

# LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA ACTUALIDAD: DERIVAS SECURITARIAS, CENTRALISTAS Y MILITARIZADAS EN MÉXICO

**DRA. LIDIA BLÁSQUEZ MARTÍNEZ**

Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma.

[l.blasquez@correo.ler.uam.mx](mailto:l.blasquez@correo.ler.uam.mx)

Las últimas tres décadas, México ha tenido un rezago sostenido en el diseño de un modelo policial integral, en particular en la perspectiva de seguridad ciudadana. Actualmente, el gobierno entrante establece la creación de un nuevo cuerpo intermedio militarizado. La Guardia Nacional concreta la centralización y militarización de la seguridad. Se resta importancia a las instituciones civiles policiales y por lo tanto, se pone nuevamente en segundo plano el enfoque de seguridad humana, la participación ciudadana y la consolidación democrática. Este trabajo aporta datos que muestran la importancia de tomar una perspectiva diacrónica en el diseño de políticas públicas para conocer con precisión las fortalezas y debilidades de los cuerpos policiales, asimismo, incorporar elementos de los modelos actuales de seguridad humana. Esto con el fin de construir una solución multicausal a las violencias y al fenómeno criminógeno actual en México, abordándolo en su complejidad, más allá del enfoque reactivo.

*Palabras claves: Seguridad ciudadana, securitización, militarización, modelo policial integral, Guardia Nacional*

## CITIZEN SECURITY CHALLENGES TODAY: SECURITY, CENTRALIST AND MILITARY DRIFTS IN MEXICO

The last three decades Mexico lack of a comprehensive police model, in particular, one that included the citizen security perspective. Currently, the incoming government establishes the creation of a new militarized corps. The National Guard will settle on the centralization and militarization of law enforcement. Civilian police institutions will be downplayed and, therefore, the focus on human security, citizen participation and democratic consolidation is put back in the background again. This work provides data that show the importance of taking a diachronic perspective on designing public policies in order to know precisely the strengths and weaknesses of the police forces, likewise, decisions must be based on current models of human security. So that it can be built a multicausal solution to violence and to the current criminogenic phenomenon in Mexico, addressing it in its complexity.

*Keywords: Citizen security, securitization, militarization, comprehensive police model, National Guard*

## INTRODUCCIÓN

La seguridad ciudadana apela al desarrollo de las condiciones óptimas para que las personas puedan ejercer plenamente sus derechos humanos y libertad (Arraigada y Godoy, 1999; Ornelas, 2002). Por lo tanto, puede ser vista como un pilar de buen gobierno ya que el Estado debe garantizar, tanto que los individuos como las propias instituciones, respeten el pleno ejercicio de la libertad y los derechos humanos de la colectividad. La seguridad ciudadana promueve también el buen gobierno a través de la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la corresponsabilidad, además de la eficiencia, la eficacia y la efectividad. Puesto que las instituciones, desde la óptica de la seguridad ciudadana buscan construir dicha situación al abordar al fenómeno criminógeno como uno complejo, multidimensional y multicausal se tiene claro que las estrategias no deben ser exclusivas de los cuerpos de seguridad y que deben articularse con políticas públicas para la reconstrucción y cohesión del tejido social, la dinamización económica, la equidad y la justicia social, todo con una participación ciudadana real (es decir, dejar de lado las simulaciones e involucrar a la ciudadanía muy concretamente en las decisiones públicas para su incidencia en el ciclo de las políticas públicas).

La multicausalidad y la complejidad de la seguridad ciudadana, a nivel de diseño e implementación de las políticas públicas, implica que las instituciones estén bien organizadas, que generen datos y que constantemente evalúen: la transformación del fenómeno criminógeno, su interacción con otros fenómenos sociales, el funcionamiento de las políticas públicas y su incidencia. Necesita entonces de análisis profundos, que bien pueden ser especializados, pero que deben interrelacionarse para conocer el impacto que cada factor tiene en el conjunto del sistema y sus niveles: local, regional, nacional y global. Dado que muchos fenómenos actualmente son de carácter global como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, la trata de personas o el terrorismo, se tiene que optar por una visión de sistemas complejos o redes.

La centralización de las fuerzas policiales como respuesta al crimen organizado y otras amenazas transnacionales se enmarca en el proceso mundial conocido como securitización. El fenómeno criminógeno se complejizó al inicio del siglo XXI y América Latina fue una de las más afectadas, volviéndose en la región más

violenta del planeta sin tener un conflicto bélico. La transformación de este fenómeno se dio simultáneamente en muchos países con transiciones democráticas, como en México. Es decir, una institución como la policía pasó de servir a un régimen autoritario sin tener ningún marco de actuación ni de profesionalización a tener que enfrentar una criminalidad más compleja en un contexto de construcción democrática.

Instituciones frágiles y sin profesionales tendieron a reaccionar en la urgencia al fenómeno criminógeno sin entenderlo, siempre desde un enfoque líneal, unidimensional y unicausal. Lo que se ha traducido en un recrudecimiento de las violencias, la descomposición del tejido social, las derivas en las actuaciones de los diferentes cuerpos de seguridad —tanto civiles como castrenses— y en consecuencia, un aumento de la inseguridad —tanto real como en la percepción—, además de una profundización de la corrupción que vulnera aún más las instituciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) mandata que la seguridad sea una función descentralizada. Esto significa que es competencia de los tres órdenes de gobierno por lo que existen cuerpos policiales federales, estatales y municipales. Desde el 2010, en México, el mando policial único se presentaba como la opción a los problemas de eficiencia de las corporaciones policiales subnacionales, pues planteaba la centralización de la línea de mando y, por lo tanto, la eliminación de los problemas de coordinación entre órdenes de gobierno (municipio-estado-Federación).

El Mando Único Policial fue propuesto durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) como una estrategia de centralización que enfrentó muchos obstáculos por contravenir lo mandado por la CPEUM, en particular, en lo que toca a las prerrogativas del municipio libre (artículo 115, CPEUM). A pesar de esto, el presidente Enrique Peña Nieto dio continuidad a esta orientación de política pública que trató de implantarse, no a través de modificaciones legislativas mayores, sino a través de la reorientación de los subsidios y programas como *el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México*, abreviado como FORTASEG.

Este enfoque también buscaba fortalecer la estructura de reacción inmediata de los cuerpos policiales con la finalidad de priorizar las acciones para enfrentar los crímenes de alto impacto que son los que pueden estar más vinculados con el crimen organizado. Se consideró y, aún se considera, que una férrea organización concentrada permite tener, en primer lugar, un control sobre las capacidades de los efectivos policiales y de la línea de mando en la intervención reactiva. Es decir, mantener el poder y el control sobre las acciones reactivas de los cuerpos policiales, no importando el orden de gobierno de adscripción. En la actualidad, se busca que con una reforma de la CPEUM se pueda crear un nuevo cuerpo intermedio de seguridad, llamado Guardia Nacional, que estará administrativamente adherido a la Secretaría de Seguridad Ciudadana, pero que tendrá un mando operativo y de recursos militar que centralizará el ejercicio de la seguridad —exterior, interior y pública—. Actualmente, la Cámara de Diputados ha aprobado por mayoría la creación de la Guardia Nacional y ha turnado el Decreto al Senado para su posible ratificación. En el documento del Plan de Paz y Seguridad no se definen claramente cuáles y desde qué perspectivas serán las funciones de seguridad para cada uno de los cuerpos, tanto policiales civiles como castrenses.

Este enfoque de corte puramente reactivo, no contempla las competencias de los cuerpos policiales subnacionales. Es una visión únicamente centrada en la reacción y que concibe a la prevención de los delitos como la eliminación de la ocasión para que éstos se cometan. Asimismo, parecería que todos los delitos son de alto impacto, dejando de lado todos aquellos del fuero común en contra de la vida, la integridad o el patrimonio de las personas y que no implican una relación con el crimen organizado. Falta un enfoque diferenciado del fenómeno criminógeno y un análisis de cómo afecta el tipo de delito al sentimiento de seguridad en la población dependiendo de su incidencia y no solamente su impacto.

