



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CAMPO DE CONOCIMIENTO: POLÍTICAS PÚBLICAS

### **TÍTULO**

LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE  
SEGURIDAD: UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

TESIS PARA OBTAR POR EL GRADO DE MAESTRO EN GOBIERNO Y  
ASUNTOS PÚBLICOS

### **PRESENTA**

JOSÉ CÉSAR ROMERO GALVÁN

### **TUTOR**

JAVIER ULISES OLIVA POSADA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO, OCTUBRE 2023.**



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

Deseo expresar mi profundo agradecimiento a todos aquellos que han contribuido de manera significativa en el transcurso de mi trayecto académico. En primer lugar, agradezco sinceramente a los contribuyentes cuyos impuestos han posibilitado mi financiamiento a través de la beca otorgada por el Estado mexicano, a través del CONACYT.

Asimismo, deseo extender mi gratitud al CONACYT, una institución cuya creación en 1970 ha sido fundamental para canalizar el apoyo financiero a los estudiantes de posgrado en México, contribuyendo al progreso y desarrollo de nuestro país.

No puedo dejar de mencionar a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que ha sido mi hogar académico durante este periodo. La UNAM me ha proporcionado las herramientas esenciales para forjar un mejor futuro y mi gratitud hacia esta institución es incalculable.

Un agradecimiento especial va dirigido a mis profesoras y profesores dentro del programa de posgrado. Su inmenso conocimiento, paciencia, dedicación, y apoyo inquebrantable tanto dentro como fuera del aula de clases han sido fundamentales para alcanzar este logro.

También, quiero expresar mi reconocimiento a las amigas y amigos que tuve el honor de conocer durante mi travesía en la maestría. Son personas admirables de las cuales he aprendido mucho, y mi mayor deseo es verlos triunfar en sus proyectos y metas personales y profesionales.

Por último, quiero agradecer a mi familia y amigos cercanos. Su apoyo incondicional, su compañía, cariño son invaluable.

## Índice

Introducción.....	1
<b>Capítulo 1. Políticas Públicas y la Seguridad en México.....</b>	<b>5</b>
1. ¿Qué son las Políticas Públicas?.....	5
1.1. El Ciclo de las Políticas Públicas.....	11
1.2. Evaluación y Políticas Públicas.....	13
1.3. ¿Qué es el Análisis de Redes Sociales?.....	16
1.4. Análisis de Redes Sociales para el Diseño de Políticas Públicas.....	18
2. La Seguridad como Problema Público.....	21
2.1. Conceptos Teóricos sobre la Seguridad.....	25
<b>Capítulo 2. La Participación de las Fuerzas Armadas en Tareas de Seguridad Pública.....</b>	<b>27</b>
3. Las Fuerzas Armadas y la Seguridad Pública en México.....	27
3.1. Avance de la Participación de las Fuerzas Armadas en Tareas de Seguridad Pública 1946 – 1999.....	29
3.2. Avance de la Participación de las Fuerzas Armadas en Tareas de Seguridad Pública 2000 – 2021.....	32
4. Las Causas de la Militarización en México.....	37
4.1. Árbol de Problemas.....	39
4.2. El Crimen Organizado.....	40
4.3. El Respaldo Social de las Fuerzas Armadas.....	42
<b>Capítulo 3. Análisis del caso: “Militarización en México: Hacia un Modelo Civil de Seguridad Pública”.....</b>	<b>47</b>
5. Abordando el Problema Público de la Seguridad en México.....	47
5.1. Justificación de incorporación de la política pública en la agenda pública.....	49
6. Análisis de actores relevantes.....	50
6.1. Mapeo de instituciones relevantes para la política pública.....	50

6.2. Análisis de redes sociales: Centralidad de red y de grado de intermediación.....	52
7. Análisis del contexto.....	57
7.1. Económico.....	57
7.2. Político.....	60
7.3. Institucional – Organizacional.....	62
8. Propuesta de política pública.....	64
8.1. Problema, medios y recursos.....	64
8.2. Definición de una estructura organizacional básica para la operación de la política pública.....	69
8.3. Identificación de macroprocesos.....	70
8.4. Resultados esperados.....	70
9. Implementación.....	71
9.1. Normativa, Operativa y Presupuestal.....	71
9.2. Líneas de acción para la implementación.....	72
9.3. Mapa de ruta.....	73
9.4. Impacto de no realizarse.....	73
10. Propuesta de Evaluación.....	74
10.1. Propuesta de indicadores para evaluar a la política pública...	75
11. Conclusiones.....	78
12. Referencias Bibliográficas.....	83

## Introducción

El tema de la seguridad pública en México ha adquirido gran importancia en los últimos años debido a la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, iniciada en 2007 como una política que se ha continuado a lo largo de los años.

A pesar de los esfuerzos realizados en materia de seguridad, así como de los recursos materiales, humanos y financieros asignados durante casi tres sexenios, no se ha logrado una disminución en los niveles de violencia en México. Por el contrario, el índice de homicidios ha ido en aumento con el paso de los años.

La presente tesis propone una solución distinta a las que se han venido implementando desde que las Fuerzas Armadas tomaron un papel preponderante en la seguridad pública.

Aunque se tiene constancia de su participación en asuntos de seguridad desde antes, fue a partir del año 2007 que su rol marcó un antes y un después en el diseño de las políticas públicas de seguridad.

Proporcionar seguridad a la población es la obligación más importante del Estado, y constituye la base del pacto fundacional de cualquier sociedad. Sin embargo, en México la violencia ha sido acompañada de la complicidad de algunos gobiernos con grupos criminales que puede comprometer la estabilidad política y democrática de la sociedad.

Aunque se ha incrementado la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, esto ha resultado en una crisis de violación a los derechos humanos.

Se han presentado casos de uso excesivo de la fuerza letal y una mayor letalidad en los enfrentamientos entre civiles armados y las Fuerzas Armadas, en comparación con los enfrentamientos entre civiles armados y policías.

La finalidad de las políticas públicas es corregir comportamientos en los individuos para mejorar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto. En este sentido, resulta fundamental buscar soluciones al problema de la inseguridad en México.

Es precisamente a partir de esta necesidad la realización de esta propuesta de política pública. A continuación, describiré el cómo están conformados los capítulos y el objetivo principal de la tesis.

Este trabajo de investigación consta de tres capítulos. En el primero, se abordan conceptos teóricos. Además, se dedicará una parte al Análisis de Redes Sociales que servirá para sentar las bases de la investigación.

Se establecen vínculos entre temas como políticas públicas y seguridad, y se profundiza en la construcción de políticas públicas a través del Ciclo de las Políticas Públicas, que se utiliza como herramienta analítica que servirá para proponer en el tercer capítulo una política pública con énfasis en la evaluación, lo que permitirá dejar abierta la posibilidad de darle continuidad a la investigación en una tesis de doctorado.

En el segundo capítulo, se examinará el contexto histórico de la participación de las Fuerzas Armadas en México en tareas de seguridad pública. Se explicarán las causas internas y externas que han llevado a esta participación, así como su aceptación por parte de la sociedad, incluso por encima de las fuerzas policiales civiles.

El objetivo de este capítulo es ilustrar a los lectores sobre cómo y por qué los gobiernos civiles han otorgado a las Fuerzas Armadas un papel más relevante en la toma de decisiones en materia de seguridad.

Para llevar a cabo esta tarea, se utilizará un árbol de problemas para describir con mayor detalle este fenómeno. Se examinará el fenómeno del narcotráfico y el crimen organizado como el principal argumento utilizado por los gobiernos civiles para justificar el aumento de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

Es importante destacar que la incapacidad de los gobiernos civiles para resolver el problema de la inseguridad ha sido un factor determinante en esta creciente participación militar.

El tercer capítulo entra de lleno a una propuesta de política pública para retirar paulatinamente a las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública, fortaleciendo a las policías subnacionales y municipales para que estas puedan encargarse de las riendas de la seguridad pública.

La participación ciudadana es el eje central de esta propuesta, ya que se considera que es la principal garante de la correcta implementación de la política pública. Con este fin, se emplea el Análisis de Redes Sociales para mapear las instituciones relacionadas con el tema de seguridad, con el propósito de identificar aquellas que puedan facilitar o dificultar su ejecución adecuada.

Este capítulo tiene como objetivo abordar el contexto contemporáneo de la política de seguridad pública en México, con el propósito de encontrar soluciones al problema de la violencia.

En este análisis se consideran aspectos políticos, económicos e institucionales-organizacionales. Además, se presenta una ruta de implementación que incluye plazos límite y una serie de indicadores que permitirán evaluar la política pública en caso de ser ejecutada.

El objetivo de esta tesis es explicar a las y los interesados y estudiosos cómo ha evolucionado esta participación desde la coordinación con autoridades civiles en la década de los cuarenta para combatir plantíos de droga, hasta la creación de la Guardia Nacional, integrada por efectivos de las policías militar y naval, así como del ejército y la marina.

Este modelo ha sido aplicado previamente en la Procuraduría General de la República y posteriormente en la Policía Federal.

Esta receta ha demostrado no ser eficaz en la reducción de la violencia, por el contrario, al pasar de los años, el número de homicidios ha aumentado considerablemente.

Esta investigación desmitificar que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad comenzó en el año 2007, el ejército y la marina han participado en operaciones relacionadas a la seguridad pública en cooperación con autoridades subnacionales y municipales, militares han ocupado mandos policiales en los estados y municipios, a nivel federal.

Un aspecto relevante para destacar en esta tesis es su contribución al debate nacional sobre la ampliación de las facultades de las autoridades civiles dentro de las Fuerzas Armadas.

Aunque se menciona la creciente militarización de la seguridad pública y en donde se están extendiendo sus alcances a la administración federal, estatal y municipal, las Fuerzas Armadas son utilizadas por los políticos como un instrumento para alcanzar sus objetivos individuales.

En este trabajo de investigación, se considera la militarización como la participación de las Fuerzas Armadas en actividades que corresponden a la competencia civil. En este sentido, la militarización de la seguridad pública se refiere a la situación en la que las Fuerzas Armadas han asumido las funciones que corresponden a la policía, desplazándolas de su papel original.

Esto lleva a los miembros de las Fuerzas Armadas a asumir responsabilidades políticas, sociales e incluso penales, debido a la incapacidad de los políticos para desarrollar soluciones más adecuadas en el contexto de una república democrática.

Después de analizar el contexto en el que las Fuerzas Armadas han venido participando en tareas de seguridad, se presenta una propuesta de política pública que toma en cuenta dicho contexto.

Para ello, se realiza un análisis de los actores involucrados en la estrategia de seguridad, con el objetivo de incorporar a los que faciliten la implementación como aliados en la ejecución de la política pública.

Se espera lograr un cambio efectivo en la forma en que los gobiernos civiles implementan en sus estrategias y mejorar las condiciones de seguridad en el país.

En el contexto actual es imposible retirar a las Fuerzas Armadas de labores de seguridad sin construir a la par instituciones que sean capaces de hacerles frente a los grupos del crimen organizado es por eso que es fundamental que las políticas públicas se diseñen considerando el contexto en el que se aplicarán y que se busque la colaboración de los diferentes actores interesados en su implementación para lograr mejores resultados.

## **Capítulo 1. Políticas Públicas y la Seguridad en México**

### **1. ¿Qué son las Políticas Públicas?**

En el marco de un mundo en constante cambio y complejidad, la gestión eficiente de las Políticas Públicas se ha convertido en una herramienta fundamental para abordar los desafíos sociales, económicos y políticos que enfrentan las sociedades modernas. Este capítulo de tesis se enfoca en el estudio y análisis de las Políticas Públicas y su relación con el concepto de Seguridad como un problema de interés público.

En primer lugar, se aborda la definición de las Políticas Públicas y se explora el Ciclo de las Políticas Públicas, un enfoque analítico que permite entender el proceso desde la identificación de un problema hasta la evaluación de las acciones implementadas. Asimismo, se destaca la importancia de la Evaluación de Políticas Públicas como un mecanismo esencial para medir el impacto y la efectividad de las medidas adoptadas.

En este contexto, surge la necesidad de emplear herramientas innovadoras y multidisciplinarias para el diseño, implementación y evaluación de las Políticas Públicas. Es aquí donde se introduce el concepto del Análisis de Redes Sociales (ARS), una metodología que permite visualizar y comprender las complejas interacciones entre actores y organizaciones involucradas en el proceso de toma de decisiones.

La combinación de las Políticas Públicas y el Análisis de Redes Sociales adquiere una relevancia especial en el ámbito de la Seguridad como Problema Público. Se explora cómo los conceptos teóricos sobre la seguridad influyen en la formulación

de estrategias y acciones gubernamentales para hacer frente a desafíos como la delincuencia, la violencia, el terrorismo y otros fenómenos que afectan la estabilidad y bienestar de la sociedad.

La definición de políticas públicas es un tema amplio y diverso que ha sido explorado extensamente en la literatura especializada. Los orígenes de esta disciplina se remontan a Harold Lasswell, quien buscó diferenciar el estudio de la política, entendida como el ejercicio del poder, de la ciencia de las políticas públicas, cuyo enfoque se centra en la acción gubernamental dirigida a solucionar problemas de interés público.

Acorde con Merino (2013) 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.<sup>1</sup> No es la única definición, tenemos también la de Harguindeguy (2013) que define a las políticas públicas como programas desarrollados por autoridades públicas.<sup>2</sup>

La definición de políticas públicas ha evolucionado y se ha enriquecido con aportes teóricos y empíricos provenientes de diversas disciplinas, como la economía, la sociología, la ciencia política y la administración pública.

En términos generales, se entiende por política pública al conjunto de decisiones y acciones que adopta el Estado para abordar y resolver problemas sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos que afectan a la sociedad en su conjunto.

También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública.<sup>3</sup>

Así mismo, hace la siguiente reflexión:

---

<sup>1</sup> Merino, M. (2013) *Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México. Gobierno y Políticas Públicas, CIDE. Pág. 17.

<sup>2</sup> Harguindeguy, J, B. (2013) *Análisis de Políticas Públicas*. España. Tecnos. Pág. 24.

<sup>3</sup> Merino (2013). Óp. Cit. Pág. 17.

El énfasis de las políticas públicas demanda elegir los problemas que coadyuvarán a enriquecer los valores meta del científico y aplicar una objetividad escrupulosa, así como la máxima habilidad técnica al ejecutar los proyectos convenidos. El marco de referencia de las políticas públicas requiere que se considere la totalidad del contexto de los eventos significativos (pasados, presentes y prospectivos) en los que está inmerso el científico<sup>4</sup>

Las políticas públicas son esenciales para la reducción de inequidades en la sociedad y deben ser abordadas de manera seria y responsable. Los gobiernos tienen la responsabilidad de diseñar y ejecutar políticas que aborden los problemas más urgentes de la sociedad, y la ciudadanía tiene un papel fundamental en este proceso al participar en la toma de decisiones y en la evaluación de los resultados.

Las políticas públicas deben ser siempre evaluadas y mejoradas para asegurar su eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Merino (2013) señala que para que una acción de gobierno tenga la categoría de política pública :

Han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado y no por los particulares con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público al menos parcialmente o como punto de partida y en un horizonte temporal razonablemente definido.<sup>5</sup>

Las políticas públicas tienen como objetivo principal mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y promover el bienestar general, y para lograrlo, es necesario que se diseñen e implementen de manera efectiva y eficiente.

---

<sup>4</sup> Ibidem

<sup>5</sup> Merino (2013). Óp. Cit. Pág. 17.

Para ello, es fundamental contar con un enfoque integral y participativo que tome en cuenta las necesidades y demandas de los distintos actores involucrados en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas.

Wayne (2007) señala 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.<sup>6</sup>

Aguilar (1996) en sintonía con Wayne (2007) escribe que:

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. Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental.<sup>7</sup>

Las políticas públicas se fundamentan en la premisa de que existe un espacio compartido por todos los miembros de una sociedad, que no puede ser regulado de manera exclusivamente individual o privada.

Este espacio, denominado "lo público", abarca todas aquellas actividades que se consideran necesarias de intervención o regulación por parte del gobierno o la sociedad en general.

En este sentido, las políticas públicas buscan establecer medidas comunes que permitan garantizar el bienestar y la equidad de todos los miembros de la comunidad, y así asegurar el desarrollo sostenible de la sociedad en su conjunto.

---

<sup>6</sup> Wayne (2007). Óp. Cit. Pág. 37.

<sup>7</sup> Aguilar, L. (1996) *El Estudio de Las Políticas Públicas*. México. Porrúa. Pág. 32

## ELEMENTOS COMUNES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Elaboración propia

La imagen anterior muestra una serie de elementos comunes en las políticas públicas que se pueden identificar después de analizar diversas definiciones de autores especialistas en esta disciplina.

Además, se puede definir el concepto de políticas públicas como actos de autoridad que buscan intervenir para modificar una conducta dentro del espacio público.

Sin embargo, es importante destacar que las políticas públicas no son acciones arbitrarias, sino que se basan en un análisis riguroso de las necesidades y problemas de la sociedad.

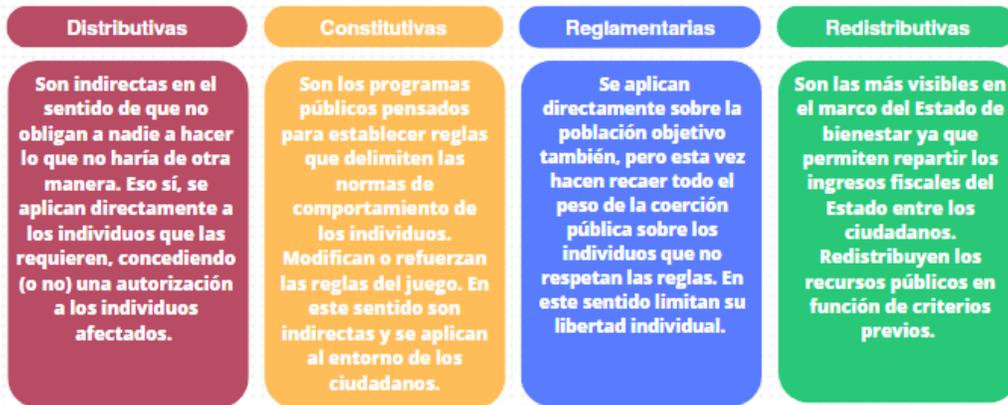
En este sentido, la definición de políticas públicas también incluye la identificación de objetivos claros y específicos, la selección de estrategias efectivas y la evaluación constante de los resultados.

Para comprender el alcance del concepto de políticas públicas, es importante mencionar una de las clasificaciones más utilizadas por los expertos en este campo, que fue propuesta por Theodor Lowi (1964) citado por Harguindeguy (2013).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Harguindeguy (2013). Óp. Cit. Pág. 28.

# Tipología de las Políticas Públicas



Fuente: Harguindeguy, J. B. (2013) Análisis de Políticas Públicas. España. Tecnos. Pág. 28 – 29.

Se debe destacar esta tipología para entender los alcances de la política pública que se va a proponer en esta investigación. Aguilar Villanueva (1996), escribe al respecto que:

Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos.<sup>9</sup>

Las políticas públicas no se limitan a la intervención del gobierno en el espacio público, sino que también pueden involucrar a otros actores, como el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales.

Aguilar (1996) señala lo siguiente:

El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No solo privatizaciones y des(re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del

<sup>9</sup> Aguilar (1996). Óp. Cit. Pág. 32.

problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema, La administración pública es cada vez más público – privada, público – social, sin los tics gubernamentalitas del pasado frente a cualquier asunto social o público. Y, sobre todo, sin la propensión por usar los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas.<sup>10</sup>

Se puede concluir que, las políticas públicas son una herramienta esencial para el desarrollo de una sociedad justa y equitativa.

Estas políticas deben basarse en un análisis riguroso de las necesidades y problemas de la sociedad, tener objetivos claros y específicos, involucrar a diferentes actores y ser evaluadas constantemente para asegurar su eficacia.

