas le obedezcan hasta este punto le garantiza su existencia ya que la sociedad guiará su actuar por dos respuestas, la primera, basada en el temor de perder el bien más importante: la vida; y la segunda, el querer gozar de los beneficios que puede traer el pertenecer a ese grupo.

Su contracara al hacer política es la corrupción buscan corromper esquemas que les permita subsistir y tener beneficios, sin embargo, la manera de hacer eficiente la corrupción es al poseer su propio modelo económico que tiene vida a través de la empresa familiar ilegal, obviamente de forma más profunda hablamos del movimiento de drogas y mercancía ilegal a través de sistemas como el capitalismo.

El propio sistema social no reconoce en su totalidad como ajeno el subsistema cultural del narcotráfico por los nexos de comunicaciones que se da entre los dos esquemas gracias a el vínculo que existe en el reconocimiento de ciertas rutinas sociales en el margen de actuación de los dos sistemas, permitiendo en momentos el intercambio de información entre ellos.

Por lo tanto una decisión requerirá como condición necesaria la conciencia sobre las comunicaciones sobre el otro rango que es base de la realidad, entender que las omisiones también forman parte de las decisiones adquiriendo valores que actúan en la vida de las políticas públicas, la red que actualmente existe genera historia y una realidad, la base del lenguaje, las acciones debe estar cimentadas en el cambio de los presupuestos básicos y en lograr que las rutinas sociales cambien y terminen la relación comunicación con la subcultura del narcotráfico.

CAPITULO 5 REESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA

A lo largo de esta investigación, y bajo el cobijo de diversos métodos he podido plasmar, puntualizar y tejer diversos conceptos, ideas, y situaciones sobre el tema de las políticas públicas y la seguridad pública. El análisis y la conexión me han permitido desarrollar diversos modelos que no sólo permiten entender de mejor manera lo que ocurre en nuestro país sino acercarnos más a una realidad construida por las vivencias de todos. Es decir que el panorama de la situación que hoy vivimos debe ser la consideración de todos y no sólo la de unos cuantos, de esta manera será posible construir no sólo mejores políticas públicas en materia de seguridad sino también nuevos panoramas de inclusión social, política, económica pero sobre todo jurídica.

Las políticas públicas son (en una expresión sencilla) todo lo que se refiere a *lo público y sus problemas* es decir se refiere a la forma en que se definen y construyen los problemas que surgen y la manera en que llegan a la agenda pública, como analizamos en los primeros dos capítulos de esta investigación el gobierno abierto ha sido una de las herramientas fundamentales para la determinación de los problemas públicos así como de las necesidades y percepciones que puede tener la sociedad, en ese sentido, esto se logra gracias a el sondeo de opinión y las encuestas, a partir de esto la investigación se centró en el que es lo que los gobiernos han hecho con relación a los problemas públicos. La exigencia misma de los problemas en México y en cualquier punto donde exista complejidad social debe llevar a una visión más allá de la perspectiva cuadrada permitiendo la variedad de enfoques y disciplinas.

Esta investigación también ha considerado el meta-análisis que de acuerdo con lo analizado en el Capítulo de generalidades así como los capítulos 1 y 2 de esta investigación es la consideración de métodos y enfoques empleados en el estudio de las políticas públicas y el lenguaje aplicado en ellas, pero la concepción también va dirigida hacia el estudio y la determinación de la realidad partiendo del *Modelo de Sistemas* de Niklas Luhmann.

Uno de los mayores retos presentados no sólo en esta investigación sino para cualquiera que desee poner en práctica un marco/modelo de acción para un problema social, es que muchas veces se impone una forma de ver y pensar al mundo, entendemos muchas cosas a partir de vivencias, de la educación, de nuestras propias creencias, Nietzsche²¹³ decía que *No hay hechos sino interpretaciones*. Y es que el hecho puede ser uno pero también habrán diversas interpretaciones, es en ese momento donde tienen principio y fin las metáforas pues para comprender la realidad es necesario entender que la realidad es una construcción dentro de múltiples esferas.

El peligro que representa la creencia de que la realidad es una y se puede apropiarse es grande, mis marcos previos hicieron una construcción primaria de lo que debía comprender bajo la luz de mi percepción sobre la seguridad el análisis bajo la teoría luhmanniana me ayudo a comprender que la realidad no puede ser propia de algún sujeto, descartar los hechos de los demás sugiere caer de nuevo en esquemas de exclusión justo como se planteó en el capítulo 2 y 4 de este trabajo.

Tampoco debe destacarse que al poner en práctica un marco se impone una forma de ver y pensar el mundo; se crea un orden a partir de algo que no tiene un orden, esto ha representado el mayor reto de las políticas públicas en México y en diversos países, en la formulación de las políticas públicas e incluso en la evaluación misma la elección de marcos u ópticas produce explicaciones diferentes, es por ello que en determinados momentos ciertas líneas de acción contienen explicaciones diferentes sobre los mismos hechos e incluso en momentos específicos resultados diferentes a los que hoy en día valoramos.

La primera idea sólida para quienes estudian, implementan y analizan las políticas públicas es que éstas no vienen en cajas de oro listas para aplicarse, desarrollarse y evaluarse, los problemas que enfrenta la población y los aplicadores de políticas públicas es el objetivo del enfoque de las políticas públicas ya que esta parte permite el desarrollo de cómo se va a atender y

²¹³ Fue un filósofo alemán del S. XIX, considerado como uno de los más importantes dentro de la cultura occidental.

REESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA

estructurar los problemas públicos siempre desde la multidisciplinariedad de enfoques.

La génesis de las políticas públicas lleva al reconocimiento de un problema y la manera en cómo se define no sólo por los desarrolladores de políticas sino por la forma en que se vive el problema por las personas que viven de cerca el conflicto.

La mayoría o gran parte de la población pueden estar de acuerdo en relación al tema que se está priorizando, sin embargo, pueden no estarlo en cuanto a la definición más precisa del problema y por ende en cuanto a las políticas públicas.

Para la estructuración de una realidad más precisa he colocado a la teoría de Luhmann como uno de los ejes y pilares de mi tesis, resultado de dicho análisis he puntualizado en presupuestos básicos que conviven en el sistema social generando constantemente incertidumbre en el sistema y no permitiendo la evolución y transformación de todo el contenido interno del sistema.

En cuanto a este aspecto es necesario realizar algunas puntualizaciones y/o precisiones del sistema en convivencia con los presupuestos básicos:

Los cárteles son grupos de excluidos, son la resistencia a los modos operativos de cada subsistema, de sistemas que producen y reproducen desigualdad desde los años 70's y que ahora se unen a esquemas violentos para el control de la seguridad; no reconocer en el espejo de la verdad propia de la sociedad a estos grupos como una parte de la sociedad es el mismo temor que siente el individuo cuando mira un manicomio y trata de ignorarlo, por su temor a la locura, a ser diferente.

Ignorar al narcotraficante o decir que no es parte del sistema es el propio temor a no ser visto, a no ser igual a los demás, es el temor a la realidad.

La igualdad en el sistema no debe comprenderse en oposición a la libertad, si bien estaríamos cayendo en una utopía al pretender que todos en este momento pudieran acceder al mismo número de bienes que una persona en un nivel económico mayor, su valor como persona, y dentro de los márgenes de la justicia y por ende dentro de la política no debe ser menor el de unos que

el de otros y por tanto, no debe haber limitaciones en el ejercicio de la libertad consensuada dentro del pacto social. Esto es que un niño de la Sierra Tarahumara debe gozar de los mismos derechos (educación, vivienda, alimentación) que un niño que vive en Polanco, que un narcomenudista tenga las mismas posibilidades de reinserción social que un joven que atropelló a alguien en estado de ebriedad cuando salía de un antro en su BMW.

Actualmente en México, casi toda la violencia está vinculada al narcotráfico y las peleas por territorios y como efecto secundario la militarización de la seguridad pública, sin embargo, de acuerdo con datos de la Revista Nexos, muchos homicidios intencionales no están ligados al narcotráfico, entre ellos algunos funcionarios públicos, periodistas y población en general en situación de vulnerabilidad, existen muchos tipos de violencias, no sólo una y no es la única causa el narcotráfico, existen por ejemplo, muchos feminicidios que aunque si llegan a estar vinculados con grupos delincuenciales muchos de los móviles del feminicida atienden a cuestiones culturales y/o pasionales.

Así pues los cambios más profundos de acción inmediata no sólo requieren de políticas de combate sino de políticas integrales como la transformación de rasgos culturales de violencia a través de la educación, pero no la clásica educación machista sino una educación con perspectiva de género. Si bien se necesita generar condiciones de igualdad no es a través del populismo que dota momentáneamente de satisfactores que no solucionan el problema en la realidad, es con educación, con trabajo y oportunidades como se alcanza esta condición.

No es necesario más derecho, o mejor política, finalmente estos se traducen como valores críticos convertidos en realidades históricas, así pues incrementar algo o bien un sistema que opera con el reconocimiento del pasado es nulo en el presente que hoy tenemos.