La perspectiva de securitización ha tendido a reducir el análisis del fenómeno criminógeno a aquel del crimen organizado. Sin embargo, las cifras tanto de percepción de la inseguridad como de incidencia delictiva muestran que existe un vacío importante en el trabajo de las policías en torno a la construcción de cohesión social, de confianza ante la ciudadanía y de prevención de la criminalidad, a través

de la proximidad y la coproducción de la seguridad. Esto muestra que el enfoque de securitización en México ha contribuido a la obstaculización de la construcción de un modelo integral policial en donde se complementen las perspectivas reactivas con las proactivas. La creación de la Guardia Nacional parecería reforzar y darle continuidad a esta misma perspectiva.

Este trabajo se organiza de la siguiente forma: en primer lugar, se presenta un sucinto marco teórico sobre el concepto de la securitización y sus implicaciones en la política de seguridad. En seguida, se realiza un pequeño análisis de la percepción de seguridad y la incidencia delictiva. Después se explican las competencias de los cuerpos policiales y las principales transformaciones del Subsidio de Seguridad en Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (SUBSEMUN) que actualmente es FORTASEG. Posteriormente, se identifican las implicaciones de estos cambios en la orientación general de la política pública en la construcción de un modelo policial integral hacia la seguridad ciudadana. Finalmente, se analizará el impacto de estas orientaciones en la forma de abordar los fenómenos de violencia y de criminalidad en México, a la luz de la nueva propuesta de la creación de la Guardia Nacional.

## **1. SECURITIZACIÓN Y SUS IMPLICACIONES EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA**

Bartolome (2013: 49) desde una perspectiva constructivista define la securitización como “un proceso discursivo y político mediante el cual una comunidad política decide tratar algo como una amenaza hacia un objeto de referencia valuado, habilitando la adopción de medidas urgentes y excepcionales para contrarrestar tal amenaza”. En América Latina esta amenaza la representan los grupos parainstitucionales que ejercen el poder y controlan el territorio para desarrollar actividades delincuenciales, denominados genéricamente, crimen organizado (Velázquez, 2009: 66).

Estos grupos surgieron a partir de la década de 1980 cuando el fenómeno criminógeno empieza una mutación con la emergencia del fenómeno transnacional del tráfico de estupefacientes, de armas, especies protegidas y la trata de personas. En este momento también en América Latina, la violencia crece de forma sostenida

debilitando los lazos sociales, fragilizando las instituciones y generando un estado de indefensión en la población. Por lo tanto, la criminalidad organizada se convirtió en una amenaza transnacional para los gobiernos latinoamericanos, que en algunos casos, hasta fue definida como una narcoinsurgencia (Bartolome, 2013: 58).

Se debe señalar que las décadas de 1990 y 2000 los países latinoamericanos se caracterizaron por transiciones democráticas por lo que había una necesidad de fortalecer las instituciones. La construcción de la amenaza transnacional del crimen organizado justificó en algunos casos que las instituciones policiales mantuvieran dispositivos de control únicamente reactivo, manteniendo una tradición militarizada, alejada de la perspectiva de los derechos humanos. Aún hoy se justifica la utilización de medidas extraordinarias y de excepción, legitimadas por esta incertidumbre estratégica derivada de la amenaza del crimen organizado.<sup>1</sup>

Esto representa un obstáculo para la construcción de instituciones policiales fuertes que opten por perspectivas integrales con modelos proactivos de seguridad. Como resultado, se encuentra que la confianza de la ciudadanía hacia la institución policial es muy baja, que el nivel de eficiencia también es bajo y la corrupción es alta. Además la incidencia delictiva no se controla puesto que solo se apuesta al control de los grupos del crimen organizado, sin atender la multicausalidad de los fenómenos de criminalidad y violencia.

## 1.1 Modelos policiales y seguridad ciudadana

Históricamente los modelos policiales se han moldeado según dos enfoques: reactivo y proactivo. El primero corresponde a la idea de que la seguridad se consigue a través de la represión y el castigo. El segundo, se fundamenta en actuar antes de que se presente el delito, estableciendo estrategias para modificar las causas profundas del fenómeno criminógeno. Es decir, se opta por la prevención en el sentido más integral y amplio del concepto. Actualmente muchos modelos policiales

---

<sup>1</sup> Un ejemplo de esto fue la creación de la Ley de Seguridad Interior en México que buscó normalizar la intervención de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad pública pero que nunca entró en vigor y que fue declarada inconstitucional. Actualmente, la creación de la Guardia Nacional, en palabras de Pedro Salazar Ugarte, será la constitucionalización de la militarización de la seguridad pública. Es decir, es un paso más extremo que si la Ley de Seguridad Interior hubiera sido implementada.

combinan ambos enfoques, pues es difícil concebir la eliminación de los cuerpos policiales de reacción, sin embargo, se busca que éstos intervengan solamente en casos estrictamente necesarios y siempre en el marco de los derechos humanos.

Se priorizaría entonces el trabajo en las raíces sociales, económicas, culturales, psicológicas, entre otras, de la criminalidad para poder desactivarlas antes de que se manifiesten en un fenómeno criminógeno complejo y difícil de desarticular. A su vez el enfoque proactivo busca consolidar los lazos sociales fomentando la solidaridad y la cultura de la paz y la legalidad. Trabaja tanto en el espacio público como el privado para que no se reproduzcan prácticas violentas que puedan ser la semilla de la criminalidad. Esta visión busca construir sociedades con justicia social y bienestar, a través de interacciones saludables, para el conjunto de sus integrantes.

Chalom et al. (2001: 22) mencionan que en los países con larga tradición democrática se pueden identificar tres periodos de la evolución de la institución policial moderna: 1) Corrupción; 2) Profesionalización; 3) Comunitarización. La primera etapa corresponde al periodo del siglo XVIII donde la policía al ser una institución naciente y derivada de guardias privadas en plena expansión capitalista tendió hacia la corrupción de sus elementos, dada la presión de diferentes actores con poder e influencia. A inicios del siglo XX, en Estados Unidos de Norteamérica para remediar la corrupción sistemática se decidió profesionalizar la función policial, a través de copiar una estructura militarizada y establecer principios de gestión. También se integraron programas de formación de pericias y conocimientos en torno a la ley y represión del crimen. De ahí, derivaron reglas sobre el uso de la fuerza y la forma de actuación de los cuerpos policiales, ésta se conoce como la etapa de profesionalización. Sin embargo, si bien la profesionalización contribuyó a constituir una institución policial consolidada también el enfoque meramente reactivo establecía limitantes importantes. En particular, porque la acción policial dependía de que el crimen fuera cometido y denunciado para que la policía pudiera reaccionar.

La tercera etapa, la comunitarización, surge en la década de 1980 del siglo XX de la necesidad de ir más allá de una concepción de la seguridad como la represión del crimen, reconociendo que es necesario construir las bases para cumplir el contrato social y alcanzar el bien común que se refleje en calidad de vida con equidad. Para

esto se necesitaba reorientar la institución policial hacia el servicio comunitario y generar una vinculación con las colectividades, en lo que se llamaría la cogestión de la seguridad. Esto no quiere decir que la ciudadanía realizaría actividades de reacción, se reconoce que la seguridad se construye a través de la cohesión social y la participación ciudadana en una sociedad democrática. Asimismo, se admite el papel de las comunidades en el diagnóstico y en la resolución de los problemas de seguridad, junto con diversas instituciones. Estos esquemas se conocen como policía de proximidad y prevención social de la violencia y la delincuencia.

Chalom et al. (2001: 25) resumen claramente cuáles son las diferencias organizativas y administrativas del enfoque reactivo y proactivo que corresponderían a la segunda y tercera etapa de la institución policial en países con larga tradición democrática. Por un lado, el enfoque reactivo tiene una gestión burocrática con una rígida estructura jerárquica centralizada en donde se hace énfasis en las capacidades físicas y las técnicas de defensa de los elementos. Sus objetivos son eficacia y eficiencia en las intervenciones. Por otro, el enfoque proactivo prioriza la gestión estratégica descentralizada con gobernanza. Busca un equilibrio entre la prevención, la intervención, la inteligencia para construir la condición de seguridad, siempre desde la colaboración interinstitucional.