Además, las políticas públicas pueden ser un medio para promover la participación ciudadana y la transparencia en la toma de decisiones.

### 1.1. El Ciclo de las Políticas Públicas

Se puede definir al ciclo de políticas públicas como un conjunto de pasos generales que sirven como guía para formular, implementar y evaluar políticas públicas. Se puede intervenir en cada fase del ciclo para lograr el resultado final al deseado.

En la literatura especializada sobre el ciclo de las políticas públicas, se ha llegado a un consenso generalizado en cuanto a su estructura, que se compone de entre cinco y seis fases.

Para Harguindeguy (2013) el análisis en términos de «ciclo de políticas públicas» no es nada nuevo. Apareció en los años cincuenta a raíz del trabajo de Harold Lasswell, aunque varios autores participaron en la consolidación de este enfoque teórico.

El ciclo de políticas públicas es una herramienta utilizada por los tomadores de decisiones para mejorar las condiciones de vida de la población objetivo. En esta

---

<sup>10</sup> Ibidem.

investigación, propondremos una política pública como alternativa para abordar el problema de inseguridad en México. Nos enfocaremos en cinco fases del ciclo de políticas públicas, que son las siguientes:



En primer lugar, la definición del problema público, que consiste en identificar y describir el problema a ser abordado por la política pública en cuestión.

En segundo lugar, la fijación en la agenda pública, que implica el proceso por el cual el problema es reconocido y aceptado como una cuestión prioritaria a ser abordada por el gobierno.

En tercer lugar, la implementación de la política pública, que se refiere al diseño y ejecución de las estrategias y programas destinados a resolver el problema identificado.

En cuarto lugar, el monitoreo de la política pública, que consiste en la evaluación continua del progreso de la implementación y los resultados alcanzados.

Y, en quinto lugar, la evaluación de la política pública, que se refiere a la valoración de los resultados y la efectividad de la política en cuestión, con el fin de mejorarla y ajustarla según sea necesario.

Se requieren el despliegue de un lenguaje común que proporcione los elementos para que los diferentes actores en la esfera política y administrativa puedan colaborar en la construcción y continua utilización de información derivada de los sistemas de monitoreo y evaluación en el ciclo de políticas públicas.<sup>11</sup>

En palabras de Harguindeguy (2013) las fases del ciclo se mezclan, vuelven atrás, o el resultado no tiene nada que ver con lo previsto.<sup>12</sup>

Por su parte, Paul Sabatier (2000) citado en Harguindeguy (2013) afirma que los enfoques cíclicos no son modelos causales y predictivos, sino simples taxonomías que ayudan a entender la lógica general de un proceso, pero no su dinámica. De esta forma niega la concatenación de los acontecimientos y aboga por un uso más crítico de este enfoque.<sup>13</sup>

Aunque el ciclo de políticas públicas tiene limitaciones, ha permitido un desarrollo en la disciplina y en la ejecución de intervenciones gubernamentales más efectivas gracias a la labor de investigadores y tomadores de decisiones.

El ciclo de políticas públicas ha sido útil para mejorar la eficacia de las políticas gubernamentales, a pesar de sus limitaciones.

## 1.2. Evaluación y Políticas Públicas

La evaluación es una herramienta fundamental en el diseño y la implementación de políticas públicas, ya que su aplicación sistemática permite identificar y corregir deficiencias en la intervención gubernamental.

---

<sup>11</sup> Pérez, G, Maldonado, M. (2020) Antología sobre Evaluación de Impacto Conceptos Y Debates sobre Causalidad, Rigor y Validez. México, CIDE. Pág. 13

<sup>12</sup> Harguindeguy (2013). Óp. Cit. Pág. 21

<sup>13</sup> ibidem

De hecho, una evaluación adecuada puede proporcionar información valiosa sobre el impacto real de las políticas públicas implementadas, permitiendo así tomar decisiones informadas sobre la continuidad, modificación o eliminación de estas.

En este sentido, es importante destacar que existen distintos tipos de evaluación que pueden ser aplicados en el contexto de las políticas públicas, tales como la evaluación de procesos, la evaluación de resultados, la evaluación de impacto, entre otros.

Cada uno de estos enfoques permite examinar diferentes aspectos de la intervención gubernamental, ofreciendo información específica para mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas.

Asimismo, es crucial señalar que la evaluación debe llevarse a cabo de manera objetiva y rigurosa, utilizando métodos y técnicas adecuados para la recolección y análisis de datos.

Solo así se puede garantizar la fiabilidad y validez de los resultados obtenidos, lo que permitirá tomar decisiones informadas y respaldadas por evidencia empírica.

La evaluación es un elemento clave en el diseño y la implementación de políticas públicas, ya que permite detectar deficiencias y mejorar el impacto de estas.

Por lo tanto, es fundamental invertir en la evaluación de las políticas públicas, y asegurarse de que esta se lleve a cabo de manera objetiva y rigurosa para obtener resultados confiables y útiles.

Para el propósito de esta investigación, resulta imperativo establecer una definición precisa del concepto de evaluación con el objetivo de contar con un referente claro sobre el tema en discusión y, a su vez, establecer una dirección clara respecto a las metas que se persiguen, una primera aproximación a la definición de este concepto es la que hacen Maldonado y Pérez (2015) como una actividad intrínsecamente humana y que forma parte de procesos cognitivos elementales como la observación,

la comparación y las rutinas mentales para la resolución de problemas.<sup>14</sup> Otra aproximación sobre este concepto más aterrizada es la de Weiss (2015) que la define como la valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlo con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión.<sup>15</sup>

La evaluación de una política pública constituye un valioso ejercicio que permite no sólo valorar el desempeño y los resultados de esta, sino también reconocer las capacidades de los gobernantes para hacer frente a los retos y problemas públicos que afectan a la sociedad.

En este sentido, se considera que la evaluación no sólo evalúa el diseño y la implementación de la política, sino también su capacidad para promover la creatividad en la búsqueda de soluciones innovadoras y eficaces.

El implementar una política pública supone un conjunto de procesos mucho más complejos que la simple ejecución de una orden o la aplicación de una ley.<sup>16</sup>

Implica poner en práctica lo que se ha diseñado, con el objetivo de obtener los resultados deseados en beneficio de la población objetivo.

Implementar consiste en convertir el diseño de una política en acciones específicas, en reunir y desplegar los recursos presupuestales y organizacionales requeridos por la política y en generar los productos esperados.<sup>17</sup>

Es importante destacar que la implementación de políticas públicas no es un proceso aislado, sino que debe estar integrado en un ciclo que incluye el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de una política pública y que también permite identificar la incidencia de dicha política en los comportamientos de los gobernados, ya sea en términos de la adopción de nuevas prácticas, la modificación

---

<sup>14</sup> Maldonado, C. Pérez, G. (2015) *Antología sobre la Evaluación*. México. Gobierno y Políticas Públicas, CIDE. Pág. 19

<sup>15</sup> Maldonado y Pérez (2015). Óp. Cit. Pág. 49 – 50

<sup>16</sup> Cejudo, G. Pardo, M. y Dussauge, M. (2019) *Variaciones de Implementación: Ocho casos de política pública*. México. Gobierno y Políticas Públicas, CIDE. Pág. 340

<sup>17</sup> Ibidem.

de actitudes o el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas para hacer frente a los problemas públicos.

La evaluación de una política pública es una herramienta fundamental para el análisis riguroso y crítico de las políticas implementadas, y su objetivo último es contribuir a la mejora continua de las mismas, promoviendo la participación de la ciudadanía dentro de los asuntos públicos.

### 1.3. ¿Qué es el Análisis de Redes Sociales?

El análisis de redes sociales es una disciplina encargada de estudiar las estructuras y el comportamiento de las redes sociales. Las redes sociales son grupos sociales que se conectan a través de una sola persona que tiene vínculos con cada uno de ellos, como amigos, compañeros de clase, y contactos dentro de una empresa.

Pero esto solo es un primer acercamiento del poder que puede dar esta herramienta al analista de redes sociales. Sin embargo, para comprender en profundidad el análisis de redes sociales, resulta esencial plantear la siguiente cuestión: ¿Cómo se estructura una red social? (Freeman 1893) citado en Faust (2002) afirma que una red social consiste, en esencia, de dos elementos: una población de actores y por lo menos una relación que sea medible, definida para cada par de actores.<sup>18</sup>

Esto solo reafirma que las relaciones interpersonales son complejas, al igual que los vínculos que se establecen con diferentes grupos sociales.

El estudio de la red social de un individuo puede proporcionar información relevante sobre su vida, como el lugar donde se crió, el tipo de educación que recibió, las ideas que ha adoptado, sus preferencias políticas y sociales, su nivel de poder e influencia en su red social, así como la medida en que su red puede ayudarlo a alcanzar sus metas.

---

<sup>18</sup> Faust, K. Las redes sociales en las Ciencias Sociales y del comportamiento. En Jorge Gil Mendieta y Samuel Schmidt (eds.), *Análisis de redes. Aplicación en Ciencias Sociales* (2002). México. UNAM. Pág. 1 – 14.

Las relaciones pueden comprender cualquier acción, actividad, transacción, obligación, sentimiento u otro tipo de conexiones entre pares, o entre subgrupos de actores.<sup>19</sup>

Pérez, Valerio y Rodríguez (2015) sostienen que:

Las redes sociales se tejen en cualquier ámbito donde la interacción humana esté presente: en la vida social, laboral y familiar de cada persona; dentro de los círculos sociales, en los grupos informales y en los equipos de trabajo. Es decir, las redes sociales son el resultado de las conductas de los individuos.<sup>20</sup>

El estudio de redes se basa en la interacción como unidad elemental de análisis. Las estructuras sociales se asientan en dinámicas de reciprocidad, transitividad y equilibrio de relaciones.<sup>21</sup>

Las complejas topologías de los sistemas sociales se construyen a partir de los intercambios de ida y vuelta entre parejas de actores, junto con la diversidad de configuraciones relacionales entre tríos.<sup>22</sup>

El Análisis de Redes Sociales es una herramienta valiosa para comprender las relaciones humanas en su complejidad y entender cómo influyen en la vida de las personas.

Además de lo expuesto anteriormente, es importante destacar que el conocimiento de la estructura de una red social nos brinda la posibilidad de explorar diversas opciones y oportunidades, lo que puede conducirnos al logro de nuestros objetivos o a una comprensión más profunda del fenómeno que nos interesa.

En este sentido, resulta fundamental comprender cómo esta herramienta puede ser utilizada en la práctica, especialmente en la formulación de políticas públicas a través del mapeo de actores relevantes, un ejemplo del alcance de las redes

---

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Pérez, J. E. Valerio, G. y Rodríguez, L. (2015) Análisis de redes sociales para el estudio de la producción intelectual en grupos de investigación. Pág. 125.

<sup>21</sup> Kadushin, C. (2013) *Comprender las redes sociales: Teorías, conceptos y hallazgos*. España. Centro de Investigaciones Sociológicas. Pág. 16 – 17

<sup>22</sup> Ibidem

sociales es lo que señalan Hannenman y Riddle (2005) citados en Pérez, Valerio y Rodríguez (2015) hacen el siguiente señalamiento:

El estudio de estas redes cobra relevancia en la medida en que aporta un panorama acerca de su comportamiento en varios contextos. Con el ARS (análisis de las redes sociales) es posible identificar patrones de conducta entre sus miembros, figuras de poder, prestigio e influencia, tanto a nivel de conjunto, como a nivel individual.<sup>23</sup>

El análisis de redes sociales permite identificar los actores claves en una determinada red, las relaciones entre ellos, la distribución del poder y la información, y las dinámicas de influencia y cooperación que se establecen entre ellos y que proporcionan información para la toma de decisiones.

La aplicación del análisis de redes sociales resulta esencial en diversos ámbitos de la sociedad, desde la investigación académica hasta la gestión pública. Es una herramienta fundamental para comprender la complejidad de las relaciones humanas en distintos ámbitos, por ejemplo, en la formulación e implementación políticas públicas efectivas.

El adecuado uso del análisis de redes sociales puede permitir una mejor comprensión de las dinámicas sociales y de los actores claves que influyen en ellas, lo que resulta en una ventaja competitiva para cualquier organización pública que busque lograr sus objetivos.

#### 1.4. Análisis de Redes Sociales para Políticas Públicas

Hemos observado previamente los beneficios que la inclusión del análisis de redes sociales proporciona como herramienta de análisis, y hemos adelantado cómo esta técnica puede complementarse con el diseño y formulación de políticas públicas.

Al incorporar el análisis de redes sociales al diseño de una política pública, se hace necesario conocer los vínculos existentes entre los actores individuales e institucionales, así como entre las distintas instituciones, órdenes de gobierno y

---

<sup>23</sup> Ibidem

Poderes de la Unión, tanto a nivel nacional como subnacional. Además, es importante no dejar de lado a los actores que forman parte de la sociedad civil.

Cada actor interesado en influir en una política pública cuenta con una agenda y unos intereses propios, por lo que luchará en la arena pública por impulsar su visión de cómo abordar y resolver los distintos problemas públicos.

Es fundamental incluir al análisis de redes sociales como una herramienta para la toma de decisiones en el diseño de políticas públicas ya que permitirá una mayor comprensión y conocimiento de las relaciones existentes entre los diferentes actores y sus intereses en juego.

Acorde con Pérez, Valerio y Rodríguez (2015) la importancia de realizar un análisis de este tipo en el diseño de políticas públicas es debido a que:

Las redes sociales se tejen en cualquier ámbito donde la interacción humana esté presente: en la vida social, laboral y familiar de cada persona; dentro de los círculos sociales, en los grupos informales y en los equipos de trabajo. Es decir, las redes sociales son el resultado de las conductas de los individuos.<sup>24</sup>

La importancia de las relaciones que se establecen dentro de una red de política radica en que, en muchas ocasiones, dichos vínculos surgen a partir de las posiciones de poder que detentan los tomadores de decisiones en sus interacciones con otros actores que ocupan un rango similar.

Estas relaciones pueden originarse debido a la afinidad ideológica, al haber coincidido en el ámbito político o al haber cursado estudios en la misma universidad.

Las relaciones políticas pueden ser fundamentales para el éxito de un proyecto o iniciativa política. Los tomadores de decisiones que mantienen relaciones sólidas con otros actores políticos pueden conseguir acuerdos de manera más eficaz y obtener el respaldo necesario para alcanzar sus objetivos.

---

<sup>24</sup> Ibidem

Además, estas relaciones pueden ser relevantes para conservar y robustecer el poder y la influencia de los actores políticos dentro de la red.

Los tomadores de decisiones que mantienen estrechos vínculos con otros actores políticos pueden intercambiar información y recursos de manera más eficaz, lo que les permite mantenerse al tanto de las últimas tendencias u oportunidades, así como aumentar su capacidad de acción.

No obstante, es relevante considerar que estas relaciones también pueden presentar una cara oscura.

En algunos casos, los vínculos que se dan dentro de la red política pueden ser aprovechados para beneficiar intereses personales o de grupos selectos, en detrimento de los intereses de la ciudadanía en general.

Adicionalmente, estas relaciones pueden propiciar la formación de élites políticas cerradas y excluyentes, lo que puede minar la democracia y la representatividad.

La realidad cambiante obligó al Estado a una flexibilización en su actuar y a la incorporación de nuevos actores que le permitieran actuar con mayor impacto, cuidando la austeridad en el gasto público.<sup>25</sup>

La inclusión de estos nuevos actores ayuda a contrarrestar el efecto negativo de los vínculos políticos cerrados y exclusivos, ya que permite escuchar y considerar las perspectivas de una gama más amplia de ciudadanos y grupos interesados. lo que puede facilitar la coordinación y la colaboración entre ellos.

La inclusión de estos actores en la formulación de políticas públicas puede aumentar la legitimidad y la eficacia de las políticas.

Esto puede conducir a una mayor democracia y representatividad, al asegurar que un espectro más amplio de la sociedad tenga voz en las decisiones políticas.

La clave para garantizar una democracia saludable y una representación justa radica en mantener un equilibrio entre la flexibilidad necesaria para adaptarse a los

---

<sup>25</sup> Ramírez, E. (2016) *Análisis de Redes Sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: Aproximaciones y casos*. México. Gobierno y Políticas Públicas, CIDE. Pág. 14

cambios en la realidad política y social, y la transparencia y responsabilidad necesarias para asegurar que el Estado actúe en beneficio del interés público y no en el de unos pocos privilegiados.

Los asuntos públicos requerían diversos tipos de estructuras que favorecieran la coordinación y cooperación entre organizaciones públicas, privadas y no lucrativas y cualquier otra organización que estuviera involucrada en los asuntos públicos.<sup>26</sup>

La inclusión de actores interesados en los asuntos públicos de distintos sectores puede lograrse mediante el uso del análisis de redes sociales en la formulación y diseño de políticas públicas.

En la propuesta de política pública que se plantea en esta investigación se sustenta en la utilización de esta herramienta para la identificación de actores relevantes en nuestro ámbito de interés, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

El análisis de redes sociales ha sido de gran utilidad para recopilar información y obtener elementos sólidos para la defensa de la política pública propuesta.

## 2. La Seguridad como Problema Público

Antes de iniciar esta sección del capítulo, es importante recordar que hemos estado explorando diversos conceptos a lo largo del mismo, como las políticas públicas y su ciclo, la evaluación y el análisis de redes sociales. Estos conceptos serán útiles para el desarrollo de esta investigación.

A partir de este punto, nos enfocaremos en la definición de conceptos relacionados con la disciplina de seguridad y su aplicación práctica en la formulación e implementación de políticas públicas comenzando por definir lo que es un problema público y lo que es la seguridad.

Para comenzar, es necesario responder la pregunta: ¿Qué entendemos por seguridad? La seguridad es un concepto amplio que ha sido ramificado en varias

---

<sup>26</sup> Ibidem

subdisciplinas, cada una de las cuales aborda diferentes desafíos a diferentes niveles.

La seguridad informática, por ejemplo, difiere de la seguridad alimentaria, así como la seguridad privada difiere de la seguridad interna, y la seguridad nacional difiere de la seguridad pública.

Cada una de estas subdisciplinas tiene objetivos distintos y sus recursos operativos, tácticos, estratégicos y financieros varían para lograr sus metas.

La seguridad engloba diversas estrategias tendientes a la protección y el resguardo de personas, bienes y activos contra posibles riesgos, daños o peligros. También, abarca la prevención de situaciones que puedan generar algún tipo de amenaza o perjuicio.

La seguridad personal significa no ser vulnerables a la delincuencia, al abuso doméstico ni a otras formas de violencia. Seguridad también significa protección contra accidentes, tanto desastres naturales como actividades deliberadas.<sup>27</sup>

Su finalidad es asegurar la integridad y bienestar físico, emocional y financiero de individuos y organizaciones.

En este sentido, la seguridad se convierte en un elemento fundamental para la protección y el correcto funcionamiento de cualquier sistema o actividad que involucre personas, bienes o información de cualquier tipo.

Al respecto, Stone señala que:

La seguridad se podría definir como un ideal de tranquilidad perfecta, la ausencia garantizada de cosas malas y, por lo tanto, una total falta de preocupación. El ideal científico de la seguridad: El peligro se puede analizar, se pueden plantear estrategias al respecto y se puede prevenir, o, en el peor de los casos, se puede planear en consecuencia.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Stone, D. (2021) *La Paradoja de las Políticas Públicas: El Arte de la Toma de Decisiones Públicas*. México. Colección Docencia, CIDE. Pág. 149.

<sup>28</sup> Stone (2021). Óp. Cit. Pág. 150 – 151.

La seguridad es un problema público especialmente en aquellos momentos en los que la sociedad experimenta una ola de violencia incesante. Estas acciones deliberadas por parte de individuos o grupos comprometen la tranquilidad de la ciudadanía, así como su vida, patrimonio y bienestar.

Aunque es posible planificar medidas consecuentes, el Estado ha tenido un papel limitado en garantizar la seguridad de sus ciudadanos. En muchos casos, las autoridades han establecido alianzas con estos individuos y grupos con el fin de obtener beneficios económicos, lo cual es inaceptable. Garantizar la seguridad de los ciudadanos es fundamental para el desarrollo económico, social, político y democrático de cualquier país.

