



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**“LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA
PLATAFORMA MÉXICO”**

T E S I S QUE PRESENTA

OTTO RENÉ CÁCERES PARRA

2143802262

PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES

LÍNEA PROCESOS POLÍTICOS

DIRECTOR: DR. SERGIO ADRIÁN GIMATE-WELSH HERNÁNDEZ

JURADO: DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

DR. JUAN MANUEL RODRÍGUEZ CARRILLO

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, ENERO 2019

*A mi madre Margarita Parra Betancourt
Por ser mi ejemplo de vida*

Agradecimientos

Al Dr. Adrián Gimete-Welsh Hernández por su guía invaluable para la realización del trabajo de investigación doctoral y por ser mi maestro y amigo.

A la Dra. Laura del Alizal Arriaga por la guía, lectura del proyecto de tesis doctoral y el apoyo, tanto académico como personal, en el programa de posgrado a su cargo.

A mi mujer Sandra Mata por todo su amor, confianza, apoyo y paciencia incondicional en todos los aspectos de mi vida.

A Alejandra Salado por la amistad, la complicidad, confianza y ayuda tanto en el ámbito académico como en el personal.

A mi padre Carlos Cáceres Ruiz por impulsarme siempre a seguir adelante con mi sueños y proyectos.

A mi tía Patricia Parra Bentancourt por estar siempre conmigo impulsándome a lograr todas mis metas.

A Patricia Martínez y mi hermano Bernarndo Cáceres por su ayuda y cobijo para poder llevar a cabo el trabajo de investigación.

A Ricardo Menéndez Barquín por adoptarme y ser parte fundamental en mi vida.

A mi abuela Ángela Betancourt por los rezos y los buenos deseos para llevar a cabo todo lo que me proponga.

A Jorge y Enrique Soria por ser mi familia adoptiva y estar siempre presentes en todo momento.

A mis compañeros del doctorado, Arturo Carrasco, Eduardo Hernández, José Antonio Carrera Barroso, Omar Eli Manriquez, Sergio Cedillo y a LASE por ser cómplices y participes de este trabajo de investigación.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico brindado al otorgarme una beca para la dedicación de tiempo completo a la realización del presente trabajo de investigación.

A pichi-cato por ser compañero fiel en las noches de desvelo.

A ti que te tomas el tiempo de leer estos agradecimientos así como el trabajo de tesis.

Gracias!!!

ÍNDICE

Introducción	1
---------------------	---

Capítulo I

Marco teórico y metodológico para el estudio de la seguridad y los sistemas de información e inteligencia en México

Introducción	32
Seguridad	35
Interés Nacional	43
Seguridad Pública	49
Seguridad Nacional	57
Seguridad Humana	63
Seguridad Ciudadana	68
Sistema de información	72
Inteligencia	78
Contrainteligencia	93
Inteligencia estratégica	95
Servicios de inteligencia	100
Teoría organizacional	102
Principales corrientes teóricas	103
Estructura organizacional	113

Políticas públicas	116
Análisis de políticas públicas	120
Evaluación de políticas públicas	124
Conclusiones	131

Capítulo II

Contexto histórico-político de la seguridad en México durante el proceso de transición política en las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox (1994-2006).

Introducción	132
La Seguridad y el Narcotráfico en México	144
La estrategia de seguridad en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)	153
La estrategia de seguridad en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)	171
Análisis estadístico comparativo en materia de seguridad de los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006)	202
Conclusiones	218

Capítulo III

La militarización de la seguridad pública y la estrategia aplicada en contra del crimen organizado en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

Introducción	222
Militarización y seguridad en México	230
El proceso de militarización	233
Narcotráfico y militarización	238
Reforma Militar	241
Debilidad de la institución policial	246
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	254
Estrategia de Seguridad	257
Fundamentos legales de las Fuerzas Armadas y los cuerpos encargados de la seguridad pública para el combate al crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia	259
El programa de Seguridad Nacional 2009-2012 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	264
Programas Sectoriales de las Fuerzas Armadas 2007-2012	267
Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012	269
La estrategia fallida en seguridad	273
Operativos conjuntos 2006-2008	274
Las fallas en la estrategia	279

Protocolos para el uso de la fuerza, la preservación de evidencias y la presentación de detenidos ante las autoridades	292
Factores determinantes del crimen	297
Plataforma México	314
Comunicación entre Estado y sociedad	318
Conclusiones	319

Capítulo IV

El Sistema de Información e Inteligencia Plataforma México

Introducción	323
Antecedentes	
Red Nacional de Telecomunicaciones	328
Plataforma México	334
Operatividad	349
Seguridad de la información	366
Conclusiones	374

Capítulo V – Primera parte

Análisis presupuestal del Sistema Plataforma México 2008-2016. Evaluación del programa presupuestario Plataforma México periodo 2006-2012.

Introducción	380
Presupuesto ejercido por el Sistema Plataforma México y las instituciones de seguridad	393
Fondos y subsidios complementarios a la Plataforma México	406
Fondo de aportaciones para la seguridad pública (FASP)	408
Subsidio para la seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN)	412
Programa de fortalecimiento para la seguridad (FORTASEG)	416
Evaluación del Sistema de Información e Inteligencia Plataforma México	421
Eficacia y Eficiencia	422
Auditorías y evaluaciones al Sistema Plataforma México	425
Auditoría de desempeño 2008	429

Auditoría 2009-2010	438
Evaluación de diseño y desempeño 2011	444
Evaluación 2012	457

Capítulo V - Segunda parte

Evaluación del programa presupuestario Plataforma México periodo 2013-2016. Trabajo de campo y sistematización de datos.

Evaluación de Consistencia y Resultados 2013	468
Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública	470
Registro Nacional de Información Penitenciaria	473
Informe Policial Homologado	474
Red Nacional de Telecomunicaciones	476
Registro Público Vehicular	476
Evaluación de consistencia y resultados 2014	477
Evaluación en materia de diseño 2016	489
Justificación de la creación y diseño del Programa	491
Contribución del programa presupuestario para las cinco metas nacionales	494
Análisis de las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo	497
Matriz de indicadores para resultados	502
Complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestarios	504

Trabajo de campo y sistematización de datos	505
Cruce de variables	508
Conclusiones	521
Conclusiones Generales	524
Anexos	546
Bibliografía	572

Introducción

La seguridad como problema social en México ha crecido de manera exponencial y continúa posicionándose en la agenda política como una de las prioridades de la problemática nacional, constituyéndose en uno de los grandes temas a resolver debido al aumento de las actividades del crimen organizado que ha provocado un clima de inseguridad generalizado en todo el país.¹

El debilitamiento de las instituciones del Estado encargadas de la seguridad, ha arrojado como consecuencia una gobernabilidad débil a partir de la penetración del crimen organizado en las estructuras gubernamentales, consecuencia de los altos niveles de corrupción, produciendo un descenso en el nivel de confianza de los ciudadanos. La política de combate frontal a la delincuencia organizada,² la penetración de organizaciones delictivas y el fenómeno de la corrupción en las instituciones, dificultaron la articulación de los esfuerzos de manera coordinada puesto que existía una profunda desconfianza entre éstas.³

La falta de coordinación entre las instituciones de seguridad en los tres niveles de gobierno, limitó los alcances del intercambio de información e inteligencia.

¹ En tanto la inseguridad sea el principal problema, el ciudadano, no podrá hacer frente a otros asuntos producto de un problema de gobernabilidad que debe ser atendido por el Estado.

² La guerra contra el crimen organizado durante el sexenio de Felipe Calderón dejó un saldo de 121 mil 683 muertes violentas de acuerdo con datos dados a conocer por el INEGI a partir de los registros administrativos generados por cada entidad federativa, Proceso.com.mx, 2013, “Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: INEGI”, 30 de julio, México, en <http://www.proceso.com.mx/?p=348816>; El discurso del “México en paz” y la ausencia de una estrategia pública e integral de combate al narcotráfico y el crimen organizado en la administración de Enrique Peña Nieto, ha redundado en un incremento de asesinatos producto de la violencia y la inseguridad en el país, alcanzando en los primeros 32 meses, la cifra de 57 mil 410 homicidios dolosos, Aristegui noticias, 2015, “van más de 57mil asesinatos en lo que va del sexenio; gobierno oculta 9 mil: ‘Zeta’”. México, agosto, en <http://aristeginoticias.com/3108/mexico/van-mas-de-57-mil-asesinatos-en-lo-que-va-del-sexenio-gobierno-oculta-9-mil-zeta/>

³ *Diario Oficial de la Federación*, 2014, México, p. 12.

Además, se dio prioridad al acopio y centralización de la información sin mecanismos de acceso y análisis adecuados. Esta situación impidió que se privilegiara el uso de la inteligencia policial por encima del uso de la fuerza, lo que es un elemento esencial para reducir la violencia y la impunidad.⁴

Bajo este escenario, la presente investigación busca analizar la eficiencia que la Plataforma México, como sistema encargado de generar y transmitir información e inteligencia en los tres niveles de gobierno,⁵ lleva a cabo a partir de dos objetivos: Primero, si su funcionamiento, operatividad, generación de información e inteligencia, conectividad y disponibilidad de datos es eficiente para el combate a la inseguridad disminuyendo y desincentivando la actividad delictiva. Segundo, si la generación de información e inteligencia de Plataforma México en los tres niveles de gobierno puede ser un factor que incentive la seguridad ciudadana propiciando que los habitantes vivan sin temor a su seguridad física, económica, política y social.

La investigación busca analizar los mecanismos y procesos de la Plataforma México en cuanto a la generación de información e inteligencia⁶ para el combate a la inseguridad en los tres niveles de gobierno, donde el ciudadano se vuelva el centro de las políticas de seguridad, permitiendo un mejor desarrollo de la seguridad ciudadana.

⁴ *Idem.*

⁵ Plataforma México surge en 2008 teniendo como objetivo brindar infraestructura tecnológica para interconectar a los diferentes usuarios del Sistema Nacional de Seguridad Pública generando, procesando, almacenando, intercambiando y explotando información en la prevención y combate al delito. Una discusión más amplia sobre su origen y funcionamiento se llevará a cabo en el capítulo cuarto de la presente investigación. Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.), 2014, “Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México”, UNAM, Facultad de Economía, México, septiembre, p.2.

⁶ El uso de inteligencia por encima de la fuerza, a partir de la definición de procedimientos claros para la integración, análisis, explotación, e intercambio de información que apoye la toma de decisiones a nivel estratégico y operativo en la desarticulación de las organizaciones delictivas.

Diario Oficial de la Federación, 2014, *op cit.*, p.19.

Planteamiento del Problema

El establecimiento de los sistemas democráticos a partir de fines del siglo XX, y que se han consolidado o mantenido en los inicios del siglo XXI, tienen lugar en América Latina tras haber experimentado un pasado de inestabilidad institucional y política producto de golpes militares que derrocaron sistemas políticos legalmente constituidos. Este proceso de cambios provocó la desaparición de las dictaduras a partir de gobiernos elegidos popularmente,⁷ lo que provocó el inicio de una etapa de consolidación democrática capaz de asegurar las libertades ciudadanas creando un ambiente propicio para el crecimiento democrático.⁸

En este contexto, se transitó de una concepción de Estado autoritario basado en la fuerza militar y la represión para el control de la ciudadanía, a un Estado más incluyente que encuentra en la democracia la base para una mejor conducción política; reconociendo los derechos políticos y sociales de los ciudadanos, renovando sus responsabilidades y la administración pública, redefiniendo su papel regulador, recuperando la capacidad gobernable y financiera, así como la promoción del desarrollo social.⁹

Los ciudadanos latinoamericanos participan en elecciones libres, sus gobiernos son elegidos con regularidad, pero estos gobiernos fallan en la protección de

⁷ A finales de los años ochenta y principios de los noventa, los países de América Latina entraron a una transición política, camino que en varios casos llevó a la creación de democracias. Cada país siguió su ruta partiendo de dictaduras militares, sistemas autoritarios de partido único, regímenes consociacionales o guerras civiles. Arturo Alvarado M., 2012, “Violencia y democracia. Balance de los estudios sobre violencia”, revista *Estudios Sociológicos XX*, número extraordinario, COLMEX, p. 30.

⁸ Carlos Sabino, 2010, “La democracia del siglo XXI”, revista *La ilustración liberal*, Cato Institute, no. 44, en <http://www.ilustracionliberal.com/44/la-democracia-del-siglo-xxi-carlos-sabino.html>

⁹ Enrique Rabell García, 2011, “Reforma del Estado y Reforma constitucional”, *Revista Jurídica-Boletín Comparado de Derecho Mexicano*, número 126, IIJ-UNAM.

sus derechos fundamentales (protección a la vida, a la propiedad, impartición de justicia)[...]Sus derechos políticos también han sido vulnerados y persisten formas de violencia política.¹⁰

El Estado al carecer de un monopolio legítimo de la violencia, de control en partes del territorio, libertad de prensa y opinión pública, de reducción del delito, así como una debilidad del estado de derecho, genera una escalada de violencia que encuentra su base en la corrupción y la intimidación por parte de grupos del crimen organizado debilitando la soberanía del Estado a partir del ejercicio de la violencia, vulnerando con ello el ejercicio de los derechos sociales, políticos y humanos del ciudadano.¹¹

Así, el riesgo para la democracia en América Latina es la ausencia de integración social, identidad y certidumbre que le permita al ciudadano vivir en un entorno de seguridad¹² en todos los aspectos: físico, económico, social, político, de salud y ambiental.

Los niveles de inseguridad y violencia crean condiciones frágiles para el ejercicio de la soberanía[...]Inestabilidad política e inseguridad ciudadana no son los ingredientes favorables para una democracia y menos de calidad[...]Necesitamos transitar hacia un Estado[...]en el que prevalezcan como soporte de la democracia la seguridad ciudadana, el estado de derecho y los derechos humanos.¹³

Uno de los retos que se plantea el estudio de la seguridad es avanzar en la resolución de los problemas teóricos del concepto, a partir de una definición

¹⁰ Arturo Alvarado M., 2012, “Violencia y Democracia. Balance de los estudios sobre violencia”. *Revista Estudios Sociológicos XX*, no. extraordinario, COLMEX, p. 37.

¹¹ *Ibid*, pp. 29-52.

¹² “Seguridad significa la cualidad de seguro, es decir, está ligado a las nociones de garantía, protección, defensa, libertad, salvedad, y tranquilidad ante amenazas. La seguridad busca no sólo proteger y auxiliar, sino a la vez, proteger y restablecer”.

Marco Garza Salinas A., 2011, *Políticas Públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado*. Biblioteca del Instituto Nacional de Ciencias Jurídicas, UNAM, México, pp. 110.

¹³ Adrián Gimete-Welsh, 2015, “Candidaturas independientes en México y América Latina”, en *Relaciones entre poderes del Estado: acuerdos y divergencias*, Laura del Alizal Arriaga (coord.), Anthropos, México, p. 45.

basada en los derechos del ciudadano, la democracia, la justicia social y la soberanía.

El cambio del concepto de seguridad se inserta en la transformación de una concepción de Estado cuya soberanía era defendida ante las amenazas externas. Las nuevas amenazas resultado de la globalización obliga a los Estados a tomar una perspectiva distinta, centrada en la seguridad ciudadana como consecuencia de las transiciones democráticas.¹⁴ Las amenazas ya no van referidas al Estado sino a sus ciudadanos, siendo objetos de amenaza en términos económicos, políticos, sociales, educativos, culturales, sanitarios, laborales y medioambientales, mismos que al no ser atendidos de manera eficiente y oportuna producirán un clima de inestabilidad y por ende de inseguridad.¹⁵

Si lo que se busca es aumentar los índices de seguridad del ciudadano, a partir de un pleno reconocimiento de sus derechos humanos, políticos y sociales, el Estado debe redefinir sus estrategias de seguridad a partir de la generación de información e inteligencia para disminuir y abatir los índices delictivos proporcionando estabilidad política, económica y social que produzca un aumento de la seguridad ciudadana.¹⁶

El Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD reconoce que los avances en materia de seguridad ciudadana “resultan de un enfoque multisectorial y de una serie de políticas que incluyan medidas de

¹⁴ Adrián Gimete-Welsh Hernández, “Seguridad Ciudadana”, Proyecto Conacyt 2015.