En este sentido los cuerpos policiales actualmente deberían tender al enfoque proactivo pues con dicha perspectiva se privilegian los derechos humanos, la seguridad humana y se hace un diseño de política pública a largo plazo y desde la complejidad del problema público que es la inseguridad. Asimismo, se busca robustecer a las instituciones y que a su vez, éstas fortalezcan el orden democrático a través de la gobernanza. Es decir, las policías no deben ser instrumento para ejercer la violencia de Estado. Es por esto que la creación o fortalecimiento de cuerpos militarizados es cuestionada dado que es una simplificación, es decir, es simplemente una estrategia punitiva como respuesta a un problema público que debe ser abordado de forma multicausal y con un enfoque interdisciplinario.

## 1.2 Incidencia delictiva y gestión de la inseguridad

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2016 muestra que de un total de 82.565.384 de personas encuestadas de la población de 18 años y más, a nivel nacional, 48 788 356 consideran a la inseguridad como su principal preocupación, antes que el desempleo, la pobreza, el aumento de precios, la salud, la corrupción o aún el narcotráfico. Esto representa el 59.1 por ciento del total. Este dato es aun más relevante cuando se observa que desde el 2008, la seguridad ocupó el primer lugar de los problemas más importantes a nivel nacional (Latinobarómetro, 2017). Esto es una muestra clara que las políticas públicas no han logrado aportar soluciones significativas y eficientes en la materia.

Asimismo, 62.535.158 de personas que respondieron a la ENVIPE 2016 perciben que posiblemente serán víctimas de un delito, lo que corresponde al 75,7 por ciento del total de la población encuestada. El 71,6 por ciento, es decir, 58.834.351 de personas consideran que el delito al que se encuentran más expuestos es el robo o asalto en la calle o en el transporte público, seguido por las lesiones por una agresión física que suma el 53,6 por ciento con 44.079.385 menciones. En tercer lugar, se encuentra la categoría de extorsión o secuestro que suma 36.522.089 personas que dan un 44,5 por ciento (INEGI, 2016). Esto muestra que los delitos que preocupan más a la ciudadanía son aquellos del fuero común, pues son aquellos que con más cercanía y frecuencia los afectan.

De la muestra representativa de la ENVIPE 2016, 44.504.634 personas que corresponden al 53,9 por ciento reconocen el robo —por lo tanto la inseguridad— como un problema en sus comunidades. Sin embargo, el 69,6 por ciento equivalente a 30.984.505 de personas señalan que las comunidades no tienen la capacidad de organización para resolver el problema (INEGI, 2016). Esto también muestra que no hay mecanismos de participación ciudadana efectiva que permitan la coproducción de la seguridad con los cuerpos policiales de proximidad.

En cuanto a la inseguridad real, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) registra la incidencia delictiva. Ésta es definida como *“la ocurrencia de presuntos delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas*

*de investigación iniciadas, reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas*” (SESNSP, 2017). La incidencia delictiva se divide en delitos del fuero común y del fuero federal. La misma institución define el fuero como: *“la aplicación territorial de las leyes [...] cuando se comete algún delito, en función de lo que se tenga tipificado en el respectivo código penal”* (SESNSP, 2017). Es decir, el fuero común compete a las autoridades municipales y estatales conforme a lo mandado por la propia CPEUM y los Códigos Penales estatales. El fuero federal son los delitos tipificados por el Código Penal Federal. Lo que implica que la Policía Federal (PF) tiene como misión el abatimiento y prevención de los delitos en esta categoría.

De forma más concreta el robo, el homicidio, los delitos patrimoniales, la privación de la libertad (secuestro), los delitos sexuales (violación) y las amenazas integran el fuero común. Dentro de esta categoría se distinguen los delitos de alto impacto que son los que tienen mayor incidencia: el homicidio, el secuestro, la extorsión y el robo de vehículo con o sin violencia. La definición y sanciones de los delitos del fuero común varía según el Código Penal de cada una de las entidades federativas. Ante la comisión de delitos son las corporaciones municipales y estatales las que tienen la competencia directa para actuar, además de mantener labores de prevención como lo mandata el artículo 21 de la CPEUM.

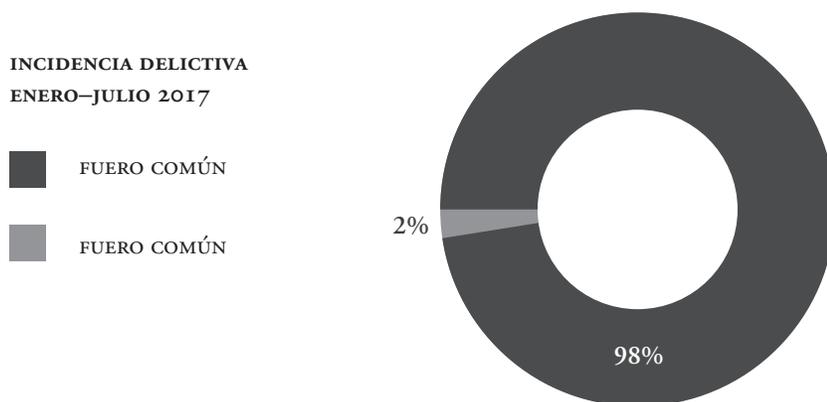
El fuero federal incluye: los delitos contra la salud, aquellos cometidos por los servidores públicos, contra el ambiente y la gestión ambiental, contra la integridad corporal, los electorales, en materia de derechos de autor, de falsedad, patrimoniales, contra las vías de comunicación y correspondencia, y todos los estipulados en las Leyes Federales como el Código Fiscal de la Federación (CFF), la Ley de la Propiedad Industrial (LPI), la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE), entre otras. Es la PF quien tiene la responsabilidad directa de intervenir ante estos delitos (SESNSP, 2017).

Cabe precisar que el delito puede ser reclasificado en alguno de los dos fueros conforme se desarrollan las etapas del procedimiento legal y de la integración de la carpeta de investigación. Se puede vincular entonces un homicidio doloso o un secuestro o una extorsión con una actividad del crimen organizado. Esto implica

también una dificultad para la generación de cifras fiables, pues los datos serán registrados inicialmente en alguno de los fueros y puede ser que posteriormente sean duplicados al ser reclasificados en otro o simplemente puede darse el caso que nunca se registre la reclasificación del delito.

A esto se le añaden todos los delitos que no son reportados ante el Ministerio Público y que por lo tanto, no son sujetos a una averiguación previa por lo que no son registrados en las estadísticas, lo que se conoce como cifra negra. Para tener una dimensión de los delitos de cada fuero y por ende, de lo que implica para las instituciones policiales, movilizar los recursos, tanto humanos como materiales, necesarios para responder a la criminalidad, comparamos a continuación las cifras registradas por el SESNSP de enero a julio del 2017.

**Gráfica 1 Proporción de delitos del fuero común y fuero federal, 2017**

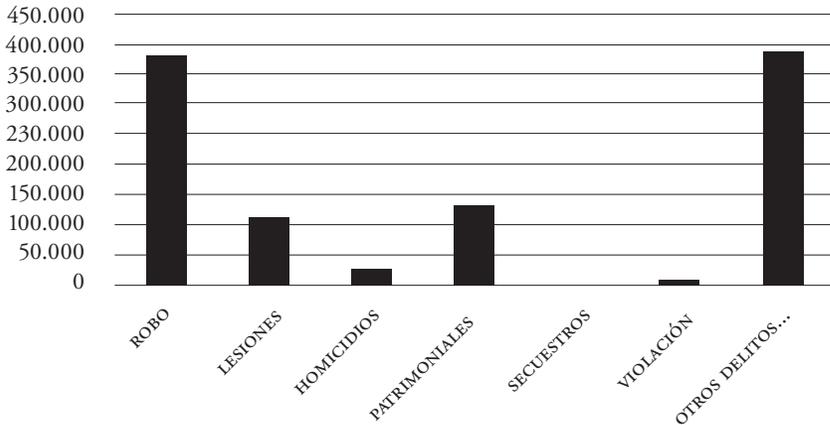


ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL SESNSP, 2017.