Por lo tanto, es imprescindible que se adopten medidas adecuadas para prevenir y combatir la violencia, incluyendo la implementación de políticas públicas, el fortalecimiento de las instituciones civiles encargadas de hacer cumplir la ley, y la promoción de una cultura de respeto y convivencia pacífica entre los ciudadanos.

Los gobernantes, al haber sido elegidos para ocupar sus cargos, tienen la responsabilidad directa de garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Este principio constituye un elemento fundamental del pacto social que rige en cada nación. No atender esta obligación socava la confianza y la legitimidad de nuestras autoridades, gobiernos e instituciones. La seguridad es un derecho humano básico que debe ser protegido por el Estado y garantizado para todos los miembros de la sociedad.

Sobre esto, Stone (2021) comenta que:

Cuando el miedo y el peligro acechan, los líderes políticos tienen tres formas de crear seguridad. Primero, pueden tomar medidas para prevenir que la amenaza o el peligro se materialicen. Segundo, cuando la prevención fracasa y sucede el acontecimiento malo, pueden tomar medidas para mitigar sus daños. Y tercero, antes, durante y después de las calamidades, pueden reconfortar ciudadanos.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Stone (2021). Óp. Cit. Pág. 156.

La intervención de líderes políticos no siempre resulta efectiva, ya que en ocasiones la realidad supera la narrativa.

Las acciones tomadas para corregir conductas violentas o criminales dentro de una sociedad pueden resultar insuficientes, y en algunos casos surgen "paradojas" al tomar decisiones sobre cómo abordar el problema de seguridad.

Por lo tanto, se hace evidente que la intervención de líderes políticos no es una solución infalible para el problema de la violencia y el crimen, se requiere la intervención de expertas y expertos en políticas públicas en materia de seguridad.

### Paradojas de Seguridad

Efectos Positivos	Efectos Negativos
La evaluación de riesgos, la prevención y la planeación pueden aumentar la seguridad	La evaluación de riesgos, la prevención y hacer pública la planeación de la seguridad pueden aumentar la inseguridad psicológica
La vigilancia puede aumentar la seguridad al detectar amenazas	La vigilancia puede crear desconfianza en el gobierno y hostilidad contra él, lo que aumenta las amenazas a la seguridad
Las fronteras crean protección física contra amenazas externas	Las fronteras protectoras aumentan la inseguridad psicológica, pues simbolizan el peligro y elevan la conciencia sobre amenazas externas
El encarcelamiento puede aumentar la seguridad al incapacitar a los delincuentes y disuadir a los delincuentes potenciales	El encarcelamiento, como se hace en EU, puede aumentar la delincuencia indirectamente en exreclusos y desestabilizar a las comunidades
Las armas pueden aumentar la seguridad reforzando la defensa personal	Las armas pueden disminuir la seguridad a través de uso ajenos a la defensa, como ataques intencionales, accidentales y suicidios

Fuente: Deborah Stone, La Paradoja de las Políticas Públicas: El Arte de la Toma de las Decisiones Públicas. Pág. 170.

## 2.1. Conceptos Teóricos sobre la Seguridad

A partir de este momento, nos enfocaremos en el tema de la seguridad y definiremos los conceptos esenciales que son necesarios para comprender la hipótesis planteada en esta investigación. En este capítulo, como se mencionó previamente, la seguridad puede dividirse en varias subdisciplinas, por lo tanto, nos concentraremos en los siguientes conceptos claves: Seguridad Nacional y Seguridad Pública

La razón para abordar estos conceptos es para conocer los alcances de cada una de estas subdisciplinas, ya que no es lo mismo la seguridad alimentaria que la ciberseguridad.

Los niveles de acción del Estado varían en función de cada uno de estos conceptos y, además, implican el uso de recursos, armamento y un enfoque específico para abordar los retos que se presentan.

Con este análisis, podremos entender por qué, a pesar de la intensificación de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad a partir de 2007, no se ha logrado detener la espiral de violencia.

La misión y la forma en que se aborda el problema son insuficientes para resolver el problema, el cual debe ser abordado por los gobiernos locales con el respaldo de la Federación. Además, abordaremos los conceptos de Militarización y Militarismo con el objetivo de entender en qué se refiere cada uno de estos conceptos y qué está sucediendo en México en cuanto a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

Para comprender mejor el fenómeno de la inseguridad desde el punto de vista de los tomadores de decisiones, presentaremos un cuadro sobre los conceptos de seguridad y la forma en que se abordan según dos modelos: el de la racionalidad y el de la polis.

Esto será de gran ayuda para comprender mejor cómo se vive el fenómeno de la inseguridad y cómo se toman decisiones en relación con él.

## Conceptos de Seguridad

<b>Modelo de Racionalidad</b>	<b>Modelo de la Polis</b>
La inseguridad se puede medir y calcular	La inseguridad es un sentimiento psicológico. La gente se imagina como la afectaran los acontecimientos malos y piensa más en imágenes que en números
La seguridad está relacionada con amenazas objetivas y consecuencias de los sucesos de baja probabilidad	La gente vive ciertos tipos de inseguridad independientemente de la probabilidad o de las consecuencias objetivas de acontecimientos malos
La fórmula del valor esperado reduce la gravedad de los sucesos de baja probabilidad	El valor esperado es una medición abstracta independiente de la forma en que la gente vive las consecuencias de acontecimientos malos
Para aumentar la seguridad, los formuladores de políticas públicas deben evitar o reducir la probabilidad de acontecimientos malos	Los formuladores de políticas públicas pueden aumentar la seguridad reconfortando psicológicamente a los ciudadanos, sin cambiar las políticas e incluso aunque las políticas no logren prevenir acontecimientos malos
Responder a una amenaza de muy baja probabilidad como si hubiera certeza es irracional	La precaución extrema para los sucesos de alto impacto y baja probabilidad es sensata; los líderes pueden crear seguridad psicológica actuando como si estuvieran seguros, y respondiendo con decisión
La fórmula del valor esperado es racional, científica y tiene validez universal	Equilibrar riesgos y daños es cuestión de decisiones políticas y morales
Estimar riesgos es un proceso científico	Los riesgos estimados pueden estar sesgados por intereses particulares
Las catástrofes con valor esperado son igual de importantes	Las interpretaciones causales y la influencia de la equidad influyen en la aceptabilidad política de riesgos

**Fuente:** Deborah Stone, La Paradoja de las Políticas Públicas: El Arte de la Toma de las Decisiones Públicas. Pág. 159.

## Capítulo 2. La Participación de las Fuerzas Armadas en Tareas de Seguridad Pública

### 3. Las Fuerzas Armadas y la Seguridad Pública en México

El proceso de la militarización de la seguridad pública en México obedece a una inercia histórica de control de la población a través de las Fuerzas Armadas en América Latina que surge a partir de la Doctrina de la Seguridad Nacional estadounidense.

Jaime A. Preciado Coronado y Ángel L. Florido Alejo (citados en Cárdenas Gracia 2019) señalan que:

El avance del ejército mexicano en tareas de seguridad que no les competen constitucionalmente. ¿Por qué interviene el ejército mexicano en tareas policiacas? Para controlar a la sociedad mexicana por mandato externo. Para ello, recurren a una doctrina de seguridad nacional en constante y acelerada evolución. Se justifica que el gobierno de los Estados Unidos tenga responsabilidad en la seguridad de su frontera sur; se abastece constantemente al ejército de armas y equipos; se promueven y materializan planes de seguridad de América del Norte, como la Iniciativa Mérida y el ASPAN, y ahora por medio de las Cumbres de las Américas; se justifica la integración de las fuerzas policiales nacionales y militares con proyectos de integración neopanamericanos.<sup>30</sup>

Sin embargo, la militarización de la seguridad pública en México ha generado controversia y preocupación debido a la falta de transparencia y rendición de cuentas, así como también la posible violación de los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas.

---

<sup>30</sup> Cárdenas, Gracia, J. (2019) Ley de Seguridad Interior y militarización, Junio, 2019, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Pág. 282. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n40/1405-9193-cconst-40-277.pdf>

Además, la militarización no ha sido efectiva en solucionar los problemas de inseguridad y violencia en el país, y puede socavar la confianza en las instituciones y en la democracia.

Por tanto, es necesario abordar de manera crítica y sistemática la militarización de la seguridad pública en México, evaluar sus impactos y encontrar alternativas más efectivas y respetuosas de los derechos humanos para garantizar la seguridad de la población.

El proceso de militarización de la seguridad pública en México ha sido un tema que ha sido abordado de manera recurrente a lo largo de los últimos sexenios en el país, desde el mandato de Ernesto Zedillo hasta el actual mandato de Andrés Manuel López Obrador.

El uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en México ha sido una práctica históricamente justificada a través de la Doctrina de la Seguridad Nacional, pero ha generado graves preocupaciones en términos de transparencia y respeto a los derechos humanos.

Además, su efectividad en la solución de problemas de inseguridad y violencia en el país ha sido cuestionada. Por lo tanto, es fundamental abordar de manera crítica y sistemática el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México, evaluar sus impactos y buscar alternativas más efectivas y respetuosas de los derechos humanos.

El proceso de militarización de la seguridad pública ha sido un tema recurrente a lo largo de los últimos mandatos presidenciales en México, desde la presidencia de Zedillo hasta la actual presidencia de Andrés Manuel López Obrador.

Es necesario que se aborde de manera responsable y con la debida atención para garantizar una solución efectiva y respetuosa de los derechos humanos a la problemática de la inseguridad y la violencia en el país.

### 3.1. Avance de la Participación de las Fuerzas Armadas en Tareas de Seguridad Pública 1946 – 1999

En México, la militarización fue diferente a la de otras dictaduras y golpes de Estado en América Latina. Desde 1946, los gobiernos civiles lideraron el país tras elecciones presidenciales, y Miguel Alemán Valdés fue el primer presidente civil elegido tras la revolución.

Desde su mandato, ningún miembro de las Fuerzas Armadas ha ocupado la presidencia. A partir de la década de 1960, los militares comenzaron a administrar la seguridad pública en México, como se vio en la Guerra Sucia y en los sucesos de Tlatelolco y El Halconazo.

La policía, bajo el mando del General Luis Cueto Ramírez y Alfonso Corona del Rosal, contuvo las protestas sociales en los años 60. En 1971, Alfonso Martínez Domínguez era el jefe del departamento del Distrito Federal, mientras que el General Rogelio Flores Curiel era jefe de la policía.

El control de las protestas sociales en aquellos años era responsabilidad de la policía del antiguo departamento del Distrito Federal, comandada por el General Luis Cueto Ramírez y el General Alfonso Corona del Rosal, quien también dirigió la represión del movimiento estudiantil de 1968, ambos eran militares de larga trayectoria.

Quien estaba a cargo de la jefatura del departamento del Distrito Federal en 1971 era Alfonso Martínez Domínguez, político mexicano que fue acusado de participar en la represión política posterior al movimiento del 68, por otro lado, quien fungía como jefe de la policía en ese fatídico año era el General Rogelio Flores Curiel.

La Dirección Federal de Seguridad, una agencia de inteligencia civil del Estado mexicano formalmente adscrita a la Secretaría de Gobernación, La DFS por sus siglas desaparece en 1985 y se crea la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) que después daría paso a la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

La mayoría de los directores eran tenientes, coroneles y capitanes del ejército, entre ellos: Manuel Rangel Escamilla (1959-1964), Fernando Gutiérrez Barrios (1965-1970), Luis de la Barreda Moreno (1970-1977), Javier García Paniagua (1977-1978) y Miguel Nazar Haro (1978-1982).

Juntos con el ejército, fueron responsables de la represión política, tortura y desapariciones forzadas durante la Guerra Sucia, que terminó a fines de la década de 1970 y dejó 275 casos de desaparición forzada según la Recomendación 26/2001 de la CNDH.<sup>31</sup>

Al respecto de la creciente actividad militar en estrategias y áreas de la seguridad pública en el siguiente sexenio Sandoval (2000) plantea en su investigación que:

Durante la administración de López Portillo se creó un ambiente más favorable para cambios sustantivos dentro de las Fuerzas Armadas. Primero, se estimuló a que el ejército consolidara e incrementara su papel en el área de la seguridad pública al tomar la protección de instalaciones vitales, incluyendo las petroleras. Segundo, se amplió el involucramiento de los militares en la definición de la política de seguridad nacional. Tercero, se avanzó en la modernización de la educación y del armamento. Y, cuarto, se dio más presencia pública a los militares. Hay que mencionar que el gobierno de Salinas de Gortari adoptó las tesis y estrategias de la guerra contra las drogas, propuestas por Reagan en su directiva de 1986, que incluyen la militarización del combate antinarco y la reconversión del problema, de uno de salud pública, pobreza y educación, a uno de seguridad nacional. Salinas de Gortari también involucró a los militares en el Gabinete de Seguridad Nacional creado en 1989 y promovió un importante aumento en el presupuesto para las Fuerzas Armadas.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2001) Recomendación 26/2001. México: CNDH. Recuperado de: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec\\_2001\\_026.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec_2001_026.pdf)

<sup>32</sup> Sandoval Palacios, J.M. Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México. Espiral, vol. VI, núm. 18, mayo-agosto, 2000, p. 196. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/138/13861806.pdf>

Durante el mandato de Ernesto Zedillo, las Fuerzas Armadas tuvieron un papel más importante en la seguridad nacional debido al levantamiento zapatista en el estado de Chiapas, lo que aumentó su presencia pública en temas de seguridad.

Sandoval (2000) señala que:

El papel que las Fuerzas Armadas han ido asumiendo en la definición e instrumentación de las políticas de Seguridad Nacional y de seguridad pública que el Estado mexicano ha venido impulsando desde principios de los ochenta, y en donde la relación entre civiles y militares se ha ido modificando, tomando estos últimos un papel cada vez más protagónico en tales cuestiones.<sup>33</sup>

Las reformas implementadas por Zedillo promovieron la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, como la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico.

Se crearon programas de capacitación y modernización para las fuerzas de seguridad, incluyendo a las Fuerzas Armadas, para mejorar su eficacia en la lucha contra el crimen. Se mejoró la coordinación entre las diferentes agencias y fuerzas de seguridad, incluyendo a la

La política implementada por el expresidente Zedillo consistió en aumentar la participación de las fuerzas militares en la Procuraduría General de la República (PGR) con el propósito de enfrentar el problema del narcotráfico.

En diversos estados de la república, designó a militares como delegados de la PGR y, en ciertos casos, incluso incorporó miembros del Grupo de Fuerzas Especiales (GAFE) como agentes de la Policía Judicial Federal (PJF). Esta medida se adoptó debido a los altos niveles de corrupción que aquejaban a dicha institución.

Es importante recordar que Zedillo también designó a un general al frente del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), el cual era Jesús Gutiérrez Rebollo. De manera paradójica, este mismo general fue detenido y condenado por

---

<sup>33</sup> Sandoval. Óp. Cit. Pág. 184.

colaborar con un traficante de drogas, en este caso, Amado Carrillo Fuentes.s  
Fuerzas Armadas.

El levantamiento zapatista durante el mandato de Ernesto Zedillo tuvo un impacto importante en la agenda de seguridad nacional y en el papel desempeñado por las Fuerzas Armadas.

Las reformas impulsaron su participación en la seguridad pública, mejoraron su capacidad operativa y aumentaron la coordinación entre agencias de seguridad. Como resultado, las Fuerzas Armadas se convirtieron en un actor clave en la definición e implementación de políticas de seguridad en México en los sexenios subsecuentes.

### 3.2. Avance de la Participación de las Fuerzas Armadas en Tareas de Seguridad Pública 2000 – 2021

Durante la transición a la democracia en México, el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se incrementó. Este cambio se produjo como resultado de la transición del régimen de partido de Estado único.

Durante el mandato del presidente Vicente Fox en México (2000-2006), ocurrieron diversos sucesos relacionados con las Fuerzas Armadas y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

En el año 2001, el gobierno de Fox propuso una iniciativa con el fin de resolver el conflicto en Chiapas, donde se habían presentado enfrentamientos entre el EZLN y el gobierno mexicano desde 1994. El objetivo de la iniciativa era promover el diálogo entre las partes y abordar las demandas planteadas por los zapatistas. No obstante, estas negociaciones no tuvieron éxito y el conflicto continuó.

Posteriormente, en 2002, el presidente Fox ordenó la retirada de las Fuerzas Armadas de Chiapas, acción que se interpretó como un intento de resolver pacíficamente el conflicto en la región. No obstante, dicha medida no condujo a una solución duradera, por lo que la presencia militar en la zona se restableció más adelante.

Así mismo, se establecieron dos comisiones de la verdad con el fin de investigar violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado. La primera comisión fue la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), creada en el año 2001.

Su objetivo fue investigar las violaciones de derechos humanos cometidas contra las comunidades indígenas en México. La CDI se centró en la investigación de los abusos cometidos durante el levantamiento zapatista de 1994 y los conflictos en Chiapas.

En el año 2003, la comisión presentó un informe que documentó las violaciones a los derechos humanos, las desigualdades económicas y sociales, y las discriminaciones históricas sufridas por los pueblos indígenas en México.

La segunda comisión fue la Comisión Especial para el Caso de las Desapariciones Forzadas de Ciudadanos Mexicanos y Extranjeros, establecida en el año 2001 para investigar los casos de desapariciones forzadas cometidas por el Estado mexicano en la década de 1970 y 1980. En el año 2005, la comisión presentó un informe que documentó los casos de desapariciones forzadas, identificó a los responsables y recomendó medidas para prevenir futuras violaciones de derechos humanos.

Las comisiones de la verdad durante la presidencia de Vicente Fox no tenían poder para imponer sanciones o castigos a los responsables de las violaciones a los derechos humanos. Su objetivo principal era investigar y documentar los hechos para que se pudiera conocer la verdad sobre lo sucedido y tomar medidas para prevenir futuras violaciones.

En el caso de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el informe presentado se centró en documentar las violaciones de derechos humanos, las desigualdades económicas y sociales, y las discriminaciones históricas sufridas por los pueblos indígenas en México, y no en imponer sanciones específicas a los responsables.

Como Presidente, Vicente Fox designó a Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República desde 2000 hasta 2005. Además, incorporó a

México en el Comando Norte en 2002 según la investigación de Cárdenas Gracia (2019) y firmó la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) para integrar las políticas castrenses, sociales y económicas con Norteamérica.

Para fortalecer la seguridad y combatir el crimen organizado en México, durante el gobierno de Fox se implementaron políticas de capacitación y modernización para las Fuerzas Armadas, se reforzaron las fronteras y se establecieron alianzas con otras naciones para combatir el narcotráfico y el crimen transnacional. Además, se tomaron medidas para mejorar la coordinación entre las agencias y fuerzas de seguridad para aumentar la eficacia en la lucha contra el crimen.

Durante el sexenio de Felipe Calderón, se llevó a cabo una política activa en la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. Calderón declaró la Guerra contra el Narcotráfico y movilizó al ejército y a la marina para apoyar a la policía federal y a las autoridades locales en la lucha contra la delincuencia organizada.

Además, se implementaron políticas de fortalecimiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública, como el fortalecimiento de la coordinación entre las distintas Fuerzas Armadas y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

La estrategia de guerra contra el narcotráfico incluyó también la colaboración con otros países de América Latina y con los Estados Unidos.

Resulta inevitable abordar los casos de abusos y violaciones de los derechos humanos en el contexto del fortalecimiento de la Policía Federal durante la administración encabezada por el secretario de seguridad pública, Genaro García Luna. Sin embargo, es importante destacar que fue declarado culpable de narcotráfico por un jurado en Nueva York en el año 2023.

Algunos expertos consideran que fue en este período cuando se inició la militarización de la seguridad pública en México, lo cual es incorrecto si se considera que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública tiene registro por lo menos desde la década de los cuarenta.