¹⁵ El Estado debe centrar su atención en resolver las necesidades básicas de la población, alimentación, salud, vivienda, empleo, como aspectos cruciales de su agenda de seguridad.

¹⁶ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2014 define a la seguridad ciudadana como “el derecho de todo ciudadano a vivir libre de todas las formas de violencia y delincuencia”.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, *Respuesta del BID a los principales desafíos de seguridad ciudadana 1998-2012*, BID., marzo, p. 10.

prevención, reformas institucionales, inversión pública suficiente, cambios en la relación entre Estado y comunidades, voluntad política amplia y sostenida y la adopción de sistemas de información más modernos y eficaces.”¹⁷

La seguridad ciudadana entendida como “el rango de fuentes no militares de inestabilidad en el terreno económico, social, humanitario y ecológico como amenazas a la paz y la seguridad.”¹⁸ busca el beneficio de la sociedad y sus integrantes a partir de factores democráticos que garanticen la gobernabilidad, estabilidad y desarrollo por parte del Estado hacia los ciudadanos,¹⁹ garantizando su seguridad de manera integral, permitiéndoles gozar de sus derechos fundamentales.

Un aspecto relevante dentro del tema de seguridad es el referido al sistema de justicia penal en cuanto a la procuración e impartición de justicia en beneficio de la sociedad. Se debe promover una reinserción social efectiva por parte del sistema penitenciario que desincentive el incremento de la violencia, así como los vínculos de grupos y redes delictivas tanto al interior como al exterior de los centros penitenciarios a través del respeto a los derechos humanos, trabajo, capacitación, salud y deporte.

Por lo tanto, “suministrar información oportuna para mantener actualizadas las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información Penitenciaria, fortalecer la sistematización y actualización de los expedientes de internos sentenciados y procesados, así como fortalecer los sistemas estadísticos

¹⁷ PNUD, 2013, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnósticos y propuestas para América Latina*, ONU., p. 9.

¹⁸ Hitoshi Nasu, 2011, “The expanded conception of security”, *Amsterdam Law Forum*, VU, University of Amsterdam, pp. 18.

¹⁹ Una discusión más amplia sobre el concepto de seguridad ciudadana se desarrolla en el capítulo primero de la presente investigación.

para la generación de información penitenciaria”²⁰ es fundamental, como aspecto central en materia de seguridad, procuración de justicia y de toma de decisiones, que tengan como objetivo ampliar las oportunidades para combatir hechos delictivos, desaliente actos de corrupción e incentive las oportunidades y calidad de vida de los ciudadanos.

Para combatir los problemas derivados de la inseguridad no sólo es necesario el apoyo policial o militar en las calles, sino poner en práctica tareas de prevención, investigación e inteligencia mediante la interoperabilidad entre la federación, estados y municipios, así como el fortalecimiento entre las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a partir de generar y compartir información entre las agencias encargadas de la seguridad.

La información es indispensable y la diferencia radica en el tipo, la calidad y la rapidez requeridos. Se requiere que los tres niveles de gobierno cuenten con un sistema que funcione de manera oportuna y eficiente generando información convenientemente analizada. Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) son la alternativa tecnológica adecuada para la integración, procesamiento y análisis de grandes volúmenes de datos para la toma de decisiones. La conectividad ofrecida a través de las redes de telecomunicaciones permite, en cuestión de segundos, compartir audio, video, texto y registros biométricos, entre otros.

“La seguridad debe centrar su atención en la necesidad de encontrar métodos que puedan satisfacer las preocupaciones legítimas de los estados sin amplificar las dinámicas de inseguridad entre ellos.”²¹ Para ello se deben diseñar

²⁰ *Diario Oficial del Federación*, 2014, *op. cit.*

²¹ Barry Buzan, 1984, “Peace, power and security: Contending Concepts in the study of international relations”, *Journal of Peace Research*, vol. 21, no. 2, Special Issue on Alternative Defense, June, 1984, p. 112.

y llevar a cabo políticas públicas que doten al ciudadano de mayor seguridad a partir de relaciones interinstitucionales en los tres niveles de gobierno para el combate a la inseguridad, apoyados en nuevos mecanismos para generar y compartir información e inteligencia.

Uno de los problemas de nuestro país es el que las relaciones entre los estados de la federación son competitivas y no unidas,²² de esta manera, el problema de la inseguridad se ve acrecentado al no tener claridad en el control de la información²³ así como en la puesta en práctica de políticas que permitan un ataque efectivo al problema de la inseguridad.

La falta de coordinación entre las instituciones de seguridad pública, en los tres niveles de gobierno, limitó los alcances del intercambio de información e inteligencia. Además, se dio prioridad al acopio y centralización de la información sin mecanismos de acceso y análisis adecuados. Esta situación impidió que se privilegiara el uso de la inteligencia policial por encima del uso de la fuerza, lo que es un elemento esencial para reducir la violencia y la impunidad.²⁴

Es en este contexto que Plataforma México surge como una herramienta para combatir y prevenir la delincuencia a partir de un sistema nacional de información para llevar a cabo labores de investigación de manera efectiva y eficiente de hechos delictivos en los tres niveles de gobierno, proporcionando

²² Las instituciones encargadas de la investigación del delito y de la procuración de justicia suelen dejar de lado la coordinación y cooperación entre instituciones que buscan garantizar seguridad pública a la sociedad. Conferencia Internacional Sobre Seguridad y Justicia en Democracia. 2011 “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, UNAM, México, agosto, p. 5.

²³ Se requiere de un mayor intercambio de información y cooperación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno en las tareas de seguridad.

Gobierno de la República. 2013, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, p. 31.

²⁴ Conferencia Internacional Sobre Seguridad y Justicia en Democracia, 2011, “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, UNAM, México, agosto p. 13.

información e inteligencia entre las instituciones encargadas de la seguridad, el combate a la delincuencia y el crimen organizado.²⁵

Los Programas Nacionales de Seguridad Pública 2008-2012 y 2014-2018 así como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y 2013-2018 delinean la importancia de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno a partir de la participación de la sociedad en la prevención del delito, la evaluación de las acciones puestas en marcha y la comunicación con las instancias encargadas de la seguridad pública, siendo uno de sus objetivos la generación de inteligencia policial a través de la integración y comunicación de información criminal.

Plataforma México se concibió como una herramienta para contrarrestar los procedimientos y recursos utilizados por el crimen organizado que permitiera que la toma de decisiones se llevara a cabo de manera eficiente y con ello se incentivara la investigación científica de los delitos a través de una policía no sólo reactiva sino también preventiva mediante la utilización de la inteligencia²⁶ como herramienta principal, facilitando la coordinación entre

²⁵ Plataforma México cuenta con herramientas tecnológicas, informáticas y normas de seguridad y acceso para garantizar la integridad, homogeneidad y confiabilidad de la información a partir de estrictos sistemas de monitoreo y seguimiento de usuarios, estableciendo la posibilidad de interconexión de voz, datos, video e imágenes entre las dependencias federales, estados y municipios a partir de Nodos de Interconexión de Comunicaciones (NIT's) en todo el territorio nacional, así como un Sistema de Información Geográfica que permite contar con un servicio de cartografía.

Secretaría de Seguridad Pública, 2007, "Primer Informe de Labores Plataforma México", en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/InformeLabores-plataformamexico.pdf>

²⁶ Plataforma México lleva a cabo labores de inteligencia que se refieren fundamentalmente a "la información importante para la formulación e instrumentación gubernamental que permita mejorar los intereses de seguridad nacional y enfrentar las amenazas a aquellos intereses provenientes de los adversarios potenciales." Una discusión más amplia sobre el concepto de inteligencia se llevará a cabo en el capítulo I de la presente investigación.

Ana María Salazar, 2002, *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, México, Nuevo Siglo Aguilar, p. 53.

instituciones de gobierno en materia de seguridad a partir de la información generada bajo un sistema eficiente de información.²⁷

El trabajo de inteligencia es fundamental para la toma de decisiones adecuadas, utilizando para ello la recolección de datos para su interpretación y análisis, por lo que una de sus funciones principales debe ser el procesamiento de los datos que haga útil la información a los funcionarios gubernamentales.

Plataforma México, como sistema encargado de generar información e inteligencia para combatir la inseguridad, debe basarse en la cooperación de los tres niveles de gobierno para la solución de problemas de inestabilidad interna que beneficien a la población contribuyendo a la procuración de la seguridad ciudadana. El objetivo de la Plataforma México es brindar la infraestructura tecnológica adecuada para interconectar a los diferentes usuarios del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de tal forma que se pueda generar, procesar, almacenar, intercambiar y explotar información en la prevención y combate al delito.²⁸

El uso de los sistemas de información “es una herramienta indispensable para el éxito de programas públicos en la prestación de servicios, supervisión, formulación de políticas y rendición de cuentas.”²⁹ Para poder tomar decisiones aceptables debemos tener en cuenta la manera en que se genera y almacena la

²⁷ Plataforma México da acceso al Sistema Único de Información Criminal (SUIC) compuesto a partir de una red informática automatizada la cual alimenta una base central con información proveniente de los gobiernos federal, estatal y municipal y que cuenta con productos tecnológicos, informáticos y normas de seguridad y acceso para el manejo de la información operativa e inteligencia policial.

Luis Alfonso Villa Vargas (coord.) 2012, “Plataforma México: la expresión tecnológica del nuevo modelo de policía”, *Centro de Investigación y Estudios de Seguridad*, México.

²⁸ Miguel Ángel González Guadarrama, (coord.), 2014, *Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México*, UNAM, Facultad de Economía, septiembre. p. 2.

²⁹ Kathryn E. Newcomer, 1991, “Evaluating Public Sector Information Systems: More Than Meets the Eye”, en *Public Administration Review*, vol. 51, no. 5, Sep-Oct., American Society for Public Administration, p. 377.

información, así como que riesgos³⁰ son aceptables en cuanto al acceso que los distintos actores o instituciones encargadas de generarla, resguardarla y utilizarla puedan llevar a cabo. “El desarrollo que se derive en cuanto a la operatividad intergubernamental en los tres niveles de gobierno, puede hacer variar la seguridad de la información poniendo en riesgo la confidencialidad, integridad y disponibilidad de su sistema”.³¹

El problema básico de un mal sistema de información es la falta de canales adecuados para que ésta sea compartida de manera eficiente entre las instituciones encargadas de la seguridad.³² Esta deficiencia ha dado como resultado un clima de inseguridad al carecer de una coordinación interinstitucional efectiva. Un proceso de evaluación³³ a partir del diseño de los sistemas de información es pertinente ya que es a través de su labor como generadores de información que se toman decisiones que influyen en programas y políticas públicas.

³⁰Estos riesgos pueden producir la variación de algunas de las cuatro propiedades de la información: a)confidencialidad, b)integridad, c)autenticidad, d)disponibilidad. Si el papel se destruye ha disminuido la disponibilidad. Si alguien lee el documento, ha disminuido su confidencialidad, si alguien altera el documento se reduce su integridad mientras que la aparición de una falsificación reduce la autenticidad.

Enrique Daltaubuit, 2005, “La información y su seguridad”, revista *Nexos*, México, 1 de octubre, p. 3. en <http://www.nexos.com.mx/?s=la+informaci%C3%B3n+y+su+seguridad&submit=Buscar>

³¹ Elvira Misfud, 2012, “Introducción a la seguridad informática-Seguridad de la información/Seguridad informática”, 26 de marzo, en <http://recursostic.educacion.es/observatorio/web/ca/software/software-general/1040-introduccion-a-la-seguridad-informatica?start=1>

³² En México se ha llevado a cabo una mala aplicación de las políticas de seguridad a partir de la funesta comunicación y deficiencias en la información que entre agencias se lleva a cabo para su combate. “La ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno [...] ha profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios”.

Gobierno de la República, 2013, *op. cit.*, p. 30.

³³ En el sector público, la mayoría de las evaluaciones de los sistemas de información se han centrado en los sistemas de información financiera. La evaluación de los sistemas, prácticas y operaciones incluye la valoración de los controles internos dentro del entorno en que se desarrolla el sistema de información que asegure la validez, seguridad y veracidad de la información.

Kathryn E. Newcomer, 1991, *op. cit.* p.377

El modelo actual de seguridad³⁴ implica la participación de diversas instituciones federales, estatales y municipales que funcionan de acuerdo a procedimientos y reglas específicos³⁵. Esta diferenciación institucional determina que las diversas fuentes de información se encuentren fragmentadas³⁶ por lo que la uniformidad y coordinación para el combate a la inseguridad resulta en sumo complicado.³⁷ Es bajo este escenario que el trabajo de investigación analizará la eficiencia de la Plataforma México, encargada de generar información e inteligencia en los tres niveles de gobierno, con el objetivo de combatir de mejor manera a la delincuencia y disminuir los índices de inseguridad.

El análisis a realizar permitirá conocer dos objetivos importantes: primero, la eficiencia que la plataforma México lleva a cabo como sistema de información e inteligencia en los tres niveles de gobierno, esto es: si su funcionamiento, operatividad, generación de información e inteligencia, conectividad y disponibilidad de datos es eficiente para el combate a la inseguridad disminuyendo y desincentivando la actividad delictiva. Segundo, si

³⁴ Creciente disponibilidad de recursos para las fuerzas de seguridad y el aparato de justicia., diversas propuestas de reformas legales y adecuaciones a las estructuras administrativas de las instituciones vinculadas a la seguridad, esfuerzos que se ven superados por la realidad y que no se articulan y formulan de manera coordinada y con contenidos pertinentes.

Conferencia Internacional Sobre Seguridad y Justicia en Democracia, 2011, “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y justicia en democracia”, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, p 3.

³⁵ Hoy coexisten en México más de 1,600 corporaciones policiales (federales, estatales y municipales) bajo un sistema legal que genera atomización, falta de profesionalidad y corrupción.

Raúl Benítez Manaut, 2009, “La crisis de seguridad en México”, revista *Nueva Sociedad*, no. 220, marzo-abril, México, p. 176.

³⁶ Una alta centralización de facultades, recursos y decisiones, además de la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y procesos de descentralización inconclusos, han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios.

Gobierno de la República, 2013, *op. cit.*, p. 30.

³⁷ Un aspecto central en materia de seguridad y procuración de justicia es lograr la plena y efectiva colaboración entre Federación, entidades y municipios [...] se requiere de un mayor intercambio de información y cooperación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno en las tareas de seguridad interior.

Ibid. pp. 32, 35.

la generación de información e inteligencia de la Plataforma México en los tres niveles de gobierno puede ser un factor que incentive la seguridad ciudadana donde los habitantes vivan sin temor a su seguridad física, económica, política y social.

Plataforma México requiere un diagnóstico como política pública más allá de su descripción operativa o datos aislados sobre sus áreas presupuestales. Sin embargo, debemos estar conscientes del reto que esto representa ya que La ausencia de bibliografía especializada sobre el tema, que ayude a incorporar la información de la Plataforma México, dificulta conocer con certeza el grado de eficiencia que ésta pueda llegar a tener.

De la misma manera, la información sobre programas o políticas que tienen que ver con aspectos relativos a la seguridad ciudadana resultan insuficientes al no existir un diseño de políticas que engloben las unidades de análisis de la seguridad ciudadana³⁸ de manera integral, lo que arroja como resultado que cada institución ponga en práctica sus propios programas o políticas de manera aislada sin el apoyo o coordinación de otras instituciones.