Como puede observarse la dimensión de los delitos del fuero común es mucho más amplia con respecto a los del fuero federal. En el primer semestre del 2017, dichos delitos suman un total de 1.040.783. Mientras que los del fuero federal apenas suman 21.289. Aquí cabe preguntarse por qué en la orientación de la política pública y en la forma en que los medios de comunicación presentan la

información se centran en los delitos en contra de la salud y relacionados con el crimen organizado (SESNP, 2017).

**Gráfica 2 Incidencia delictiva nacional**  
**INCIDENCIA DELICTIVA DEL FUERO COMÚN**  
**ENERO–JULIO 2017**

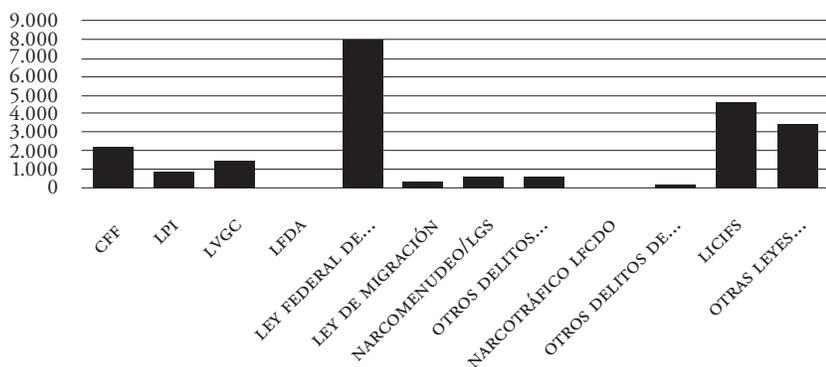


ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL SESNSP, 2017

Es necesario matizar las cifras. Si bien los delitos del fuero federal sólo suman un 2 por ciento, éstos pueden tener mayores dimensiones cualitativas, implicaciones e impactos que un simple robo a un transeúnte. Los delitos del fuero federal implican la mayor parte de las veces una organización criminal articulada que tiene la capacidad de mover una importante cantidad de recursos humanos y materiales para llevar a cabo actividades ilícitas como el fraude, la corrupción, la trata de personas, el tráfico de armas, el narcotráfico —en toda su cadena delictiva—, el lavado de dinero u otros delitos de cuello blanco.

### Gráfica 3 Incidencia delictiva nacional

#### INCIDENCIA DELICTIVA DEL FUERO FEDERAL ENERO-JULIO 2017



ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL SESNSP, 2017.

Sin embargo, lo que no podemos soslayar es que el 98 por ciento de los delitos son del fuero común. Dichos delitos, como lo mostró la ENVIPE 2016, son aquellos que preocupan a más del 70 por ciento de la población, ya que saben que pueden ser o han sido víctimas directas de éstos. Asimismo, los delitos del fuero común son con los que conviven cotidianamente las personas y los que generan una mayor sensación de miedo y percepción constante de inseguridad. La violencia en las comunidades se manifiesta a partir de estos delitos y conforme va creciendo su dimensión, se van desarticulando los vínculos sociales y desintegrando la vida colectiva.

Esto porque las personas rompen los lazos de confianza, tienen miedo de salir a los espacios públicos —que terminan abandonando—, modifican sus actividades cotidianas, están obligados a invertir recursos para garantizar su seguridad, etc. Si además se profundiza la exclusión social y la inequidad en el seno de las familias también se refuerzan los esquemas violentos y la construcción de valores alrededor de la ilegalidad. Entonces, es probable que haya integrantes de la familia que estén dispuestos a articularse a las actividades ilícitas y a los grupos del crimen organizado, lo que complejiza el fenómeno criminológico. De ahí la importancia

de promover políticas de cohesión social, en paralelo a la prevención social de la violencia, complementadas por las intervenciones policiales de proximidad para responder a la actividad criminógena.

Por lo tanto, los delitos del fuero federal como del fuero común deberían tratarse con la misma importancia por la política pública de seguridad y sobre todo abordarse de manera integral, complementaria y transversal, permitiendo construir bases sólidas de corresponsabilidad y coproducción de la seguridad.

### 1.3 Policía y descentralización

En 1917, cuando se integró la más reciente y vigente, CPEUM, no se contemplaba el derecho a la seguridad como lo conocemos actualmente. Dado el municipio libre, la seguridad se concibió como una de sus facultades y posteriormente, como un servicio público. Las competencias se establecieron como concurrentes de los tres órdenes de gobierno por lo que se integró un modelo descentralizado (Rodríguez, 2012: 16).

En el artículo 21 de la CPEUM se estipuló la creación de dos policías: la preventiva y la judicial, bajo la autoridad del Ministerio Público. Las policías preventivas tenían la competencia del fuero común y de mantener el orden público, por lo que eran responsabilidad de los municipios. También se creó en 1928, el *Escuadrón de Agentes Vigilantes de la Oficina de Tránsito* que dependía de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) y se encargaba de los delitos del fuero común en vías de comunicación federales. Cabe decir que en esta época la inseguridad derivaba principalmente de la inestabilidad política, la ingobernabilidad o las amenazas de un enemigo extranjero. Por lo que se pensaba que con un Estado fuerte y un liderazgo firme se alcanzaría una vida pacífica para las comunidades. Esta visión imperó la primera mitad del siglo xx.

Durante las décadas del sesenta y setenta, los cuerpos policiales, desde una visión autoritaria tuvieron un importante rol de ejecutores de la violencia de Estado hacia los movimientos sociales. A partir de los años ochenta, la emergencia de fenómenos como el narcotráfico y diferentes tráficos de carácter internacional plantearán nuevos retos a las corporaciones. No es hasta al final de la década de los noventa

que se proponen reformas a los artículos 21 y 73 constitucional para establecer a la seguridad como una función y no sólo una facultad, además de especificar las competencias de las corporaciones de cada orden de gobierno y la creación de nuevas instituciones. Es decir, en este momento la criminalidad se había complejizado como fenómeno social, económico y cultural, por lo que el gobierno necesita dar nuevas respuestas para garantizar la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

En 1998, se creó el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, institución que coordina y distribuye las competencias con respecto a este ámbito (Rodríguez, 2012: 17). Por primera vez, se identifica la necesidad que las diferentes instituciones de seguridad deben compartir información, tener competencias definidas y deben coordinarse en la acción. Al año siguiente, se crea la Policía Federal Preventiva que se encargará de los delitos del fuero federal. Se ve la importancia de crear esta nueva corporación policial porque, como ya se mencionó, los fenómenos delictivos de carácter transnacional y la amplitud con la que actuaban los grupos parainstitucionales, como los carteles y las redes del crimen organizado, demandaban una respuesta eficiente.

Este proceso también se inscribe en otro, el del fortalecimiento de la autonomía de los municipios, a través de la distribución y uso de los recursos fiscales. La nueva ola de descentralización como una estrategia de eficiencia de la acción de gobierno permite al entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo, crear el Ramo 33 del presupuesto federal, llamado Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios. Se integra por ocho fondos con presupuesto etiquetado en temas prioritarios nacionales.

El séptimo es el de las Aportaciones para la Seguridad Pública (Carrera, 2014). A través de este fondo, por primera vez las corporaciones policiales municipales y de las entidades federativas pueden contar con recursos para mejorar su equipamiento, promover la capacitación de los elementos, garantizar un salario digno y generar estrategias de prevención. Debe quedar claro que antes de este momento las corporaciones dependían de los recursos fiscales de los municipios por lo que eran desiguales y bastante magros, o bien, de la distribución inequitativa que realizaban los gobiernos estatales. Por lo tanto, las corporaciones no se encontraban

en medida de responder a estos nuevos fenómenos criminógenos más complejos y violentos que emergían de lleno en la década del noventa.