En ese sentido, es preciso señalar que la presidencia de Felipe Calderón buscó legitimarse ante Estados Unidos mediante la Iniciativa Mérida<sup>34</sup>, profundizando y acelerando una política que, con el tiempo, no ha cumplido con las expectativas generadas.

Esta estrategia generó críticas sobre el uso excesivo de la fuerza, las violaciones a los derechos humanos y la falta de resultados en la lucha contra el narcotráfico. Es importante mencionar que este enfoque en la seguridad pública continuó a lo largo de los siguientes sexenios.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se centralizaría el poder de las fuerzas públicas en la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad además de impulsar la Ley de Seguridad Interior que otorgaría atribuciones a las Fuerzas Armadas a actuar en regiones del país a petición de autoridades locales con la declaratoria de protección a la seguridad interior. La ambigüedad de su breve redacción, la designación del presidente de un mando militar para coordinar dicha intervención y la temporalidad de la actuación de las Fuerzas Armadas en las diferentes regiones fue motivo de una serie de controversias constitucionales promovidas por congresos locales, organismos autónomos, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

Por su parte, el actual mandato de Andrés Manuel López Obrador ha sido caracterizado por un enfoque similar en la seguridad pública. Aunque ha propuesto un enfoque más orientado a la prevención y la atención de las causas sociales que llevan a la delincuencia, como la pobreza y la falta de oportunidades, ha aumentado la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida pública, no solo en tareas de seguridad pública como la lucha contra el crimen organizado.

Sin embargo, a pesar de las diferencias y similitudes en comparación con las estrategias en sexenios recientes, la militarización de la seguridad pública aún no

---

<sup>34</sup> La iniciativa Mérida fue un acuerdo de cooperación en materia de seguridad, que consiste en una asistencia para México por un total de 1 600 millones de dólares repartidos en un lapso de tres años, esto mediante la transferencia de equipo, principalmente militar<sup>1</sup> e informático, así como la creación de programas de capacitación e intercambio de información para fortalecer las capacidades operativas de las fuerzas de seguridad en México. (Benítez y Rodríguez [2009] citados en Estrada [2012]. Pág. 267).

ha logrado disminuir de manera efectiva los niveles de violencia e inseguridad en México.

La creación de la Guardia Nacional durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador fue una de las iniciativas más importantes del gobierno actual. La Guardia Nacional fue conformada por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina Armada de México y de la extinta Policía Federal teniendo como objetivo principal el fortalecimiento de la seguridad pública a través de la cooperación con gobiernos locales y municipales.

La Guardia Nacional fue creada con el objetivo principal de garantizar la seguridad pública en México, sin embargo, su uso ha sido ampliado a otras tareas, por ejemplo, el control de la migración hacia Estados Unidos o la vigilancia del metro de la Ciudad de México.

Esto plantea la necesidad de revisar la estrategia de seguridad del gobierno actual y determinar si su enfoque en la utilización de la Guardia Nacional está alineado con sus objetivos originales.

Es importante destacar que la ampliación del uso de la Guardia Nacional a misiones adicionales a la seguridad pública requiere un análisis cuidadoso de su enfoque y objetivos, para garantizar que su uso sea legítimo y efectivo en su misión principal de proteger a la población.

Esto ha generado un intenso debate sobre su funcionalidad para resolver los problemas públicos de seguridad y los límites de sus facultades.

La cuantiosa inversión de recursos públicos canalizados a las políticas de combate a la criminalidad no ha logrado disminuir la incidencia delictiva. Los informes que rinde la Auditoría Superior de la Federación destacan la desproporción entre los recursos invertidos en seguridad y los resultados alcanzados.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Flores, C. (2019) La Crisis de Seguridad y Violencia en México: Causas, Efectos y Dimensiones del Problema. México, Colección México, CIESAS, UNAM. Pág. 10.

#### 4. Las Causas de la Militarización en México

Como vimos en el primer capítulo y a lo largo de este, se tiene registro de que las Fuerzas Armadas comenzaron a participar directamente en tareas de seguridad pública en la década de los cuarenta, su participación se limitaba a la erradicación de cultivos y de detenciones de productores y traficantes de droga, más tarde esto avanzaría con la incorporación de militares como mandos de corporaciones policiacas o de inteligencia civil hasta la participación directa de las Fuerzas Armadas en sustitución de las policías locales e incluso de la policía federal.

Las causas son, por un lado, tras el término de la Revolución, la falta de presencia de fuerzas policiales federales implicaba que el ejército asumiera con regularidad labores relacionadas con la seguridad pública, por el otro, a consecuencias de la “guerra fría” posterior a la segunda guerra mundial, por otro lado, el de la política estadounidense de declarar “la guerra contra las drogas” con Richard Nixon en 1971 durante su último año de gobierno.

Esta política buscaba combatir el tráfico y consumo de drogas en Estados Unidos y promovió una mayor cooperación con los países vecinos, incluyendo a México.

Como resultado, México empezó a colaborar más estrechamente con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, lo que incluyó la participación de las fuerzas armadas mexicanas.

Además, la política de Nixon promovió el aumento de la asistencia financiera y tecnológica de Estados Unidos a las Fuerzas Armadas mexicanas y a las agencias encargadas de la seguridad pública.

Esto, a su vez, fomentó una mayor militarización en la lucha contra el narcotráfico en México y propició la creciente participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública.

Durante el mandato presidencial de Richard Nixon se llevó a cabo una acción que establecería un precedente en la cooperación entre las fuerzas de seguridad de México y Estados Unidos, así como en la lucha contra los grupos delictivos organizados.

Esta acción se conoció como "Operación Intercepción" y fue implementada como parte de las políticas destinadas a detener el flujo de drogas hacia los Estados Unidos.

Los objetivos principales de dicha operación fueron el fortalecimiento de las fuerzas policiales y militares en la frontera entre México y Estados Unidos, así como el establecimiento de puntos de control para inspeccionar vehículos.

Además, durante su ejecución, se llevó a cabo el monitoreo de las comunicaciones telefónicas de los traficantes de drogas.

La "Operación Intercepción" tuvo como finalidad combatir el tráfico de drogas en la frontera entre México y Estados Unidos. Para ello, se pusieron en marcha diversas medidas destinadas a incrementar la seguridad en dicha región, como la incorporación de más efectivos policiales y militares, y la instalación de puntos de control para la inspección de vehículos.

Además, durante su desarrollo se realizaron trabajos de inteligencia de las comunicaciones telefónicas de los traficantes de drogas con el fin de obtener información útil para la lucha contra el crimen organizado.

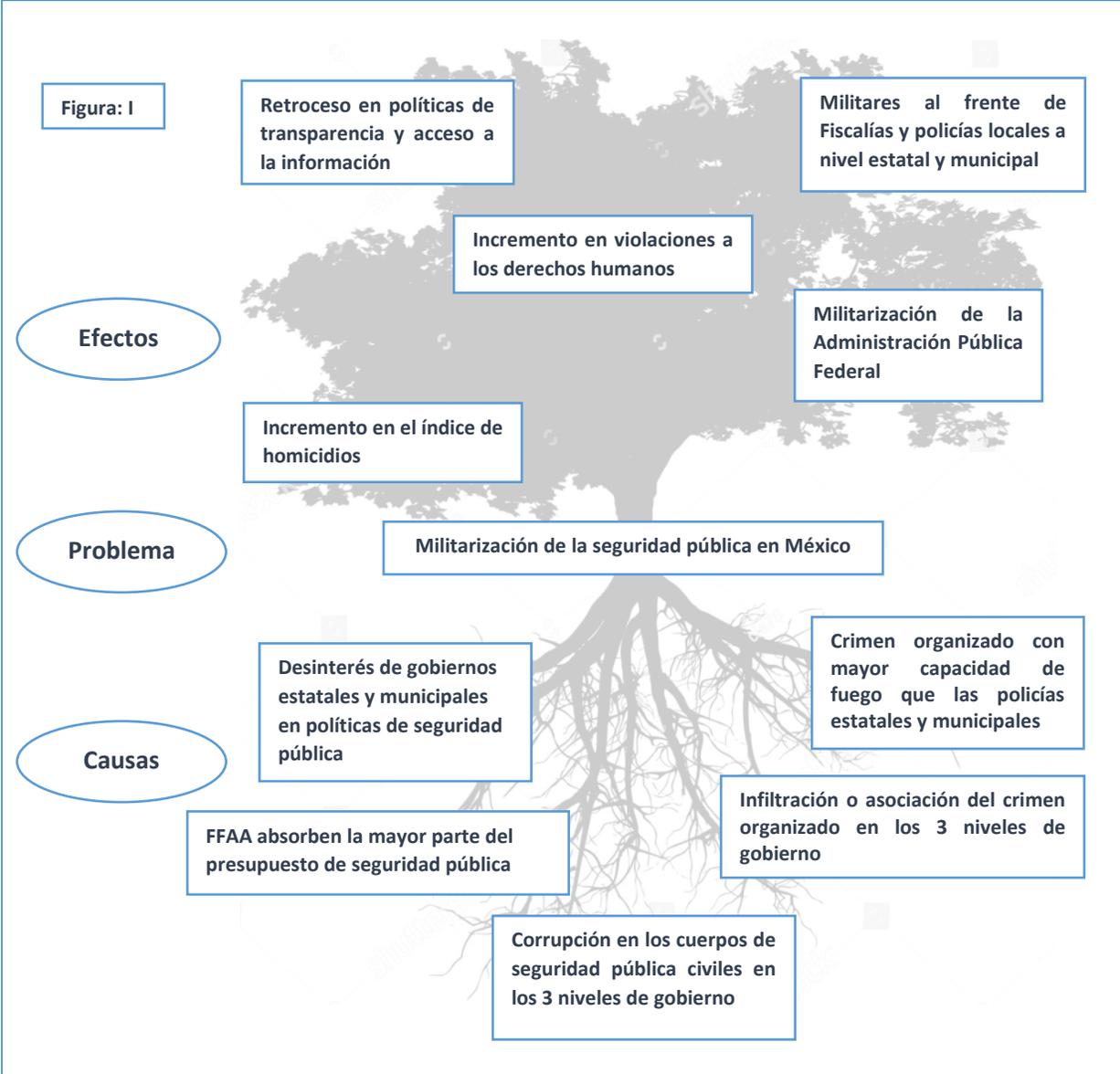
La implementación de la Operación Intercepción en México tuvo como resultado la posterior realización de la Operación Cóndor por parte del gobierno mexicano algunos años después.

Dicha operación se caracterizó por el despliegue de 10,000 efectivos en la región noroeste del país. Cabe destacar que esta medida se tomó en respuesta a los resultados obtenidos en la Operación Intercepción.

La Operación Cóndor, que se llevó a cabo en el marco de la política de seguridad nacional del gobierno mexicano, tuvo como objetivo principal el fortalecimiento de las acciones de combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada en la zona mencionada.

Esta medida se enfocó en la intensificación de la presencia militar en la región, lo que permitió una mayor capacidad de control y supervisión de las actividades ilícitas en la zona.

4.1. Árbol de Problemas



Fuente: Elaboración propia

## 4.2. El Crimen Organizado

Uno de los principales argumentos de los políticos para emplear a las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública es el combate al crimen organizado. Según este argumento, no hay otra forma de hacer frente a esta problemática que no sea mediante la utilización de militares en tareas de seguridad pública.

¿A qué nos referimos con crimen organizado y cómo puede ser abordado? Acorde con Flores (2009) nos dice que:

En términos generales, tres han sido los principales paradigmas con que se ha abordado el estudio del crimen organizado: institucional, de redes clientelares y de empresa. El primero supone que el crimen organizado puede ser entendido mejor con un enfoque organizacional. Este enfoque está influido por el predominio de la corriente institucional en los estudios sociológicos que tuvo lugar durante los años sesenta del siglo XX. El segundo paradigma considera a la corriente institucional demasiado formalista, y promueve en cambio una concepción del crimen organizado como relaciones clientelares articuladas en función del intercambio de recursos. Este paradigma surgió en los años setenta, y se basa en reflexiones generadas en el campo de la antropología. Finalmente, el tercer enfoque resta centralidad a los actores del crimen organizado y se enfoca fundamentalmente en el negocio ilícito que éste representa y en las relaciones de mercado en las que se desarrolla.<sup>36</sup>

Nuestros gobernantes han adoptado el tercer enfoque para abordar el problema del crimen organizado en nuestro país, considerándolo un negocio ilícito. A partir de aquí, se han planteado estrategias de seguridad con el objetivo de desarticular

---

<sup>36</sup> Flores, C. (2009) El Estado en Crisis: Crimen Organizado y Política. Desafíos para la Consolidación Democrática. México, CIESAS, UNAM. Pág. 78.

los grupos de delincuencia organizada, pero hasta el momento, los resultados obtenidos no han sido satisfactorios. Flores (2013) señala que:

El fenómeno de la delincuencia organizada se encuentra presente en una amplia diversidad de países, diferenciados a su vez por las más dispares características en términos de desarrollo económico, régimen político y características sociodemográficas. Dada su proliferación, puede suponerse que la delincuencia organizada deriva de las propias dinámicas de las sociedades contemporáneas. No obstante, los niveles de afectación que presentan los distintos casos muestran un notable contraste. En algunos de ellos, la delincuencia organizada opera con un perfil bajo, con escaso uso de la violencia y genera una afectación menor a la gobernabilidad, a la dinámica institucional y a la convivencia cotidiana de la población. En otros, su operación está asociada a grados muy altos de violencia, que en algunas ocasiones llegan a asemejar a aquellos presentes en condiciones de conflicto interno, acompañados por un profundo desgaste de las instituciones del Estado y una zozobra social permanente.<sup>37</sup>

En el caso de México, se han presentado condiciones propias de un conflicto interno desde el año 2007. Esto se debió a la decisión de un gobierno civil de utilizar a las Fuerzas Armadas como herramienta principal en la implementación de su política de seguridad pública.

Dicha política se inició con instituciones debilitadas, lo que, sumado a la implementación de esta estrategia, ha aumentado aún más el desgaste institucional. Esto ha puesto en riesgo la gobernabilidad del país.

Por esta razón, la estrategia ha continuado durante varios sexenios, sin importar si los resultados obtenidos son satisfactorios o no.

---

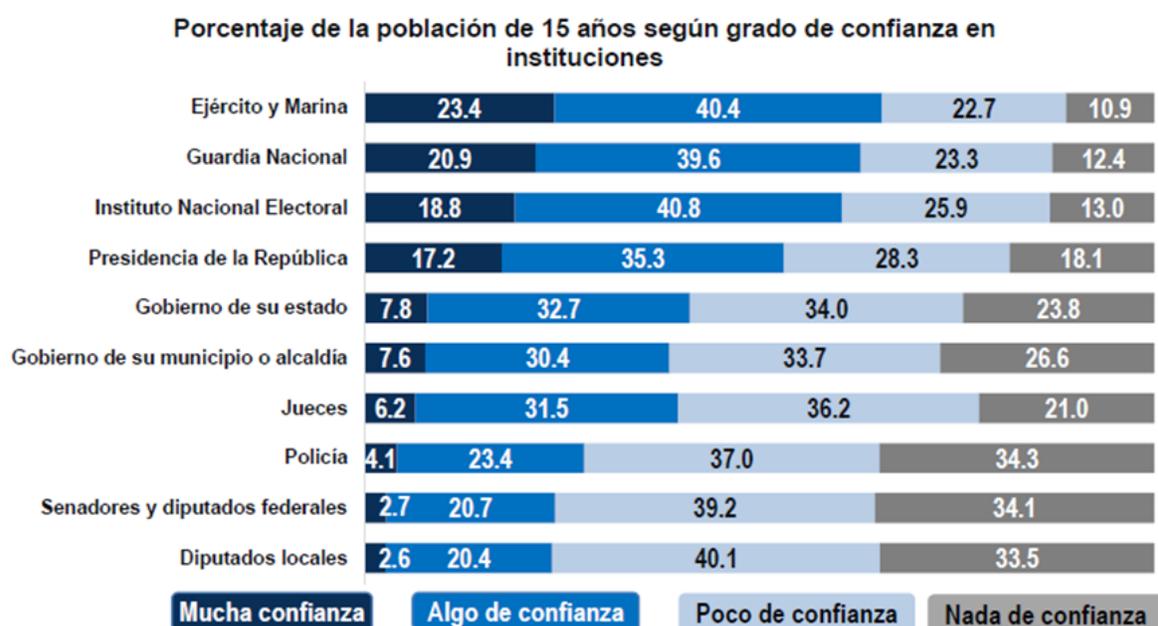
<sup>37</sup> Flores, C. (2013) *Historias de Polvo y Sangre: Génesis y Evolución del Tráfico de Drogas en el Estado de Tamaulipas*. México, CIESAS, UNAM. Pág. 23.

### 4.3. El Respaldo Social de las Fuerzas Armadas

En la actualidad, las Fuerzas Armadas son la institución del Estado mexicano con el grado más alto de confianza, seguida de la Guardia Nacional, que está integrada por efectivos de las policías militar y naval.

Este hecho se desprende tanto de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica como de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública. A continuación, se presentarán algunas gráficas que ilustran esta situación.