La pregunta con mayor peso en este momento no es qué tenemos que hacer, sino el cómo lo vamos a hacer, y no es necesaria otra guardia nacional, otra gendarmería o mandos únicos en el país, no necesitamos más tipos penales que clasifiquen toda la conducta como delito, porque hoy por hoy nuestro sistema

normativo carece de elementos que regulen los vínculos recíprocos, entre los seres humanos, sobre todo en la familia, en el Estado y en la sociedad.

La guerra declarada al malestar humano (al narcotráfico) debe ser reinvertido para comenzar desde el esquema social con la integración del subsistema cultural del narcotráfico, la asimilación de este subsistema así como su reconocimiento transformará las bases mismas del sistema y darán pie a un nuevo orden y proceso civilizatorio.

Es necesario reconocer que el proceso de transformación de un sistema a otro es un periodo de grandes luchas, de incertidumbre (que finalmente el sistema debe absorber) pero sobre todo de grandes cuestionamientos sobre las estructuras que consolidarán cada subsistema, por ello es necesario intentar comprender lo que sucede con las dos estructuras que ahora conforman nuestra realidad, necesitamos decidir la dirección y resolver conforme a la dirección que planteamos.

En este sistema y conforme a lo que se ha estudiado no son células independientes unas de otras por el contrario están unidas a través de lo que he denominado subsistema moral que también debe ser modificado para más adelante dotar al subsistema jurídico de razones para la acción, planteo con lo anterior la posibilidad de deconstruir el sistema en sí mismo y la moral que lo rige, la posibilidad de creación de nuevas bases y conexiones no debe ser un esquema de exclusión sino que buscará la participación del subsistema ya no como narcotráfico pero sí como el subsistema cultural de los *Otros*.

5.1. Sistema Político

Desde la tradición e incluso en lo planteado en el capítulo 2 y 4 la moral o las morales aparecen como sistemas normativos, que permiten el desarrollo de ciertas conductas, en este caso, permiten tras el cúmulo enorme de la experiencia humana en México, la coexistencia de dos sistemas que dibujan varios panoramas de la realidad que hoy vivimos. La moral a la que hacemos alusión es aquella que intenta sistematizar e incluso cambiar las reglas del juego cuando hay necesidad de hacerlo, es por ello por lo que como se establece en el capítulo 4 de la presente investigación, moral dos, al no tener las conexiones

necesarias con el derecho como subsistema genera las condiciones que dan pie a la existencia del subsistema cultura del narcotráfico.

Por otra parte las actitudes morales van más allá de acogerse a un código de normas ya que este supone el reconocimiento de la norma como medio idóneo para la realización moral, lo que permite el abandono del sistema normativo o la intención de cambio en el mismo. Como se presupone la moral dota a las personas de un criterio para dirimir los conflictos cotidianos, cuando la sociedad misma determinó que los conflictos iban más allá de las posibilidades morales, es decir, cuando la sociedad se volvió compleja busco el engrosamiento del desarrollo del sistema jurídico y también del modelo político, sin embargo, los diferentes procesos internos de ambos subsistemas dentro del margen social llevaron a transformaciones que los alejaron de los criterios morales, así fue que en los bosquejos más positivistas del derecho, éste se separa por completo de la moral siendo dos sistemas diferentes y si bien esto hubiera sido una realidad, muchas de las conductas sociales que se calificaron en su momento como negativas no lo hubieran sido, por el contenido interno de la moral inmerso en los bosquejos de las normas jurídicas.

Un ejemplo claro es la legalización del aborto que incluso hoy en día tiene más tintes de puritanismo moral, que de educación, autonomía y libertad sobre los cuerpos de las mujeres. Otro ejemplo a considerar es la legalización de las drogas, no sólo de la marihuana sino de su extensa variedad, se discute en las cámaras no por ser un problema de salud pública, sino como medida para disminuir la violencia, se estigmatiza todo alrededor de las drogas de nuevo bajo criterios puritanos pero no permite al individuo gozar de su autonomía y libertad como ser consciente de la ética y la moral colectiva.

Los sujetos se guiarán a través de máximas que empiezan siendo subjetivas y al ser validadas por la racionalidad adquieren objetividad, sin embargo al menos en el caso de México se discute que si estas máximas que motivan el actuar de los *Otros* están tan quebrantadas que finalmente la parte objetiva en su mayoría se arraiga a los subsistemas del esquema cultural del narcotráfico (fuerza, la corrupción, y la economía ilegal), por otra parte, como establece Luhmann *los modelos se construyen mediante procesos de*

autoselección y trazado de fronteras. Existirá contenido interno que de acuerdo a sus consideraciones ciertas reglas sean irrenunciables, pero sí evolutivas.

Es necesario establecer que la idea de sistema no es precisamente orden, que existirán algunos que surjan desde el caos o bien que se reestructuren desde ahí, no todos se formularán desde la interacción, ni tampoco desde una fórmula rígida de la sociedad, es por ello que podemos ver a los sistemas mundo, sin embargo, y volviendo al punto sustancial la evolución sociocultural en México, ha constituido sociedades excluidas con base en una moral no considerada pero que al final guarda ciertas raíces que se pueden retomar para la reincorporación sistémica.

La política en los últimos años parece estar configurada bajo los criterios y contenidos internos de la corrupción, no así desde la base elemental de lo que se ha comprendido como subsistema político. Si bien el propio aparato de lo político tiene sus propios códigos que lo ayudan a diferenciarse de ciertas situaciones, la crisis no sólo tiene sustancia desde la conexión abierta entre la moral de los *otros* y por ende la corrupción sino desde la modernidad y la creciente ola de partidos políticos que no buscan dar satisfacción a lo social sino buscan la propia satisfacción, generando situaciones de tensión interna dentro del sistema que lo obligan a vincularse más con la corrupción sin dar compensación a la exclusión, es de cierta forma el *poder del egoísmo* que busca la permanencia de la ventaja estructural para seguir con el dominio.

Desde este pensamiento es necesario plantear que son fundamentales dos acciones: la disminución de los grupos políticos a sólo dos o tres, para poder politizar muchos de los conflictos y lograr enlazar una teoría de los movimientos sociales de masas, no sólo las manifestaciones sino conflictos de interacción sin caer en sociedades más complejas y peligrosas.

Y dos el sometimiento no se logrará con la simple jerarquización política sino desde la raíz que se una a nuevos principios éticos que no sigan invadiendo la autonomía y la libertad del ser, en este sentido las nuevas premisas fijas no serán de exclusión porque tomarán base desde fuera del subsistema cultural de los excluidos.

- A. La primera base que se plantea es la interdependencia del sistema político con las bases externas del subsistema cultural de los excluidos, pero también la necesidad de la existencia de este subsistema, de tal forma que las razones para la acción se funden en las premisas del sistema político y no en las de la corrupción. Si se disminuye o se elimina la corrupción como subsistema no se luchará por eliminar a esquema político porque al final de cuentas la retroalimentación será constante hasta la integración de un único núcleo social.

5.2. Subsistema Económico

Las operaciones autorreferenciales del sistema se comprenden como una acción de acceso a cantidades bajo la condición de que esas entradas límites generen nuevos accesos; sin embargo, en muchas de las situaciones que se han vivido no se generan los nuevos accesos, por el contrario, estos continúan limitados, en algunas operaciones particulares esto se orienta a propias condiciones que sólo permiten salidas. Las situaciones que suceden entonces son sólo esas que permiten quienes han accedido a los recursos limitados, con esto se pone sobre la mesa la clara indicación de que el modelo económico actual no obedece a criterios éticos que velen por todos, sino por quienes ostentan el poder.

El esquema paradójico de la escasez dentro del sistema tiende a no funcionar actualmente en los términos propios de la autorreferencia del sistema ya que este en un intento de generar accesos a los recursos generaría mayor escasez, esto continúa operando de esa manera por el egoísmo operacional de ciertos grupos, es por ello que el sistema ilegal económico puede operar y sostener bases y esquemas del sistema, porque actualmente dependemos más del sistema de empresa ilegal que de aquello que se ha catalogado como legal, dicho esto es necesario decir que el narcotráfico es un modelo económico no reconocido que permite a ciertos grupos seguir ostentando el poder, que el modelo no sea reconocido no quiere decir que no aporte grandes ventajas.

El lenguaje económico y por tanto el del sistema económico puede ser empleado para engañar, la comunicación puede basarse en errores, generando la divergencia entre las opiniones que conducen al rechazo de ciertos temas, así

pues que la evolución sociocultural puede tener como opción hacer una aplicación evolutiva de reorganizar el sistema.