Luego de un largo proceso de deterioro de las condiciones de paz social en el país y de la articulación de diferentes tipos de acciones colectivas, como aquella de la “Marcha blanca” por la paz y la seguridad que tuvo lugar en 2004, es en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) que la seguridad se vuelve el problema público medular del gobierno.

La criminalidad se diversifica y su incidencia crece exponencialmente, tocando a todos los sectores de la sociedad mexicana. Más allá del fenómeno criminógeno *per se*, se identifica que el problema público gira en torno a la ineficiencia de las corporaciones y no sólo eso, su colusión y corrupción con los grupos del crimen organizado, lo que profundizaba la gravedad de la situación.

Cuando se hace el diagnóstico para conocer las causas de este deterioro institucional se identifica que no hay un modelo policial claro (pensado desde el diseño de la políticas públicas contemporáneas de seguridad), falta una homologación y estandarización de los procesos, hay un rezago de la capacitación, hay un bajo nivel educativo de los efectivos, entre otros problemas (Rodríguez, 2012: 18). Estos factores hacían que no sólo los policías no fueran eficaces en su acción sino que también la ciudadanía desconfiara de las instituciones.

En 2008, se plantea la necesidad de reformas constitucionales que permitan una redefinición de la acción de las instituciones para garantizar la seguridad pero también la procuración e impartición de justicia. Se plantea el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP), modelo procesal acusatorio con componentes tales como: juicios orales, presunción de inocencia, priorización de acuerdos en los casos pertinentes, diversificación de jueces en las diferentes etapas del proceso, principio de continuidad, justicia restaurativa, entre otros (Rodríguez 2012:18).

Esto con la finalidad de garantizar una impartición de justicia eficiente y con base en los derechos humanos. El 2017 fue el primer año en que el NSJP estaba plenamente en implementación por lo que en el futuro se podrá evaluar si las

modificaciones respondieron de manera adecuada a los problemas públicos alrededor de la procuración e impartición de justicia.

#### 1.4 Cuerpos policiales y competencias

Las reformas constitucionales que integraron el NSJP tuvieron un impacto en los lineamientos para la actuación de las instituciones de seguridad. En el 2008, se planteó la necesidad de reformar las corporaciones para construir un nuevo modelo policial que complementara a la justicia penal. En el artículo 21 de la CPEUM se definieron como las funciones de la seguridad pública: investigación, persecución y prevención de los delitos.

En el 2009, la Policía Federal Preventiva cambia de nombre a Policía Federal (PF) se transforma en un cuerpo policial de élite de corte militar con divisiones especializadas. El fuero federal es su ámbito de competencia. Se inyectaron una gran cantidad de recursos en este cuerpo policial, apuntalado también por la firma de la Iniciativa Mérida que permitía la cooperación bilateral (E.E.U.U-México). Se integra por las divisiones de fuerzas federales, de investigación, antidrogas, seguridad regional, científica e inteligencia.

En el 2014, el presidente Enrique Peña Nieto creará otra división conocida como la Gendarmería Nacional que se encarga de intervenir en las zonas en donde el crimen organizado ha generado situaciones de ingobernabilidad. Esta división podía sustituir temporalmente a las corporaciones estatales y municipales hasta el restablecimiento de la paz social y la institucionalidad. En el entendido que las entidades federativas y municipios cuando solicitaban la intervención de la Gendarmería Nacional, reconocían que estaban rebasadas por los procesos de tipo parainstitucionalidad y de inseguridad producidos por el crimen organizado. Aquí se identifica un claro giro hacia la securitización identificando como única amenaza al crimen organizando y por lo tanto, reduciendo la complejidad del fenómeno criminógeno.

También en el 2009, la Agencia Federal de Investigación (AFI) —que había sustituido en 2001 a la Policía Judicial— se convertirá en la Policial Federal Ministerial, actualmente conocida como la Agencia de Investigación Criminal que forma parte

de la Procuraduría General de la República (PGR). Su función es de auxiliar a los Ministerios Públicos para investigar y perseguir los delitos. También tiene una función de cooperación internacional para localizar y extraditar los fugitivos de la justicia en otros países (PFM, 2012: 21–22).

### 1.5 Cuerpos policiales subnacionales y Mando Único Policial

A nivel subnacional, como antecedente directo a la gestación del *mando único*, se concibió la Policía Estatal Acreditable para integrar un mando profesional que pudiera coordinar las acciones entre policías municipales y otras instituciones de seguridad. Para esto se creó, en 2011, el subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, conocido también como Subsidio para la Policía Acreditable (SPA).

Sin embargo, las reglas de este subsidio generaron críticas de los presidentes municipales pues se orientaba a que las policías municipales voluntariamente cedieran su competencia en seguridad para concentrarlas en un mando único policial, según términos de la Comisión Nacional de Gobernadores (CONAGO; Barrón 2017: 11). Como ya sabemos esto contravendría lo mandado por los artículos 21 y 115 de la CPEUM en donde la seguridad es una función de los tres órdenes de gobierno.

Dicho modelo que también se conocía como Mando Único Policial buscaba integrar unidades de 442 efectivos que se especializaban en grupos de análisis tácticos, investigación y operaciones. Se les sometía a control de confianza y se buscaba atraer a los policías con salarios más elevados que los del orden municipal. Estas unidades iniciales se multiplicarían hasta integrar a más de 2,000 efectivos en 31 corporaciones estatales que sustituirían a las policías municipales. Sin embargo, aun cuando sigue vigente, este modelo ha tenido un éxito menor pues opera en 5 entidades federativas (Colima, Coahuila, Durango, Sonora, Zacatecas). En algunos casos se creó la unidad de PEA y luego desapareció (Yáñez 2016: 50). La PEA representa un modelo de centralización de la seguridad pero orientado a la reacción, dejando de lado la importancia de la prevención social y la proximidad. Este modelo reactivo también buscaba concentrarse en enfrentar al crimen organizado en el sentido de la perspectiva de securitización.

Las reformas al artículo 21 de la Constitución representaron la diversificación de funciones en las policías municipales. Su adopción ha tomado tiempo pues la Federación aún tiene que integrar políticas públicas estandarizadas para guiar la actuación de las corporaciones subnacionales. La implementación de esta nueva política nacional de seguridad pública y de la implementación del NSJP se da, en el caso de los municipios, a través del Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (SUBSEMUN) que se otorgó por primera vez en el 2007 y a partir del 2015 con FORTASEG.

A partir del 2007, las corporaciones debían equiparse y capacitarse para poder cumplir sus nuevas funciones. Es por esto que el SESNSP estableció tres rubros todavía muy generales: profesionalización, equipamiento e infraestructura que irán afinándose en los próximos cinco años para cubrir las nuevas competencias en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio (NSPA).

Es hasta el 2015 que se establece la función investigativa a las policías con la figura de *primer respondiente*, es decir, en el sistema de justicia inquisitorio las funciones de las policías subnacionales eran mínimas y de apoyo al ministerio público, que básicamente se limitaban a presentar a los detenidos en flagrancia. Con el NSPA se explicita la competencia de las policías municipales con respecto a dichas funciones. Esto implica la necesidad de especializar a las corporaciones en la generación de información, la profesionalización táctica en las intervenciones donde sea necesario el uso de la fuerza, así como las diversas formas de prevención, vista desde el enfoque reactivo.

## 2. FORTASEG

El antecedente del subsidio para *el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México*, abreviado como FORTASEG es el Subsidio de Seguridad en Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (SUBSEMUN) que se implementó del 2008 al 2015.

Como se mencionó anteriormente dicho subsidio se concibió, por un lado, para responder a la apremiante demanda de seguridad por parte de la sociedad mexicana y, por otro, a la necesidad de generar una política de Estado en torno al tema, planteada por las reformas a la CPEUM y poder dotar de recursos económicos a los municipios más inseguros y en situación de riesgo del país.