El fenómeno de militarización de la seguridad pública ha generado una aceptación dentro de la sociedad mexicana acorde a la ENCUCI 2020 a nivel nacional 23.4 % de la población de 15 años y más, tiene mucha confianza en el Ejército y Marina, seguido de 20.9 % que tiene el mismo nivel de confianza en la Guardia Nacional.<sup>38</sup>

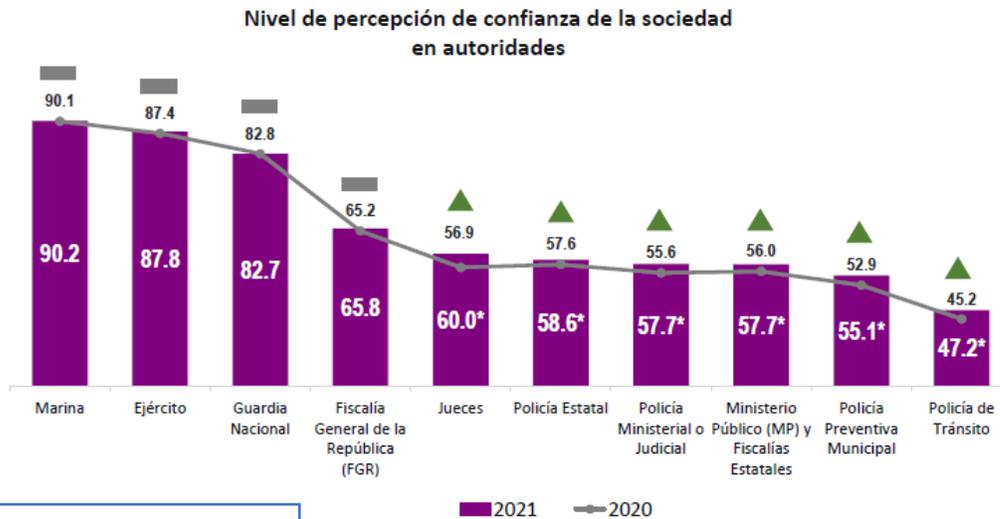


Fuente: ENCUCI 2020 del INEGI

Acorde con la ENVIPE 2021 encontramos una lectura similar en cuanto a nivel de confianza en autoridades de seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, 90.2 % de la población de 18 años y más identifica a la Marina

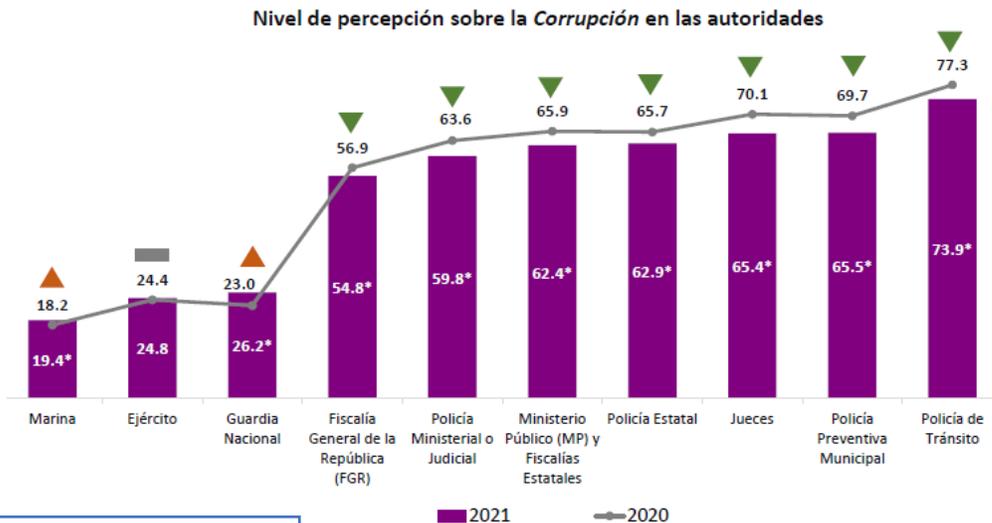
<sup>38</sup> Encuesta Nacional de Cultura Cívica. (2020) INEGI. p.79. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

como la autoridad que mayor confianza le inspira con Mucho o Algo, seguida del Ejército con 87.8 %.<sup>39</sup>



Fuente: ENVIPE 2021 del INEGI

Sobre la percepción de corrupción respecto de las autoridades, 73.9 % de la población de 18 años y más considera que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de la Policía Preventiva Municipal con 65.5 %.<sup>40</sup>

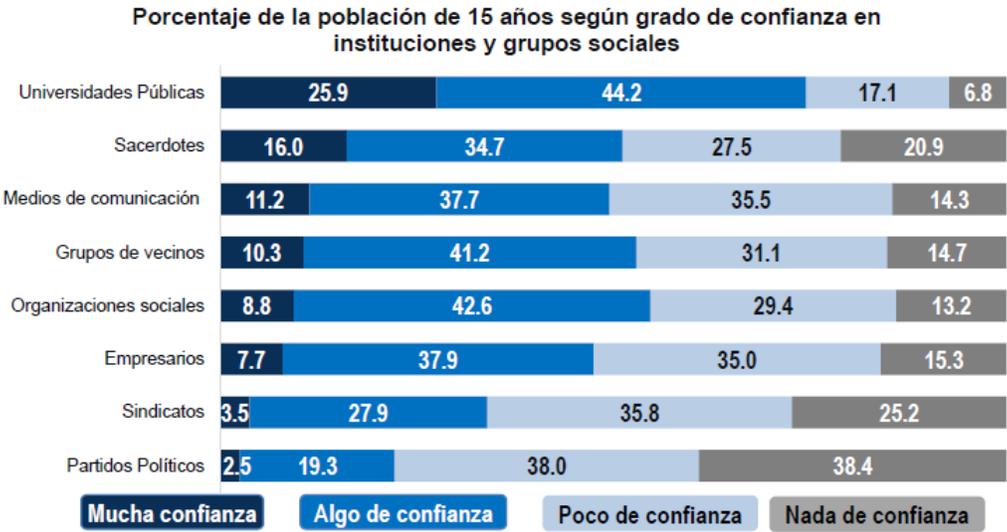


Fuente: ENVIPE 2021 del INEGI

<sup>39</sup> Encuesta Nacional de Cultura Cívica. Óp. Cit. p.57.

<sup>40</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública Óp. Cit. p. 58.

La población tiene mayor confianza en las Fuerzas Armadas que en las instituciones civiles y si estas son de seguridad o procuración de justicia la brecha entre estas y los militares y marinos se hace más grande. Respecto a la confianza en grupos sociales, las organizaciones en las que la población de 15 y más tiene mucha confianza son las universidades públicas con 25.9 %.<sup>41</sup>



Fuente: ENCUCI 2020 del INEGI

Las universidades públicas cuentan con mayor confianza entre la sociedad, teniéndolas como aliadas de nuestra política pública, podemos impulsar su aceptación en la población, aunque como observamos en el análisis de redes sociales, debemos involucrar más a la academia en el debate e impulsar una mayor integración en los asuntos públicos, particularmente en el tema de militarización y así aprovechar al máximo la confianza que tiene a nivel nacional.

Los datos obtenidos gracias al INEGI brindan a los tomadores de decisiones y formuladores de política pública los elementos necesarios para desarrollar soluciones eficaces. Sin embargo, parece que la clase política tiene una perspectiva equivocada sobre este tema.

<sup>41</sup> Encuesta Nacional de Cultura Cívica. Óp. Cit. Pág. 72.

En lugar de fortalecer las instituciones civiles encargadas de la seguridad pública, se sigue impulsando una narrativa que busca otorgar más facultades y margen de acción a las Fuerzas Armadas, incluso en áreas que no corresponden a su competencia.

Esta narrativa se basa en la supuesta legitimidad que las Fuerzas Armadas tienen ante la sociedad, como si su participación eliminara automáticamente la infiltración de grupos del crimen organizado, la corrupción, el nepotismo, la impunidad y las violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, esto no es cierto y la instrumentalización de las Fuerzas Armadas para fines ajenos a su competencia no garantiza una solución efectiva y sostenible a los problemas de seguridad pública.

Surge la interrogante sobre cuál es la razón detrás de los altos niveles de confianza en las Fuerzas Armadas.

En primer lugar, se encuentra el hecho de que la imagen de las Fuerzas Armadas no ha sido desgastada como la de las policías municipales y estatales, que se han ganado una reputación por corrupción, sobornos y acoso a la población, violando además, sus derechos humanos.

Es decir, el contacto directo con la ciudadanía es lo que afecta la imagen de la corporación. Si las Fuerzas Armadas son utilizadas con mayor frecuencia, ya sea directamente a través de la Secretaría de la Defensa Nacional o de la Secretaría de Marina, o a través de la Guardia Nacional, la confianza en estas instituciones comenzará a disminuir.

Además, ha habido un uso excesivo de la fuerza en el que los errores y excesos de las Fuerzas Armadas han resultado en lamentables fallecimientos de migrantes, estudiantes y ciudadanos, denominados "daños colaterales" por algunos gobiernos, lo que terminará por desgastar la confianza entre la ciudadanía y las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, la implementación de los planes: DNIII y Marina son planes de auxilio a la población implementados por la Secretaría de la Defensa Nacional

(SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) respectivamente, en México en casos de desastres naturales y emergencias.

Ambos planes se activan en coordinación con las autoridades civiles y tienen como objetivo principal proteger y salvaguardar la vida de la población afectada por el desastre, proporcionando asistencia médica, transporte, seguridad, apoyo logístico, y servicios básicos como agua potable y electricidad, y restablecer las condiciones de vida normales.

El Plan DNIII fue creado en 1966 por el presidente Gustavo Díaz Ordaz, como respuesta a los daños causados por el huracán Inés en el sureste del país. Mientras tanto, el Plan Marina fue creado en 2007, durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, con el objetivo de establecer una estrategia integral para la atención de desastres naturales y emergencias en la zona costera de México.

Las Fuerzas Armadas son las primeras en prestar auxilio en caso de desastres naturales y emergencias, gracias a la implementación del Plan DNIII y del PLAN Marina.

Este hecho ha generado un respaldo social hacia estas instituciones, que a diferencia de las policías y fiscalías, no han visto desgastada su imagen por actos de corrupción o violaciones a los derechos humanos en su contacto con la ciudadanía.

Sin embargo, las autoridades civiles han utilizado este respaldo social de manera equivocada, entregando más facultades a las Fuerzas Armadas sin abordar las áreas de oportunidad en otros cuerpos de seguridad y sin buscar soluciones de fondo al problema.

En lugar de trabajar en recuperar la confianza de la ciudadanía en los demás cuerpos de seguridad, se han propuesto soluciones que no resuelven el problema de raíz.

Es importante abordar de manera integral la problemática de seguridad en el país y buscar soluciones efectivas para recuperar la confianza de la población en todas las instituciones encargadas de brindar seguridad y protección como un primer paso

para revertir la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

### **Capítulo 3. Análisis del caso: “Militarización en México: Hacia un Modelo Civil de Seguridad Pública”**

Esta investigación propone una iniciativa de política pública con el objetivo de mejorar los estudios de seguridad pública y examinar el impacto de la participación de las Fuerzas Armadas en estas tareas asignadas por el poder civil.

Se presta especial atención a los índices de homicidios y violaciones a los derechos humanos en México, con la finalidad de identificar alternativas efectivas para abordar la problemática de la violencia y la inseguridad.

En este capítulo también se analizará la eficacia y eficiencia de las Fuerzas Armadas en la realización de sus tareas y su impacto en la sociedad. Además, se explorarán las posibles consecuencias y riesgos asociados con la militarización de la seguridad pública y su relación con la protección de los derechos humanos.

Se busca evaluar el papel de las Fuerzas Armadas en la reducción de la violencia y la promoción de una cultura de paz en el país, así como también examinar los posibles conflictos de competencias con otras instituciones encargadas de la seguridad pública con el objetivo de contribuir al desarrollo de políticas públicas efectivas y orientadas a la protección de los derechos humanos y la seguridad de la población.

Además, se valorará el impacto de las políticas públicas implementadas en el pasado y su efectividad en la reducción de la violencia y la protección de los derechos humanos.

También se explorarán los desafíos y oportunidades que existen para mejorar la estrategia de seguridad en México. Esta propuesta brindará una visión integral y actualizada de la situación en el país y proporcionará información valiosa para el diseño de políticas públicas más efectivas y sostenibles.

Esta investigación busca dismantelar las viejas prácticas del Estado mexicano y someterlas a evaluación académica con el fin de erradicarlas de las fuerzas de seguridad y aportar el conocimiento necesario a los responsables de la toma de decisiones en materia de seguridad.

El objetivo es contribuir a la solución de la crisis de inseguridad, violencia y violaciones a los derechos humanos que enfrenta México, y reformar la política de seguridad a nivel nacional.

La política de seguridad ha pasado de un enfoque civil a un enfoque militar, donde se ha impuesto una visión de seguridad nacional en cuestiones de seguridad pública. Las Fuerzas Armadas han comenzado a reemplazar a las fuerzas de seguridad locales en la lucha contra los delitos del fuero común.

Con el crecimiento de la participación militar en tareas de seguridad pública se acentuarían violaciones a los derechos humanos, se puede diferenciar entre agentes estatales y actores no estatales, atendiendo a si el autor pertenece o no a la estructura orgánica del Estado.<sup>42</sup>

La tortura, el asesinato extrajudicial y la detención arbitraria, entre otras violaciones graves, continúan siendo una realidad para muchos mexicanos, y son un indicador del fracaso de la política de seguridad y de los cambios sexenales en la estrategia para contener la inseguridad y la violencia.

La política de seguridad centrada en un enfoque militar ha fallado en brindar la seguridad y el bienestar necesarios para la población, y en lugar de eso ha intensificado la violencia y las violaciones a los derechos humanos. Es necesario un enfoque más integral y centrado en las personas que aborde las causas subyacentes de la inseguridad y la violencia en lugar de solo reaccionar a sus consecuencias.

---

<sup>42</sup> Sferrazza Taibi, Pietro. 2020. "Desapariciones forzadas por actores no estatales: la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 67: <https://doi.org/10.17141/iconos.67.2020.4171>

Además de la profundización de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública mediante la creación de la Guardia Nacional, estas también comenzarán a asumir el control de diferentes áreas de la Administración Pública Federal.

La implementación de esta política demuestra la falta de una visión ideológica partidista y expone la escasez de capital humano para abordar los graves problemas que enfrenta México, lo que ha llevado a los últimos 3 gobiernos federales a depender de las Fuerzas Armadas para llevar a cabo sus proyectos políticos.

## 5. Abordando el Problema Público de la Seguridad en México

### 5.1. Justificación de incorporación de la política pública en la agenda pública

La creencia de que la respuesta a todo problema público es la intervención de las Fuerzas Armadas se ha vuelto cada vez más popular en la sociedad y entre nuestros gobernantes.

Sin embargo, esta mentalidad ha llevado a un descuido por parte de las autoridades locales en temas de seguridad y una falta de inversión en sus policías.

Además, la presencia constante de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública puede generar una deshumanización de las tareas de protección y una falta de capacitación y desarrollo profesional en los cuerpos de seguridad locales.

Es importante destacar que la solución a los problemas de seguridad no solo depende de la disciplina castrense, sino también de la inversión en las policías locales y el fortalecimiento de sus capacidades.

La creación de cuerpos de seguridad eficientes y profesionales no solo garantiza una mayor protección a la población, sino también una mayor responsabilidad y transparencia por parte de las autoridades locales.

Aunque la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad puede ser necesaria en ciertos casos, es fundamental que se promueva la inversión en las policías locales y se fortalezca su capacitación y profesionalismo para lograr una

solución sostenible a los problemas de seguridad. 14 años después de que las Fuerzas Armadas comenzaron a combatir delitos civiles, la seguridad no ha mejorado, sino que se ha deteriorado.

El aumento en los índices de homicidios a nivel nacional, a pesar de dos años de pandemia, es el indicador más alarmante.

Además, el aumento en la letalidad durante operativos en los que participan tanto Secretaría de la Defensa Nacional como Secretaría de Marina Armada de México ha llevado a un aumento en las denuncias de violaciones a los derechos humanos, tanto por parte de las Fuerzas Armadas como de las policías estatales y municipales.

La militarización de la Administración Pública Federal y su permeación en las administraciones estatales y municipales a través de la cooptación de los cuerpos policiales locales y fiscalías estatales ha llevado a una percepción creciente de corrupción e impunidad hacia estos cuerpos civiles.

Por lo tanto, es crucial desarrollar soluciones de política pública que contribuyan a la solución de los problemas de seguridad del país y reviertan la militarización de la esfera civil de la Administración Pública Federal.

Debemos reevaluar el papel del sector civil y hacer una separación clara con el sector militar, trabajando con ellos, pero sin dependencia o sustitución de nuestra responsabilidad como ciudadanos y servidores públicos.

## 6. Análisis de Actores Relevantes

Es inviable que una sola persona formule e implemente una política pública exitosa. Al igual que las personas, las políticas públicas requieren una red de apoyo social para lograr sus objetivos, metas y plazos.

Para ello, es necesario realizar un análisis de los actores relevantes que puedan impulsar la implementación de la política pública. Este análisis permite identificar a aquellos actores que pueden convertirse en aliados para su aceptación e

implementación, evitando cualquier intento de sabotaje. En este sentido, José Luis Méndez destaca:

En prácticamente todas las políticas públicas, desde la etapa de problematización se empieza a generar un “subsistema de política pública” en el que interactúan diversos actores con interés material, ideológico o técnico en el problema, por ejemplo, líderes o grupos sociales y políticos, medios de comunicación actores estatales (comités legislativos diversos o distintas agencias burocráticas), académicos o expertos y actores internacionales por mencionar algunos.<sup>43</sup>

Los subsistemas de política pública están formados por distintos actores que buscan promover sus intereses y soluciones para resolver problemas específicos, con el objetivo de ser incluidos en la agenda pública y en la toma de decisiones.

Sin embargo, estos actores pueden tener creencias y objetivos diversos, lo que puede generar conflictos y obstáculos en la implementación de las políticas públicas.

En este sentido, es importante destacar que, si una solución propuesta va en contra de las creencias de ciertos actores, estos pueden intentar detenerla por cualquier medio disponible, lo cual representa un desafío para el formulador de la política pública.

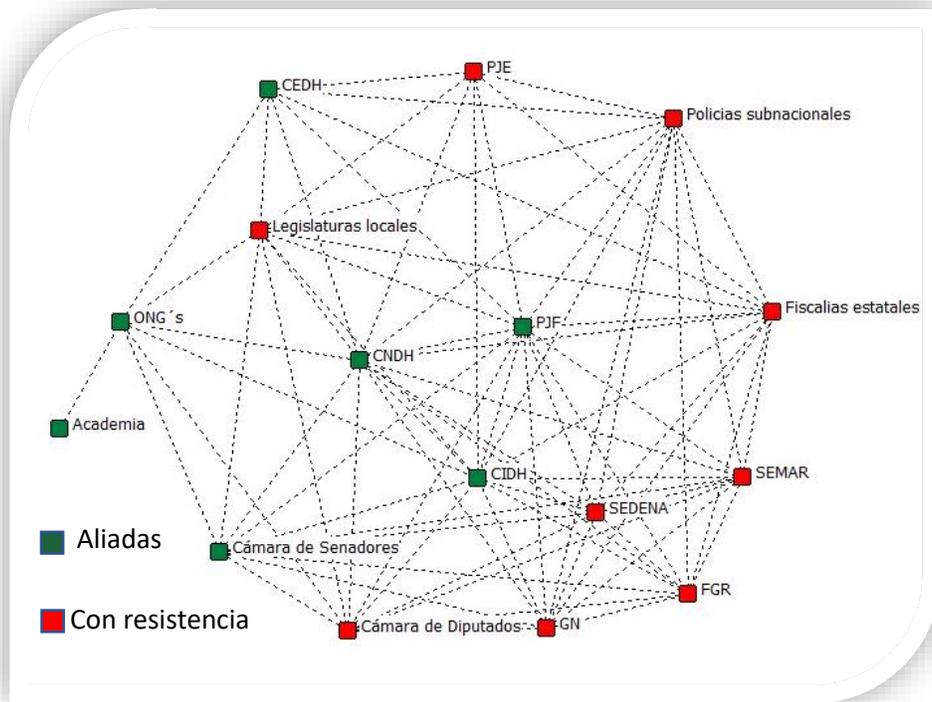
Para lograr una implementación exitosa de las políticas públicas, es fundamental que los formuladores comprendan y aborden estos conflictos de manera efectiva.

---

<sup>43</sup> Méndez, J.L. (2020) Políticas Públicas Enfoque Estratégico para América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México. Pág. 195.

Esto implica la necesidad de fomentar la participación de los diferentes actores y de desarrollar estrategias de negociación y resolución de conflictos que permitan alcanzar acuerdos y consensos en torno a las políticas públicas.

### 6.1. Mapeo de instituciones relevantes para la política pública



Fuente: Elaboración propia con el programa UCINET

#### i. Análisis de redes

##### Densidad

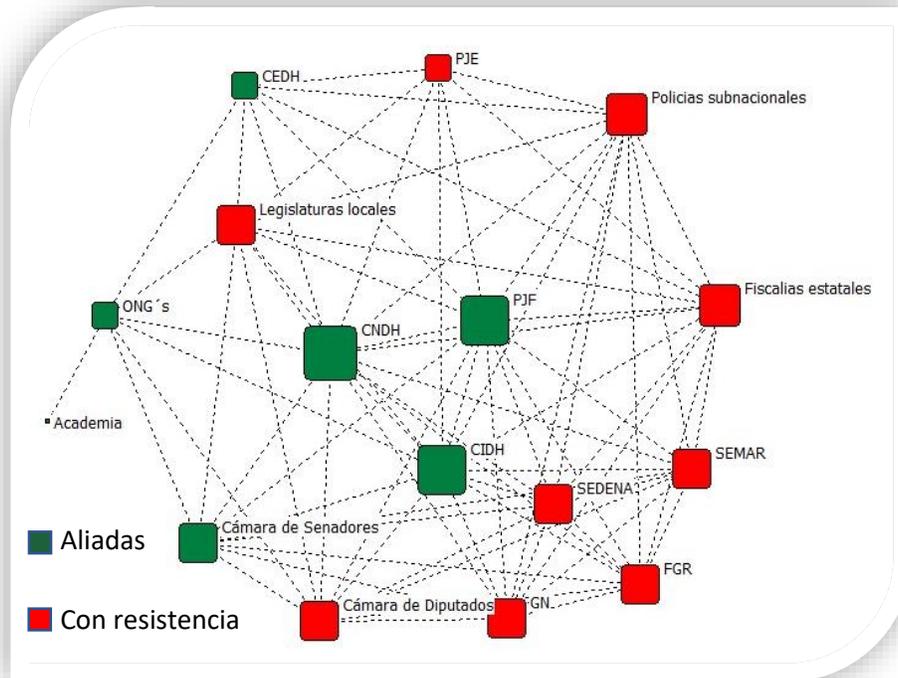
	1	2	3	4	5
	Density	No. of Ties	Std Dev	Avg Degree	Alpha
1 Aliados PP	1	153	0	9.563	1

1 rows, 5 columns, 1 levels.