“Una reducción de la diferencia lícito/ilícito, o de tener/no tener, de verdad/no verdad o de inmanencia/trascendencia no es fácilmente aplicable. Los códigos que sirven para la diferenciación de sistemas funcionales ciertamente establecen una diferencia. Formulan además un valor de preferencia: el valor positivo, que transmite la capacidad de enlace de las operaciones en los sistemas autopoieticos. El valor negativo (ilícito, no tener, no-verdad, trascendencia) indica reflexión de las condiciones de la capacidad de enlace; es decir, no indica algo que tenga que ser reducido por medio de esfuerzos de regulación en dirección del otro valor”²¹⁴

Sin embargo dicho lo anterior es necesario decir también que, en muchas ocasiones el impulso reduccionista de una de las diferencias impulsará al espíritu reformista, quizá un poco inverso a lo dicho por Luhmann, el planteamiento es el siguiente:

1. El actual modelo económico Mexicano no sólo se sostiene por los negocios lícitos, sino también de las empresas familiares ilegales.
2. La cadena del modelo económico ilegal va desde los plantíos (agricultura), los negocios de calle (narcomenudeo) hasta los grandes movimientos de la droga, todo este movimiento genera ganancias de al menos 600 mil millones de pesos²¹⁵, poniendo en perspectiva el monto señalado, las remesas en México alcanzan hasta 22 mil millones de pesos.
3. La aceleración de sus procesos económicos les permite la acumulación de capital lo que sirve también para el fortalecimiento de su sistema de corrupción, al no ser un sistema reconocido por la legalidad es necesario usar capital para corromper los sistemas existentes.
4. El mercado ilegal del narcotráfico seguirá existiendo en tanto exista una demanda efectiva de los productos que se ofrecen, además México sigue

²¹⁴ Luhmann, N. Op cit, Nota 61, p. 453

²¹⁵ Véase más en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/11/11/economia-del-narco-genera-600-mil-mdp-cada-ano-en-mexico-5650.html> (9-mayo-2019)

siendo en términos empresariales un lugar apto para, cultivar, procesar, transformar y mover drogas porque Estados Unidos sigue siendo el principal consumidor de drogas a nivel mundial.

5. El lavado de dinero es una de las estructuras claves para la funcionalidad del negocio ilegal ya que esto permite ciertas condiciones de optimización del negocio, mediante: a) proteger a los miembros de las actividades ilícitas y a la actividad misma, b) las ganancias de la actividad aumentan, lo que beneficia al incremento de su poder e injerencia en la sociedad y la economía del sistema actual. La lógica que siguen en los procesos de lavado de dinero es un engranaje perfecto que embona financieramente también dentro de las actividades de las empresas lícitas.
6. La economía de la ilegalidad (por narcotráfico) sigue y seguirá siendo vigente y real en los propios parámetros impuestos por los diversos modelos contenidos en el subsistema económico, y siguiendo reglas propias harán lo que los medios y más allá permitan para seguir sosteniendo el modelo económico que ellos han creado, sin importar la violencia que puedan generar o la corrupción sistémica, seguirán siendo una amenaza real en tanto su economía se sienta amenazada.

Transformar el negocio de las drogas a un sistema legal es una de las soluciones más viables para construir paz en lugar de seguir detonando violencia en lo social, el reconocimiento de su modelo económico, debe comenzar por el reconocimiento de las escalas primarias de este negocio, es decir los pequeños productores, los que menos se benefician, los que han sido afectados por el modelo de exclusión económico actual, es decir, el reconocimiento de la economía por narcotráfico debe empezar por reconocer a los pequeños sectores.

Por otra parte, el reconocimiento de la economía del narcotráfico no debe significar perdonar ciertas conductas como las de los sicarios, existirán conductas que deberán ser sancionadas por el simple hecho de que fueron llevadas más allá de la intención de seguir a flote con el modelo económico.

El proceso que aquí se enuncia va más allá de la legalización de la marihuana, como actualmente se plantea en las cámaras, este proceso reconocerá cualquier tipo de droga y sus procesos desde la siembra y los

cuidados que necesitan plantas como la marihuana y la amapola hasta los procesos químicos que necesitan las drogas sintéticas, es incluso una manera de disminuir el inmenso poder que tienen los capos de la droga, es una forma de controlar la violencia para tener procesos de construcción de paz.

Aunque parece ser un proceso complicado desde la raíz meramente económica y sus procesos, ya existe una inclusión no reconocida del funcionamiento de la empresa ilegal de narcotráfico, los procesos más complicados son los que se van a vivir en los demás subsistemas e incluso en el mismo sistema social, que la mayor propuesta de este trabajo es buscar la transformación de la incertidumbre que mantiene en crisis al sistema en inclusión social de las personas que han sido invisibilizadas.

La trama histórica está construida por dos elementos esenciales, el contexto dentro de las estructuras y la verdad de quienes ostentan el poder, deconstruir el sistema consta de dar un poco de poder a los *otros* para así dar paso a la transformación sistémica.

5.3. Subsistema Derecho

La primera operación de cambio interno del derecho debe ser desde la estructura básica interna que permita modificar y reconstruirse desde el colectivo, esto bajo el cambio conceptual, desnaturalizando la idea de que el derecho sólo sirve a unos cuantos, el mensaje o código de acción debe ser tan claro e integrador como lo es el sistema de amenazas usado por los grupos delincuenciales, por tanto el nuevo discurso jurídico necesita como base el poder integrar a los invisibilizados a su cobijo y garantía de justicia.

Esta última idea no debe forjar un esquema que no le permita al derecho cambiar posteriormente desde las bases luhmannianas cada sistema siempre puede responder a la incertidumbre, sin embargo, desde el análisis de la realidad social podemos comprender que es este sistema el que más tarda en evolucionar de acuerdo a las condiciones sociales actuales.

La asimilación del derecho entorno a los presupuestos básicos dados en esta investigación no debe dar paso a un derecho asistencialista y de falsa neutralidad, no se requiere de *tratamientos especiales* para garantizar la protección de los excluidos, y mucho menos se trata de convertir al derecho en

un subsistema de exclusión por excelencia ya que si se habla de esos tratamientos especiales, el contra-argumento dado es que se excluye a los otros sectores, dando paso a situaciones como las que ha ocasionado el actual presidente López Obrador, que rechaza categóricamente un sector que él mismo ha denominado como *fifís*, aunque el discurso parece provenir desde lo político permite al menos desde el lenguaje incluir a uno pero también sacar a otros.

Las mujeres conocen la desigualdad por que la han vivido, los pobres conocen la exclusión porque es algo que viven a diario, los que se encuentran fuera del sistema de garantías saben y entienden lo que sucedería al derribar la barrera que los limita y los invisibiliza, el método feminista consiste en dar voz a las mujeres para que puedan describir su condición, se señala también que la desigualdad tiene que ver con relaciones de poder que derivan del discurso y desde las reglas de operación de la política; cuando se le da voz a los excluidos podemos comprender y asimilar todo lo que se ha descrito en los capítulos anteriores, entendemos que el derecho no garantiza la protección a lo más básico la vida, a veces el mismo sistema saquea, golpea, mata, y cubre de impunidad y deja de ver lo que está mal, porque en la actualidad el derecho sólo son normas e instituciones que benefician a unos cuantos. Si el excluido forma parte del discurso también debe ser parte del sistema y de la protección que éste mismo ofrece.

Para muchos autores dedicados al estudio del derecho la validez del mismo recae en cualificación normativa, cuando la sustancia misma recae en la legitimidad de la validez no sólo el sistema derecho está validado también el sistema político, quizá esto ocurra gracias a la ética del discurso, sin embargo, el deseo es no sólo dar validez desde la norma sino desde el contenido interno como un símbolo de unidad que dote también de razones para la acción, sustituyendo y cambiando el modelo positivista, que aún se pueda distinguir del sistema social, es decir el sistema jurídico no está basado sólo en preceptos o reglas e incluso cartillas morales, sino un conjunto de operaciones del mismo sistema que le permitan actuar en toda la realidad acoplándose a cada supuesto dado por el sistema social.

El derecho no es sólo función sino conducción social, el reconocimiento de las prestaciones y seguridades que brinda en el sistema social y entre los demás sistemas, sólo cuando dentro de las bases pueda existir diferenciación entre su función y la conducción, en medida de que entre más complejo se vuelve el entramado social las discrepancias entre las soluciones dadas por una norma sólo supondrán mayores crisis, como lo ha sido el caso de la legalización del aborto, que en cuyo caso sólo genera asimetrías.

Lo mismo sucede para el caso de las respuestas propias actuales del derecho para incluir y reivindicar a los excluidos generando polarizaciones que desintegran más el sistema y la validez al menos en términos jurídicos

Los límites de la sociedad están asegurados bajo códigos diferentes a los propios códigos dados por el derecho, hablando únicamente de un sistema binario de respuesta en donde ciertas condiciones propias de la sociedad serán calificadas como positivas o negativas, el código social establecido por la sociedad Michoacana (por ejemplo) tuvo un soporte máximo de experiencias negativas, por lo que los códigos de esquema social cambiaron, tomando valores propios de un derecho primitivo que les permitiera contener el problema dejando fuera al derecho mismo.

La sociedad permite un sistema jurídico diferenciado, pero no permite soluciones a medias, ese se vuelve un campo inseguro, las autodefensas o los medios alternativos de solución de conflictos (sociales) surgen porque la codificación interna del derecho pasa de la razonabilidad de los principios y normas presupuestas a la imposición de ejercicios de poder donde aún menos exista respeto de los derechos y garantías.

Dicho lo anterior y previo a la implementación de un esquema de políticas públicas baso en lo que en este capítulo he descrito es necesario establecer la primer reforma interna del derecho deberá ser la eliminación de normas que sobrecargan al sistema de contenido pero no dan razones para la acción, es decir, sólo se alimenta con vaguedades que pretenden regular cuestiones innecesarias, existen tipos penales deficientes, y normas administrativas aún más deficientes que sólo incrementan la desigualdad y la exclusión y dan paso

a la parte funcional del derecho capaz de responder desde los esquemas de justicia que necesita la sociedad en estos momentos.