El objetivo general del SUBSEMUN era fortalecer a los municipios en el ejercicio de la función de la seguridad pública. Para esto planteaba profesionalizar, equipar y aumentar el nivel de fiabilidad de los elementos de las corporaciones. Como se puede observar se buscaba cubrir las tres funciones de la policía como son estipuladas en el artículo 21 de la CPEUM (DOF, 2011).

Los recursos provenían del Ramo General 36 de Seguridad Pública y se asignaron para este año más de 3 mil 589 millones de pesos. En 2008, 135 municipios fueron beneficiados (ASF, 2011). Una innovación de política pública permitió seleccionar a los municipios que recibirían el subsidio, a través de una fórmula con base en la incidencia delictiva, la población y algunos criterios estratégicos como la localización de los municipios en zonas fronterizas, lugares con gran afluencia turística o zonas conurbadas (DOF, 2011).

En un primer momento se establecieron tres grandes rubros: profesionalización, equipamiento e infraestructura que además no tenían lineamientos muy concretos. Estos rubros buscaban lograr los objetivos del llamado Nuevo Modelo Policial, pero dada la indefinición teórica de dicho modelo los rubros también se mantenían vagos. Sin embargo, se buscaba cubrir las tres funciones de seguridad, por ejemplo, generar información que nutriera a la función de investigación y que promoviera la intercomunicación entre corporaciones de los diferentes órdenes de gobierno a través de la Plataforma México.

La evaluación de los elementos policiales se integró tanto en sus capacidades como aplicándoles las pruebas de control de confianza, con la finalidad de “sanear” las corporaciones y detectar las debilidades en cuanto a formación. Se estableció un rubro de mejoramiento de las condiciones salariales y de promoción de la capacitación de los elementos. Esto buscaba generar profesionalización e implementar

una carrera policial que se tradujera en intervenciones más eficaces lo que correspondía a la visión reactiva de la prevención.

Los años posteriores los rubros se diversificaron, pero sobre todo se especificó claramente cómo se etiquetarían los recursos. Por ejemplo, en el 2011, los rubros eran profesionalización, control de confianza, equipamiento, infraestructura, operación policial (redes de telecomunicación y equipamiento de los centros de control). Además, se agregó por primera vez a la prevención, a través del rubro de prevención del delito con participación ciudadana, con una visión más completa y clara orientación de política social.

En el 2015, cuando se transformó en FORTASEG, los nombres de los rubros cambiaron, aunque mantuvieron esencialmente su orientación. Se incluyó un rubro más, el de servicios de llamadas de emergencia 066 (ahora 911) y de denuncia anónima 089. Estos cambios respondían a la evolución que deberían tener las corporaciones policiales con la implementación sucesiva del subsidio. Sin embargo, esto solamente era válido para los municipios beneficiarios que lo recibieron todos los años desde su creación (DOF, 2015).

Durante el periodo de 2008 a 2015, los municipios beneficiarios incrementaron en número aunque el aumento en presupuesto no fue proporcional, en particular en los últimos años. A continuación se presenta un cuadro comparativo:

**Tabla 1 Municipios beneficiarios SUBSEMUN**

Año	Número de municipios beneficiarios	Monto total asignado (pesos)
2008	105	\$3,589,400,000.00
2009	206	\$4,137,900,000.00
2010	206	\$4,137,900,000.00
2011	226	\$4,303,300,000.00
2012	251	\$4,453,900,000.00
2013	256	\$4,559,800,000.00
2014	268	\$4,733,026,525.00

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL CIDE, 2014

El objetivo de FORTASEG, si bien no cambió significativamente con respecto al SUBSEMUN, aportó un cariz teórico más reactivo y en la práctica robusteció la burocracia. Esto hizo que el subsidio se centrara en la elaboración de protocolos en papel y las capacitaciones acumuladas (cursos) por los efectivos policiales, más que en el abatimiento de los niveles de inseguridad y tampoco dotó de una serie de evaluaciones e indicadores para medir las mejoras en el desempeño de la función de seguridad pública.

Los rubros principales continuaron siendo la profesionalización, la certificación y el equipamiento. La visión de prevención social que había sido incorporada en el 2011 será retrogradada a una acción complementaria y optativa para los municipios, al igual que el fortalecimiento tecnológico y la capacitación en derechos humanos o igualdad de género (DOF, 2017: 2/40 a 5/40). Esto es revelador, ya que muestra que hubo un retroceso a una perspectiva preventiva de la seguridad pública, limitada a la reacción, por lo que se abandonó un enfoque multidimensional e integral de la violencia y la criminalidad.

Con respecto a la profesionalización, el FORTASEG, en el 2016, plantea como elementos que componen este rubro: el servicio profesional de carrera y el Certificado Único Policial (CUP). Éste se integra de cinco componentes medibles en las corporaciones policiales: 1) estado de fuerza; 2) evaluación de control de confianza aprobada y vigente; 3) formación inicial o equivalente; 4) evaluación de competencias básicas aprobada y vigente; 5) evaluación de desempeño aprobada y vigente. En este rubro podemos observar que el subsidio se burocratizó ya que se financió la elaboración del Catálogo de Puestos, el Manual de Procedimientos, Manual de Organización y la Herramienta de Seguimiento y Control. Asimismo, se incluyen los protocolos para primer respondiente, capacidades de procesar y cadena de custodia. Ciertamente las herramientas mencionadas permiten la mejor organización de la corporación y la generación de procesos, sin embargo, se observa que la mayor parte de los recursos del subsidio financian servicios de consultores externos a las corporaciones en torno a diferentes niveles de capacitación y de servicios. En contraparte, no se observa que se hayan elaborado indicadores y se hayan llevado a cabo evaluaciones para saber si el desempeño de las corporaciones había mejorado. Esto ya era sugerido en una evaluación del desempeño del SUBSEMUN realizada en 2014 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (CIDE, 2014: 126).

Otro ejemplo es el rubro de Implementación del Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios que consiste en cursos de capacitación a los elementos de policía en torno a la función de primer respondiente y ciencia forense; función de investigación y primeras acciones del policía; papel del policía en los juicios orales; e investigación criminal conjunta. Estos cursos se impartieron por capacitadores externos que fueron avalados por el SESNSP y no hubo mecanismos que permitieran evaluar en la práctica si los primeros respondientes adquirieron las capacidades básicas para enfrentarse a las nuevas situaciones que presenta el NSJP.

Si bien no se debe soslayar la importancia de capacitar a los efectivos policiales, se debería tener una orientación no sólo legal en torno a las funciones policiales. También la política pública debería reflejar una perspectiva teórica sobre la violencia y la criminalidad que permitiera integralidad, multidimensionalidad y complementariedad.

La homologación salarial se ha mantenido y se han diversificado los conceptos en cuanto a las prestaciones. El rubro de equipamiento e infraestructura fusiona ambos rubros del SUBSEMUN sin cambios significativos. Un elemento que se incluye en el equipamiento es el kit de justicia penal que permite resguardar el lugar de los hechos por el primer respondiente.

En cuanto a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana se establecieron seis proyectos: 1) jóvenes en prevención, 2) mediación comunitaria, 3) movilidad segura, 4) violencia de género y 5) proyecto especial (que pueden ser servicios técnicos, profesionales o científicos). Es clara la orientación de este rubro a una actividad secundaria y desarticulada de las demás capacitaciones, pero también que proveyeron consultores externos.