Fuente: Elaboración propia con el programa UCINET

**Descripción:** La densidad de la red (ver tabla I) es de 1, expresada en porcentaje equivale al 100%, los 153 vínculos observados representan el 100% de vínculos posibles en toda la red y cada uno de los 16 nodos tiene 9.5 vínculos en promedio.

## 6.2. Análisis de redes sociales: Centralidad de red y de grado de intermediación



Fuente: Elaboración propia con el programa UCINET

		1	2	3	4
		Outdeg	Indeg	nOutdeg	nIndeg
1	CEDH	7.000	7.000	0.467	0.467
2	CNDH	14.000	14.000	0.933	0.933
3	CIDH	12.000	13.000	0.800	0.867
4	ONG's	7.000	7.000	0.467	0.467
5	Fiscalías estatales	11.000	10.000	0.733	0.667
6	FGR	10.000	10.000	0.667	0.667
7	Policías subnacionales	11.000	11.000	0.733	0.733
8	GN	10.000	10.000	0.667	0.667
9	SEMAR	10.000	10.000	0.667	0.667
10	SEDENA	10.000	10.000	0.667	0.667
11	Academia	1.000	1.000	0.067	0.067
12	Legislaturas locales	10.000	10.000	0.667	0.667
13	Cámara de Diputados	10.000	10.000	0.667	0.667
14	Cámara de Senadores	10.000	10.000	0.667	0.667
15	PJF	13.000	13.000	0.867	0.867
16	PJE	7.000	7.000	0.467	0.467

16 rows, 4 columns, 1 levels.

Fuente: Elaboración propia con el programa UCINET

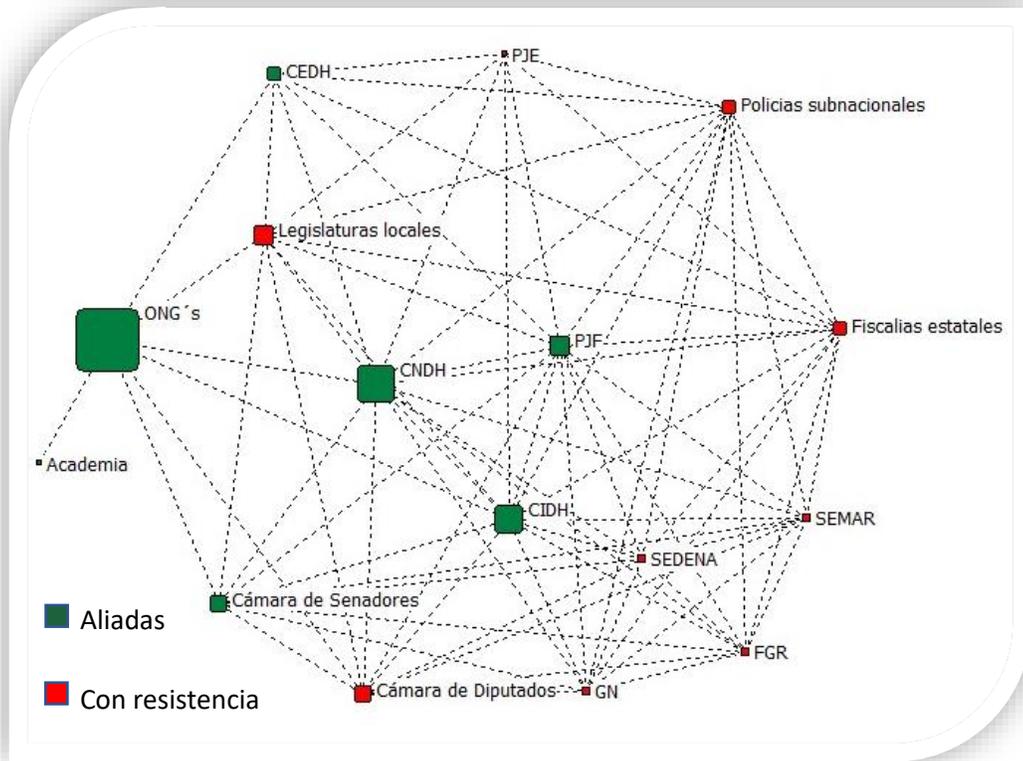
**Descripción:** Los indicadores obtenidos que la red (ver tabla II) esta igualmente centralizada en grados de entrada ( $0.3156 = 31.56\%$ ) como de salida ( $0.3156 = 31.56\%$ ). No existen vínculos dominantes en los nodos de entrada y de salida. La CNDH como institución aliada es la que tiene más grados de entrada (ver tabla III) (14) como de salida (14) de 15 posibles conexiones, su grado de salida normalizado es del 93%. Tanto las instituciones aliadas como las que presentan resistencia tienen casi la misma importancia dentro de la red representadas en la imagen

```
Graph Centralization -- as proportion, not percentage

      1      2
      Out-Ce In-Ce
      ntraliz traliz
      zation ation
      -----
      1 Sheet 1 0.3156 0.3156

1 rows, 2 columns, 1 levels.
```

Fuente: Elaboración propia con el programa UCINET



Fuente: Elaboración propia con el programa UCINET

ln-normalized centralization: : 365.952

		1	2
		Betweenness	nBetweenness
4	ONG's	29.310	13.957
2	CNDH	16.033	7.635
3	CIDH	11.660	5.552
15	PJF	8.199	3.904
12	Legislaturas locales	7.290	3.471
13	Cámara de Diputados	5.810	2.766
14	Cámara de Senadores	5.810	2.766
7	Policías subnacionales	5.163	2.459
5	Fiscalías estatales	4.886	2.327
1	CEDH	3.833	1.825
10	SEDENA	1.147	0.546
8	GN	1.147	0.546
9	SEMAR	1.147	0.546
6	FGR	1.147	0.546
16	PJE	0.421	0.200
11	Academia	0.000	0.000

Fuente: Elaboración propia con el programa UCINET

**Descripción:** Freeman (citado en Aguilar Gallegos 2017) menciona que la intermediación es una medida basada en la frecuencia con la cual un nodo está ubicado entre los caminos geodésicos (caminos más cortos) que conectan a pares de otros nodos en la red. Encontramos que nuestros aliados son los que presentan mayor intermediación, teniendo a las ONG (ver tabla IV) con 29 caminos geodésicos que representan el 14 % de caminos geodésicos, así mismo, dentro de nuestros aliados se encuentra la Academia con 0 caminos geodésicos representado en la imagen III, mientras que las instituciones que muestran resistencia a nuestra política pública tienen muy poca intermediación en la red.

Se puede observar que se trata de una red cohesionada en la que se identifican instituciones públicas y de la sociedad civil que pueden influir en la implementación de una política pública, ya sea apoyándola o presentando resistencia.

Este análisis abarca el periodo a partir del año 2019, cuando hubo cambios en la composición de las instituciones, incluyendo las policías y las Fuerzas Armadas. También se tomaron en cuenta las elecciones federales de 2021, que cambiaron los equilibrios de poder en el Poder Legislativo.

Las instituciones consideradas aliadas para impulsar la propuesta de política pública son el Senado de la República y organizaciones dedicadas a la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho, como la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las comisiones estatales de derechos humanos y las ONG.

Por otro lado, las instituciones que tienen el monopolio de la violencia son las que presentan menos intermediación y podrían ser menos propensas a apoyar la propuesta. Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación podría ser un aliado potencial debido a su mayor independencia en comparación con las contrapartes estatales.

Se puede afirmar que las instituciones aliadas a la propuesta de política pública son aquellas dedicadas a la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho, mientras que las que tienen el monopolio de la violencia podrían ser más reticentes a apoyarla.

El análisis de las últimas votaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto al control de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública puede ser útil para determinar el grado de apoyo del Poder Judicial a la propuesta.

Además de la composición política favorable del Congreso, podemos fortalecer nuestra posición y garantizar el éxito de nuestra política pública al involucrar a los actores clave y relevantes en el proceso de toma de decisiones. Esto incluye la

colaboración con organizaciones de la sociedad civil, expertos en el tema y líderes comunitarios.

También podemos explorar la posibilidad de establecer alianzas estratégicas con otros países y organizaciones internacionales que compartan nuestros objetivos y valores.

El Senado de la República puede ser un valioso intermediario en este proceso, y podemos aprovechar su cercanía con la red y su influencia para conseguir apoyo en la Cámara de Diputados y en los congresos locales.

Sin embargo, es importante destacar que el éxito final dependerá de nuestra capacidad para persuadir y convencer a los actores clave y a la opinión pública de la importancia y viabilidad de nuestra política pública.

Creemos que las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional no estarían dispuestas a renunciar a su poder, presupuesto y control sobre otras instituciones a nivel local o federal. Por esta razón, consideramos que no son actores aptos para apoyar nuestra política pública.

Sería necesario buscar otros intermediarios que estén dispuestos a trabajar en conjunto con nosotros, con el fin de lograr nuestros objetivos y avanzar en la implementación de nuestra política.

Sin embargo, podemos enfrentar un desafío mayor al tratar de ganar el apoyo de los integrantes de las policías subnacionales, fiscalías estatales y la Fiscalía General de la República que han cedido parte de su presupuesto y facultades a las Fuerzas Armadas.

Aun así, podemos buscar el apoyo de aquellos integrantes inconformes a través de instituciones aliadas. Esto será más difícil de lograr que con los congresos locales y la Cámara de Diputados, pero no imposible.

El sector académico también puede jugar un papel crucial en nuestra estrategia. Al integrar a la comunidad académica en nuestra red de aliados, podemos obtener

apoyo para la generación de conocimiento científico y argumentos sólidos que puedan ser presentados a la opinión pública y utilizados en el diseño de políticas similares a la nuestra.

La academia puede ser un actor importante, pero será necesario superar la barrera de aislamiento en la que actualmente se encuentra. Por lo tanto, es fundamental integrar a la comunidad académica en nuestra red de apoyo.

## 7. Análisis de contexto

### 7.1. Económico:

Los hogares en México resienten económicamente los costos de las políticas en seguridad pública orientadas hacia la militarización. Según la Medición multidimensional de la pobreza en México 2018-2020, el 17.2% de la población tiene un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingreso y el 52.8% tiene un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.

La adopción de políticas en seguridad pública que fortalecen la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida pública resulta en un aumento de la desigualdad social y una disminución en el acceso a la justicia.

Según la ENVIPE 2021 del INEGI, el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares representó un monto de 277.6 millones de pesos, es decir, 1.85% del PIB, lo cual equivale a un promedio de 7 155 pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito.<sup>44</sup>

Las medidas preventivas representaron un gasto estimado para los hogares de 92.4 mil millones de pesos, mientras que las pérdidas por victimización representaron los 185.2 mil millones de pesos restantes.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2021). INEGI. p. 35.

Recuperado de:

<https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/#:~:text=La%20Encuesta%20Nacional%20de%20Victimizaci%C3%B3n,Instituto%20Nacional%20de%20Estad%C3%ADstica%20y>

<sup>45</sup> Ibidem.

Año		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Costo total del delito	Como porcentaje del PIB	1.34	1.27	1.27	1.25	1.10	1.65	1.54	1.53	1.85
	Miles de millones de pesos*	291.9	277.9	284.1	290.6	272.0	333.1	303.7	291.0	277.6
Costos de medidas preventivas (Miles de millones de pesos)*		74.9	83.5	79.8	95.6	97.3	99.1	108.2	97.8	92.4

Fuente: ENVIPE 2021 del INEGI

La inseguridad es un problema persistente que tiene graves consecuencias económicas para el Estado. Según el informe de la UNESCO<sup>46</sup> sobre la ciencia, en 2018 la inversión en ciencia representó solo el 0.31% del PIB, lo que significa que fue 5 veces menor que el costo total del delito en el mismo año. Si no abordamos de manera efectiva el problema de la inseguridad, las inversiones públicas en sectores críticos, como la ciencia, seguirán siendo recortadas.

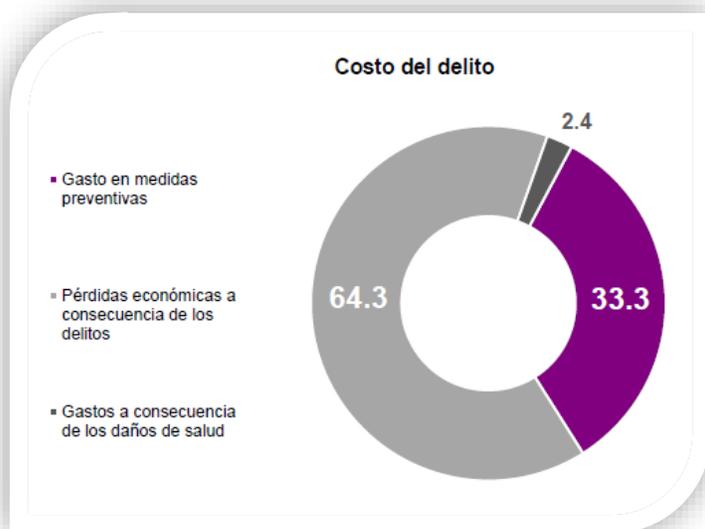
La inseguridad afecta negativamente la calidad de vida de la población y puede disuadir a inversores y turistas, lo que puede tener un impacto aún mayor en la economía a largo plazo.

Es necesario abordar este problema de manera integral y encontrar soluciones duraderas para garantizar un futuro seguro y próspero para todos.

En 2020, las pérdidas económicas a consecuencia de haber sido víctima del delito representaron 64.3 % de los costos totales del delito. Por su parte, las medidas preventivas representaron 33.3 % del costo total.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Informe de la UNESCO sobre la Ciencia: La carrera contra el reloj para un desarrollo más inteligente. (2021). UNESCO. p. 6. Recuperado de: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377250\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377250_spa)

<sup>47</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública Op. Cit. p. 36.



Fuente: ENVIPE 2021 del INEGI

Además de aumentar la inequidad social y de acceso a la justicia, la militarización de la seguridad pública también afecta el bolsillo de los hogares en México.

Según la medición multidimensional de la pobreza en México 2018-2020, el 17.2% de la población vive con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema y el 52.8% con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.<sup>48</sup>

Esto significa que los costos de las políticas en seguridad pública tienen un impacto económico negativo en las familias, lo cual debe ser considerado a la hora de tomar decisiones sobre la forma en que se aborda el problema de la inseguridad en el país.

<sup>48</sup> Medición multidimensional de la pobreza en México 2018 -2020. (2020). CONEVAL. p. 12. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx>

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de **pobreza, carencia social y bienestar económico**  
Estados Unidos Mexicanos  
2018 - 2020

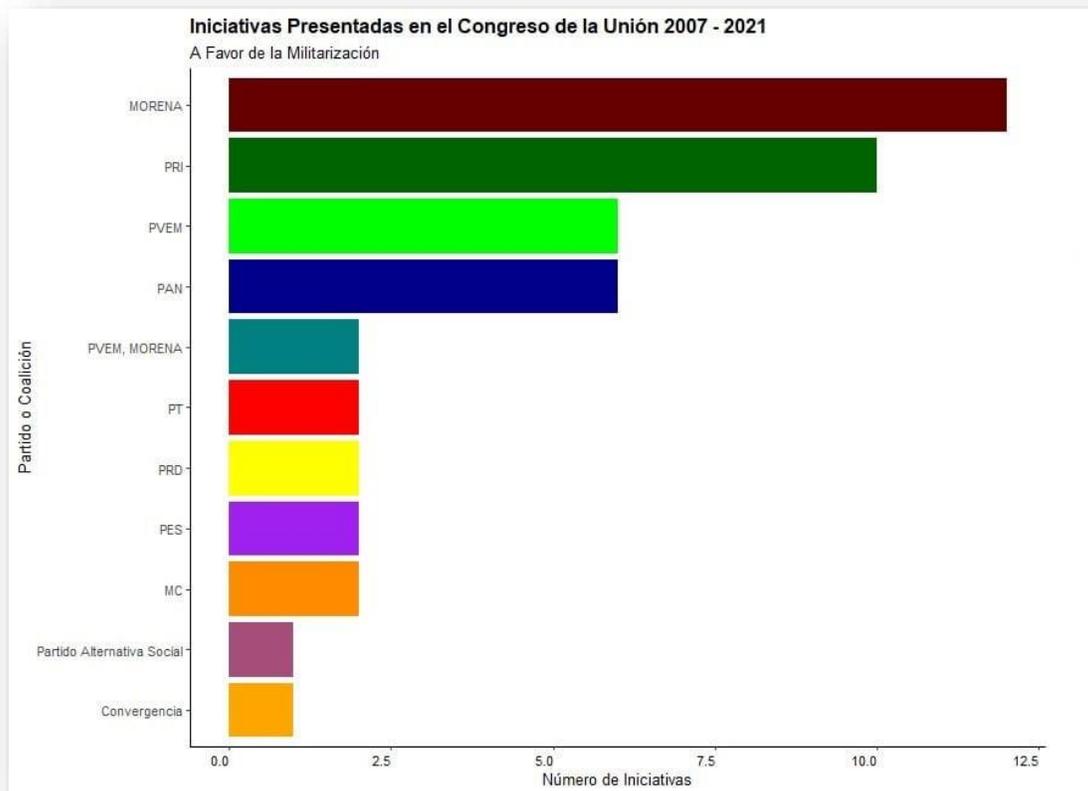
Indicadores	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	41.9	43.9	51.9	55.7	2.3	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.9	35.4	43.2	44.9	2.0	2.1
Población en situación de pobreza extrema	7.0	8.5	8.7	10.8	3.6	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	26.4	23.7	32.7	30.0	1.8	1.9
Población vulnerable por ingresos	8.0	8.9	9.9	11.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	23.7	23.5	29.3	29.8	0.0	0.0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	68.3	67.6	84.6	85.7	2.1	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	20.2	23.0	25.0	29.2	3.5	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>						
Rezago educativo	19.0	19.2	23.5	24.4	2.8	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	16.2	28.2	20.1	35.7	2.7	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	53.5	52.0	66.2	66.0	2.3	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	11.0	9.3	13.6	11.8	3.2	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.6	17.9	24.3	22.7	3.0	3.1
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	22.2	22.5	27.5	28.6	2.6	2.7
<b>Bienestar económico</b>						
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.0	17.2	17.3	21.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.9	52.8	61.8	66.9	1.9	2.0

Fuente: Medición multidimensional de la pobreza en México 2018 - 2020. (2020). CONEVAL.

## 7.2. Político

La militarización de la seguridad pública es un problema que ha existido durante mucho tiempo y se ha observado que los partidos políticos como PAN, PRI y MORENA tienden a apoyar la ampliación de facultades de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad cuando están en el gobierno federal, pero se oponen cuando están en la oposición.

Por lo tanto, es importante que se encuentren legisladores independientes en el Congreso de la Unión que se opongan a la militarización y formen un bloque de apoyo para políticas de seguridad pública no militares.



**Fuente:** Inventario Nacional de lo Militarizado. Elaboración Propia.

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública puede tener consecuencias negativas para la sociedad, como la violación de derechos humanos, la falta de capacitación y entrenamiento adecuado para abordar situaciones de seguridad ciudadana, y la erosión de la separación de poderes entre las fuerzas armadas y el sector civil.

Por lo tanto, se considera que las fuerzas políticas evaden su responsabilidad de garantizar la seguridad de la ciudadanía al encomendar a las Fuerzas Armadas las tareas de seguridad pública.