Luhmann ha establecido que los acoplamientos estructurales, poseen un doble efecto de inclusión y exclusión lo que hace más fácil desde la perspectiva sistémica la irritación, esto mismo sirve como un apoyo para prepararse para posibles contingencias, es por ello que la mayor parte de la transformación la buscaremos hacer desde un acoplamiento estructural del sistema derecho que permita irritarlo lo suficiente generando el efecto de inclusión, la sociedad como sistema de comunicación depende en cierto sentido del acoplamiento estructural con los sistemas de conciencia.

La aceptación del subsistema derecho de la economía ilegal del narcotráfico no deberá suponer un rompimiento negativo dentro del sistema sino por el contrario sólo deberá reducirse para poder poseer con mayor fuerza las estructuras de captación y entendimiento del propio sistema. Recordando que la conformación del derecho es una función del sistema social.

La razón por la que el derecho hasta ahora es uno de los subsistemas que no se ha mezclado con el esquemas de amenazas del subsistema cultural del narcotráfico es porque posee un elemento de diferenciación que lo hace estar más inmerso en cuestiones meramente normativas, la fuerza del mismo sistema se ve debilitado al no ser plenamente un sistema con capacidad de originarse en el modelo de conciencia de todos los que conforman la sociedad de un lado o de otro, la forma de segmentaria de hacer justicia y beneficiar a ciertos sectores es lo que lo hace verse disminuido como sistema.

Si el esfuerzo de reconocimiento del derecho de sí mismo y de su lugar dentro de la sociedad se mantienen ligados a la comunicación y en consecuencia también al lenguaje, las descripciones internas y externas permiten el flujo de diferenciación, resulta suficiente cuando el contenido es basto y suficiente para dar razones para la acción así pues el primer paso más allá de engrosar el contenido de normas del sistema es el reconocimiento jurídico de la economía ilegal del narcotráfico, en segundo lugar es el adelgazamiento del cuerpo jurídico eliminando las normas innecesarias así como las leyes, códigos y tipos penales que no sirven más que para marcar diferencias que excluyen a ciertos sectores.

Ser un esquema más reducido no significa dar paso a una anarquía donde no exista el Estado ni el Estado de Derecho, ser un sistema reducido en normas, procesos e instituciones puede llevar a la autonomía del ser y la libertad del mismo a reducir los esquemas de lucha y oposición, el lenguaje por tanto irá más de acuerdo a los principios mismos de la sociedad, la fuerza del derecho cobra aquí un mayor sentido, se tienen garantías de seguridad, de respeto e incluso habrá más cultura de la legalidad porque no es un sistema donde desde el individuo deba buscar seguridad porque hay razones y motivos para sentirse respaldado por el derecho y por el sistema en general.

La diferencia marcada entre unos y otros o bien entre *los unos* y *los otros* muchas veces es dada por el subsistema derecho sumado a las regulaciones propias de las reglas en el juego del subsistema económico, generando la idea de son unos los que deben ser rescatados y otros los que ostentan el poder, la dinámica misma del movimiento del sistema debería permitir los cambios de posiciones, sin embargo y mencionando a Foucault, la voluntad de saber o bien el biopoder busca el control incluso sobre la corporalidad del ente vivo, retomo el ejemplo del aborto, en ciertas regiones es imposible el aborto porque se regula no sólo el cuerpo del feto sino el de la mujer excluyendo normativamente no sólo del sistema sino de su corporalidad misma.

El ceder un poco de poder a la mujer sobre su cuerpo no nos ha llevado a la destrucción como sociedad ni mucho menos sucederá que nos quedemos sin población, porque abortará la mujer que así lo desee, la autonomía y libertad que se les da, las integra al sistema, el aborto cuando es legal da razones para la acción porque se acoplan a las reglas que el derecho mismo dio, por ejemplo en la Ciudad de México no debe rebasar las 12 semanas de gestación y las mujeres que realizan esta práctica se acoplan a lo estipulado, aceptan a la norma, hay razones suficientes para la acción. Cuando el aborto es ilegal y se impone el poder sobre el cuerpo de ellas las acciones continúan por fuera del sistema legal, el aborto existe y existirá a pesar de querer regular el cuerpo.

Lo mismo sucede con la actividad de las drogas podría decirse que es ilegal sembrar marihuana o amapolas y pasará porque es un medio económico que les permite subsistir, que los integra, los laboratorios para crear drogas

sintéticas estarán ahí y las personas se jugarán el terminar en la cárcel porque el sistema los excluye no los mira, encontraron un orden dentro de lo que unos han denominado caos y es incómodo al menos sólo esta parte porque coexiste como una realidad que podría sobrepasarnos a todos. Las bases primarias son conductas no lineales generadas por el propio sistema que no deben erradicarse sino asimilarse e incluirse dentro del sistema mismo.

La primera propuesta consiste dar paso a la legalidad del modelo económico de las drogas para así permitir la inclusión de los *otros*; ¿por qué este primer paso es viable para la reestructuración sistémica? por las siguientes razones:

1. La inclusión de dicho modelo en la base actual del sistema económico permite que el sistema económico ilegal deje de depender en gran medida e incluso desde su totalidad de la corrupción.
2. Eliminar el sistema de corrupción de las raíces permite que exista una menor interacción con los demás modelos (derecho y política) lo que permite una reestructuración fuera de los cimientos de la corrupción.
3. La regulación es siempre autorregulación de los sistemas y sólo bajo las condiciones de aceptar este modelo económico de negocio hay una orientación para la acción. No existirán dos unidades en lucha sino una sola célula que deja de serlo para volverse de nueva cuenta un sistema, dando paso a la reducción y por ende a una nueva regulación que intentará desde la primera fase no ser excluyente. Esto no necesariamente deberá ser comprendido desde un punto de vista práctico sino como un ajuste de dirección y reintegración.

Es necesario eliminar las partes mismas que no transmitan la capacidad de enlace de las operaciones y la capacidad de un lenguaje que permita generar las condiciones necesarias para la acción; el propio margen de referencia permite hacer la distinción entre el derecho y la moral pero las conexiones necesarias que permitan generar un derecho más incluyente menos

discriminante pero sobre todo que comprenda que la operación igual/desigual debe moverse efectivamente en dirección a la igualdad y poder permanecer ahí.

Otra necesidad al reducir volumen al derecho es poder devolver una parte del biopoder al sujeto, que el derecho otorgue libertad y autonomía al ser no implican la muerte del sistema sino el fortalecimiento del mismo a partir de deconstrucción que permita nuevas operaciones internas y nuevas formas de entender la incertidumbre.

Uno de los cambios más complejos del sistema es el del subsistema derecho en primer lugar por la carga que se le ha asignado como subsistema, la decisión de disminución del sistema debe permitirle al derecho seguir operando y usar un lenguaje tan preciso que le permita seguir diferenciado de otros subsistemas y de la sociedad misma pero no ser un subsistema controlador, mezquino y hasta cierto punto paternalista, el derecho que permite al individuo gozar de ciertas libertades es un derecho que posee la suficiente fuerza para proteger pero sobre todo que dota de razones para la acción.

Las paradojas creadas hasta ahora por el propio sistema exigen la transformación de cada subsistema, en algunos casos es una reforma tal que es necesario cambiar el contenido interno tal como en el derecho, en otros casos es más la apertura del sistema para incorporar dos células y transformarse en una sola unidad como el caso de la economía, es necesario limpiar y cambiar ciertos aspectos en la política, todas estas transformaciones llevarán al cambio más complejo y hasta cierto punto tardado, la transformación misma del sistema social, sin embargo antes es necesario modificar las bases del subsistema moral, pero es necesario trabajar más por el *subsistema moral 1* para incorporar a este las bases y códigos del lenguaje ético.

5.4. Construcción de la paz

Estudiar la violencia no es estudiar la paz ya que la ausencia de violencia (como se ha podido ver en los diferentes capítulos de esta investigación) no es necesariamente positivo, en otros términos, se trata de construir aparatos sociales e institucionales que ayuden a construir sociedades pacíficas pero sobre todo que ayuden a mantenerlas de esa manera.

Como plasmé en el párrafo anterior entender la violencia no es garantía de paz; es necesario establecer de primera instancia el hecho de que la construcción de estos modelos debe hacerse de abajo hacia arriba (*bottom up*) porque esto justamente ayuda a que los sistemas que se generen no sean excluyentes, es decir, que ciertas clases privilegiadas no sean las únicas en gozar de paz.

Este elemento es una de las principales fallas institucionales en México al construir paz, aunque en realidad los periodos presidenciales de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto (capítulo 4) estuvieron lejos de intentar construirla sino más bien siempre fueron modelos de ataque frontal contra la violencia proveniente de la subcultura del narcotráfico, sin comprender como funcionaba desde lo más básico. Es aquí donde los modelos de entendimiento de la realidad (capítulo 2) juegan un papel de importancia en la construcción de la paz.