Para que la ciudadanía goce el pleno ejercicio de sus derechos sociales, es necesario resolver importantes retos vinculados con la forma en que se conceptualizan y se ejercen las políticas públicas [...] los procesos de diseño, gestión, implementación y monitoreo se han trabajado de manera aislada lo que ha derivado en la duplicidad de programas y en una falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.³⁹

³⁸ Los Planes Nacionales de Desarrollo 2007-2012 y 2013-2018 apuntan la necesidad de la participación ciudadana, además de una interrelación entre los tres niveles de gobiernos para el combate a la inseguridad, apoyando sistemas de información eficiente para su combate. Sin embargo, ambos programas contemplan las unidades de análisis de seguridad ciudadana como asuntos de seguridad nacional, consecuencia de ello es la limitación de la participación de la ciudadanía, así como del diseño de políticas públicas eficientes de acción gubernamental en materia de seguridad ciudadana.

³⁹ Gobierno de la República, 2013, *op. cit.*, p. 45.

Las políticas de seguridad, dentro de un enfoque multidisciplinario, deben trazar líneas de acción a partir de un proceso de toma de decisiones interrelacionado en los tres niveles de gobierno que abarque tanto el enfoque punitivo⁴⁰ como preventivo,⁴¹ logrando un equilibrio entre ambos que permita desarrollar políticas de desarrollo económico, político y de bienestar social que se reflejen en el desarrollo integral de los derechos de los ciudadanos y su seguridad.

Los crecientes índices de pobreza, desempleo, baja calidad en la educación y servicios de salud, así como el temor a la seguridad física por parte del ciudadano son los principales problemas que aquejan a nuestro país. La investigación analizará cómo la falta de canales adecuados para transmitir información e inteligencia entre los tres niveles de gobierno ha propiciado un clima adverso que impide el desarrollo de estrategias para combatir problemas de seguridad así como generar mecanismos que incentiven la seguridad ciudadana.

Justificación

La seguridad es una aspiración a la que la ciudadanía tiene derecho. Los desafíos que enfrenta el Estado para brindar un ambiente seguro son enormes,

⁴⁰ Las estrategias de seguridad implementadas por el Estado en el sexenio pasado (2006-2012) como en la presente administración (2012-2018) han privilegiado las acciones punitivas de castigo y combate al crimen echando mano del ejército para labores de seguridad pública, dejando en segundo término el enfoque preventivo que atiende las causas que originan la delincuencia. Poder Ejecutivo Federal, 2007, *op. cit.*, pp. 58-59; Gobierno de la República, 2013, *op. cit.*, p.32.

⁴¹ De acuerdo con José Ramos García, a partir de la gestión ineficaz de prevención del delito, se produce una menor capacidad institucional para prevenir y combatir la inseguridad. El daño al tejido social conduce a problemas de deslegitimación institucional e inestabilidad política como factor amenazante de la seguridad. José María Ramos García, 2007, *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*, COLEF, México.

la amenaza del crimen organizado y el crimen común es el problema principal para el proceso de consolidación de la democracia. Los tres niveles de gobierno deben proporcionar las condiciones necesarias para generar un ambiente de seguridad en el ciudadano.

Las acciones del Estado ante el problema de la inseguridad se han generado mucho más rápido que los datos que los sistemas de información e inteligencia pueden ofrecer, tanto del problema como de sus causas y consecuencias. Así, el conocimiento riguroso acerca de la inseguridad se ve arrollado por la inmediatez y urgencia de una respuesta por parte del Estado.

La preocupación pública del fenómeno de la inseguridad tiene impacto en la imagen de las instituciones, la democracia y la gobernabilidad. La política de combate a la inseguridad se reduce a abordar los fenómenos delictuales en los espacios públicos y violentos ignorando otro tipo de inseguridades que no necesariamente implican violencia pero afectan la calidad de vida del ciudadano (económicas, laborales, sanitarios, ambientales) consecuencia de que los temas del combate a la inseguridad se aborden en la medida que se transforman en un problema político.

Por tanto, la democracia no garantiza la protección contra el crimen, siendo evidentes las consecuencias políticas tales como la militarización de la seguridad, generando que el crimen organizado ponga a prueba el estado de derecho como consecuencia de abordar, con información incompleta, el diseño de las políticas contra la inseguridad produciéndose un debilitamiento de la democracia al no poder imponerse el estado de derecho y el respeto a las leyes por parte del Estado.

El ciudadano se encuentra inseguro frente al crimen y la ola de violencia que viene con ello. Mientras más violento se vuelve México, más desconfianza se produce ante la posibilidad de que el Estado pueda tener éxito en la solución del problema. Las políticas públicas en cuanto al combate a la inseguridad van muy detrás de los acontecimientos, principalmente porque los sistemas de información del Estado son deficientes en cuanto a la generación y transmisión de información e inteligencia en los tres niveles de gobierno.

Es por ello que el estudio de la Plataforma México como organismo encargado de proporcionar información e inteligencia en los tres niveles de gobierno para el combate a los problemas de inseguridad se vuelve imperante como modelo de política pública para dotar al ciudadano de los recursos necesarios para garantizar su seguridad en todas sus dimensiones.

Objetivo General

Analizar la eficiencia de la Plataforma México como herramienta central para el intercambio de información intergubernamental a partir de la generación de información e inteligencia en los tres niveles de gobierno.

Objetivos secundarios

- Revisión conceptual de los términos sistema de información, inteligencia y seguridad.
- Revisión del contexto histórico-político de la seguridad en México; análisis de los modelos de seguridad en los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón Hinojosa.

- Evaluación de la eficiencia de Plataforma México como sistema encargado de generar y transmitir información e inteligencia para la seguridad en México en los tres niveles de gobierno.
- Analizar la importancia de la seguridad ciudadana en los sistemas de información e inteligencia.
- Analizar si la Plataforma México contribuye a fortalecer y profesionalizar a los organismos de seguridad y lograr una gobernabilidad sustentable.

Pregunta de investigación

¿Cuáles son los factores que afectan la eficiencia de la Plataforma México en los tres niveles de gobierno para el combate a la inseguridad?

Hipótesis

La descoordinación entre los tres niveles de gobierno en la manera en que se genera y comparte la información e inteligencia en México, ha provocado que las estrategias de prevención se basen en un conocimiento insuficiente y desfigurado del problema. Por tanto, factores de operatividad, conectividad, capacitación, generación y flujo de la información deben contribuir a eficientar la Plataforma México como sistema encargado de generar información e inteligencia para el combate a la inseguridad a partir de una adecuada coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno.

Metodología

La herramienta metodológica a emplear serán la teoría organizacional y la evaluación de políticas públicas para la revisión de la Plataforma México como sistema de información, así como el modelo de valor añadido de Robert S. Taylor para el análisis, uso y medición para la búsqueda o generación de información por parte de cualquier usuario que la requiera.

Se evaluará a la Plataforma México como política pública a través de categorías analíticas de pertinencia, efectividad, eficacia e impacto en los tres niveles de gobierno que permitan conocer su desempeño de acuerdo a los objetivos planteados en ella. La teoría organizacional permitirá analizar la existencia de factores que pudieran propiciar la duplicidad de información, funciones y responsabilidades del sistema de información (operatividad) así como el análisis de su campo funcional (entradas, procesos y salidas), revisión de subsistemas administrativos, técnicos y estructurales, situar las responsabilidades de toma de decisiones y la solución de problemas a partir de las fuentes de información, diseño y estructura de la Plataforma México.

Variables

Variable Dependiente	Subvariable
Plataforma México	Sistema de Información

Variable Independiente	Subvariables	Indicadores
Política de Seguridad en México	Actividades de prevención social del delito	<p>Programas sociales puestos en marcha.</p> <p>Grupos sociales beneficiados.</p> <p>Administración pública y profesionalización en los tres niveles de gobierno.</p> <p>Evaluación de la eficacia del gobierno en el combate a la inseguridad.</p> <p>Marco legal anticorrupción, imparcialidad judicial y profesionalización y de la procuración de justicia.</p> <p>Índices del sistema de Justicia Penal.</p>
	Institucionalidad	<p>Cifra negra.</p> <p>Porcentaje de personas con confianza y desconfianza en las instituciones.</p> <p>Percepción del desempeño institucional.</p> <p>Índices del sistema penitenciario.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tasa de internos en hacinamiento en los centros penitenciarios del país. - Número de recomendaciones emitidas por la CNDH al Sistema Penitenciario Federal por presuntas violaciones de los derechos humanos por cada 10,000 internos. - Porcentaje de reos condenados por delitos federales y delitos comunes. - Distribución de la población penitenciaria en los reclusorios por tipo de delito.

Seguridad	Seguridad Pública	<p>Número de policías por cada 100 mil habitantes. Tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. Tasa de homicidios vinculados al crimen organizado. Tasa de feminicidios. Tasa de victimización delictiva en personas mayores de 18 años. Percepción de aumento de la inseguridad. (Porcentaje de personas con percepción de inseguridad, miedo y riesgo). Tasa de robo por cada 100 mil habitantes. Principales delitos y modalidades. Concentración de delitos. (tres niveles de gobierno). Presupuesto asignado y ejercido por las instituciones de seguridad. Índices de profesionalización policial. Índices de corrupción. Rendición de cuentas del sistema policial.</p>
Seguridad Ciudadana	<p>Empleo Desempleo Educación Salud Justicia</p>	<p>Acciones transversales y grados de participación con otras instituciones. Tasas de empleo y desempleo. Índices de desarrollo social. Índices económicos. Índices de educación. Índices de salud. Índices de libertades políticas y civiles. Índices de estado de derecho. Índices de corrupción. Índices de rendición de cuentas.</p>
Tecnologías de la información	<p>Utilidad y confiabilidad Resultados Rendimiento Controles de Seguridad</p>	<p>Índices de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso - Adaptabilidad - Precisión - Amigabilidad - Eficacia - Eficiencia - Calidad - Desempeño <p>Organización de seguridad de la información. Cumplimiento de políticas de seguridad. Políticas del sistema de información. Estándares técnicos y procedimentales.</p>
Sistema de información e inteligencia.	Evaluación y seguimiento de la Plataforma México	<p>Diagnóstico (implementación, protocolos de operación, capacitación, conectividad, eficacia del SUIC, generación, flujo y manejo de la información). Consecución de objetivos. Rendición de cuentas (presupuesto asignado y ejercido). Evaluación del Programa Presupuestario R003 y R903 Plataforma México.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Para llevar a cabo la presente investigación, la estructura del trabajo comprenderá los capítulos siguientes:

Capítulo I

Marco teórico y metodológico para el estudio de la seguridad y los sistemas de información e inteligencia en México.

El estudio de los conceptos en ciencia política busca aclarar y/o explicar la complejidad de los fenómenos que se llevan a cabo en el ámbito social a partir de una visión analítica, resultado de una discusión teórico-conceptual del mundo social. En el tema de la seguridad, se han acuñado diversos conceptos para justificar decisiones o para imponer razones de Estado mismas que deben ser delimitadas y reguladas para la preservación de las libertades políticas, sociales, económicas y físicas.

El estudio de la seguridad se ha llevado a cabo bajo un enfoque militar y policiaco donde la preocupación de la seguridad se circunscribe a la defensa territorial del Estado como salvaguarda física del ciudadano, lo cual ha llevado a que se vulneren sus derechos bajo una perspectiva bélica y coercitiva como argumento para la defensa del interés y la seguridad nacional produciendo en la ciudadanía condiciones de inestabilidad económicas, alimentarias, de salud, políticas, culturales y sociales provocando una falla generalizada, por parte del Estado, al no proporcionar condiciones mínimas de seguridad a sus ciudadanos. Lo anterior nos obliga a instalarnos, en cuanto al estudio del tema de la seguridad, en una perspectiva multidimensional.

El capítulo desarrolla los aspectos teórico-metodológicos que dan sustento al trabajo de investigación a partir del desarrollo y explicación del concepto de seguridad, a partir de una visión multidimensional del mismo, en el cual sus unidades de análisis serán el interés nacional, la seguridad pública, la seguridad nacional, la seguridad humana y la seguridad ciudadana. Se lleva a cabo también la conceptualización de lo que es un sistema de información así como del concepto de inteligencia, contrainteligencia e inteligencia estratégica así como una definición teórica acerca de la utilización de la teoría organizacional y de políticas públicas como instrumentos metodológicos para el desarrollo cualitativo y cuantitativo de la investigación.

Capítulo II

Contexto histórico-político de la seguridad en México durante el proceso de transición política en las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox (1994-2006).

Al final de los años ochenta y principio de los noventa los países de América Latina experimentaron diferentes transiciones políticas dentro de las cuales México transitó de un régimen autoritario hacia uno democrático. Si bien esto produjo que se llevaran a cabo elecciones participativas, incluyentes y regulares, no ha sucedido lo mismo con la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos (protección a la vida, la propiedad, la impartición de justicia) vulnerándose éstos, así como sus derechos políticos (libertad de prensa, libertad de expresión, de asociación) enfrentando una serie de obstáculos, errores y fracasos tales como la falta de respeto a las leyes, la

inexistencia de un estado de derecho, el incremento de la delincuencia organizada así como acciones represivas por parte de los cuerpos policíacos y militares.

El uso de la fuerza (militar y policial), el desarrollo de los procesos económicos, laborales, educativos, sanitarios y culturales, así como el reconocimiento de los derechos políticos y sociales, deben ser regulados tanto por los poderes del Estado como por la participación y escrutinio de los ciudadanos. En la medida en que el Estado falle en proporcionar esta estructura básica es que emergerán grupos u organizaciones que, al movilizar recursos económicos y sociales divergentes a las políticas gubernamentales, entrarán en conflicto con el Estado produciendo actos de violencia.

Si bien el narcotráfico es un problema de gran magnitud que afecta al conjunto de la sociedad, la militarización de las fuerzas policíacas, como estrategia de combate a la inseguridad y el crimen organizado, es otro de los problemas que enfrenta nuestro país. El abuso extendido por parte de las fuerzas del orden hacia la ciudadanía es un símbolo de ineffectividad en cuanto a la aplicación de la ley y la desarticulación de grupos del crimen común y organizado. Las amenazas a la seguridad ciudadana representan un grave riesgo para la gobernabilidad y la democracia en México, sin embargo, debido a la debilidad de las estructuras institucionales, el último recurso del Estado ante tal situación de gravedad ha consistido en utilizar a las fuerzas armadas en el combate a la inseguridad.

Este capítulo analizará las estrategias de seguridad implementadas en México, en las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo (1995-2000) y Vicente Fox Quesada (2001-2006), para observar cómo el tránsito a la democracia, lejos de abatir o disminuir los índices delictivos produjo un

aumento en los niveles de inseguridad en México, resultado de las políticas y estrategias implementadas en el combate a la delincuencia, las deficiencias de los sistemas de información e inteligencia así como un uso exacerbado e inadecuado del concepto seguridad nacional lo que provocó no sólo que fracasaran, sino que se mantuvieran y reprodujeran (con sus respectivas adecuaciones) las políticas de combate a la inseguridad sin lograr abatir de manera adecuada y eficiente al crimen organizado, así como el no lograr políticas orientadas al desarrollo y mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Capítulo III

La militarización de la seguridad pública y la estrategia aplicada en contra del crimen organizado en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

En México el crimen organizado se transformó de un problema de seguridad pública a uno de seguridad nacional, en específico el combate al narcotráfico. El grado de violencia y de infiltración institucional en las estructuras gubernamentales en los tres niveles de gobierno encargadas de la seguridad, así como actos de corrupción e intimidación utilizados por los diferentes cárteles traducido en homicidios o ejecuciones, provocó que se le incluyera en la agenda de gobierno como un problema emergente. Los vínculos entre las autoridades y los grupos del crimen organizado, auxiliados por redes de corrupción e impunidad permitieron y promovieron su crecimiento así como el mal diseño y aplicación de políticas públicas de corte reactivo y no preventivo que pudieran atacar las bases del problema.