En lugar de abordar los problemas de seguridad de manera efectiva, la clase política piensa en su imagen y en la próxima elección, mientras que las Fuerzas Armadas

ejercen su autoridad sin tener en cuenta los ciclos electorales de las autoridades civiles.

Es necesario buscar soluciones políticas a los problemas de seguridad en lugar de depender exclusivamente de las Fuerzas Armadas. La militarización no es una solución efectiva a largo plazo para abordar problemas de seguridad, ya que genera más violencia y conflictos.

Por estas razones, es necesario buscar alternativas no militares a la seguridad pública y apoyar a legisladores que promuevan políticas en este sentido.

La construcción de una sociedad más segura requiere la participación de la comunidad y la cooperación entre diferentes sectores, y no puede ser abordada exclusivamente con enfoques militares.

En lugar de confiar en la militarización, se deben buscar soluciones sostenibles que involucren a toda la sociedad y aborden las causas subyacentes de la inseguridad.

### 7.3. Institucional – organizacional

Durante los primeros cinco años de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, se han llevado a cabo importantes cambios en la estructura y el rol de las Fuerzas Armadas en México.

En 2018, se creó la Guardia Nacional, una corporación civil conformada por miembros de la policía militar y naval, bajo un mando civil designado por el Presidente. Su comandante general fue el General de Brigada Luis Rodríguez Bucio.

Con la creación de la Guardia Nacional, las Fuerzas Armadas perdieron el control directo sobre la seguridad pública, con esta nueva corporación y se homologaron los cargos militares con los de la Guardia Nacional, para facilitar la transición de personal militar y naval a la nueva institución.

Sin embargo, en 2021 se creó la Comandancia del Ejército Mexicano, con el propósito de absorber las funciones de la Guardia Nacional. Esto provocó preocupación por una posible violación a la Constitución, que establece que las instituciones de seguridad pública deben ser de carácter civil.<sup>49</sup>

Ante esto, se discutió y aprobó una iniciativa de ley en el Congreso de la Unión para trasladar la responsabilidad de la Guardia Nacional de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

Esta iniciativa de ley inició una reestructuración administrativa de las Fuerzas Armadas y un cambio en su misión, al asumir facultades que no les corresponden constitucionalmente y que corresponden a las instituciones civiles.

En abril del año 2023, la propuesta del poder ejecutivo para modificar cuatro leyes secundarias para que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) maneje la Guardia Nacional fue rechazada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con ocho votos a favor y tres en contra.

El argumento de mayor peso de los ministros fue que esta propuesta vulneraba el artículo 21 de la Constitución. Ante situaciones de esta naturaleza, es importante recordar lo que Arellano (2022) señala:

Cuando se habla de gobiernos o instituciones políticas, es fundamental incluir la perversidad humana, sobre la lógica política que la impulsa, así como enfatizar la red de intereses e intenciones en conflicto que generalmente son planteadas como la principal explicación de los errores o fracasos gubernamentales.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022) Artículo 21. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

<sup>50</sup> Arellano, D. (2022) Las Trampas de la Decisión o Cuando los Gobiernos y las Organizaciones Marchan (casi) Gustosos al Precipicio. México, Fontamara. Pág. 20 – 21

Es importante destacar que la Guardia Nacional fue creada con el propósito de garantizar la seguridad pública en el país y, para ello, se estableció en la Constitución su carácter civil, por lo que la propuesta de que la SEDENA se encargara de su gestión implicaba un cambio sustancial en su naturaleza y objetivos.

El rechazo de esta propuesta por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación significa que se debe respetar la estructura y función original de la Guardia Nacional, tal como fue establecida en la Constitución y en las leyes correspondientes.

Esto muestra la importancia del cumplimiento de los marcos legales en la toma de decisiones y la relevancia del papel del poder judicial en la protección de los derechos y garantías fundamentales.

## 8. Propuesta de política pública

### 8.1. Problema, medios y recursos

La militarización de la seguridad pública es una preocupación creciente en términos de política pública debido a su impacto negativo en los derechos humanos y la aumento en la letalidad en enfrentamientos entre Fuerzas Armadas y civiles armados. Se requiere garantizar un enfoque centrado en la protección de los derechos humanos y la justicia social.

Además, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública puede contribuir a una erosión de la confianza pública en las instituciones por la falta de efectividad para lograr la reducción de la violencia, el combate a organizaciones criminales y ante la falta de soluciones a largo plazo para abordar los problemas de seguridad.

Acorde con el Monitor del Uso Letal de la Fuerza en América Latina y el Caribe 2022<sup>51</sup> el despliegue de fuerzas militares ha generado preocupación por el posible abuso de la fuerza letal y no letal por parte de sus elementos.

Durante el gobierno de Felipe Calderón, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió un aumento significativo de quejas por posibles violaciones de derechos humanos por parte del Ejército mexicano. Al final de su mandato, el organismo había recibido un número alarmante de quejas. De marzo de 2008 a diciembre de 2010, la Comisión recibió 4,313 quejas contra la Secretaría de la Defensa Nacional.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, disminuyeron las quejas contra el Ejército, pero se mantuvieron en niveles elevados. La Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió 3,222 quejas contra la Secretaría de la Defensa Nacional entre diciembre de 2012 y noviembre de 2018.

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha generado preocupación en la sociedad debido a la frecuencia de violaciones a los derechos humanos.

Aunque las Fuerzas Armadas no están diseñadas para combatir el crimen, su participación es aceptada debido, entre otras razones, a su amplia confianza y respaldo social en México.

En 2020, durante su primer año de operación, la Guardia Nacional apareció en las 10 autoridades con más señalamientos por violaciones a los derechos humanos en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

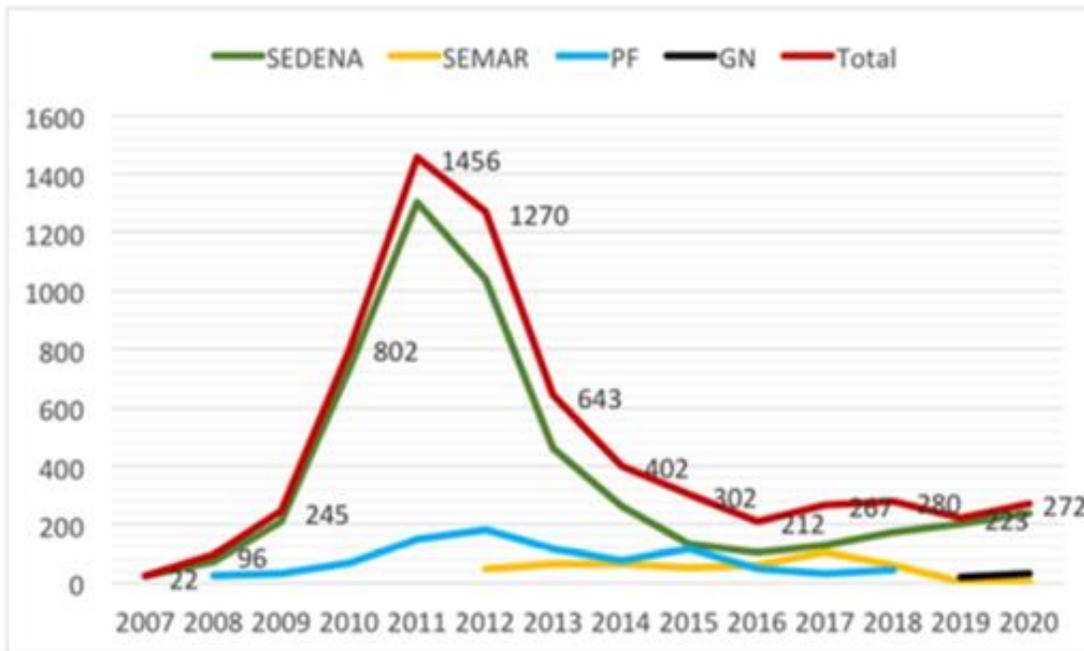
Con 237 señalamientos, la Secretaría de la Defensa Nacional superó a la Guardia Nacional, que tuvo 209 quejas. Las violaciones reportadas incluyen detención arbitraria, intimidación, trato cruel y degradante.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Silva, C. Pérez Correa, C. Coutiño, J.C. Monitor del Uso Letal de la Fuerza en América Latina y el Caribe 2022. IJ – UNAM, CIDE p. 206 – 207. Recuperado de: <https://www.monitorfuerzaletal.com/reports>

<sup>52</sup> Ibid.

**Gráfica 1 – Civiles muertos por arma de fuego accionada por algún miembro de una fuerza federal (SEDENA, SEMAR, PF, GN), 2007-2020**



Fuente: Monitor del Uso Letal de la Fuerza en América Latina y el Caribe 2022

La incidencia del uso de la fuerza letal a nivel federal de los últimos tres años muestra un valor similar de civiles fallecidos, pero cada vez más ésta corresponde, casi en su totalidad, al Ejército: en 2019, 90% de los civiles fallecidos son en eventos protagonizados por el Ejército, y en 2020, 94%. La incidencia de la Guardia Nacional en cambio es mucho más baja y la de la Marina marginal. En el caso de las policías locales, Las muertes de civiles por agentes de seguridad locales.<sup>53</sup>

En cuanto a la cifra de civiles muertos por arma de fuego donde participaron agentes de seguridad pública locales, es decir agentes de la policía estatal, municipal y de las fiscalías locales, se encontró lo siguiente.

<sup>53</sup> Silva, C. Pérez Correa, C. Coutiño, J.C Op. Cit. 213

**I-1 Número absoluto de civiles muertos por agentes de seguridad pública locales en servicio (por disparo de arma de fuego) <sup>240</sup>**

Fuente		2018	2019	2020
<b>Policías estatales</b>	Oficial	87	104	146
	Prensa	196	157	159
<b>Policías de investigación estatales</b>	Oficial	53	41	54
	Prensa	52	50	47
<b>Policías municipales</b>	Oficial	28	21	23
	Prensa	128	81	92
<b>Total</b>	Oficial	168	166	223
		376	288	298

**Fuente:** Monitor del Uso Letal de la Fuerza en América Latina y el Caribe 2022

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no es la solución adecuada a la problemática de la violencia en el país. Las instituciones civiles de seguridad son más efectivas en términos de garantizar la protección de los derechos humanos, reducir la letalidad en sus enfrentamientos y disminuir las denuncias por violaciones a los derechos humanos.

Por lo tanto, es necesario impulsar el fortalecimiento y profesionalización de las instituciones civiles de seguridad, en lugar de seguir apostando por la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Además, es importante considerar que la militarización en otros ámbitos de la Administración Pública Federal puede tener impactos negativos en el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos en el país.

Es esencial promover la participación ciudadana y el diálogo constructivo en la búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad pública en México, en lugar de recurrir a la militarización como la solución de todos los problemas que se enfrenta la Administración Pública Federal.

Es por esto por lo que se propone la política “**Militarización en México: Hacia un Modelo Civil de Seguridad Pública**” con las siguientes características:

#### Descripción

<b>Problema Público Para Resolver</b>	Aumento en las violaciones a los derechos humanos y de la letalidad de las FFAA en enfrentamientos con civiles armados
<b>Política Pública Propuesta</b>	Construcción y fortalecimiento de instituciones civiles de seguridad a nivel subnacional que cuenten con las herramientas necesarias para asumir la seguridad pública de sus respectivas regiones.
<b>Población Objetivo</b>	La población total de México
<b>Temporalidad</b>	Acorde con el Inventario Nacional de lo Militarizado, señala que con la reforma constitucional por medio de la cual se creó la Guardia Nacional en 2019, el <b>26 de marzo de 2024</b> las Fuerzas Armadas deben retirarse del desempeño de labores de seguridad pública. Se considera una ampliación de este periodo en al menos 2 años, debido a que, desde la creación de la GN, no se trabajó en las corporaciones civiles de seguridad pública a nivel subnacional, proponemos el retiro de las FFAA el <b>26 de marzo de 2026</b> .
<b>Financiamiento</b>	Reducción del presupuesto a la SEDENA y a la SEMAR para canalizarlo a las entidades federativas a través de APORTACIONES FEDERALES, así como destinarlos al FASP y FORTASEG.

**Fuente:** Elaboración propia.

## 8.2. Definición de una estructura organizacional básica para la operación de la política pública

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana es el principal órgano de seguridad civil del gobierno federal encargado de coordinar la política de seguridad pública y administrar el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.

Con el fin de mejorar la eficacia de la política de seguridad pública y garantizar su implementación a nivel subnacional, se propone utilizar la estructura institucional de la Secretaría para coordinar y supervisar la entrega de recursos a las entidades federativas.

Además, se busca fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad pública local y asegurar su progreso. Para ello, se propone la creación de un comité ciudadano en cada entidad federativa y un comité coordinador para los 32 comités subnacionales.

Los miembros de estos comités serán seleccionados por los congresos locales y la Cámara de Diputados y deberán cumplir con la paridad de género. El objetivo de estos comités es supervisar la implementación de la política de seguridad pública y garantizar el uso efectivo de los recursos en cumplimiento de los objetivos del programa.

Con estas medidas, se espera que la política de seguridad pública sea más eficaz y se logre reducir la violencia en el país.

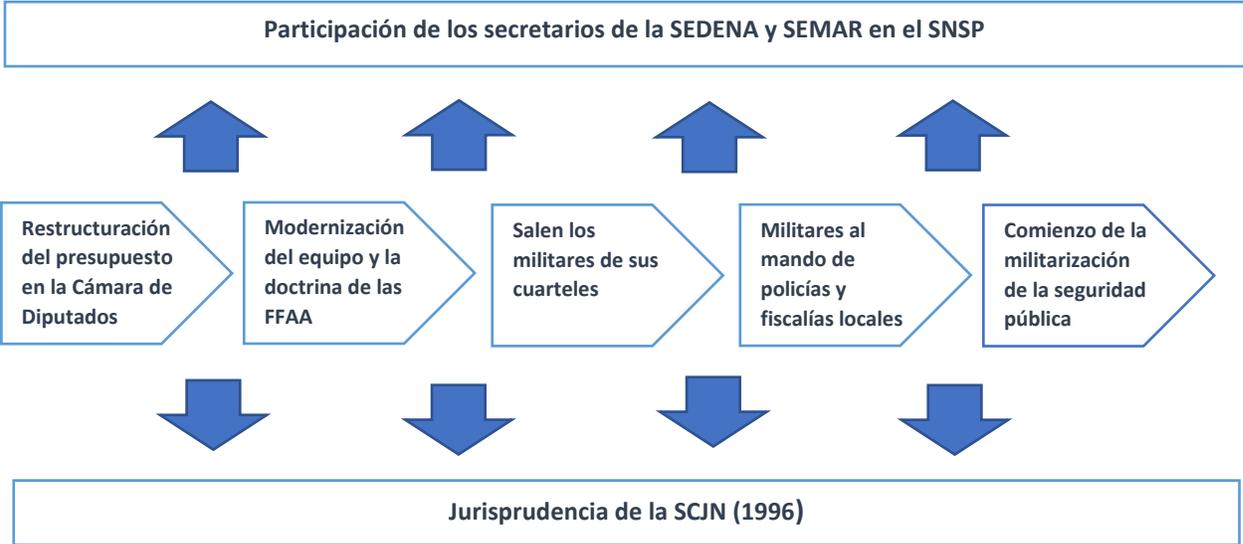
Los comités ciudadanos contribuirán a estos objetivos al llevar a cabo la supervisión y evaluación del progreso del fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública locales, identificando y reportando cualquier irregularidad en la implementación de la política pública.

Además, propondrán soluciones y estrategias que permitan mejorar la seguridad pública en cada entidad federativa y coordinarse con otros comités subnacionales

para compartir mejores prácticas y experiencias exitosas, se espera que tenga un impacto a nivel nacional.

De esta manera, la figura del comité ciudadano se convierte en un mecanismo de enlace entre la sociedad y el gobierno, lo que contribuye a la transparencia y rendición de cuentas en la política pública de seguridad.

### 8.3. Identificación de macroprocesos



Fuente: Elaboración propia.

### 8.4. Resultados esperados

La política pública propuesta busca desmilitarizar la seguridad pública en México y reducir la violencia a través de la integración de cuerpos policiacos bien equipados y capacitados en la protección de los derechos humanos, en contraposición a la participación de las Fuerzas Armadas en estas tareas.

El objetivo es disminuir los índices de homicidios en enfrentamientos con civiles armados y las denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas.

Esta política representa un cambio de rumbo con respecto a las políticas implementadas desde 2007, en las que el Estado mexicano ha dejado de lado la construcción y fortalecimiento de las instituciones policiales civiles a nivel

subnacional, y ha permitido que las Fuerzas Armadas asuman facultades constitucionales que no les corresponden.

Se espera que esta política tenga un efecto multiplicador y permee en otras instituciones, como las encargadas de procurar justicia, para construir una verdadera corresponsabilidad con la Federación. Además, se proponen políticas de reinserción social que funcionen en sus objetivos para abordar el problema de la inseguridad de manera más profunda.

De esta manera, se busca aprovechar los recursos de manera efectiva para abordar el problema de la inseguridad en México y comenzar a construir un verdadero Estado de Derecho.

9. Implementación

9.1. Normativa, Operativa y Presupuestal

Normativa	Operativa	Presupuestal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</li> <li>• Constitución Política de las 32 entidades federativas</li> <li>• Ley de Seguridad Nacional</li> <li>• Ley de la Guardia Nacional</li> <li>• Ley General del Sistema Nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República</li> <li>• SSPC</li> <li>• Gobernadores de las Entidades Federativas</li> <li>• Secretarías de</li> <li>• Secretarías de seguridad pública a nivel estatal</li> <li>• Comités Ciudadanos, uno por cada entidad federativa y uno por parte de la federación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PEF</li> <li>• FASP</li> <li>• FORTASEG</li> </ul>

de Seguridad Pública • Leyes de seguridad pública de cada entidad federativa		
--	--	--

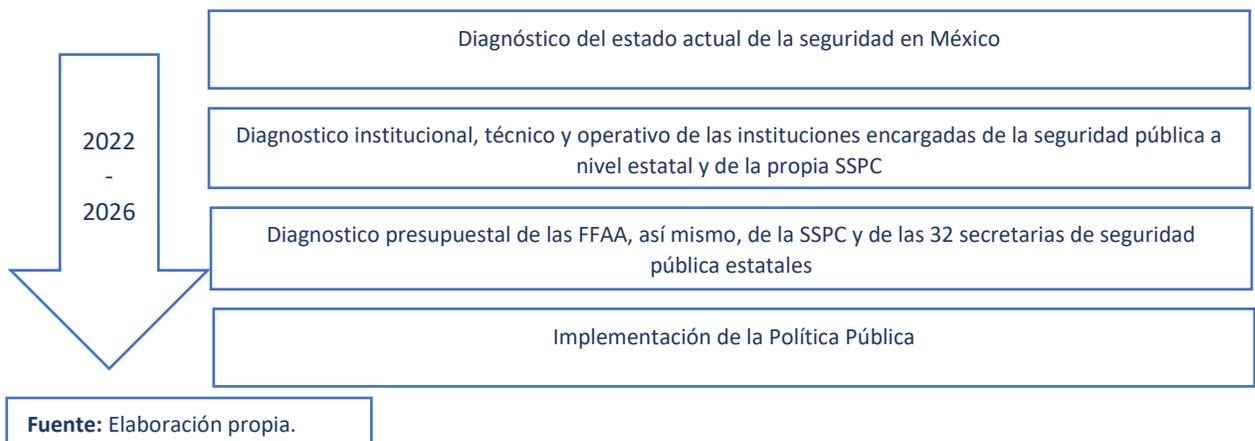
**Fuente:** Elaboración propia.