Propiamente la *Guerra contra el Narcotráfico* ha sido el detonante de una ola de violencia en diferentes estados, algunos de estos se encuentran en disputa por diversos cárteles (capítulo 3 y 4) lo que genera enfrentamientos entre ellos, sumando los enfrentamientos de los delincuentes con los militares o policías; por parte de los militares han existido demasiadas arbitrariedades en materia de Derechos Humanos, violaciones graves en el debido proceso, y en los peores casos desapariciones forzadas y homicidios, como el caso Tlatlaya.

También es la incomodidad social ante la presencia de traficantes de drogas lo que genera violencia, es el caso específico de las autodefensas, quienes ante la ausencia de las autoridades para solucionar los problemas buscaron armarse para defender sus propiedades y vidas.

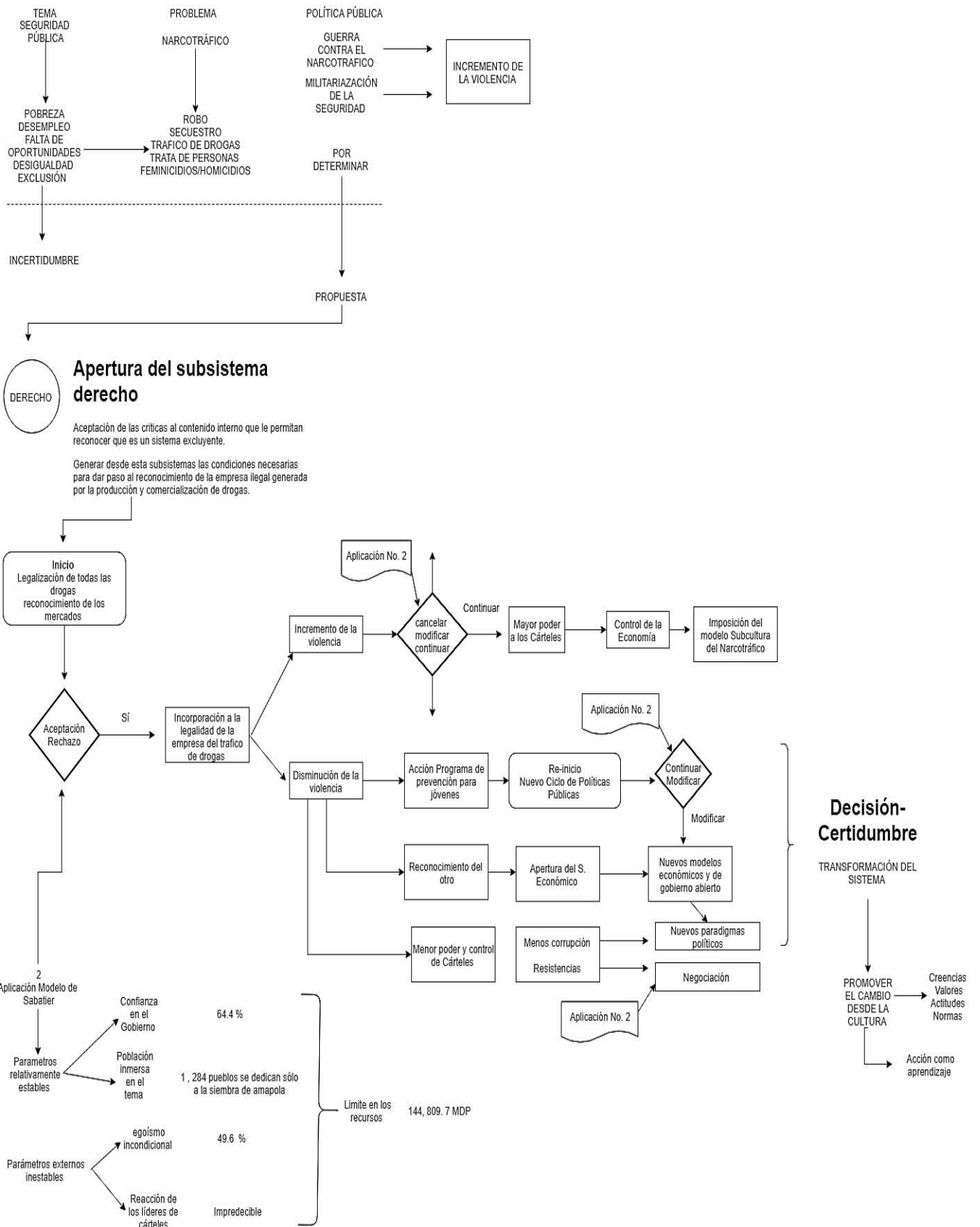
Construir la paz, no será por medio de incentivos económicos, becas, trabajos, aplausos y apapachos sino a través del reconocimiento, integración y participación de aquellos que ahora son parte de la cultura del narcotráfico. La construcción de la paz no se trata de tener a todos los sicarios en la cárcel, ni de abatir a los grandes capos, no se trata del juicio de Joaquín Guzmán Loera o de dónde está Israel Zambada García, se trata de que la sociedad sea una célula diversa que ostente el poder y no ellos, no la violencia, no los fines del poder del

narco, la construcción de la paz se trata de mirar en el *otro* a uno mismo y la oportunidad de cambio.

Lo cierto es que tenemos dos posibilidades de acción, u optamos por construir modelos de paz o accedemos a seguir tratando de eliminar la violencia en cualquiera de sus caras, si optamos por la segunda es posible traspasar las fronteras con un verdadero infierno donde las reglas de cualquier tipo no importen, en el infierno de la violencia no hay pacto social, y la única garantía de sobrevivir es usar más violencia. Si la violencia es poder, la paz es resistencia y habrá que apostar por reconstruir desde aquí.

A continuación plasmo mi propuesta de modelo de acción para la aplicación de políticas públicas, este modelo es el resultado del estudio realizado en los capítulos anteriores con el análisis de la información estadística antes explicada sumando los presupuestos básicos resultado del modelo luhmanniano para la determinación de la realidad, establecido en el capítulo 2 de esta investigación:

REESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA

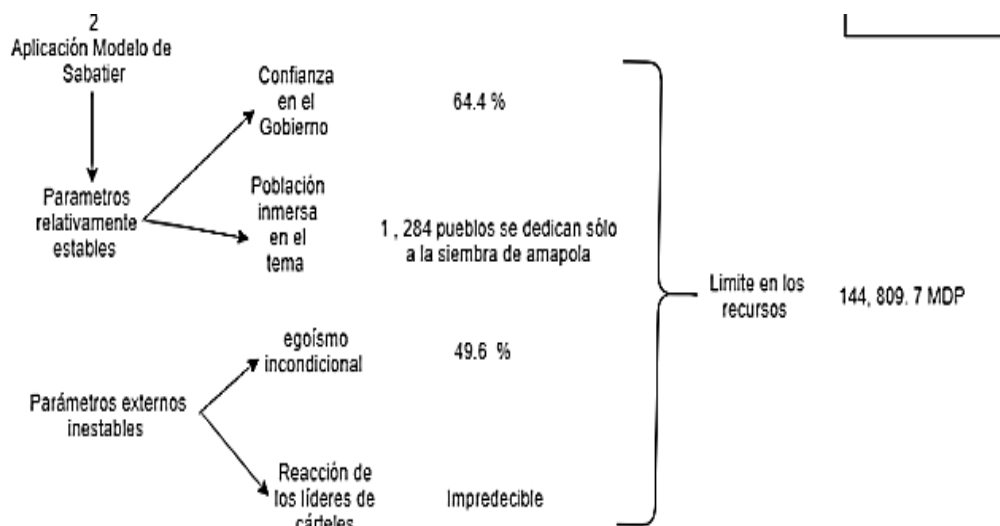


Esquema 11
Modelo Miranda para la elaboración y análisis de políticas públicas

REESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA

El modelo inicia con la determinación de la agenda y la estructura de los problemas podemos ver las actuales políticas de militarización de la seguridad pública y la propuesta es la apertura del derecho para dar paso a la regulación de los mercados de drogas, o bien de la despenalización de dicho sector.

De forma directa la política pública a aplicar es la legalización de todas las drogas y el reconocimiento del modelo económico de ese sector, para ello es necesario aplicar el modelo de Sabatier considerando las variables estables así como las inestables, para este ejemplo se consideraron las siguientes:



Sección Esquema 11 (Modelo de Sabatier)

Los parámetros estables para la aceptación de este esquema (legalización de todas las drogas) son la confianza en el actual gobierno, la población inmersa en el mundo económico de las drogas (solo agricultores), en cuanto a los inestables son egoísmo incondicional (población que rechaza la legalización) y la reacción de los líderes de cárteles, que es una valoración impredecible. Los límites en los recursos es para mí una variable sin demasiado valor.