Las omisiones del Estado contra estos grupos en el pasado dieron pie al desarrollo de sus acciones en el presente. Es decir, el Estado al permitir el crecimiento y desarrollo de la delincuencia organizada no pudo evitar a la vez el crecimiento de la violencia y por lo tanto que el gobierno no interviniera en su enfrentamiento volviéndose indispensable la utilización de la fuerza del Estado para su combate. En esta lógica se habría esperado que actuara con eficacia y bajo criterios de coordinación interinstitucional a través de planes, acuerdos y políticas públicas orientadas a mejorar la seguridad que atacaran el problema en sus causas y efectos generando la cultura de la prevención y no enfocado directamente en acciones reactivas por parte de los aparatos de seguridad.

Las acciones del Estado implementadas durante el gobierno del presidente Felipe Calderón impulsaron políticas de combate al crimen organizado, insertándolo en la agenda de gobierno como tarea prioritaria como consecuencia de los altos índices delictivos así como de inseguridad y violencia, otorgándole un papel protagónico y visible a las Fuerzas Armadas, producto de haber calificado como guerra a la lucha contra los cárteles del narcotráfico.

El capítulo analiza y explica las fallas, aciertos y consecuencias producto de la estrategia de seguridad implementada en la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, la cual contribuyó al aumento de los niveles de inseguridad a partir no sólo de la militarización de la seguridad pública en amplias zonas del país, sino también de las políticas públicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales de la Secretaría de Marina, Secretaría de la Defensa Nacional y Procuraduría General de la República, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 y los Protocolos para el uso de la fuerza, la Preservación de evidencias y la

Presentación de detenidos ante las autoridades, así como de los ordenamientos legales y deficiencias interinstitucionales en los tres niveles de gobierno que minaron y obstaculizaron la generación de condiciones que permitieran un efectivo ejercicio de seguridad ciudadana que promoviera la implementación de acciones preventivas y no de corte reactivo y represivo que se han llevado a cabo hasta el día de hoy.

Capítulo IV

El sistema de información e inteligencia Plataforma México.

Contar con información de calidad es indispensable para la generación de productos de inteligencia que permitan una adecuada toma de decisiones a partir del tipo, calidad y rapidéz con que se genere. Para tal efecto, el Estado y las instituciones a cargo de las labores securitarias deben auxiliarse de la evolución tecnológica que permita no sólo generarla sino compartirla de forma rápida y segura entre los usuarios que de ella dispongan. El combate a la delincuencia debe apoyarse en tareas de prevención, investigación e inteligencia, en las cuales la información juega un papel fundamental para apoyar el ejercicio operativo por parte de las fuerzas encargadas de la seguridad.

Se debe preferir la investigación policial sobre el ejercicio legítimo de la violencia por parte del Estado hacia los grupos de la delincuencia, tanto común como organizada, a través de la generación y procesamiento de información que produzca la inteligencia necesaria para su prevención y combate. Para llevar a cabo tales acciones es imperativo contar con un sistema nacional de información que contenga diferentes bases de datos así como los requerimientos técnicos que permitan a las diferentes instituciones encargadas del combate a la

delincuencia interactuar entre si cruzando e intercambiando información en tiempo real a partir de la implementación de estándares y protocolos tanto normativos como tecnológicos con los diferentes usuarios del sistema a nivel nacional evitando la duplicación y centralización de la información.

Durante la administración del presidente Felipe Calderón se lleva a cabo la implementación del sistema Plataforma México como un sistema de información e inteligencia apoyado en las herramientas tecnológicas más avanzadas para la generación de información e inteligencia que permitiera mejores labores de investigación a través de la interconexión en los tres niveles de gobierno constituido centralmente por el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) el cual se compone de diferentes aplicativos, tales como el Informe Policial Homologado, el Kárdex Policial, registros biométricos, fichas delictivas, sistemas de información geográfica y diferentes bases de datos las cuales incluyen registros vehiculares, información sobre el sistema penitenciario, registro de armas y municiones asignadas a las instituciones de seguridad pública y privadas, registro de instituciones de seguridad privadas, balística forense, registros grafológicos y denuncias ciudadanas, entre otros, desarrollados con el fin de generar inteligencia operativa en tiempo real que permita auxiliar a las investigaciones de seguridad pública a nivel nacional apoyado en más de 500 millones de registros.

El capítulo analiza la consolidación del sistema Plataforma México a través de una red de vanguardia que hiciera posible cumplir con lo anteriormente descrito a través de la instalación de una compleja plataforma de comunicaciones permitiendo compartir información entre las diferentes corporaciones de seguridad del país en los tres niveles de gobierno, a través de Nodos de Interconexión (NIT's), en las diferentes entidades federativas así

como con las dependencias de procuración de justicia. Todo ello monitoreado a través del Centro de Inteligencia de la Policía Federal (CIPF) como nodo central para la explotación de la información contenida en la Plataforma México.

Si bien el capítulo abordará tanto los antecedentes como la operatividad de la Plataforma México, también revisará un tema de importancia fundamental el cual es la seguridad de la información bajo la cual opera el sistema. En este sentido, la seguridad de la información es indispensable para cualquier organización en la conformación de su arquitectura en cuanto a tecnologías de la Información (TI) como medio para el procesamiento y análisis de grandes volúmenes de datos, especialmente tratándose de información clasificada como lo es la contenida en Plataforma México, así como para salvaguardar y llevar a cabo la conectividad requerida a través de la red de telecomunicaciones que permite compartir la información generada por los diferentes aplicativos contenidos en el sistema en tiempo real.

Capítulo V – Primera Parte

Análisis presupuestal del sistema Plataforma México 2008-2016. Evaluación del programa presupuestario Plataforma México periodo 2006-2012.

La administración de la justicia requiere, para su aplicación, de acciones operativas por parte de los cuerpos securitarios, mismos que deben regirse bajo principios éticos y de rendición de cuentas transparentes que permitan no sólo llevar a cabo sus labores de manera eficaz y eficiente sino que contribuyan, a la vez, a generar canales de participación ciudadana con el objetivo de reducir y

evitar actos de corrupción, impunidad y violación a los derechos humanos, todas ellas prácticas que debilitan el Estado de Derecho impidiendo el desarrollo y la aplicación de la ley en condiciones igualitarias así como el resguardo y la permanencia de condiciones securitarias.

El sistema Plataforma México busca articular una política pública que evite la fragmentación del Estado en cuanto a las labores de seguridad y el combate al crimen a nivel nacional en los tres niveles de gobierno a través de acciones de colaboración y coordinación entre sus diferentes instancias securitarias que abonen y garanticen la capacidad de prevención y respuesta hacia objetivos comunes y por tanto aumenten los niveles de eficiencia y eficacia en el combate a la inseguridad a través de labores de investigación. Para llevar a cabo lo anterior, el sistema Plataforma México debe ser evaluado constantemente con el objetivo de identificar aquellas causales que frenen o permitan llevar a cabo los cambios necesarios para continuar con la implementación constante de políticas integrales en materia de seguridad pública.

El sistema Plataforma México, como herramienta de vanguardia tecnológica que se encuentra en evolución permanente, no debe basar su funcionamiento únicamente en este tipo de elementos sino que debe tener en cuenta también el factor humano el cual debe ceñirse a distintos protocolos de ingreso, capacitación, operación, certificación y permanencia, tanto de los usuarios autorizados para operar el sistema, en los tres niveles de gobierno, como de aquellos encargados de recabar la información que alimenta al mismo, permitiendo con ello contar con un flujo de información constante y actualizada para su operación.

La aplicación de diferentes estrategias en materia de seguridad ha significado la asignación de cuantiosos recursos públicos así como la reestructuración y/o, en varios casos, la creación de instrumentos e instituciones que sustenten el andamiaje para el combate a la inseguridad por lo que resulta imperativo contrastar el ejercicio del gasto ejercido contra los resultados obtenidos en el ámbito de la seguridad.

La primera parte del capítulo tiene como finalidad analizar si los objetivos del gobierno en materia de seguridad se han cumplido en función del presupuesto destinado para su cumplimiento a través de la revisión de los principales indicadores de conductas criminales, las tendencias más importantes sobre el destino de los recursos que en materia de seguridad se han llevado a cabo en México en las principales instituciones encargadas de la seguridad así como en el sistema Plataforma México a partir de un análisis de costo-resultados.

Capítulo V - Segunda parte

Evaluación del programa presupuestario Plataforma México periodo 2013-2016. Trabajo de campo y sistematización de datos.

El sistema Plataforma México, en tanto política pública, debe ser permanentemente auditada y diagnosticada con el fin de transparentar y volver más eficiente su operación permitiéndole continuar con la generación de información e inteligencia en seguridad. Para este fin, la segunda parte del capítulo llevará a cabo un proceso de evaluación de la Plataforma México que

tiene como base la revisión de aspectos relacionados con su normatividad (criterios de ingreso y permanencia, promoción, controles de seguridad físicos e informáticos), infraestructura, capacitación, organización y utilización de la información (bases de datos y aplicativos del Sistema Único de Información Criminal SUIC), resultados, colaboración, conectividad y coordinación multinivel, entre otros indicadores.

Lo anterior permitirá analizar si Plataforma México funciona como un sistema de información e inteligencia eficiente, permitiendo un combate efectivo a los grupos criminales o por el contrario cuenta con deficiencias que no permiten su adecuado funcionamiento en los tres niveles de gobierno, requiriéndose para ello una optimización en su desarrollo, a pesar de la cuantiosa asignación de recursos para su puesta en marcha y operación. El resultado de la revisión de los indicadores permitirá discernir si se cumplen los requisitos, objetivos y requerimientos de eficiencia y eficacia en el sistema de información e inteligencia Plataforma México permitiéndole ser una política de calidad que contribuya a disminuir los índices de inseguridad o por el contrario deba reestructurarse para poder llevar a cabo de manera eficiente las labores de seguridad en México.

Capítulo I

Marco teórico y metodológico para el estudio de la seguridad y los sistemas de información e inteligencia en México

Introducción

El estudio del tema de seguridad nos obliga a instalarnos en una perspectiva multidimensional. Es parte de la ciencia política y por tradición su ámbito también ha sido parte esencial de estudios internacionales,⁴² sobre todo en el contexto de la supervivencia de las entidades políticas, ya sea como Estados emergentes o consolidados.⁴³ De ahí la inserción del concepto de seguridad en el ámbito del poder y las estrategias bélicas y coercitivas de los Estados, así como su carácter jurídico en los diseños constitucionales e institucionales, en cuanto a su interpretación por parte de los Estados.

Sin duda el ambiente internacional del siglo XX ha sido un factor determinante a partir de la primera y segunda guerras mundiales en la primera mitad del siglo y la guerra fría en la segunda mitad del mismo.⁴⁴ Estos han sido los factores que han determinado la acepción del concepto de seguridad,

⁴² Para una discusión más amplia sobre este tema, revisar los trabajos de Arnold Wolfers, 1952. "National security as an ambiguous symbol". *Political Science Quarterly*, Vol. 67, núm. 4. p. 483; David A. Baldwin, 1997. "The Concept of security", *Review of International Studies*, 23, British International Association Studies, p. 5. Barry Buzan, 1984. "Peace, power and security: Contending Concepts in the study of international relations", *Journal of Peace Research*, Vol. 21, núm. 2, Special Issue on Alternative Defense, June, p.110.

⁴³ Lawrence Freedman, 1992, "The concept of security" en *Encyclopedia of government and politics*, Vol.2, Mary Hawkesworth and Maurice Kogan (eds.), Routledge, p. 730.

⁴⁴ Lawrence Freedman, 2013, "The transformation of strategic affairs", Adelphi Paper 379. USA.

acotándolo a la noción de “seguridad nacional” y su correspondiente sentido como “interés nacional”.

Sin embargo, el contexto de los últimos veinte años del siglo XX y la primera década del siglo XXI han dibujado un nuevo escenario económico, político, mediático y sociocultural. Un ambiente globalizado que demanda cooperación entre los Estados y que fortalece los valores democráticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales. En este nuevo entorno se hacen visibles los estudios del concepto de seguridad y la necesidad de redefinirlo en la perspectiva de su carácter multidimensional.

La reflexión obliga a distinguir entre los factores que hacen de la seguridad una exigencia de carácter internacional o un requerimiento de naturaleza nacional y, desde esta distinción, establecer cuáles deben ser las instituciones y políticas correspondientes para enfrentar la temática de seguridad ya que las instituciones del Estado no garantizan que se lleven a cabo los derechos políticos de los ciudadanos.

El estudio de la seguridad se ha llevado a cabo bajo un enfoque militar y policiaco, esto como herencia de la guerra fría, donde la preocupación de la seguridad se circunscribe a la defensa territorial del Estado Nación como salvaguarda física del ciudadano, lo cual llevó a que se vulneraran los derechos de los ciudadanos bajo una perspectiva bélica y coercitiva como argumento para la defensa del interés y la seguridad nacional. Esto produjo en la ciudadanía condiciones de inestabilidad económicas, alimentarias, de salud, políticas, culturales y sociales, mismas que fomentaron el crecimiento de los índices de inseguridad a partir de la proliferación de grupos del crimen organizado así como de la inclusión en los mismos de ciudadanos que se encuentran bajo

condiciones de vulnerabilidad provocando una falla generalizada por parte del Estado al no proporcionar condiciones mínimas de seguridad a sus ciudadanos.

El estudio de los conceptos en ciencia política busca aclarar y/o explicar la complejidad de los fenómenos que se llevan a cabo en el ámbito social a partir de una visión analítica, resultado de una discusión teórico-conceptual del mundo social. En el tema de la seguridad, se han acuñado diversos conceptos para justificar decisiones o para imponer razones de Estado, mismas que deben ser delimitadas y reguladas para la preservación de las libertades políticas, sociales, económicas y físicas.

El crecimiento de la delincuencia organizada, altos índices de corrupción, amenazas a la seguridad física, económica, política y social exigen soluciones oportunas, realistas y eficaces que permitan la generación de condiciones las cuales posibiliten al ciudadano el desarrollo armónico de su capacidad individual y social sin temor a la inseguridad. Para lograr esto, se requiere la construcción de un aparato conceptual que nos permita explicar los hechos sociales que generan inseguridad en el ciudadano.

El presente capítulo desarrolla los aspectos teórico-metodológicos que dan sustento al trabajo de investigación a partir del desarrollo y explicación de los conceptos seguridad, sistema de información e inteligencia, así como una revisión metodológica de la teoría organizacional y de políticas públicas.

El capítulo se encuentra dividido en cinco apartados. El primero explica el concepto de seguridad a partir de una visión multidimensional del mismo donde se conceptualizan como unidades de análisis: interés nacional, seguridad pública, seguridad nacional, seguridad humana y seguridad ciudadana. El segundo apartado corresponde a la conceptualización de sistema de información

a partir del modelo de valor añadido de Robert S. Taylor para el análisis, uso y medición que cualquier usuario requiera para la búsqueda o generación de información. El tercer apartado corresponde al concepto de inteligencia como información para la toma de decisiones, orientado por una lógica de Estado, para prevenir inseguridades a la nación a partir del establecimiento de una agenda de seguridad. Finalmente el cuarto y quinto apartados definirán de manera teórica la utilización de la teoría organizacional y de políticas públicas como instrumentos metodológicos para el desarrollo cualitativo y cuantitativo de la investigación.

Seguridad

Seguridad significa la cualidad de seguro, es decir, está ligado a las nociones de garantía, protección, defensa, libertad, salvedad, y tranquilidad ante amenazas. Así la seguridad busca no sólo proteger y auxiliar, sino a la vez, proteger y restablecer.⁴⁵

La seguridad implica una exigencia fundamental del hombre que tiene por objeto controlar su destino y disponer libremente de su propia vida [...] La idea de seguridad está relacionada íntimamente con la percepción de libertad y de orden social. El hombre requiere mayor seguridad en la medida que pretende ejercer plenamente su libertad de manera responsable y cuando valora el orden social establecido que le permite condiciones para su desarrollo individual.⁴⁶

⁴⁵ Marco Garza Salinas A., 2011, *Políticas Públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado*, Biblioteca del Instituto Nacional de Ciencias Jurídicas, UNAM, México, p. 110.