## 9.2. Líneas de acción para la implementación

1. La creación de una institución a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana encargada de la capacitación y entrenamiento de las policías estatales, con el fin de mejorar su profesionalización y eficacia en la prevención y combate al delito.
2. La creación y nombramiento de comités ciudadanos encargados de supervisar esta política, con el objetivo de asegurar la transparencia y rendición de cuentas en la implementación de las medidas de seguridad pública.
3. La elaboración de propuestas de reforma para fortalecer cada secretaría de seguridad local, con el fin de mejorar su capacidad de respuesta y eficacia en la prevención y combate al delito.
4. Desvincular el presupuesto en seguridad pública de las Fuerzas Armadas, de manera que se asignen los recursos necesarios de manera efectiva y eficiente en la prevención y combate al delito.
5. Distribuir de manera más equitativa los fondos destinados a la seguridad pública a nivel local (FASP y FORTASEG), para asegurar una asignación adecuada y eficaz de los recursos en la prevención y combate al delito.

6. Mejorar las condiciones laborales de las policías locales a través de estos fondos, a fin de incentivar la profesionalización y desempeño eficaz de los agentes de seguridad pública.
7. Mejorar las capacidades de inteligencia y operativas de las 32 secretarías de seguridad pública del país, a fin de mejorar su capacidad de prevención y combate al delito.
8. Limpiar la imagen que tiene la sociedad de la policía a través de resultados y limpieza de las corporaciones de los elementos que no cumplan con los exámenes de control y confianza, lo cual contribuirá a recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de la seguridad pública.

### 9.3. Mapa de ruta



### 9.4. Impacto de no realizarse

Se ha observado un incremento en el índice de letalidad de las Fuerzas Armadas, situación que debe ser analizada y abordada con medidas eficaces para preservar la integridad de los ciudadanos y las instituciones del Estado.

Según las proyecciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se espera que el número total de homicidios en el país continúe aumentando a una tasa mayor que la reportada

durante el gobierno anterior, lo cual es preocupante y requiere de una atención especial.

Asimismo, se ha registrado un incremento en las denuncias por violaciones a los derechos humanos presuntamente cometidas por las Fuerzas Armadas, lo que constituye una grave problemática que demanda medidas efectivas para proteger los derechos y la dignidad de la población.

Otro aspecto relevante a considerar es la descomposición institucional de las policías a nivel subnacional, lo que limita su capacidad para desempeñar sus funciones de manera efectiva y eficiente en la protección de la ciudadanía.

Finalmente, es necesario tomar medidas para prevenir y mitigar el riesgo de infiltración del crimen organizado en las Fuerzas Armadas, lo que representa una grave amenaza para la seguridad nacional y para la integridad de las instituciones encargadas de la defensa y protección del país y su ciudadanía.

#### 10. Propuesta de Evaluación

Para realizar una propuesta de evaluación en el contexto latinoamericano, es necesario tener en cuenta las opiniones de Pérez y Maldonado (2020) en donde señalan que:

En los países de América Latina, cuya tradición evaluativa es reciente, la construcción de este lenguaje común representa retos adicionales. En primer lugar, son democracias jóvenes con dinámicas de competencia político – electoral de corto plazo que inhiben la practica evaluativa. En segundo lugar, la mayoría de las fuentes de información sobre evaluación no se encuentran disponibles en español y los pocos espacios institucionales han limitado la formación teórica y práctica en evaluación. En tercer lugar, el incipiente desarrollo, la institucionalidad y los recursos para la investigación en las organizaciones de la sociedad civil, frente a la preponderancia y centralidad

del aparato gubernamental, han restringido los espacios naturales para el progreso de la teoría y la práctica de la evaluación.<sup>54</sup>

Se sugiere la realización de una evaluación de impacto para esta política pública, con el objetivo de determinar el efecto atribuible a esta intervención en la seguridad de la población en México.

Para ello, se propone llevar a cabo una evaluación ex-ante, que permita considerar los posibles efectos de la política en caso de ser aplicada. De manera complementaria, se propone realizar una evaluación ex-post al cumplirse el plazo de retiro de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, con el fin de determinar si existieron mayores niveles de seguridad y protección a los derechos humanos en comparación con el periodo en que los militares estuvieron a cargo.

La evaluación de impacto permitirá obtener información valiosa para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas más efectivas y ajustadas a las necesidades de la sociedad. Además, se sugiere considerar la implementación de medidas de seguimiento y monitoreo que permitan ajustar la política en caso de que se requiera.

#### 10.1. Propuesta de indicadores para evaluar a la política pública

<b>Indicador</b>	<b>Definición</b>	<b>Detalles</b>	<b>Fuente</b>
<b>Número de Homicidios</b>	Identifica el número total de mexicanos fallecidos por entidad federativa, a nivel nación, siendo la causa principal la violencia.	Sentido: Descendente  Periodo: Anual	SESNP  INEGI
<b>Índice de letalidad de las Fuerzas Armadas</b>	Identifica el número total de civiles muertos armados	Sentido: Descendente	Monitor del Uso Letal de la Fuerza

<sup>54</sup> Pérez, G, Maldonado, M. (2020) Óp. Cit. Pág. 13.

	en operativos realizados por las FFAA	Periodo: Anual	
<b>Denuncias de violaciones a los derechos humanos (nivel federal)</b>	Identifica el número de denuncias por violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos por las instituciones de seguridad del gobierno federal (FFAA/SSPC)	Sentido: Descendente Periodo: Trimestral	CNDH
<b>Denuncias de violaciones a los derechos humanos (nivel estatal)</b>	Identifica el número de denuncias por violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos por las instituciones de seguridad de los gobiernos locales	Sentido: Descendente Periodo: Trimestral	CEDH
<b>Grado de confianza en instituciones (ENCUCI)</b>	Se mide el grado de confianza entre instituciones de seguridad entre los ciudadanos	Sentido: Descendente Periodo: Anual	ENVIPE
<b>Grado de confianza en instituciones y grupos sociales (ENCUCI)</b>	Se mide el grado de confianza entre instituciones del Estado entre los ciudadanos	Sentido: Descendente Periodo: Anual	ENCUCI

La propuesta de indicadores para evaluar la política pública planteada en este capítulo se basa en seis indicadores fundamentales. En primer lugar, se consideran los homicidios a nivel nacional y la letalidad de las Fuerzas Armadas en enfrentamientos directos con civiles armados.

Asimismo, se toman en cuenta las denuncias de violaciones a los derechos humanos tanto a nivel federal como estatal. Por último, se evalúa el grado de confianza que la ciudadanía deposita en las instituciones del Estado encargadas de salvaguardar la seguridad de los ciudadanos.

El objetivo primordial de esta política es reducir los niveles de violencia, específicamente los homicidios y la letalidad de las Fuerzas Armadas. Asimismo, se busca disminuir las denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de la ciudadanía y fomentar un mayor grado de confianza hacia las fuerzas policiales por parte de la sociedad.

Se sugiere iniciar la elaboración de una estrategia de comunicación que nos permita obtener el respaldo de la sociedad en la idea de consolidar a las policías como garantes de la seguridad pública.

Es necesario también implementar políticas públicas complementarias en cada institución en materia laboral, así como en lo que respecta a la salud física y mental de los agentes.

Además, es necesario ampliar las facultades y atribuciones de las policías estatales en cuanto al combate del crimen organizado. Para lograrlo, se requiere un análisis detallado y una evaluación de las políticas actuales y las reformas necesarias para fortalecer el marco legal en esta materia.

Por último, es crucial implementar un servicio profesional de carrera policial similar al que se lleva a cabo en las Fuerzas Armadas, lo que permitiría reducir el riesgo de desertión y mejorar la calidad del servicio de seguridad que se presta a la ciudadanía.

Esta medida contribuiría además a la profesionalización de las policías y a la consolidación de una cultura institucional sólida en el sector.

## 11. Conclusiones

Las políticas públicas en el ámbito de la seguridad han sido poco exploradas en América Latina. Ha resultado difícil construir una narrativa eficaz en esta disciplina para solucionar los problemas de seguridad debido a la historia y las relaciones civiles y militares en esta parte del continente.

En México, las Fuerzas Armadas han participado en tareas de seguridad pública desde la finalización de la época de los caudillos de la revolución y el inicio del México de las instituciones, específicamente en la época del presidente Lázaro Cárdenas, con el combate a los plantíos de drogas. Con el tiempo, estas tareas evolucionaron en complejidad hasta el presente.

Es falso que estas acciones comenzaron a partir del sexenio del expresidente Felipe Calderón (2007 - 2012), pero sí que éste abrió el camino para que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública avanzara de forma rápida.

Esta aceleración llevó a grandes cantidades de soldados y marinos a suplir las funciones de las policías subnacionales y municipales sin haber estado preparados para ello, lo que ocasionó graves violaciones a los derechos humanos.

Es importante señalar que, a diferencia de otros países de la región, las Fuerzas Armadas Mexicanas nunca han dado un golpe de Estado hacia el Poder Civil. Por el contrario, a partir del inicio del México de las Instituciones, han ido cediendo diversas responsabilidades correspondientes al ámbito civil.

Por otro lado, han participado en otras actividades ajenas a sus facultades a petición del Poder Civil, un ejemplo de ello es su participación en la seguridad pública, así como en el control de puertos, la construcción de megaproyectos de infraestructura, como el Tren Maya o la refinería Olmeca, y la remodelación y construcción de dos pistas en la base aérea militar en Santa Lucía, ahora llamado Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles.

Al redactar estas conclusiones, es importante destacar que el Congreso de la Unión aprobó varias iniciativas que involucran la participación de las Fuerzas Armadas en diversos proyectos.

Entre ellos se incluyen la incorporación de las Fuerzas Armadas en la Junta de Gobierno del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la creación de una aerolínea operada por la Secretaría de la Defensa Nacional, la administración del Tren Maya y la gestión del 80% de los fondos generados por el turismo a través de un fideicomiso.

La participación de las Fuerzas Armadas en áreas más allá de la seguridad ha sido una tendencia constante en la política mexicana en los últimos sexenios y legislaturas, independientemente del partido en el poder.

Los partidos de oposición suelen oponerse a las iniciativas que aumentan la participación de las Fuerzas Armadas en la administración pública, mientras que los partidos en el poder buscan expandir su participación en estas áreas.

Sin embargo, la falta de interés de la clase política en buscar soluciones efectivas para disminuir la violencia del crimen organizado y mejorar las condiciones de vida de la sociedad ha llevado a una creciente inestabilidad política y social en los gobiernos subnacionales.

Los métodos violentos del crimen organizado han permeado en grupos de delincuencia común, y estos han sido empoderados por el crimen organizado. Además, en algunas regiones de México, los carteles tienen control, obligando a los habitantes a abandonar sus hogares.

Es necesario que la clase política tome en serio la búsqueda de soluciones efectivas para disminuir la violencia y mejorar las condiciones de vida de la sociedad. La participación de las Fuerzas Armadas en asuntos civiles debe ser limitada y regulada cuidadosamente para evitar una creciente militarización y asegurar la integridad del Estado de Derecho.

En la presente coyuntura, las instituciones democráticas han demostrado la prevalencia del Estado de Derecho. En ese sentido, el Congreso de la Unión decidió otorgar a la Secretaría de la Defensa Nacional el control Operativo y Administrativo de la Guardia Nacional, sin embargo, este dictamen fue frenado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una votación de 8 a 3.

El argumento central de dicha votación fue la violación al artículo 21 de la Constitución, en el que se establece que la Guardia Nacional debe tener un mando civil. Es importante recordar que la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos civiles debe ser excepcional y subordinada a las autoridades civiles.

A pesar de esto, se ha intentado legalizar su participación de manera permanente, aunque los resultados muestran que esta ruta no es adecuada para lograr los objetivos de seguridad pública.

Todas estas tareas y facultades otorgadas a las Fuerzas Armadas han sido a petición del presidente en turno. En lo que va de este siglo, los políticos de todos los partidos políticos han solicitado el apoyo de las Fuerzas Armadas en distintas tareas para suplir deficiencias de sus gobiernos e instituciones a nivel federal, estatal y municipal.

Es importante resaltar este hecho debido a que se ha acusado a las Fuerzas Armadas de tener la intención de apoderarse de la administración del estado, cuando son nuestras propias fuerzas políticas las que se han desentendido de sus responsabilidades con sus gobernados.

Esta situación ha traído diversas consecuencias, como el aumento en el índice de homicidios y las ejecuciones extrajudiciales documentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Además, ha habido un abandono de las policías subnacionales y municipales, lo que ha afectado negativamente la seguridad de los ciudadanos

Según las encuestas del INEGI consultadas para este trabajo de investigación, las Fuerzas Armadas son la institución con mayor reputación y confianza entre la

ciudadanía. No obstante, parece ser que los políticos tienen una visión cortoplacista, centrada en obtener resultados rápidos para ganar elecciones.

La encuesta realizada indica que es imperativo que los responsables de tomar decisiones actúen de manera inmediata en las instituciones encargadas de la procuración de justicia, en las fuerzas policiales locales. En cuanto al Poder Judicial, hacerlo en los juzgados, con el objetivo de restaurar la confianza de la ciudadanía.

Esta tarea requerirá un esfuerzo prolongado y nuestros representantes no han demostrado tener la visión necesaria para comenzarla de manera inmediata. A pesar de que se han realizado cambios superficiales en las instituciones, se han mantenido las mismas prácticas inefectivas.

Además, las personas que habitan en las zonas afectadas por la delincuencia y la violencia solicitan la intervención de las Fuerzas Armadas. Al ser instituciones dependientes del Poder Ejecutivo Federal con responsabilidades y facultades específicas según la constitución mexicana, las Fuerzas Armadas son utilizadas para combatir a la delincuencia organizada y atender delitos del fuero local, en lugar de abordar los problemas de seguridad de fondo.

Los políticos sobrellevan una bola de nieve cada vez más grande mientras se administra la inseguridad del país a través de las Fuerzas Armadas.

La complejidad de solucionar el problema principal de violencia en el país se agrava al crear un problema adicional para los gobiernos futuros.

La solución a la violencia requiere un esfuerzo de los gobiernos subnacionales en la fortificación de sus instituciones, sus cuerpos policiales y sus fiscalías.

Existen múltiples ejemplos de éxito en diferentes estados, con diversas condiciones económicas y políticas, que han optado por abordar la violencia a través del fortalecimiento de las policías locales.

Los casos de Nuevo León, Coahuila, Yucatán y la Ciudad de México ejemplifican la efectividad de esta política, mientras que Guanajuato y Tamaulipas se encuentran en un proceso similar.

Para solucionar el problema de la violencia en México se necesita la colaboración de todos los actores interesados y la intervención de expertos y especialistas en el diseño de planes y estrategias integrales que vayan más allá de la seguridad pública.

En este sentido, la creación de una corporación a nivel federal o el control de las Fuerzas Armadas sobre la seguridad pública no son soluciones efectivas a largo plazo

Para revertir la militarización en materia de seguridad pública en México, se debe contemplar el fortalecimiento de las fiscalías locales, un cambio en la visión y misión de los centros de readaptación social y los juzgados, áreas que históricamente se han desentendido de este problema y que limitan la posibilidad de una solución integral.

Además, resulta pertinente la profesionalización de las policías locales y la inversión en servicios profesionales de carrera tanto a nivel local como federal. Asimismo, es fundamental implementar estrategias efectivas contra la corrupción, aunque se reconoce que esta política tiene sus limitaciones.

A pesar de ello, constituye un primer paso para lograr un cambio y revertir la tendencia actual en la expansión de la corrupción, que en primer lugar surgió en el contexto de la seguridad pública.

Para alcanzar estos objetivos, se requiere un mayor compromiso de los actores políticos encargados de tomar decisiones, que trascienda el periodo de su mandato.

De esta forma, la implementación de esta propuesta es uno de los primeros pasos necesarios para lograr un cambio efectivo en la situación de seguridad en el país, lo que permitiría construir un México más seguro y menos violento, en el que se respeten plenamente los derechos humanos.

## 12. Referencias bibliográficas

Aguilar, Gallegos, N. Martínez, González, E.G. Aguilar, Ávila, J. (2017) *Análisis de Redes Sociales: Conceptos clave y cálculo de indicadores*. México, Universidad Autónoma de Chapingo.

Aguilar, L. (1996) *El Estudio de Las Políticas Públicas*. México. Porrúa

Arellano, D. (2022) *Las Trampas de la Decisión o Cuando los Gobiernos y las Organizaciones Marchan (casi) Gustosos al Precipicio*. México, Fontamara.

Estrada. C.(2012) *La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas*. México, El Colegio de San Luis, A.C.

Cárdenas, Gracia, J. (2019) *Ley de Seguridad Interior y militarización*, Junio, 2019, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n40/1405-9193-cconst-40-277.pdf>

Cejudo, G. Pardo, M. y Dussauge, M. (2019) *Variaciones de Implementación: Ocho casos de política pública*. México. Gobierno y Políticas Públicas, CIDE.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2001) Recomendación26/2001. México: CNDH. Recuperado de: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec\\_2001\\_026.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec_2001_026.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022) Artículo 21. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Encuesta Nacional de Cultura Cívica. (2020) INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2021). INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/#:~:text=La%20Encuesta%20Nacional%20de%20Victimizaci%C3%B3n,Instituto%20Nacional%20de%20Estad%C3%ADstica%20y>

- Faust, K. *Las redes sociales en las Ciencias Sociales y del comportamiento*. En Jorge Gil Mendieta y Samuel Schmidt (eds.). *Análisis de redes. Aplicación en Ciencias Sociales* (2002). México. UNAM.
- Flores, C. (2009) *El Estado en Crisis: Crimen Organizado y Política. Desafíos para la Consolidación Democrática*. México, CIESAS, UNAM.
- Flores, C. (2013) *Historias de Polvo y Sangre: Génesis y Evolución del Tráfico de Drogas en el Estado de Tamaulipas*. México, CIESAS, UNAM.
- Flores, C. (2019) *La Crisis de Seguridad y Violencia en México: Causas, Efectos y Dimensiones del Problema*. México, Colección México, CIESAS, UNAM.
- Harguindeguy, J, B. (2013) *Análisis de Políticas Públicas*. España. Tecnos.
- Informe de la UNESCO sobre la Ciencia: La carrera contra el reloj para un desarrollo más inteligente. (2021). UNESCO. p. 6. Recuperado de: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377250\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377250_spa)
- Inventario Nacional de lo Militarizado (2023), CIDE.
- Kadushin, C. (2013) *Comprender las redes sociales: Teorías, conceptos y hallazgos*. España. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Maldonado, C. Pérez, G. (2015) *Antología sobre la Evaluación*. México. Gobierno y Políticas Públicas, CIDE.
- Medición multidimensional de la pobreza en México 2018 -2020 (2020). CONEVAL. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezalInicio.aspx>
- Méndez, J,L. (2020) *Políticas Públicas Enfoque Estratégico para América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- Merino, M. (2013) *Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México. Gobierno y Políticas Públicas, CIDE.

Parsons, W. (2007) *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Primera edición. México. FLACSO México.

Pérez, G, Maldonado, M. (2020) *Antología sobre Evaluación de Impacto Conceptos Y Debates sobre Causalidad, Rigor y Validez*. México, CIDE.

Ramírez, E. (2016) *Análisis de Redes Sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: Aproximaciones y casos*. México. Gobierno y Políticas Públicas, CIDE.

Sandoval Palacios, J.M. *Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México*. Espiral, vol. VI, núm. 18, mayo-agosto, 2000. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México. Recuperado de:

<https://www.redalyc.org/pdf/138/13861806.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Acciones y Programas. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública FASP*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-para-la-seguridad-publica-fasp>

Sferrazza Taibi, Pietro. (2020) *Desapariciones forzadas por actores no estatales: la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Íconos*. *Revista de Ciencias Sociales* 67: <https://doi.org/10.17141/iconos.67.2020.4171>

Silva, C. Pérez Correa, C. Coutiño, J.C. (2022) *Monitor del Uso Letal de la Fuerza en América Latina y el Caribe 2022*. IIJ – UNAM, CIDE Recuperado de: <https://www.monitorfuerzaletal.com/reports>

Stone, D. (2021) *La Paradoja de las Políticas Públicas: El Arte de la Toma de Decisiones Públicas*. México. Colección Docencia, CIDE.