La expresión para realizar la medición de la probabilidad de aceptación de la legalización es la siguiente:

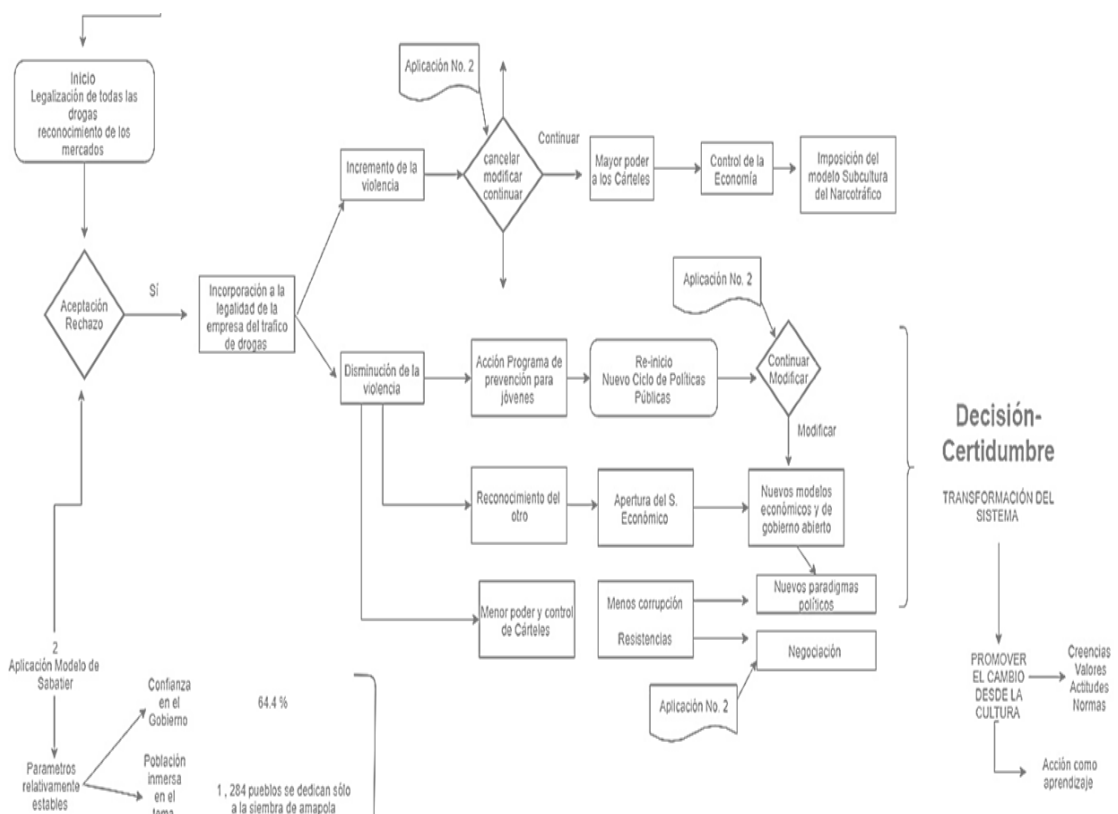
$$V_m^n = \frac{65!}{(65 - 49.6)!}$$

REESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA

Si el resultado de dicha operación muestra al implementador viabilidad deberá proceder a aplicar la primera fase de la política pública. Desde mi perspectiva es importante en decisiones como estas saber que tanto puede soportar de irritación el sistema social, antes de colapsar si el resultado fuera menor a 70 % se recomienda no ejecutar política pública hasta que las variables cambien y sean más favorables o buscar medios idóneos que no irriten demasiado al sistema.

Es importante señalar que, la formulación de la operación para el cálculo de la probabilidad de viabilidad puede llegar a variar de acuerdo a los elementos que se consideren dentro del modelo de Sabatier.

En la siguiente sección del Esquema 11, podemos una serie de procesos en los que en diversos momentos se aplicara como mecanismo de evaluación de viabilidad el modelo antes mencionado con la finalidad de saber las probabilidades de continuar, cuando la operación indique menos del 70% de viabilidad deberá hacerse el análisis de cuáles son elementos que están fallando en su caso cambiar la estrategia, programa o política.



Sección 2, Esquema 11 (Modelo Miranda)

REESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA

La aplicación de la operación del modelo de Sabatier se aplica en la mayoría de los casos en los nodos donde pueden existir dos posibles situaciones derivadas de la información anterior, es importante para los evaluadores identificar en qué momento surgen estos nodos para poder realizar la evaluación pertinente y asumir los riesgos que deriven de éstas. Por otra parte es importante ser conscientes que en cuanto las circunstancias se modifiquen en algún momento será necesario el replanteamiento de la política pública en sus aspectos secundarios, es decir que las acciones cambiarán en cuanto se logre construir paz, y esto puede realizarse desde diversos criterios culturales y morales.

Es importante señalar que el modelo es una forma sencilla de llegar a la meta o un objetivo, sin embargo, cabe señalar que al modelo deben aplicárseles más nodos de decisiones en los cambios de los modelos subsistemicos, por ejemplo, en el esquema económico, ya que la economía puede ser más susceptible a cambios que generen mayor incertidumbre provocando crisis dentro de la vida de las políticas públicas. Las variables en este sentido deben ir encaminadas a situaciones financieras y procesos económicos que a esquemas sociales.

La proyección intermedia de este modelo debe permitir a la mitad de su vida comenzar a desplazar el subsistema para poder incorporar al quienes eran excluidos por el sistema actual eliminando gran parte de los elementos secundarios como el sistema de amenaza y la corrupción. El esquema de amenazas impuesto por los grupos delincuenciales puede ser el elemento que más tiempo tome eliminar.

La ética, la moral y la cultura juegan un papel fundamental que no debe descartarse en ningún modelo de aplicación, la idea principal de la propuesta de la legalización de todas las drogas se base en generar nuevos modelos de inclusión más allá del discurso de las figuras políticas.

La aceptación que posee el actual presidente y en general su gobierno debe ser aprovechada para cambiar los modelos de políticas públicas, pero en general provocar un modelos de aceptación ante esquemas tan controversiales como la legalización de las drogas, es necesario aprovechar la mayoría que tiene

REESTRUCTURACIÓN SISTÉMICA

todo, los últimos desarrollos muestran que los problemas sociales buscan su expresión en la comunicación, esto es, el medio social más general para la producción, sea de orden o de desorden²¹⁶.

En todo sistema de caos existe una forma de orden, en el bosquejo del sistema de narcotráfico hay un orden, una organización, así que deconstruir los modelos actuales de entendimiento de la realidad nos ayudará a escribir la realidad de todos y no excluir sistemas y causar efectos que causen crisis en el sistema, es necesaria la apertura del sistema para incluir, para transformar, el orden en el caos podrá ser comprendido cuando evitemos excluir a los que no son privilegiados por el sistema.

²¹⁶ Luhmann, N. Sociología del Riesgo, Universidad Iberoamericana, 3ra Edición, México 2006, p. 162.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Las políticas públicas son una ciencia de acción y de antifatalidad que conducen a un panorama amplio del entorno social y con ello varias alternativas interrelacionadas, que incluyen decisiones de actuación o no actuación, por lo que, una política pública no debe construirse a partir de una sola vertiente, sino que debe ser un trabajo realizado a partir de una política central con sus respectivas políticas secundarias, que ayuden a fortalecerla.

SEGUNDA.- El entendimiento de la realidad es uno de los aspectos principales para la elaboración de las políticas públicas, para su comprensión es necesaria una interacción con la sociedad, y el reconocimiento de que nuestras propias creencias ya que limitan nuestro entendimiento, es necesaria la unión de diversas disciplinas, ópticas y voces para alcanzar una mejor comprensión de las múltiples circunstancias que entrelazadas son lo que llamamos realidad, la condición de uno no es excluyente de la realidad de otros.

TERCERA.- Las políticas públicas en materia de seguridad pública deben incluir a la prevención del delito, la cultura, la ética y a la moral como una herramienta fundamental; la militarización de la seguridad sigue siendo una de las peores acciones, existen muchas vulneraciones a los derechos humanos de los civiles cometidas usualmente por los militares, tal y como analice en el capítulo 4 de la presente investigación en los casos respectivos a Tlatlaya y Ayotzinapa. Es necesario modificar los esquemas de policía para poder construir nuevas estrategias con respeto a los derechos de las y los ciudadanos.

CUARTA.- El actual modelo jurídico ha provocado una serie de efectos en determinados sectores de la sociedad, al no permitir críticas a su contenido interno genera exclusión y desigualdad, esto a su vez causa incertidumbre en el sistema social. Por lo tanto debe buscarse realizar la apertura del sistema para poder introducir reformas a su estructura que a su vez permitan la aceptación e inclusión de los nuevos modelos sociales, esto provocará que el sistema pueda evolucionar casi tan rápido como los fenómenos sociales.

QUINTA.- Derivado de lo anterior, han surgido nuevos modelos como se menciona en el capítulo 2, 4 y 5 de esta investigación, el cual produce y

CONCLUSIONES

reproduce violencia, corrupción y genera ganancias económicas a través de la empresa ilegal del narcotráfico, este sistema se encuentra en constante lucha con lo que se ha denominado como sistema social, tratando de suprimirlo a través del exceso de violencia y la amenaza. Por lo tanto debe buscarse visibilizar a la sociedad vulnerable para poder incluirla en el modelo tradicional de la sociedad, buscando mayor consciencia sobre las necesidades y vivencias así como de la realidad de los excluidos.

SEXTA.- La apertura del sistema a la legalización de las drogas permitirá incluir a los sectores excluidos y por tanto es una opción para la construcción de la paz, la construcción de la paz deberá permitir a mediano y largo plazo erradicar los efectos del subsistema cultural del narcotráfico (corrupción y amenaza/violencia).