⁴⁶ Salomón Rosas Ramírez, 1998, *La seguridad pública en México: elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal*, (tesis), México, Universidad Iberoamericana, p. 29.

El término seguridad, en un sentido conceptual, ha sido tradicionalmente entendido como la protección física del territorio (integridad territorial) y de ataques militares por otro Estado (ataques a la soberanía). El concepto de seguridad se acota, en principio, como una concepción de la Seguridad Nacional en cuanto a una política de seguridad ante las amenazas que pudieran surgir del exterior, atentando contra el interés nacional del Estado.

Uno de los primeros intentos de desarrollar el concepto de seguridad es el de John Herz en 1950. Para Herz la idea de seguridad se encontraba centrada en la búsqueda competitiva del poder.⁴⁷ El análisis de Herz se concentra en el carácter de los Estados a partir de una visión de seguridad nacional como resultado de las relaciones de poder. Arnold Wolfers (1952), explica que el término seguridad *cubre un amplio rango de metas tan grande que diversos criterios pueden ser interpretados como políticas de seguridad.*⁴⁸ La seguridad apunta a algún grado de protección de valores previamente adquiridos. Para Wolfers, la seguridad es un valor que una nación puede o no tener y a la que puede aspirar en mayor o menor medida. La seguridad, en un sentido objetivo medirá la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, mientras que, en un sentido subjetivo, medirá la ausencia del miedo a que tales valores puedan ser atacados. *La seguridad, después de todo no es más que la ausencia del mal, de la inseguridad, un valor negativo por así decirlo.*⁴⁹

⁴⁷ Barry Buzan, 1984, "Peace, power and security: Contending Concepts in the study of international relations", *Journal of Peace Research*, vol. 21, núm. 2, Special Issue on Alternative Defense, June, 1984, p. 110.

⁴⁸ Arnold Wolfers, 1952, "National security as an ambiguous symbol", *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4, p. 484.

⁴⁹ En este sentido debemos separar la noción de seguridad de la de poder. El miedo a un ataque (seguridad en un sentido subjetivo) no es proporcional a la posición de poder relativa de una nación dada. Esto se puede ver ya que naciones, con un grado menor armamentísticamente se sienten y son, en realidad más seguras, que aquellas con un poder militar más grande.

Ibid., pp. 485, 488.

En Wolfers, la seguridad al referirse a la ausencia objetiva de peligros (amenazas, retos, vulnerabilidades y riesgos) podrá lograrse cuando los peligros a los cuatro elementos mencionados puedan ser evitados, prevenidos, manejados, o adaptados por el individuo, grupos sociales, o las organizaciones regionales y estatales.⁵⁰ En suma, la visión tradicional de la seguridad se encontraba definida a partir de términos militares, donde la preocupación principal residía en la protección del Estado de amenazas a los intereses nacionales. En este sentido, Hans Kelsen la define en 1957 como “la protección del individuo ante el uso de la fuerza por otro individuo”.⁵¹

Durante el periodo de la guerra fría, debida a los conflictos este-oeste, protagonizado por las dos potencias hegemónicas en ese entonces, responsables de finalizar la segunda guerra mundial, y por tanto de un nuevo reordenamiento global en el terreno ideológico y político, los Estados Unidos de Norteamérica y la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS)⁵², los estudios sobre la seguridad fueron realizados, en su mayoría por académicos interesados en políticas militares. Si la fuerza militar era relevante a un asunto, ese asunto era considerado como un asunto de seguridad; si la fuerza militar no era relevante, ese asunto era consignado a la categoría de asuntos políticos menores. “La seguridad ha sido un estandarte para ser exaltado, una etiqueta para ser

⁵⁰ El análisis de Wolfers no dista mucho de una concepción actual en cuanto al concepto de seguridad, en donde proteger y preservar los valores nacionales, en específico la independencia y la integridad territorial, son los valores fundamentales de la seguridad, traslapando así el concepto al de seguridad nacional donde el poder coercitivo es parte fundamental del mismo.

Hans Günter Brauch, 2001, “Concepts of security threats, challenges, vulnerabilities and risks”, *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace 5, p. 63.

⁵¹ Hitoshi Nasu, 2011, “The expanded conception of security”, *Amsterdam Law Forum*, VU, University of Amsterdam, p. 16.

⁵² Esto provocó la confrontación de dos modelos totalmente opuestos (el capitalista y el socialista), lo que llevó a justificar la actuación de ambos Estados para defender y justificar los intereses que ambos países consideraban como legítimos. En este sentido, el concepto de seguridad se adecuó a la justificación que ambos países esgrimían como correcta en aras de sus propios intereses.

aplicada, pero no un concepto para ser utilizado por los especialistas en estudios de seguridad [...] la fuerza militar, no la seguridad, ha sido la preocupación principal de los estudios acerca de la seguridad.”⁵³

El desarrollo del término seguridad se reconceptualizó a partir del fin de la Guerra Fría así como de los procesos de globalización,⁵⁴ convirtiéndose entonces, de una noción de protección contra daños concretos, a una idea social de valores.⁵⁵ Debemos entender a la globalización como la interconectividad amplia, profunda y rápida de la economía, la política y lo social entre individuos, grupos, organizaciones, Estados, además de otros actores relevantes en el sistema internacional.⁵⁶

El término seguridad ha pasado de una conceptualización en el terreno estrictamente territorial y de soberanía del Estado a una concepción más amplia e incluyente que reconoce temas diversos a lo estrictamente militar como la seguridad económica, seguridad ambiental, seguridad en recursos, energía, seguridad alimentaria, bio-seguridad y seguridad en la salud.⁵⁷ Sin embargo, a pesar de que el concepto de seguridad se ha expandido a través de una variedad amplia de referentes, la tendencia a buscar soluciones a amenazas a partir de

⁵³ David A. Baldwin, 1997, “The Concept of security”, *Review of International Studies*, 23, British International Association Studies, p. 9.

⁵⁴ Los procesos de globalización mundial se manifestaron en el afianzamiento de una interrelación comercial, de las comunicaciones y política entre los Estados.

Natalia Ariza, 2010, La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad, *Oasis*, núm. 15, Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/531/53121459003.pdf>

⁵⁵ La reducción del campo semántico que puso al concepto de seguridad en el plano militar como seguridad del Estado justificaba la acción represiva y en muchos casos ilegal de los aparatos encargados de la aplicación de la ley en contra de opositores y movimientos sociales bajo el argumento de proteger los intereses nacionales.

⁵⁶ Nicholas D. Anderson, *Re-defining international security*, Georgetown University, M.A. Security Studies, p. 28.

⁵⁷ Hitoshi Nasu, 2011, “The expanded conception of security”, *op.cit.* p. 18.

recursos militares así como la acotación del concepto seguridad al de seguridad nacional permanece afianzada.⁵⁸

Para encarar los problemas que plantea el siglo XXI, se requiere una definición de seguridad más comprensiva, que abarque el incremento de amenazas, así como el incremento en el número de actores.⁵⁹ Con el fin de conceptualizar el término seguridad, se debe partir de un amplio rango de unidades de análisis que lo mismo van desde un plano individual a global, que a través de un amplio rango de sectores culturales, sociales, económicos, políticos y militares, esto con el fin de no caer en un estado anárquico⁶⁰, entendido como condición fallida hacia el individuo por parte del Estado en cuanto a la procuración de su bienestar que mantengan al ciudadano en un estado constante de miedo en dos sentidos: el primero a nivel individual, en cuanto a violencia por parte de otros individuos, del gobierno o razones de tipo cultural, social, político o económico; el segundo a nivel estatal a partir de tensiones violentas entre el Estado y sus pares.⁶¹ La seguridad de los Estados y las colectividades humanas De acuerdo con Buzan encuentran su incidencia a partir de los siguientes factores: seguridad militar, seguridad política, seguridad económica y seguridad societal.

⁵⁸ Debemos considerar que las amenazas a la seguridad son utilizadas para justificar la suspensión de las libertades civiles.

Nicholas D. Anderson, *Re-redefining international security*, Georgetown University, M.A. Security Studies, p. 38.

⁵⁹ *Idem.*, p. 27.

⁶⁰ Como la pobreza o las enfermedades, la anarquía representará, entonces, la ausencia de un bien deseado, en este caso el orden político, por lo que requiere ser eliminada para provisionarse de ese bien.

Barry Buzan, 1984, "Peace, power and security: Contending Concepts in the study of international relations", *Journal of Peace Research*, vol. 21, núm. 2, Special Issue on Alternative Defense, June, p.116.

⁶¹ *Ibid.*

Por su parte, David Baldwin se pregunta ¿Seguridad para quién, seguridad para qué valores?⁶² que si bien encierran cierta simplicidad, conllevan a su vez un cierto grado de complejidad. En cuanto *para quién*, una amplia variedad de respuestas podría ser aceptable: los individuos (algunos, los más, o todos) lo mismo para el estado o el sistema internacional. La elección dependerá de las particularidades a las que se busquen dar seguridad. En cuanto a la seguridad *para qué valores* responderá a la multiplicidad de valores concernientes a cada actor social, en este caso el individuo y el Estado buscando, en ambos, un bienestar general.⁶³ Baldwin lanza de igual manera una serie de interrogantes pertinentes para la especificación del concepto y su aplicabilidad en las políticas de seguridad que se puedan implementar en un Estado dado a partir de la revisión de las amenazas que cada Estado considere conveniente combatir De acuerdo con su agenda de seguridad: ¿Cuánta seguridad, de qué amenazas, por cuáles medios, a qué costo, en qué periodo?

Sin duda, el estudio del concepto de seguridad es multidimensional en cuanto a la especificación de las amenazas y los valores que busca proteger, por cuáles medios y a qué costo. Seguridad económica, seguridad ambiental, seguridad de identidad, seguridad social y seguridad militar son diferentes formas de seguridad, no así, fundamentalmente, diferentes conceptos. Por otro lado, poder de voto, poder militar, poder económico o el poder de persuasión son diferentes formas del mismo fenómeno social, el poder. Así, “los adjetivos

⁶² El valor de la seguridad será un factor importante como requisito para disfrutar otros valores que se dan a partir de la aplicabilidad de la seguridad tales como la prosperidad o la libertad. El valor de algo no es cualidad inherente del bien en sí mismo, sino como resultado de condiciones sociales externas, oferta y demanda. Una manera de determinar el valor de la seguridad es preguntarnos como sería nuestra vida sin ella. Así, mientras más seguridad se tenga, menor será el valor de incrementar su valor.

David A. Baldwin, 1997, “The Concept of security”, en *Review of International Studies*, 23, British International Association Studies, p. 18.

⁶³ *Idem.*

indican las diferencias mientras que los sustantivos centran su atención en las similitudes.”⁶⁴

Definir la seguridad como un concepto político de manera objetiva y distinguible de otros, debe llevar a que la seguridad nacional forme parte del concepto y no de manera separada. La esfera multidimensional del concepto de seguridad deberá considerar entonces aspectos sociales, políticos, de salud, ambientales y económicos, así como conexiones con problemáticas territoriales y migratorias.

El concepto de seguridad hay que entenderlo en su debida dimensión e importancia [...] Si la acción humana se caracteriza por el ejercicio de la libertad y de la racionalidad los intereses individuales y colectivos deben confluir en el proceso de convivencia social, de tal suerte que la articulación armónica de ambos se oriente para alcanzar el desarrollo político, económico, social y cultural.⁶⁵

La Oficina para Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas⁶⁶ entiende que “la seguridad es una condición en que los Estados consideran que no existe peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso.”⁶⁷

⁶⁴ *Ibid.*, p. 23.

⁶⁵ Salomón Rosas Ramírez, 1998, *La seguridad pública en México: elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal*, (tesis), México, Universidad Iberoamericana, p. 29.

⁶⁶ La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas nació en 1998 como el Departamento de Asuntos de Desarme, que era parte del programa de reforma del Secretario General, según su informe A/51/950 a la Asamblea General. Originalmente, fue creada en 1982 por recomendación de la Asamblea General en segundo período extraordinario de sesiones dedicado al desarme (SSOD II); en 1992 se convirtió en el Centro de Asuntos de Desarme dentro del Departamento de Asuntos Políticos; y a partir de finales de 1997, pasó a ser el Departamento de Asuntos de Desarme hasta el año 2007, cuando se transformó en la actual Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA).

Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. “UNODA-Introducción.” Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/es/introduccion/>

⁶⁷ Marco Garza Salinas A., 2011, *Políticas Públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado*, Biblioteca del Instituto Nacional de Ciencias Jurídicas, UNAM, México. p. 111.

Emma Rotchild⁶⁸ describe las direcciones hacia las que se ha extendido la seguridad a partir de los años noventa. De manera vertical, la seguridad ha experimentado cambios en sentido “hacia abajo” como el paso de la seguridad del Estado a la de los individuos y “hacia arriba” de la seguridad del Estado al sistema internacional. De acuerdo con Rotchild, el concepto de seguridad se ha extendido horizontalmente al contemplar nuevos tipos de seguridad (política, económica, social o medioambiental) y en el cual los actores responsables de la seguridad se han multiplicado, compartiendo el Estado la responsabilidad de la seguridad con nuevos actores (instituciones internacionales, gobiernos locales y regionales, ONG’s, opinión pública y las fuerzas del mercado).

La seguridad puede ser definida entonces como: “Un proceso de construcción social con el propósito de alcanzar una situación social, política y económica favorable para el desarrollo de la persona y la sociedad.”⁶⁹

A partir de ello podemos argumentar que el concepto seguridad reviste un carácter multidimensional donde el interés nacional, seguridad pública, seguridad nacional, seguridad humana y seguridad ciudadana serán unidades de análisis que incluyan no sólo los problemas de defensa militar y soberanía del Estado sino las amenazas a los derechos políticos, sociales, económicos e individuales de los ciudadanos por lo que una clarificación sobre estos conceptos se vuelve pertinente.

⁶⁸ Emma Rotchild, 1995, “What is Security?” *The Quest of World Order*, *Daedalus*, vol. 124, núm. 3, MIT Press, disponible en <http://www.jstor.org/stable/20027310>

⁶⁹ Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, “Informe Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana-Argentina, Guía para la Evaluación del sector de Seguridad Ciudadana BID-REI/SO1. Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay”, BID, p. 7.

Interés Nacional

El moderno sistema de Estados, producto de la paz de Westfalia⁷⁰, hace de ellos los grandes actores en el plano internacional en el cual, el criterio directivo de la política exterior ha sido el interés nacional.⁷¹ De acuerdo con Stephen Krasner, la paz de Westafila sienta las bases de soberanía legal internacional en donde “un Estado goza de soberanía legal internacional cuando es reconocido como un igual por los restantes Estados o sujetos internacionales.”⁷² La norma básica de la soberanía legal internacional consiste en que el reconocimiento se extiende a entidades, a Estados, con territorio y autonomía jurídica formal.⁷³

Sin embargo, el propio Krasner reconoce que los Estados nunca han disfrutado de un grado amplio de soberanía atribuido por lo que es difícil que gocen de las propiedades que se relacionan con ellas tales como territorio, reconocimiento, autonomía y control. Sostener lo contrario significa para este autor un acto de hipocresía organizada. Así, la soberanía Westfaliana se referirá

⁷⁰ La paz de Westfalia, suscrita en 1648 por los tratados de paz de Osnabrück y Münster, por los cuales finaliza la guerra de los Treinta años en Europa Central y la guerra de los Ochenta años entre España y los Países Bajos, sienta las bases de un sistema de Estados fundado en la soberanía, la territorialidad, la igualdad jurídica entre los Estados y la doctrina de no intervención en los asuntos internos de un Estado soberano.