En cuanto a los recursos invertidos en el subsidio aunque aumentaron se mantuvieron en los mismos rangos de proporción con respecto a la cantidad de municipios beneficiarios. A continuación la tabla muestra la evolución del presupuesto destinado para FORTASEG:

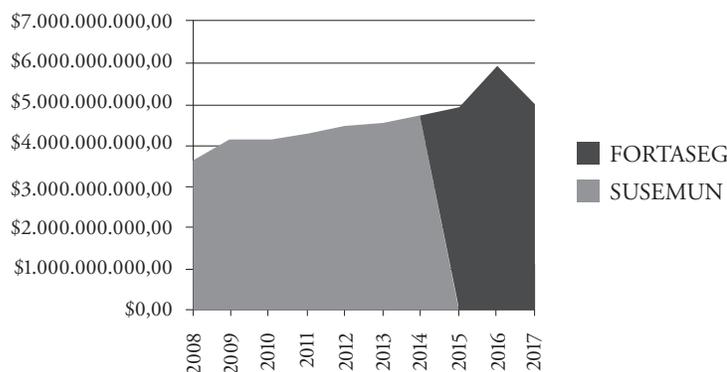
Tabla 2 Municipios beneficiarios FORTASEG

Año	Municipios beneficiarios	Monto total asignado (pesos)
2015	280	\$4,893,900,000.00
2016	300	\$5,952,700,000.00
2017	300	\$5,000,000,000.00

ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL SESNSP

Como se observa hubo una evolución positiva de la inversión de recursos en el subsidio conforme se han incrementado los municipios beneficiarios, sin embargo, tampoco fue significativa como para que este aumento se refleje en cada municipio beneficiario. El año 2016 fue el periodo en el que se invirtió una mayor cantidad de recursos, bajando el promedio en el 2017. A continuación se presenta una gráfica comparativa entre SUBSEMUN y FORTASEG:

Gráfica 4 Comparación histórica del PEF destinado a SUBSEMUN y FORTASEG

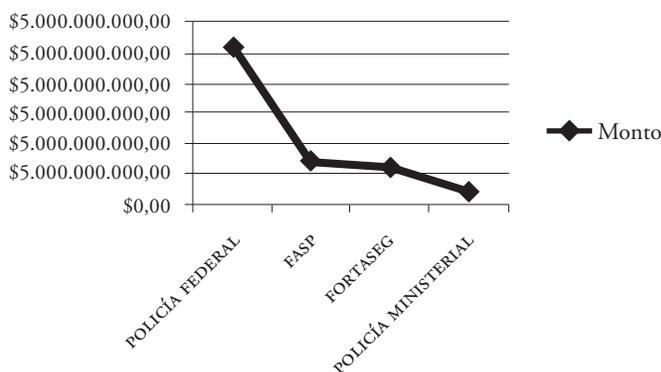


ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL CIDE (2014) Y DEL SESNSP (2017)

Para ubicar la orientación reactiva de la política pública de seguridad en los últimos dos sexenios es necesario también comparar con respecto a la inversión de recursos a los cuerpos policiales federales. En la gráfica 5 se muestra que la inversión mayor se concentraba en la policía federal, a pesar de que responde al 2 por

ciento de los delitos y tiene un menor estado de fuerza, con menos de 50.000 efectivos. El estado de fuerza total que financia FORTASEG era de 110.773 efectivos sin contemplar a las policías estatales que cuentan con recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el SPA ni las corporaciones que no cuentan con el subsidio.

**Gráfica 5 Comparación del presupuesto invertido a corporaciones policiales en 2016**



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 2015.

De primera instancia parecería que todas las corporaciones, tanto a nivel municipal como federal, hacen lo mismo y únicamente los fueros les indican dónde intervenir y dónde no. Esto se complica con la figura de primer respondiente que mandata que la policía que llegue en primer lugar al sitio de los hechos debe actuar independientemente del fuero o la jurisdicción. Entonces esto implica que los policías de los tres órdenes de gobierno estén capacitados en el universo general de delitos y legislaciones.

Esto sólo refuerza la indefinición del modelo policial. Es decir, hasta hace diez años la idea era profesionalizar a los elementos policiales para que pudieran intervenir de forma focalizada. Desde el 2015, se les solicita que actúen en un espectro amplio de situaciones con la finalidad de agilizar y hacer eficaz la respuesta ante los hechos delictivos. Esta transición se hizo sin una evaluación de la eficiencia

de las políticas públicas de seguridad, sin un planteamiento teórico sólido de un modelo policial, complementario al NSJP y priorizando únicamente los delitos del fuero federal, desde una perspectiva fragmentada y unidimensional de la seguridad.

En suma, todos estos instrumentos de política pública buscan profesionalizar y especializar la actividad policial y tratar de generar protocolos y procesos que permitan una mejor coordinación. Se buscó llegar a una policía más eficiente. Sin embargo, este objetivo ha sido difícil de lograr con los pocos recursos que han sido inyectados a las policías municipales con respecto a la proporción de recursos que fueron inyectados a la policía federal que llevó el papel protagónico en construcción de la visión de securitización. Podemos también observar que desde esta perspectiva aun a pesar de los recursos inyectados, las modificaciones a la CPEUM y la creación de instituciones durante dos décadas no se logró constituir un modelo policial integral de corte proactivo y no se sobrepasó la etapa de la profesionalización. Un punto relevante es que nunca se ha hecho una evaluación integral de cómo han funcionado estas políticas públicas para tener datos que sean el fundamento para reorientar la gestión de la seguridad.

### **3. GUARDIA NACIONAL**

El Plan de Paz y Seguridad 2018-2024, del gobierno entrante de Andrés Manuel López Obrador, señala la creación de la Guardia Nacional. Entre diciembre de 2018 y enero de 2019, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados discutió el Proyecto de Decreto para la creación de dicho cuerpo intermedio con base en la figura de Guardia Nacional que aparece en el artículo 31 de la CPEUM, donde se señala que puede crearse una fuerza pública de carácter militar integrada por ciudadanos en caso de amenaza a la independencia, al territorio o los intereses de la Patria (Cámara de Diputados, 2019).

Es decir, se propone institucionalizar dicho cuerpo pero integrado por elementos de la actual coporación oficiosa de policía del Ejército y la Marina, así como algunos elementos de la Policía Federal, para posteriormente enfocar el reclutamiento a los jóvenes hasta integrar un total de 50.000 efectivos. No se tiene claridad sobre si el cuerpo policial federal desaparecerá en beneficio del cuerpo intermedio

militar. Uno de los puntos álgidos de la discusión fue el tipo de mando al que estaría asignada la Guardia Nacional, decidiéndose que éste sería operativo militar (claramente desde un enfoque exclusivamente punitivo) con una adscripción administrativa a la Secretaría de Seguridad Ciudadana. Se propone un entrenamiento castrense, tanto físico como teórico. Los efectivos se desplegarán en 266 Coordinaciones Territoriales a lo largo del país, las cuales también estarán integradas por Coordinaciones de ministerios públicos y fiscalías de derechos humanos. Asimismo, se dio facultades al Presidente de la República para desplegar directamente en territorio nacional a los efectivos, consumando la centralización de la seguridad pública. El dictamen fue aprobado por mayoría el 16 de enero de 2019 y actualmente se encuentra en manos del Senado.

Se propone también la integración de un Gabinete de Seguridad compuesto por el Presidente de la República y los Secretarios de Gobernación, Defensa, Marina, Comandante de la Guardia Nacional, Seguridad Ciudadana y Fiscal General. En dicho gabinete se tomarán decisiones que orientarán las acciones de las Coordinaciones territoriales, sin embargo, y como se puede observar, predominan los mandos castrenses.

La justificación de esta estructura es que los cuerpos militares están mejor preparados y tienen una mejor imagen ante las comunidades, se omiten los abusos y excesos en eventos tales como Tlatlaya, Ayotzinapa o los casos Alvarado Espinoza y Trueba Arciniega, sentenciados por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, donde se ha comprobado la participación en hechos violatorios de los derechos humanos de elementos de las fuerzas armadas.