SEPTIMA.- Una política pública sin la aplicación del modelo de Sabatier puede generar crisis en el sistema tal y como sucedió con la política hidráulica implementada en Sinaloa que generó el *boom* de la empresa ilegal del narcotráfico, la evaluación de ciertas decisiones es fundamental para cada paso, es necesario identificar las variables constantes para el desarrollo de ecuaciones con mayor precisión, esto permitirá generar modelos más estables.

OCTAVA.- Las variables más estables son construidas desde la realidad, el margen de esta no debe ser la del aplicador o en su caso diseñador, sino que deberá ser la de diversos sectores los que la construyan. Por lo tanto es necesaria la apertura del gobierno al trabajo colaborativo entre la sociedad, los *think tanks*, académicos e investigadores, observatorios e instituciones internacionales para conseguir mayor estabilidad en las variables que serán usadas en las operaciones de probabilidad.

NOVENA.- El Esquema 11 está diseñado para que las políticas públicas puedan tener mayor peso en las manos de la sociedad y de los *think tanks* dejando la tarea de la determinación de la agenda y por tanto de los problemas públicos al gobierno, esto quiere decir, que el diseño de las políticas públicas debe quedar en manos ajenas a las del gobierno, la implementación y control del presupuesto debe ser ejecutado por el éste; las evaluaciones deberán realizarse por *think*

CONCLUSIONES

tanks y por la academia, en ciertos procesos la decisión podrá someterse a consideración de la sociedad, solo cuando los parámetros sean estables.

DECIMA.- La suma del modelo Luhmanniano, y del esquema 11 generarán políticas públicas eficientes y apegadas a la realidad que vivimos todos, la apertura del sistema derecho es un mecanismo que reducirá la exclusión y la desigualdad, si bien esto no puede ocurrir de un momento a otro sucederá porque a partir de ese momento se empieza la construcción de la paz

GLOSARIO

AFI.-	Agencia Federal de Investigación.
APF.-	Administración Pública Federal.
BM.-	Banco Mundial.
CPEUM.-	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CNDH.-	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
CNS.-	Comisión Nacional de Seguridad.
CONAPO.-	Consejo Nacional de Población.
DSP.-	Departamento para la Seguridad Pública.
ENVIPE.-	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad.
FMI.-	Fondo Monetario Internacional.
INAFED.-	Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
INEGI.-	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
LGSNSP.-	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
LSN.-	Ley de Seguridad Nacional.
OEA.-	Organización de los Estados Americanos.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC.-	Organización Mundial de la Salud.
ONU.-	Organización de Naciones Unidas.
PAED.-	Programa de Apoyo a Escuelas en Desventaja
PAN.-	Partido Acción Nacional.
PARE.-	Programa para Abatir el Rezago Educativo.
PCSD.-	Política Común de Seguridad y Defensa.
PESD.-	Política Europea de Seguridad y Defensa.
PIB.-	Producto Interno Bruto.

GLOSARIO

PNPSVD.-	Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y del Delito.
PNUD.-	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNR.-	Partido Nacional Revolucionario.
PRD.-	Partido Revolucionario Democrático.
PRI.-	Partido Revolucionario Institucional.
PRM.-	Partido de la Revolución Mexicana.
PRODECON.-	Procuraduría de la Defensa al Contribuyente.
PRODEI.-	Programa de Educación Inicial.
PROGRESA.-	Programa de Educación, Salud y Alimentación
SEGOB.-	Secretaría de Gobernación.
SEP.-	Secretaría de Educación Pública.
SPC.-	Servicio Profesional de Carrera.
SSA.-	Secretaría de Salud.
SSP.-	Secretaría de Seguridad Pública.
Telmex.-	Teléfonos de México.
TLCAN.-	Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1980.p,135
2. Alcocer V., Jorge, Vázquez Alfaro, José Luis, en “Seguridad Pública, voces diversas en un enfoque multidisciplinario”, Pedro José Peñaloza (Coordinador), Ed. Porrúa, México 2005.
3. Aguilar Villanueva, Luis, “Estudio de las políticas públicas”, México 1992.
4. Bardach, Eugene, “Problems of Problem definition in Policy Analysis” publicado en Research in Public Policy analysis and Management, John Cresine edit. Al JAI, Greenwich, Conn 1981
5. Canivell, Joaquín Martín, “Prevención y previsión del delito”, en “Peligrosidad social y medidas de seguridad”, Universidad de Valencia, España, 1974.
6. Castaingts Teillery, Juan, “Hacia un plan económico alternativo” en “Políticas Públicas alternativas en México, Coordinador De la Garza Toledo Enrique, México 1996
7. Dye, Thomas, “Understanding Public Policy” Editorial Pearson Custom Publishing, New Jersey, 1995.
8. Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO McGRAW-HILL, México 1997.
9. Fraga Gabino, “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, México 2000.
10. Giandomenico Majone, “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas”, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
11. Garza Salinas, Mario A. “Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado”, IJ-UNAM, México, 2010
12. González Fernández, José Antonio, “La seguridad pública en México” IJ, México, 2001
13. Gómez, Javier, “El ciclo de las políticas públicas”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Guatemala 2010.

FUENTES DE CONSULTA

14. Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "Cuaderno de transparencia 18. Transparencia y Seguridad Nacional", IFAI, México 2010.
15. Herrera Pérez, Agustín, "La prevención de los delitos: Elemento fundamental en la seguridad pública" INAP. México, 2007
16. José Peñaloza, Pedro, "La seguridad pública más allá de policías y ladrones", en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002.
17. José Peñaloza, Pedro, "Notas graves y agudas de la seguridad pública" Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2003.
18. Lahera P., Eugenio "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas" Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 16, Febrero 2000.
19. Lahera P., Eugenio, "Economía Política de las políticas públicas", Colección breviaros, Núm. 538, Fondo de Cultura Económica, 2003.
20. Luhmann, N. Sociología del Riesgo, Universidad Iberoamericana, 3ra Edición, México 2006
21. Meny, Yves, y Thoenig, Jean-Claude, "Las políticas públicas", Editorial Ariel, S.A., Barcelona 1992.
22. Merino, Mauricio, "Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos", Centro de Investigaciones y Docencia Económica, 2013.
23. Navarro, Alejandro y Rowland Allison, "La seguridad pública y el desarrollo humano en el ámbito local, Estudio sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2005.
24. Parsons, Wayne, "Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas"; traducción de Atenea Acevedo. Flacso, México 2007.
25. Pereyra Rodríguez, Susana, "Identificación de problemas y formación de la agenda, Buenos Aires, Argentina, 2010.
26. Rodríguez-Arana, Jaime, "Reforma administrativa y las nuevas políticas públicas", Novum, México 2011.
27. Rodríguez Bernal, Adolfo, "Políticas Públicas en escenarios globales: La acción pública en el siglo XXI", Bogotá, 2010

FUENTES DE CONSULTA

28. Rodríguez Manzanera, Luis, "Criminología", Ed. Porrúa, vigesimoquinta edición, México 2011.
29. W. Kingdon, John, "agendas alternatives, and Public Polices, Haper Collins, Nueva York, 1995.
30. Wickham, D. Q., "Let the sun Shine In! Open- Meeting Legislation Can be Our Key to Closed Doors in State and Local Government." Nw. UL Rev., 1973.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley General de Planeación
4. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
5. Ley de Seguridad Nacional
6. Ley Nacional de Seguridad
7. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
8. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
9. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
10. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
11. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
12. Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública

HEMEROGRAFÍA

1. Carrillo, Ernesto, Tamayo Manuel, "El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas", Revista Gestión y Política Pública, Volumen XVII, Número 1.
2. "La Seguridad Pública en las Américas: Retos y Oportunidades", Secretaria General Organización de los Estados Americanos, Segunda Edición, diciembre 2008.
3. Ministerio de Defensa, Cuaderno de Estrategia, La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
4. Quinto certamen de ensayo sobre derechos humanos "La seguridad Pública como un derecho humano", Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Julio 2002.

FUENTES DE CONSULTA

5. “Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos” Manual operativo para servidoras y servidores públicos. OACNUDH, 2010.
6. Enrique Sánchez. (2014). Quitar policías a los alcaldes. Excelsior, 6,7.

PAGINAS DE INTERNET

1. Capítulo I: Conceptos básicos de Seguridad Pública y Policía. Documento de INFAED, <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19920/Capitulo1.pdf>
2. http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/opinion%20publica.htm
3. http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp
4. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0022_es.htm
5. http://www.ine.cl/canales/menu/OCDE/Queesla_OCDE/Queesla_OCDE.pdf
6. www.oecdbetterlifeindex.org
7. <http://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf> Serie “Mejores Políticas” MÉXICO Mejores Políticas para un Desarrollo Incluyente, Septiembre 2012.
8. <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
9. <http://www.pri.org.mx/TransformandoaMexico/NuestroPartido/Documentos.aspx>
10. <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprcsaq.htm>
11. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/74/pr/pr7.pdf>
12. http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/todos_somos_juarez_28junio.pdf
13. <http://www.animalpolitico.com/2014/11/cronologia-el-dia-dia-del-caso-ayotzinapa/>
14. <http://www.presidencia.gob.mx/politicadeseguridad/>
15. <http://www.altoalsecuestro.com.mx/>
16. <http://www.muco.org.mx/Qui%C3%A9nes-Somos-c83i0.html>

ANEXO 1

ANEXO 1

En el siguiente cuadro realizo una comparación entre las diferentes Administraciones y sus principales órganos administrativos con los que contaban y cuentan para desempeñar sus funciones. Asimismo comparo las principales políticas en materia de seguridad pública que rigieron al país en cada sexenio y que rigen al actual.