Juan José Bremer, 2013, “La Paz de Westfalia y su contexto histórico”, *De Westfalia a Post-Westfalia, Hacia un Nuevo orden internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 5-30.

⁷¹ Alejandro Muñoz-Alonso, 2006, “Política Exterior e Interés Nacional”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 10, abril/junio, Universidad San Pablo-CEU, España, p. 133, disponible en http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423150049politica-exterior-e-interes-nacional.pdf

⁷² Antonio Rivera García, 2003, “Reseña de Soberanía, hipocresía organizada”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 5. núm. 9, España, p. 2, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/282/28250912.pdf>

⁷³ *Idem.* para una revisión más detallada véase: Stephen D. Krasner, 2001, “Soberanía, hipocresía organizada”, Barcelona, Paidós.

a “las organizaciones políticas que se fundan en la exclusión de protagonistas externos en la estructura de autoridad de un territorio dado.”⁷⁴

El periodo de entreguerras y la segunda Guerra Mundial destacaron el papel del poder en el gobierno de la sociedad internacional. Al final de la misma y durante la guerra fría se asentó el concepto clásico de interés nacional sobre la base de la teoría de la *estabilidad hegemónica*.⁷⁵ El interés nacional, estará fundado a partir de las metas de política exterior que se traza un Estado. Por tanto, las acciones estatales estarán orientadas fundamentalmente a procurar ventajas para sí mismo, procurando aumentar los niveles de poder con el fin de mejorar sus posiciones relativas frente a otros Estados expresándose a través del principio de interés nacional.

Etimológicamente puede definirse *interés*⁷⁶ como una preocupación natural y/o general, así como tener un derecho objetivo sobre algo⁷⁷ mientras que la acepción de nación determina la forma en como el Estado liga a los

⁷⁴ Krasner afirma que el concepto de soberanía se aplica de cuatro maneras distintas: soberanía legal internacional referida al reconocimiento mutuo entre entidades territoriales con independencia jurídica, la soberanía westfaliana, la soberanía interna como la organización formal de la autoridad política de un Estado y la capacidad de las autoridades públicas de ejercer el control efectivo dentro de sus fronteras y la soberanía interdependiente como la capacidad de regular el flujo de informaciones, ideas, bienes personas, sustancias contaminantes o capitales a través de las fronteras del Estado en cuestión.

Gilberto Alvide, 2009, “Hipocresía internacional organizada: la soberanía según Stephen Krasner”, revista *Estudios Políticos*, núm 28, sexta época, septiembre-diciembre, UNAM, México, p. 208.

⁷⁵ La teoría de la estabilidad hegemónica, postulada por Robert Keohane, tiene dos proposiciones capitales: que el orden de la política mundial es creado, típicamente, por un único poder dominante, mientras que la segunda es que el mantenimiento del orden requiere una hegemonía continua, por tanto, esta teoría postula que el sistema internacional es más propenso a permanecer estable cuando una nación-estado es la potencia predominante en el mundo. Para una discusión más amplia sobre el tema véase: *Robert Keohane, 1980, "The theory of hegemonic stability and changes in International Economic Regime, 1966-1977", USA.*

⁷⁶ El Diccionario de la Real Academia Española refiere que interés proviene del latín *interesse* que quiere decir importar. Está formada por dos vocablos: *inter* (entre) y *esse* (ser), Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, “Interés”, 2016, disponible en <http://dle.rae.es/?id=LtgQXGI>
El interés entonces será “lo que está entre”. Fernando Savater menciona que el interés será lo que está entre las personas, ligados a aquéllos con los que compartamos un interés y desligados de quien tenga intereses diferentes, *Diccionario Etimológico*, “Etimología de Interés”, 2016, disponible en <http://etimologias.dechile.net/?intere.s>

⁷⁷ Rubén Herrero de Castro, 2010, “El Concepto de Interés Nacional” en *Evolución del Concepto de Interés Nacional*, Monografías del CESDEN 115, Edit. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. España, p. 19.

ciudadanos (a partir de la identidad nacional)⁷⁸ de los miembros de otros estados brindando legitimidad a los actos del poder público.⁷⁹ La naturaleza y contenido concreto del interés nacional dependerá del contexto político y cultural dentro del cual se formulan las políticas.⁸⁰

Henry Kissinger subraya cómo las primeras formulaciones de la idea de interés nacional aparecen relacionadas con los conceptos *balance of power* en donde cada Estado, al perseguir sus propios intereses egoístas, contribuye de alguna manera a la seguridad y progreso de los otros y la *raison d'état*⁸¹ en cuanto a la preservación del Estado como un bien moral y una unidad de organización política optando por la alternativa de dejar de lado el debido respeto a la ley, la religión o la moral en la defensa del interés público escudándose en el interés nacional.⁸²

Para Arnold Wolfers el interés nacional "... sugiere una dirección política que puede distinguirse entre varias más que se ostentan como alternativas. El interés nacional significa que dicha política ha sido creada para promover

⁷⁸ La Identidad Nacional es una consciencia social que da sentido de equivalencia y pertenencia del individuo y su comunidad con el Estado Nacional, y se diferencia de otros Estados, afirmando su unión o independencia ante otras comunidades, en función de rasgos específicos; la fuerza integradora fundamental de esta unión es su historia común, reforzada mediante estructuras políticas, económicas, culturales y sociales. Secretaría de la Defensa Nacional, "La identidad nacional, pilar fundamental de la seguridad nacional". Colegio de la Defensa, México, p.1, disponible en http://www.sedena.gob.mx/pdf/art_int/ident_nal_segna1.pdf

⁷⁹ Hilda Aburto, 1994. "El Interés Nacional (Planteamiento Estratégico)", *Revista de Administración Pública*, núm. 86, INAP., p. 85, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/86/pr/pr5.pdf>

⁸⁰ Manfred Wilhelmy Von Wolff, 1986, "El interés Nacional", *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 10, Chile, p. 560, disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/189-708-1-PB.pdf>

⁸¹ Kissinger cita el *Testamento Político* del Cardenal Richelieu en donde afirma que "*en materias de Estado aquel que tiene el poder a menudo tiene también el derecho y aquel que es débil puede sólo con mucha dificultad evitar que se le considere equivocado en la opinión de la mayoría de la gente*", y concluye que ésta máxima ha sido raramente contradicha hasta hoy en día.

Henry Kissinger, 1994, *La Diplomacia*, Ediciones B., España, pp. 58-65.

⁸² Rubén Herrero de Castro, *op. cit.*, p. 22;

Carlos Ortiz de Rozas, 2010, "El interés Nacional", *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Argentina, p. 8, disponible en <http://www.ancmip.org.ar/user/files/11%20Ortiz%20de%20Rozas.pdf>;

demandas adscritas a la nación y no a los individuos.” Destaca que la política somete otros intereses a los de la nación.⁸³

En este sentido, Frederick Hartman define los intereses nacionales como “las cosas que los Estados tratan de proteger o conseguir frente a otros Estados”⁸⁴ dividiéndolos en dos categorías: intereses vitales⁸⁵ y secundarios. Los primeros serán aquellos que el Estado está dispuesto a proteger y defender bajo cualquier riesgo o amenaza por afectar a su propia supervivencia y que dan contenido al Estado (territorio, soberanía e independencia y población).⁸⁶ Los secundarios son los que lograría individualmente a través de medios que no involucren el uso de la violencia, tales como canales diplomáticos, comerciales o planteamientos de quejas ante organismos internacionales.⁸⁷ De acuerdo con Hartman, si los Estados tienen intereses contrapuestos no hay posibilidad de que se resuelvan por la vía diplomática. Por tanto, sin la existencia del Estado (con sus elementos de población, territorio y organización política soberana), no podría realizarse interés nacional alguno. “El mantenimiento de la existencia de la comunidad es, por consiguiente, considerado como la primera de las metas que deben constituir el interés nacional.”⁸⁸

⁸³ Arnold Wolfers, 1952, *op.cit.* p. 484.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁵ Los intereses vitales estarán ligados a la existencia de la comunidad, mismos que al no lograrse conducirán a la desintegración de la misma. Los intereses vitales se manifestarán a través de los anhelos de soberanía, independencia, integridad territorial, sistema de vida, desarrollo cultural y material capaces de proporcionar bienestar a la comunidad.

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, “Interés Vital”, Honduras, 2004, p. 1, disponible en <http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/Enero2004/pdf/spa/doc5048/doc5048-c2.pdf>

⁸⁶ Luis San Gil Cabañas, 2010, “Intereses que afectan el orden internacional, la seguridad y el respeto de los derechos humanos”, *Evolución del Concepto de Interés Nacional. Monografías del CESEDEN 115*, Ministerio de Defensa. España, pp. 145-147.

⁸⁷ Carlos Ortiz de Rozas, 2010, “El interés Nacional”. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Argentina. p. 7, disponible en <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/11%20Ortiz%20de%20Rozas.pdf>

⁸⁸ Manfred Wilhelmy Von Wolff, 1986, “El interés Nacional”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 10, Chile, p. 565, disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/189-708-1-PB.pdf>

Para entender a cabalidad el concepto de interés nacional es pertinente revisar las perspectivas del realismo y el liberalismo como principales corrientes teóricas que le brindan sustento. Hans Morgenthau⁸⁹ es el principal impulsor de la corriente realista señalando que el interés nacional sólo puede definirse en términos de supervivencia y poder.

De acuerdo con los principios del realismo “... la política exterior y la diplomacia deben tener como objetivo principal, la definición, protección, promoción, defensa y consecución de los intereses nacionales[...]en el cual los Estados dependen sólo de ellos para garantizar su seguridad.”⁹⁰

El liberalismo por su parte, de acuerdo con Francis Fukuyama⁹¹ como principal ideólogo, manifiesta que un mundo compuesto por democracias liberales no incentiva guerras al reconocer las naciones democráticas de forma recíproca su legitimidad.

De acuerdo con los principios del liberalismo:

[...]la sociedad internacional comienza a reducir el egoísmo de los Estados replanteando sus estrategias de acción en un marco de globalización política y económica[...]los intereses nacionales deberán reformularse y ponerse al servicio del bienestar y el progreso económico y político de la sociedad internacional[...]La fuerte influencia de los principios de la economía de mercado en los postulados liberales lleva a plantear intereses nacionales que descansan sobre las premisas liberales económicas del Estado y el libre comercio.⁹²

⁸⁹ Para una discusión más amplia sobre el trabajo de Morgenthau véase Hans Morgenthau, 1986, *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Lationoamericano, Buenos Aires.

⁹⁰ Rubén Herrero de Castro, *op. cit.*, p. 24.

⁹¹ Para una discusión más amplia sobre el trabajo de Fukuyama véase Francis Fukuyama, 1992, *El fin de la historia y el último hombre*, México, Planeta.

⁹² Rubén Herrero de Castro, *op. cit.*, p. 27.

Si el *realismo* establece que los Estados coexisten en un escenario donde la principal característica es la lucha por el poder, estos Estados actuarán en base a sus propios intereses precisamente por la posesión o aumento de ese poder para ser capaces de sobrevivir como entidades autónomas y satisfacer las necesidades de su población. El *liberalismo* establece la promoción del capitalismo y la democracia liberal como claves para erradicar los comportamientos violentos que pudieran surgir a partir de una interpretación egoísta de los intereses nacionales.

Una tercera visión, la *constructivista*, expone que el interés nacional es “el resultado de ideas compartidas, identidad nacional y prácticas normativas”. Para los constructivistas los intereses nacionales de los Estados “se forman dentro de un contexto cultural como resultado de la interacción social.”⁹³

De acuerdo con estos planteamientos, la política exterior y la diplomacia deben tener como objetivo principal, la definición, protección, promoción, defensa y consecución de los intereses nacionales. Si bien es cierto que estas teorías nos aproximan a una definición conceptual del interés nacional, debemos tener en cuenta los procesos de globalización que en el siglo XXI han afectado la naturaleza de los Estados lo cual ha llevado a que los intereses nacionales se adapten a procesos de globalización política y económica.

Bajo este punto de vista, podemos definir al interés nacional como:

Aquel que tiene por objeto el mantener la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, así como asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos y la consecución de un orden internacional, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos acordes con los intereses

⁹³ *Ibid.*, p. 28.

supranacionales de las organizaciones internacionales a las que pertenezca un Estado.⁹⁴

Los intereses nacionales “deben ser fijados en términos simples y generales para suscitar un vasto e indispensable consenso, ya que, en definitiva, han de reflejar metas de extraordinario valor para una nación y para su pueblo.”⁹⁵ Por tanto, los intereses nacionales (ya sean políticos, económicos, territoriales, culturales, mercantiles o militares) deben estar dados en base a políticas de Estado y no por decisiones del gobierno en turno que aseguren su continuidad aún a pesar de alternancia en el poder.

La aceptación del concepto de seguridad en su carácter multidimensional, permite identificar los ámbitos en que se desarrollan los antagonismos transnacionales y las áreas en las que se requiere énfasis para garantizar la seguridad del Estado en cuanto a amenazas externas a su integridad política y territorial y que, en caso de producirse tales amenazas, el Estado cuente con medios políticos y militares apropiados para conjurarlas y protegerlas.⁹⁶

Seguridad Pública

La seguridad pública es una de las exigencias más sentidas de la ciudadanía por lo que necesita ser atendida de manera oportuna y eficiente por parte del Estado ya que forma parte esencial del bienestar del individuo en

⁹⁴ Juan Escrigas Rodríguez, 2010, “Análisis comparativo del concepto de interés nacional”, en *Evolución del Concepto de Interés Nacional*, Monografías del CESEDEN 115, Ministerio de Defensa, España, pp. 54-55.

⁹⁵ Carlos Ortiz de Rozas, *op cit.*, p. 10.

⁹⁶ Manfred Wilhelmy Von Wolff, 1986, “El interés Nacional”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 10, Chile, p. 566, disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/189-708-1-PB.pdf>

sociedad. El Estado debe generar las condiciones que permitan al individuo realizar sus actividades fuera de peligro.⁹⁷ El estado de derecho debe generar las condiciones que permitan al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos estarán exentos de peligro, daño o riesgo.

El Estado, a través de la coordinación de actividades como la prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente en la vida social salvaguarda la integridad y derechos de las personas preservando sus libertades a través del mantenimiento del orden y la paz públicos. En principio se contaba con la noción de orden público, entendido éste como “un estado de legalidad normal en el que la autoridad ejerce sus atribuciones y los gobernados obedecen sin protesta.”⁹⁸ Sin embargo, este término resultaba insuficiente por lo que el concepto de seguridad pública se vuelve más incluyente al garantizar no sólo el orden público sino el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad.

Sergio García Ramírez (2002) define a la seguridad pública como “una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.”⁹⁹ De acuerdo con la OEA “el concepto de seguridad pública ha venido a ser entendido a partir de una

⁹⁷ La seguridad es un valor supremo del derecho, que en su aspecto subjetivo denota la convicción interna del individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataques violentos, o que si éstos llegaren a producirse será protegido. Dicha convicción encuentra su fundamento en la existencia real y objetiva de un orden social organizado.