En el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018–2024 se omite totalmente una propuesta sobre los cuerpos policiales y qué será de ellos. El SESNSP seguirá dictando la política federal de seguridad pública y seguirá coordinando los diferentes cuerpos policiales subnacionales y también a la Guardia Nacional (aunque no está clara la mecánica). Tampoco se definen las líneas de un modelo proactivo por lo que se concluye que el enfoque continúa siendo uno meramente reactivo. Cabe señalar que se disminuyó de forma importante el presupuesto de la actual Secretaría de Seguridad Ciudadana y que también se realizan actualmente recortes importantes de personal, mientras que se incrementó de manera importante

el presupuesto de las fuerzas armadas. Esto deja claro que los cuerpos policiales subnacionales que ya faltaban de recursos, tendrán cada vez menos. Por lo que se ve lejano que la Guardia Nacional solamente esté en funciones tres años como lo plantea el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales para la creación de la Guardia Nacional, en espera de sanear y fortalecer la policía. Sin recursos ni interés de los poderes de la Unión está claro que la Guardia Nacional será la que lleve la batuta en el concierto de la seguridad.

## CONCLUSIONES

En las democracias sólidas generalmente existe confianza en las instituciones, incluida la policial. Esto se fundamenta por la existencia de un contrato social válido y aceptado, junto con la legitimidad de las instituciones que se encargan de hacerlo respetar. El hecho de que en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018–2024 las propuestas no tengan un fundamento con base en la evaluación de las políticas públicas implementadas en las últimas dos décadas para conocer las causas profundas de la desconfianza en la institución policial, además de su ineficiencia, muestra que una vez más falta la visión de un modelo policial integral. La propuesta de ceder esta función a las fuerzas armadas sólo refuerza el enfoque punitivo y congela en la etapa de la profesionalización a las instituciones policiales mexicanas.

La perspectiva de securitización en México ha obstaculizado la consolidación de las policías. Actualmente esta perspectiva llega a su cúspide con la propuesta de que un cuerpo intermedio que cubrirá las funciones de seguridad pública, seguridad interior y prevención del delito, construyendo como amenaza única al crimen organizado. Esto normaliza la intervención de los cuerpos castrenses en las actividades de seguridad pública. Se está omitiendo la importancia de los factores que construyen la seguridad humana y por lo tanto, la integración de un modelo policial integral de corte proactivo. Es de fundamental importancia evaluar los resultados de los subsidios y las experiencias exitosas de múltiples policías subnacionales. Así como las contribuciones a la reflexión que han hecho tanto las organizaciones de la sociedad civil como la academia. No debería partirse de que la actuación de las fuerzas armadas ha sido transparente y perfecta como tampoco todo en las policías es corrupción e ineficiencia. Asimismo, sigue sin tocarse el

papel del sistema de justicia y las estrategias para lograr una estrecha coordinación con los cuerpos policiales.

Un sistema de origen descentralizado como el mexicano puede aprovechar la autonomía de los municipios para implementar enfoques más amplios e integrales de prevención social de la violencia y la delincuencia, y existen experiencias exitosas. Esto permite que la institución se acerque a la población y reconstruya una base de confianza y legitimidad. Con esto se podrían generar diagnósticos más fiables y acciones con participación ciudadana efectiva que permitieran un control social interno. Las intervenciones reactivas serían moderadas y tendrían lugar estrictamente cuando fueran necesarias y sin trasgredir los derechos humanos. Esto contribuiría a construir cohesión social y legalidad. Dado que si las instituciones funcionan y sus acciones impactan positivamente en la calidad de vida de las personas, la sociedad tiende a reproducir y respetar las normas sociales. La centralización en un mando castrense no garantiza en ningún sentido que no habrá corrupción o excesos en el uso de la fuerza.

Actualmente, los enfoques proactivos e integrales de modelos policiales conciben a la institución como próxima a la ciudadanía y trabajando junto con ella para desactivar los procesos de desintegración social que provocan violencia y criminalidad. Por esto mismo se han desarrollado los enfoques anclados en lo territorial, los derechos humanos y la cohesión social. Esto permite atacar la raíz del problema con equidad social y educación. De esta forma la ciudadanía se siente cobijada por las instituciones y las legitima por lo que la paz social se garantiza y la amplitud de las acciones de los grupos del crimen organizado se limita, por lo que las intervenciones represivas son muy focalizadas. Esta lógica se contrapone a una visión de securitización en donde se construye a un enemigo sin rostro y donde sólo la reducción de derechos, el estado de excepción y la intervención de las fuerzas armadas pueden controlarlo. Desde la visión proactiva se privilegia la coproducción de la seguridad y la resolución de la multicausalidad de la violencia y la delincuencia para tener sociedades más armoniosas.

El Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018–2024 esboza muy someramente algunos ejes que podrían ser las bases para la construcción de un modelo proactivo como el erradicar la corrupción, abordar la procuración de justicia, garantizar los

derechos humanos, la construcción de paz o replantear el combate a las drogas, sin embargo, no plantea ninguna estrategia. En contraposición la propuesta de la Guardia Nacional cierra el enfoque a uno meramente reactivo dando continuidad a las últimas dos décadas de política de seguridad que han profundizado la gravedad del fenómeno criminógeno. Esto sin duda muestra la necesidad de la gestión pública de las políticas de seguridad ciudadana, con base en datos empíricos, tanto sincrónicos como diacrónicos, para la toma de decisiones informadas y que permitan responder con soluciones adecuadas al problema público.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Auditoría Superior de la Federación (2011). “SUBSEMUN-Marco de Referencia”. *Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/11\\_SUBSEMUN\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/11_SUBSEMUN_a.pdf).
- Arraigada, I., Godoy L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago: CEPAL.
- Barrón, M. (2011). “Enredos contra la inseguridad: La Policía Única Estatal”. En *Mando Único Policial*, 15–37. México: Cámara de Diputados/CEDIP.
- Bartolomé, M. (2013). “Más allá del crimen organizado: La reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano” en *Austral: Estrategia e segurança internacional*, 2(3): 47–76.
- Carrera, A. (2014). “El retroceso del federalismo en México: gobierno federal, Estado central” en *Memorias del XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito, Ecuador, 11–14 de noviembre, 2014.
- Cámara de Diputados (2015). “El presupuesto público federal para la función de seguridad pública, 2015–2016”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-22-15.pdf>
- Cámara de Diputados (2019). Comisión de puntos constitucionales, en sentido positivo, sobre la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 13; 16; 21; 31; 32; 36; 55; 73; 76; 78; 82; 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/ene/20190116-III.pdf>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE; 2014). “Evaluación específica al desempeño del programa U002 ‘Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales’ 2013–2014”, <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/EvaluaciondesempenoSubsemun.pdf>

- Chalom, M. et. al. (2001). *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Santiago: Ed. Sur/Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos-Hábitat/CIPC.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 28 de enero del 2011, *REGLAS para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales*, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5175985&fecha=28/01/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175985&fecha=28/01/2011)
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 28 de enero del 2015, *REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales*, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5379981&fecha=30/01/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5379981&fecha=30/01/2015)
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 25 de enero del 2017, *LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2017*, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469803&fecha=25/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469803&fecha=25/01/2017)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2016. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE 2016)*, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/>
- Latinobarómetro. 1995–2013, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018–2024 [consultado en línea el 24 de noviembre] [https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD\\_ANEXO.pdf](https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf)
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Incidencia delictiva nacional, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-actual.php>.
- Rodríguez, O. (2012). “La Policía Federal y el Nuevo modelo de Policía: Análisis Legislativo y consideraciones generales”. En *Policía Federal: Una Nueva institución para México*, coordinado por Arellano Gault, David y Salgado, Juan, 11–34 México: CIES/SEGOB.
- Policía Federal Ministerial (PFM; 2012). *Memoria documental 2006–2012*. México: PGR.
- Velázquez, E. (2009). “¿Intervenir el espacio urbano para manejar los conflictos sociales y prevenir el delito?”. En *Espacios públicos y cohesión social*, editado por Ruíz, Juan Carlos y Carli, Elena, 55–76. Santiago: UAH/Municipio de Peñalolén.
- Yáñez, J. (2016). “Diseño Institucional para la investigación del delito: La circunstancia de la policía en México”. *Nuevo Sistema de Justicia Penal*. VI (10): 46–51.