PRESIDENTE	ORGANOS ADMNISTARTIVOS	PRINCIPALES POLÍTICAS EN SEGURIDAD. (PND)
<p>CARLOS SALINAS DE GORTARI</p>	<p>Su gabinete estaba constituido por las siguientes Secretarías:</p> <p>Jefe de la Oficina de la Presidencia</p> <p>Secretaría de Gobernación</p> <p>Secretaría de Relaciones Exteriores</p> <p>Secretaría de la Defensa Nacional</p> <p>Secretaría de Marina</p> <p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p> <p>Secretaría de Programación y Presupuesto</p> <p>Secretaría de Desarrollo Social</p> <p>Secretaría de Pesca</p>	<p>“Avanzar en la colaboración y la conciliación de los diversos sistemas normativos, tanto en la forma como en el fondo; así como en la descentralización de la justicia, a través de la utilización de más amplios mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la revitalización de los mecanismos de participación y colaboración de la comunidad; y en la desconcentración de la justicia con la creación y reubicación de los centros de atención y decisión, para que su procuración e impartición sea más expedita, más sencilla, más segura y más ágil, en beneficio de la sociedad;</p> <p>(...)</p> <p>_fortalecer específicamente las acciones frente al problema del narcotráfico, a través de la prevención de la farmacodependencia, de mayores esfuerzos en la investigación y resolución, de la disolución de sus organizaciones delictivas, y de la confiscación de sus recursos financieros; y</p>

ANEXO 1

	<p>Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal</p> <p>Secretaría de Comercio y Fomento a la Industria</p> <p>Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos</p> <p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</p> <p>Secretaría de la Contaduría General de la Federación</p> <p>Secretaría de Educación Pública</p> <p>Secretaría de Salud</p> <p>Secretaría del Trabajo y Previsión Social</p> <p>Secretaría de la Reforma Agraria</p> <p>Secretaría de Turismo</p> <p>Procuraduría General de la República</p> <p>Departamento del Distrito Federal</p>	<p>_proporcionar la capacitación y superación vocacional y mejorar, gradualmente las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones de seguridad, así como depurar y adecuar su organización; vigilar que su funcionamiento se ajuste al mandato de ley, a los requerimientos de la sociedad y al absoluto respeto de los derechos de la ciudadanía; y modernizar los sistemas para la rehabilitación del delincuente.”</p>
<p>ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN.</p>	<p>Secretaría de Gobernación</p>	<p>A lo largo y ancho del país, los mexicanos han expresado su preocupación por la creciente</p>

ANEXO 1

<p>Secretaría de Relaciones Exteriores</p> <p>Secretaría de la Defensa Nacional.</p> <p>Secretaría de Marina</p> <p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Secretaría de Desarrollo Social</p> <p>Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.</p> <p>Secretaría de Energía.</p> <p>Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.</p> <p>Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.</p> <p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</p> <p>Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.</p> <p>Secretaría de Educación Pública</p> <p>Secretaría de Salud.</p>	<p>inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad social afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y, en pocas ocasiones lesionan irreparablemente la integridad e inclusive la vida de muchos mexicanos. Cuando estos delitos no se resuelven conforme a la ley, se quebranta seriamente el Estado de Derecho.”</p> <p>El Plan dentro de sus aspectos interesantes nos da un apartado que nos habla de estrategias y líneas de acción específicamente en el área de Seguridad Pública una de las que más llama la atención es la que nos dice que para una eficiente administración en materia de Seguridad Pública es necesario la transparencia de las instituciones encargadas de este ámbito en cuanto a los recursos que utilizan para la materialización de las políticas públicas.</p> <p>Se busca también dentro de las líneas de acción las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública el cual contaría con algunas de estas características, estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una autentica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y los riesgos de su labor; mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respecto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios. Se habla de la creación del Centro Nacional del Fomento Policial.</p>
--	---

ANEXO 1

	<p>Secretaria de Trabajo y Previsión Social.</p> <p>Secretaría de la Reforma Agraria.</p> <p>Secretaría de Turismo.</p> <p>Departamento del Distrito Federal.</p>	
<p>VICENTE FOX QUESADA</p>	<p>Secretaría de Gobernación.</p> <p>Secretaría de Relaciones Exteriores.</p> <p>Secretaría de la Defensa Nacional.</p> <p>Secretaría de Marina.</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública.</p> <p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.</p> <p>Secretaría de Energía.</p> <p>Secretaria de Economía.</p>	<p>“La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Ésta caracterizado por el incremento de la 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.”</p>

ANEXO 1

	<p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</p> <p>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p> <p>Secretaria de Educación Pública.</p> <p>Secretaría de Salud.</p> <p>Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</p> <p>Secretaría de la Reforma Agraria.</p> <p>Secretaría de Turismo.</p> <p>Consejería Jurídica</p>	
<p>FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA</p>	<p>Secretaría de Gobernación.</p> <p>Secretaría de Relaciones Exteriores.</p> <p>Secretaría de la Defensa Nacional.</p> <p>Secretaría de Marina.</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública.</p> <p>Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>“La seguridad pública y Estado de Derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el Desarrollo Humano Sustentable. El gobierno debe ser capaz de sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respetan las disposiciones contenidas en la ley, a fin de garantizar la seguridad pública de todos los mexicanos. Es la propia ciudadanía la que proporciona información clave sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo. Bajo esa inteligencia, este plan propone integrar la</p>

ANEXO 1

	<p>Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p> <p>Secretaría de Energía.</p> <p>Secretaría de Economía.</p> <p>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.</p> <p>Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</p> <p>Secretaría de la Función Pública.</p> <p>Secretaría de Educación Pública.</p> <p>Secretaria de Salud.</p> <p>Secretaría de Trabajo y Previsión Social.</p> <p>Secretaría de la Reforma Agraria.</p> <p>Secretaria de Turismo.</p>	<p>participación de la ciudadanía al sistema de seguridad.”</p> <p>“Una segunda perspectiva supone combatir y sancionar activamente la comisión de delitos mediante la mejora de los instrumentos con que cuentan las policías, los ministerios públicos y los peritos investigadores, así como la capacidad del sistema penitenciario. Es necesario establecer convenios de colaboración a nivel internacional con la finalidad de mejorar el combate al crimen organizado, particularmente el tráfico de drogas, de personas y de mercancía, delitos que afectan considerablemente al desarrollo humano.”</p> <p>Las herramientas tecnológicas que se desarrollan en materia de información, serán base para que las diferentes instituciones avancen en su labor de generar inteligencia. El Gobierno Federal promoverá el fortalecimiento de los centros y sistemas de inteligencia para que apoyen a la profesionalización de la investigación en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, así como la mejora de la averiguación previa del proceso penal</p> <p>Implementar una policía integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobiernos para el combate al narcomenudeo.</p>
--	---	--

ANEXO 1

	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.	
ENRIQUE PEÑA NIETO.	Secretaría de Gobernación Secretaría de Relaciones Exteriores Secretaría de la Defensa Nacional Secretaría de Marina Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Secretaría de Energía Secretaría de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación Secretaría de Comunicaciones y Transportes Secretaría de Educación Pública Secretaría de Salud Secretaría del Trabajo y	<p>Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.</p> <p>Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad. Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.</p> <p>Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.</p> <p>Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y disseminación de los reportes de operaciones que emitan las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello.</p>

ANEXO 1

	<p>Previsión Social Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</p> <p>Secretaría de Turismo</p> <p>Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal</p>	<p>Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas, mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes en zonas en que existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio que hablen lenguas autóctonas, que estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia, y que garanticen a los procesados el respeto a los derechos humanos.</p>
<p>Andrés Manuel López Obrador</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Secretaría de Relaciones Exteriores; • Secretaría de la Defensa Nacional; • Secretaría de Marina; • Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; • Secretaría de Hacienda y Crédito Público; • Secretaría de Bienestar; • Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; • Secretaría de Energía; 	<p>Estrategia Nacional de Seguridad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia 2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar 3. Pleno respeto y promoción de los derechos humanos 4. Regeneración ética de la sociedad 5. Reformular el combate a las drogas 6. Empezar la construcción de la paz <ul style="list-style-type: none"> • Procesos de desmovilización, desarme y reinserción • El Consejo de Construcción de la Paz 7. Recuperación y dignificación de las cárceles

ANEXO 1

	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Economía; • Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; • Secretaría de Comunicaciones y Transportes; • Secretaría de la Función Pública; • Secretaría de Educación Pública; • Secretaría de Salud; • Secretaría del Trabajo y Previsión Social; • Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; • Secretaría de Cultura; • Secretaría de Turismo, y <p>Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal</p>	<p>Repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas</p> <p>Creación de la Guardia Nacional</p> <p>Coordinaciones Nacional, estatales y regionales</p> <p>Las demás estrategias están por definirse.</p>
--	--	--