José Antonio González Fernández, 2000, “La seguridad pública en México”, *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, Universidad Iberoamericana UNAM y PGR, México, p.127.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ Sergio García Ramírez, 2002, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñalosa y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, p. 81.

perspectiva más compleja que en décadas pasadas. Las amenazas de seguridad van más allá de la esfera militar tradicional para incluir problemas que tienen un impacto directo en la vida de las personas, como son la violencia de pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas, las armas de fuego, o de seres humanos.”¹⁰⁰

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define a la seguridad pública en su Artículo 21, como:

[...]una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.¹⁰¹

Por su parte la Ley General del Sistema de Seguridad Pública la define como:

[...]una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las

¹⁰⁰Organización de Estados Americanos, 2015, “Seguridad Pública”, disponible en http://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp

¹⁰¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 21, 29 de Enero de 2016, México, disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10556>

respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰²

De lo anterior se desprende que la seguridad pública constituye una función del Estado que le corresponde proveer a todas las esferas de gobierno, Federación, entidades federativas y municipios. Esto significa que se trata de una facultad constitucional que ejercen cada una de las esferas de gobierno en diversos grados y medidas, de acuerdo con la distribución de competencias que determina el Congreso de la Unión mediante la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁰³ que establece las bases de coordinación en la materia. El artículo 3º de esta ley refiere los fines específicos del Estado en cuanto a las funciones de seguridad pública:

La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.¹⁰⁴

De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: La seguridad pública tiene el objetivo de hacer prevalecer el orden público evitando toda clase de violaciones del fuero común. Su objetivo

¹⁰² *Ley General del Sistema de Seguridad Pública*, Artículo 2, 17 de junio de 2016, México, disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/LGSNSP.pdf>

¹⁰³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 73, 03 de febrero de 2015. El Congreso tiene facultad: XXIII. para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

¹⁰⁴ *Ley General del Sistema de Seguridad Pública*, Artículo 3, 17 de junio de 2016, México, disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/LGSNSP.pdf>

será garantizar que la ciudadanía pueda lograr su bienestar dentro del respeto al orden jurídico.¹⁰⁵

Marta Silvia Moreno enuncia que la seguridad pública tiene como fines prioritarios:

Mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas y sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los Reglamentos gubernativos y de policía, colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en caso de siniestro y desastres, es muy amplia la gama de actividades que realiza y todas son fundamentales para la estabilidad de un país, cualquiera que falle, propicia la inseguridad de la población con las consecuencias negativas que hemos venido padeciendo en los últimos tiempos.¹⁰⁶

Es importante manejar un concepto claro de seguridad pública. Para entenderlo a cabalidad es importante revisar los valores y la base institucional sobre la cual descansa el concepto.

Cuadro. 1

Valores y base institucional de la Seguridad Pública	
Valores	
Vida e integridad de la persona	La vida como valor supremo de todo ser humano y por tanto el primero y principal valor que debe ser objeto de protección, tanto de la integridad física como de una adecuada protección jurídica y material por parte del Estado.

¹⁰⁵ Las violaciones al fuero común se refiere a la violación de la aplicación territorial de las leyes de las entidades federativas cuando se comete algún delito, en función de lo que se tenga tipificado en el respectivo código penal estatal.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/faq/incidencia-delictiva.php>

¹⁰⁶ Martha Silvia Moreno Luce, 2004, "La seguridad Pública, los derechos humanos y su protección en el ámbito internacional", Letrasjuridicas.com, vol. 9. p. 4, disponible en <http://letrasjuridicas.com/Volumenes/9/moreno9.pdf>

Derechos y libertades de las personas	La tutela de los derechos humanos y la preservación de sus libertades implica la protección de los individuos frente al Estado (la población encuentra protegidos sus derechos y libertades contra cualquier acto de autoridad) reconociendo los derechos fundamentales de todo individuo (esos que le son inherentes) y que reclama ante el ordenamiento jurídico por su simple calidad de ser humano.
Orden y paz públicos	El orden público es el sustento de la cohesión social que motiva la existencia del Estado. Su preservación es requisito esencial para la conservación y desarrollo de las libertades y derechos del individuo como ser social. El objetivo principal será la conservación del Estado de derecho.
Base institucional.	
Función Estatal de Seguridad Pública en cuatro ámbitos principales.	
Prevención y vigilancia	Implica atacar las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales así como formular políticas y realizar programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos junto con la participación integral de la ciudadanía.
Procuración de Justicia	Se referirá a representar a la sociedad, defender el Estado de derecho, ejercer acción penal contra quienes transgredan el orden jurídico y social cometiendo un delito o no ejercerla cuando así lo disponga la ley. Esta labor se llevará a cabo a través de las Procuradurías de Justicia (órgano investigador) a través del Ministerio Público y los cuerpos policiacos bajo su mando. ¹⁰⁷
Administración de Justicia	Se refiere al papel del Ministerio Público ya no como órgano investigador sino en su papel de acusador con el ejercicio de la acción penal. El Ministerio Público al dar cuenta a la autoridad judicial de la comisión de hechos delictivos y sus posibles autores deberá seguir el proceso previsto en los ordenamientos legales, otorgando al probable responsable la plena garantía de defensa consagrada en la Constitución.

¹⁰⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21, *op. cit.*

Reinserción Social	El fin principal de la pena como sanción que se impone al responsable de la comisión de un delito es su readaptación. La pena no tendrá una función retributiva que sustituya la venganza social, sino colocar al infractor en condiciones que le permitan reingresar a la sociedad.
--------------------	--

Fuente: elaboración propia con datos de José Antonio González Fernández, 2000, "La seguridad pública en México", *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM y PGR, México, pp. 128-134, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf>

El cuadro uno nos muestra que los valores tienen la función de crear y conservar las condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de seguridad sin trasgredir las libertades y los derechos de los demás permitiendo desarrollar a plenitud las aptitudes y capacidades de los ciudadanos. La base institucional que descansa sobre los cuatro ámbitos expuestos en el cuadro tiene como finalidad desarrollar los principios conforme a los cuales los tres niveles de gobierno coordinen sus recursos, esfuerzos y acciones en el campo de la seguridad pública.

Así, la función de seguridad pública tendrá dos fines:

- Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos siendo los sujetos de protección las personas consideradas individualmente, en sus libertades, en su integridad física y en sus derechos patrimoniales.
- Instrumentarse a través de las sanciones de las infracciones administrativas, la prevención y persecución de los delitos, así como de la reinserción social de los delincuentes.¹⁰⁸

En materia de seguridad pública, la distribución y el ejercicio de las competencias se articulan en torno a un sistema específico. De esta suerte, el

¹⁰⁸ Herramientas de carácter coactivo, es decir, instrumentos orientados a que prevalezca el monopolio legítimo del uso de la fuerza de la autoridad del Estado.

Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno a través de conferencias nacionales¹⁰⁹ conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública. La instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en dicho sistema es el Consejo de Seguridad Pública.¹¹⁰

La función de seguridad pública debe encontrarse vinculada a la idea de participación. La seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad, exige la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno. Ante una anomia¹¹¹ de seguridad, los ciudadanos deben centrar gran parte de sus esfuerzos en la defensa de sus bienes y derechos. La crisis de la seguridad pública es consecuencia de la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones responsables de la seguridad y la procuración de justicia.

Con frecuencia, el ámbito de la seguridad pública se vincula e incluso se confunde con el de seguridad nacional por lo que, una delimitación conceptual de éste último se vuelve pertinente.

¹⁰⁹ El artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que dicho sistema se integra, entre otras instancias, por las conferencias nacionales de procuración de justicia; de Secretarios de Seguridad Pública; del Sistema Penitenciario; y de la Seguridad Pública Municipal. En dichas conferencias están representadas autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales.

¹¹⁰ El Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública recae en el Presidente de la República y sus integrantes son, por parte de la Federación, los secretarios de Gobernación (quien sule al presidente en sus ausencias) de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública (el 2 de enero de 2013, se publicó en el DOF una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Federación, mediante la cual desaparece la Secretaría de Seguridad Pública transfiriéndose su competencia a la Secretaría de Gobernación) y el Procurador General de la República; por parte de las entidades federativas, los Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y finalmente, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien depende directamente del Presidente de la República y representa al órgano operativo del Sistema.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/consejo-nacional.php>

¹¹¹ La concepción de anomia, desde un punto de vista social, es elaborada en principio por Durkheim y Parsons, después desarrollada por Robert Merton, donde se afirma que el comportamiento delictuoso está condicionado porque la sociedad no brinda a ciertos individuos los medios legales necesarios para alcanzar el bienestar material ofrecido por ella misma.

Seguridad Nacional

En un sentido conceptual, el término seguridad ha sido tradicionalmente entendido en la protección física del territorio (integridad territorial) de ataques militares por otro Estado (ataques a la soberanía). El concepto de seguridad se acota, en principio, como una concepción de la seguridad nacional, en cuanto a una política de seguridad ante las amenazas que pudieran surgir del exterior atentando contra el interés nacional del Estado.

La noción de seguridad nacional fue impulsada a partir de la Guerra Fría debido a los conflictos este-oeste protagonizados por los Estados Unidos de América y la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (hoy Rusia) lo cual se tradujo en una confrontación de dos modelos diametralmente opuestos y la necesidad de justificar la actuación del Estado para defender los intereses que ambas potencias consideraban legítimos.¹¹² El concepto de seguridad nacional¹¹³ “fue hecha a la medida necesaria para justificar la destrucción política e incluso física del llamado *enemigo interno*”.¹¹⁴ Esta estrategia dio lugar a los llamados Estados de Seguridad Nacional en los cuales correspondió a las fuerzas armadas la conducción del proceso político mediante regímenes

¹¹² La concepción inicial que acompañó a la seguridad nacional fue netamente militarista, por la simple razón que estaba orientada a frenar el avance del bloque oriental alrededor del mundo.

Gral. Brig. DEM. Jaime González Ávalos, 2013, “La seguridad interior en México: concepto y campo de acción. Confusión con el concepto y el campo de acción de la seguridad pública”, en *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, abril-junio, vol. 34, núm. 2, México, p. 16.

¹¹³ La seguridad nacional se construyó alrededor de problemas de defensa militar ante amenazas internas y externas y fue considerada generalmente análoga a los conceptos de defensa nacional, seguridad interior y seguridad exterior.

Antonio López Ugalde, “Seguridad Nacional: razón de Estado contra razón jurídica”, revista *Bien Común y Gobierno*, ITAM, vol. 7, núm. 77, mayo 2001, p. 40.

¹¹⁴ Gabriel C. Vázquez Pérez. “La seguridad y crisis del estado de Derecho”, *Ibid.*, p. 25.

autoritarios cuya justificación se basó exclusivamente en la salvaguarda de la unidad nacional y los intereses nacionales.¹¹⁵

De acuerdo con Athanasios Hristoulas, la concepción tradicional de seguridad nacional está guiada a través de la teoría realista y la teoría global. La primera asume que el sistema internacional es un ambiente hostil en el que los Estados se encuentran en constante competencia, por lo que las principales amenazas a la seguridad nacional serán otros Estados y su búsqueda por el poder y riqueza.¹¹⁶ La visión realista extrae dos conclusiones: a) la seguridad nacional y la soberanía son esencialmente la misma cosa; la seguridad nacional se convierte en la habilidad del gobierno para controlar el territorio del Estado en contra de una agresión y b) la seguridad nacional es un bien de suma-cero; si un Estado tiene más de ella, otro Estado tendrá menos.¹¹⁷ La segunda argumenta que la Posguerra Fría produjo un nuevo conjunto de peligros y amenazas, muchas de las cuales no pueden combatirse con el desplazamiento de tropas (problemas económicos, ambientales, sanitarios, Estados débiles o colapsados,

¹¹⁵ Antonio López Ugalde, *op cit.*, p. 40.

El concepto de interés nacional es anterior al de seguridad nacional al que le brinda sustento. Hans Morgenthau señala al interés nacional como la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados, para este autor, el interés nacional de un Estado sólo puede definirse en términos de supervivencia y poder. Para una discusión más amplia sobre el interés nacional véase: Hans J. Morgenthau, 1948, *Politics among nations. The struggle for Power and peace*, Mc. Graw Hill.

El interés nacional como base de la seguridad nacional, depende de la solidez y capacidad de coordinación que la política le puede proporcionar. Esta referencia a la base de la seguridad nacional hace suponer la primacía del Estado en la construcción de la sociedad a partir del resguardo de intereses generales, tales como la preservación del cuerpo político y sus instituciones, capacidad conductora de la sociedad y aquellos concernientes a la supervivencia del Estado que le confieran soberanía e independencia. Severino Cartagena Hernández, 1998, "El Binomio Seguridad-Desarrollo Hoy. Hacia un concepto contemporáneo de Seguridad Nacional", en *Revista de Administración Pública, Seguridad Nacional*, INAP, México, núm. 98. pp. 118-120.

¹¹⁶ La teoría realista de seguridad nacional menciona que las principales amenazas para un Estado eran de naturaleza territorial por otro Estado en busca de territorio que les proporcionara mayor cantidad de recursos. Para engrandecer o proteger el poder de un Estado, éste necesitaba defenderse contra una invasión, o de manera alternativa expandir su territorio a partir del poderío militar. Por ello, en términos prácticos, la seguridad nacional, la soberanía del Estado y un ejército fuerte eran esencialmente considerados la misma cosa.

Athanasios Hristoulas, 2001, "El Nuevo Orden Internacional y la Seguridad Nacional" en *Bien Común y Gobiernum*, núm. 77, México, p. 13.

¹¹⁷ *Ibid.*, p.14.

cárteles de drogas). Esta realidad obliga a cambiar la manera en que se piensa sobre la seguridad y por tanto en la conceptualización de la seguridad nacional.¹¹⁸

Cuando un Estado es fuerte se protege del exterior. Entre más débil sea un Estado más ambigua se convierte la seguridad nacional, porque el gobierno tiende a confundirla con la seguridad del Estado [...] un Estado fuerte invoca a la seguridad nacional para proteger la independencia, su identidad política y su forma de vida de amenazas externas, mientras que un Estado débil tenderá a usar al ejército para protegerse de supuestas amenazas internas.¹¹⁹

Así, para formular un concepto de seguridad nacional concurren tres elementos: 1) el final de la guerra fría, 2) la transición política hacia la democracia y 3) la concepción de la soberanía en un mundo globalizado.

Un Estado democrático fuerte es necesario para sostener políticas de seguridad nacional tanto en el plano interior como al exterior, por lo que debe estar basado en el respeto e inclusión de la pluralidad, defensa de la soberanía e independencia.

La soberanía es crucial para el estudio del Estado en cuanto al establecimiento del territorio, el gobierno y las actividades de defensa. La soberanía entonces “implica un gobierno autosuficiente y no reconoce autoridad superior ni dentro ni fuera de sus fronteras así como dentro de su territorio y de cara a sus ciudadanos.”¹²⁰ Kelsen afirma que la soberanía es una propiedad del

¹¹⁸ La seguridad global reconoce que una nueva gama de peligros trascienden las fronteras y exceden las capacidades reactivas de los Estados-naciones provocando que la seguridad sea interdependiente y no sustentable por medios unilaterales al tener los Estados intereses comunes de modo que la mejor forma de garantizar la seguridad propia sea ayudando a otros países a alcanzar la suya.

Idem.

¹¹⁹ Abelardo Rodríguez Sumanúm, 2008, *La urgente seguridad democrática*, Edit. Taurus, México, p.43.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 44.

orden jurídico. Esta propiedad consiste en que es un orden supremo, cuya vigencia no es derivable de ningún otro orden superior y radica en el poder del Estado.¹²¹

Hermann Heller distingue la estructura real estatal como sujeto de la soberanía. Apunta que la soberanía es la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social territorial, y además de imponer la decisión a todos no sólo a los miembros del Estado, sino a todos los habitantes del territorio.¹²²

La soberanía será entonces la esencia del poder del Estado, que le permite auto-determinarse y auto-organizarse libremente, sin intervención de otro poder, de tal manera que el Estado soberano dicta su constitución y señala el contenido de su derecho. Basado en el resguardo de la soberanía, el concepto de seguridad nacional se asoció a una concepción represiva producto de tres elementos:

- a) La contaminación que el término sufrió por la “exportación” de la agenda de seguridad nacional norteamericana a América Latina.¹²³
- b) La acción represora del Estado y de control político para coartar el régimen de libertades.¹²⁴

¹²¹ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, University of California Press, Berkeley, 1970, pp. 25-178.

¹²² Hermann Heller, *La Soberanía, contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 225-226.

¹²³ Esto produjo la instauración de regímenes dictatoriales que garantizaran la promoción de la democracia liberal, economías de mercado que garantizara los intereses de las corporaciones norteamericanas y el desarrollo del “enemigo interno” que auspiciaba enfrentar el comunismo instaurando los llamados “regímenes de seguridad nacional”.

Leonardo Curzio. 1998, “La Seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas” en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, INAP, México, pp. 9-10.

¹²⁴ La Seguridad Nacional se convierte en una idea que excluye la democracia y las libertades; una idea subsidiaria de la seguridad del Estado.

Idem.

- c) La seguridad nacional es una idea de seguridad del Estado que por las características del sistema político mexicano la seguridad del Estado se convierte en seguridad del régimen y ésta supone la seguridad de un partido político y de los grupos o personas que lo dominan en un momento determinado.¹²⁵

Para Carlos Montemayor, la seguridad nacional:

[...] no puede reducirse a la seguridad de un grupo en el poder, al soporte de una política subjetiva o parcial sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad de la nación misma. Debe ser un recurso más para conocer lo que estamos viviendo o lo que puede llegar a ocurrir si no desaparecen medidas gubernamentales de índole política o económica que puedan poner en peligro la seguridad del país entero. Debe ser un apoyo para el cambio y el ejercicio democrático y no para el endurecimiento político.¹²⁶

La seguridad nacional en México se ha referido tradicionalmente a “aquellos programas, medidas e instrumentos que el Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa.”¹²⁷ Los problemas que ponen en riesgo el bienestar o el futuro del país y que no se resuelven en el ámbito político o en el de la seguridad pública adquieren prioridad sobre las demás dificultades que enfrenta el Estado integrándose al ámbito de la seguridad nacional.

¹²⁵ La idea de seguridad nacional se equiparó a la seguridad de un grupo político (o en el mejor de los casos del gobierno) a través de una guerra sucia sin restricciones éticas o legales de ningún tipo.

Ibid., p. 11.

¹²⁶ Carlos Montemayor. 1994, “La seguridad nacional”, *La Jornada*, 20 de abril, en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, INAP. México. p. 11.

¹²⁷ Jesús Orozco, “Diccionario Jurídico Mexicano”, México, Porrúa, UNAM, 1997. p. 2886.

Cuando un estado decide incluir un problema en sus estrategias de seguridad nacional, le da prioridad sobre los demás problemas que enfrenta el país. De no actuar de esta forma, el Estado enfrentaría consecuencias, como amenazas a la integridad de los ciudadanos, degradación general de su calidad de vida e incluso la desaparición del Estado.¹²⁸

De acuerdo con Luis Herrera Caso, podemos decir entonces que la seguridad nacional es:

[...]el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los compromisos del interés nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior”.¹²⁹

Por tanto, la seguridad nacional interpreta que no existe entidad más adecuada para proporcionar seguridad que el Estado. Las acciones de seguridad nacional tienen que ver con todo lo que pone en peligro al Estado¹³⁰ y lo que pueda atentar contra la paz entre naciones.¹³¹

¹²⁸ Ana María Salazar, 2002, *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, México, Nuevo Siglo Aguilar. p. 64.

¹²⁹ Luis Herrera Caso, 2002, “Balance y perspectiva en el uso del concepto de seguridad nacional en el caso de México”, *En busca de la seguridad perdida*, Aguayo Quezada, Sergio (comp.) 2ª. ed., México, Siglo XXI.

¹³⁰ En el caso de México, una política integral de seguridad nacional del Estado Mexicano[...]deberá atender todos aquellos factores que puedan vulnerar el elemento humano del Estado[...]es fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas.

Gobierno de la República. 2013, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, p. 31.

¹³¹ De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 la seguridad nacional contribuirá a “salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación[...]fortalecer las capacidades de las fuerzas armadas[...]la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada[...]cooperación con otros países.

Poder Ejecutivo Federal. 2007, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, México, pp. 67-72.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 plantea que la seguridad nacional “asume los compromisos suscritos ante la comunidad internacional y que desde sus aspiraciones y objetivos de fine los términos de cooperación en la materia.

Gobierno de la República, 2013, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, p. 31.

Si bien, las amenazas al Estado, en cuanto a una visión militarista, no dejan de ser importantes, nuevos paradigmas de la seguridad han generado una variedad de amenazas alejadas de esta concepción. El desarrollo del concepto de seguridad como concepto multidimensional ha incorporado a las amenazas militares otras como desastres naturales, enfermedades mortales, falta de recursos, el declive ambiental o la pobreza. Esta concepción de la seguridad, que no sólo influye en el terreno nacional sino también a nivel internacional, ha sido llamada Seguridad Humana.¹³²

Seguridad humana

La mayor parte de la literatura sobre seguridad humana considera al *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD de 1994¹³³ como el documento fundador del concepto. La discusión conceptual sobre el término seguridad humana contenida en el informe obliga a diferenciar dos enfoques sobre el mismo. En su sentido “amplio” integra la satisfacción del desarrollo humano y de un mínimo de bienestar (seguridad alimentaria, sanitaria, medioambiental, etcétera) *freedom from want (libertad de la necesidad)*, mientras que el segundo “acotado”, *freedom from fear (libertad del miedo)*, se centra en la libertad frente

¹³² La seguridad humana no es un asunto armamentístico, es un asunto de dignidad humana.

Paul D. Williams, 2013, “Security Studies. An introduction”, Routledge, p. 8.

¹³³ PNUD, 1994. “Informe sobre el desarrollo humano. Nuevas dimensiones de la seguridad humana”, New York: Oxford University Press, pp. 22-46, disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

al temor entendido como la protección ante la violencia física en contextos de conflicto.¹³⁴

El Informe destaca cuatro características básicas de la seguridad humana: universalidad, interdependencia de sus componentes, centrada en las personas y mejor garantizada mediante la prevención temprana, así como siete ámbitos relacionados: seguridad económica, alimentaria, de la salud, del medio ambiente, personal, comunitaria y política.¹³⁵ El concepto de seguridad humana refleja la relación que guarda la seguridad y el desarrollo de los individuos frente al Estado el cual tendrá la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos. La seguridad humana se centra en las personas y las fuentes de amenazas de que puedan ser objeto, respondiendo a políticas que garanticen bienestar, libertad y derechos y no sólo al uso e implementación de capacidades militares.

Keith Krause señala que las raíces del concepto de seguridad humana se encuentran en las ideas ilustradas que subrayan la importancia de los derechos y las libertades individuales. “La promoción contemporánea de la seguridad humana es la culminación del proyecto liberal para construir instituciones políticas fuertes, legítimas y representativas”¹³⁶

¹³⁴ De acuerdo con la definición del PNUD, la seguridad humana tendrá una dimensión cualitativa la cual consistirá en aspectos vinculados a la dignidad humana tales como la participación en los asuntos de la comunidad, el control sobre la vida, la autonomía personal, etc. (freedom from want) y una dimensión cuantitativa en cuanto a la satisfacción de las necesidades materiales para garantizar la subsistencia física de las personas, tales como alimentación, salud, vivienda o educación (freedom from fear).

Karlos Pérez de Armiñón, 2007, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos, en revista *CIDOB D’Afers Internacionals* 76, Seguridad Humana: conceptos, experiencias y propuestas. Fundación CIDOB. p. 66.

¹³⁵ De acuerdo con la ONU, el desarrollo de la persona humana es un proceso de goce y disfrute de las libertades que el Estado otorga. En este sentido, el desarrollo humano va de la mano con la noción de seguridad humana, la cual tiene como propósito proteger al individuo frente a amenazas de diversa naturaleza tales como desastres naturales, criminalidad, enfermedades y epidemias, hambre, pobreza, entre otras.

PNUD, 1994, “Informe sobre el desarrollo humanúm. Nuevas dimensiones de la seguridad humana”, *New York: Oxford University Press*, pp. 22-46, disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

¹³⁶ Keith Krause, 2004, “Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento?”, revista *Papeles de Cuestiones Internacionales*. Núm. 90, Centro de Investigación para la Paz, España, p. 30.

La Comisión Nacional de Seguridad Humana de la ONU a través del informe de 2003 considera que:

[...] el Estado se mantiene como el proveedor de la seguridad, sin embargo, a veces falla en llevar a cabo sus obligaciones en seguridad [...] en ocasiones inclusive se convierte en una fuente de amenaza para sus ciudadanos. Es por esto que la atención debe cambiar de la seguridad del Estado a la seguridad de la población, a una seguridad humana. [...] La seguridad humana nos proporcionará los elementos humanos para la seguridad, derechos y desarrollo.¹³⁷

El informe sobre seguridad ciudadana de 2012 contempla un concepto más amplio de seguridad humana el cual incluye elementos “para enfrentar con éxito los entornos de violencia y crimen reconfigurados particularmente en el narcotráfico y lavado de activos que impactan y afectan el conglomerado social en su entorno, integridad y desarrollo.”¹³⁸

Podemos definir entonces a la seguridad humana como:

[...]la protección de los individuos frente a amenazas y situaciones críticas y generalizadas, y al fortalecimiento de las capacidades de la población para desarrollar su potencial a través de esfuerzos concertados que permitan el desarrollo de normas, procesos e instituciones que sistemáticamente traten a las inseguridades de que puedan ser objeto.¹³⁹

El concepto de seguridad humana fomenta el diálogo entre los gobiernos y sus ciudadanos mejorando los niveles de confianza y compromiso cívico, así

¹³⁷ Commission on Human Security, 2003, “Human Security Now”, UN, p. 2.

¹³⁸ Organización de los Estados Americanos (OEA), 2012, “Reporte sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012”, OEA, p. 12.

¹³⁹ Hitoshi Nasu, 2011, “The expanded conception of security”, *op. cit.*, p. 23.

como prestar atención a las medidas preventivas que abordan las causas de la violencia y la delincuencia.¹⁴⁰

En el plano internacional, la seguridad humana se ha desarrollado en tres ámbitos. El primero, la visión Canadiense a través de la red Human Security Network, que se centra fundamentalmente en los conflictos violentos y los asuntos humanitarios “es una condición o estado caracterizado por la libertad ante amenazas dominantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas”.¹⁴¹ El segundo, impulsada por Japón con una concepción de la seguridad humana en cuanto a “proteger el núcleo esencial de todas las vidas humanas, de manera que mejoren las libertades humanas y el grado de realización de las personas,”¹⁴² correspondiendo entonces a las instituciones y a las políticas la tarea de encontrar formas de proteger a los individuos y las comunidades. Tercero, la *doctrina de seguridad humana para Europa* la cual considera que la seguridad humana debe generar condiciones donde los seres humanos no padezcan inseguridades básicas a causa de violaciones masivas de los derechos humanos, articulada en torno a tres ejes: siete principios que deben guiar las eventuales operaciones en situaciones de inseguridad notoria,¹⁴³ una fuerza de respuesta de seguridad humana formada por 15,000 elementos como parte de un servicio voluntario

¹⁴⁰ United Nations Trust Fund for Human Security. “El concepto de seguridad Humana”, p. 4, disponible en <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>

¹⁴¹ Andrew Mack, 2004, “El Concepto de Seguridad Humana”, en *Promoting Security: But How and For whom?*, Brief 30, Bonn International Center For Conversion, octubre, disponible en <http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Cohesi%C3%B3n%20Social/Necesidades.%20consumo%20y%20>

[bienestar/MACK,%20Andrew,%20El%20concepto%20de%20seguridad%20humana,%20Papeles%2090.pdf](http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Cohesi%C3%B3n%20Social/Necesidades.%20consumo%20y%20bienestar/MACK,%20Andrew,%20El%20concepto%20de%20seguridad%20humana,%20Papeles%2090.pdf)

¹⁴² Rafael Grasa Hernández, 2007, “Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana”, en revista *CIDOB D’Afers Internacionals* 76. Seguridad Humana: conceptos, experiencias y propuestas, Fundación CIDOB, p. 30

¹⁴³ Los siete principios: 1)el conflicto intratable, 2)al conflicto rutinizado y objetivo, 3)al conflicto estabilizado y en proceso de reducción, 4)al conflicto resuelto, 5)a la resolución consolidada, 6)a la resolución consolidada, es decir, en fase casi transformada y 7)cooperación consensual institucionalizada de los antiguos rivales. para una explicación más amplia de estos principios consultar: *Idem.*, pp. 21-24.

para la seguridad humana y un marco normativo legal que dé cobertura y gobierne la decisión de intervenir así como de operaciones sobre el terreno.¹⁴⁴

Con el propósito de movilizar el apoyo y proporcionar un marco concreto para la aplicación de la seguridad humana, la Comisión sobre Seguridad Humana publicó en marzo de 2003 su informe final “La seguridad humana ahora” en el cual la define como:

*Proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.*¹⁴⁵

Si el término seguridad humana es, a grandes rasgos, un bien social e individual, el Estado debe ser garante de aquéllos a quienes va dirigida, es decir, los ciudadanos.¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Idem.*, p. 76.

¹⁴⁵ Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, 2003, p. 4, disponible en <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>

¹⁴⁶ Adrián Gimete-Welsh Hernández, 2015, *Seguridad Ciudadana*, Proyecto Conacyt.

Seguridad ciudadana

Las amenazas no van referidas al Estado como ente autónomo, sino a los ciudadanos que lo conforman. El individuo se vuelve fundamental en cuanto objeto de amenaza en términos económicos, políticos, sociales, culturales y medioambientales, mismos que al no ser atendidos de manera eficiente y oportuna producen un clima de inestabilidad y por ende de inseguridad.

El Estado debe centrar su atención en resolver las necesidades básicas de la población, alimentación, salud, vivienda, empleo, como aspectos cruciales de su agenda de seguridad. Para llevar esto a cabo, debe darse un cambio en la concepción y dirección del problema incrementando las soluciones a los problemas civiles a partir de una mejor democratización, desarrollo de la sociedad civil, reconstrucción del Estado y crecimiento económico.

Se ha pasado de una visión estatocéntrica clásica a la visión que se centra en un nivel individual [...] la insatisfacción de las necesidades básicas constituye una amenaza a la seguridad del individuo [...] la seguridad debe centrarse en las personas [...] la seguridad de las personas se ve amenazada no sólo por la violencia física, sino también por otras amenazas a su subsistencia en condiciones de dignidad.¹⁴⁷

Andrew Hurrell¹⁴⁸ plantea que las nuevas amenazas para la seguridad se derivan de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de

¹⁴⁷Karlos Pérez de Armiñón, 2007, “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. en revista *CIDOB D’Afers Internacionals* 76. Seguridad Humana: conceptos, experiencias y propuestas, Fundación CIDOB, *Idem.*, p. 62.

¹⁴⁸ Andrew Hurrell, 1998, “Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual”, en *Foro Internacional*, vol. XXXVI-II, núm. 1, enero-marzo, El Colegio de México.

orden político dentro de sus fronteras, lo que puede llevar a que la inestabilidad y violencia internas se extiendan al ámbito internacional.

La seguridad ciudadana como concepto surge en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia como medio para diferenciar la seguridad en democracia de la seguridad en los regímenes autoritarios. En los regímenes democráticos el concepto seguridad ciudadana se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales.¹⁴⁹ La idea de seguridad ciudadana surge como una concepción de participación social en un marco democrático.¹⁵⁰

Para Alejandra Massolo, la seguridad ciudadana “Se asocia a la recuperación de las instituciones democráticas de América Latina, la defensa de los derechos ciudadanos ante las arbitrariedades de las fuerzas del Estado, la criminalidad, la corrupción y a la exigencia hacia el Estado de las garantías de una convivencia pacífica.”¹⁵¹

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), la seguridad ciudadana sería una de las dimensiones de la seguridad humana al involucrar a múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se encuentran la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y las políticas y programas de los gobiernos.¹⁵²

¹⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, “II. Marco conceptual: La seguridad ciudadana”. OEA, p. 2, disponible en http://www.unicef.org/honduras/Seguridad_ciudadana_DDHH.pdf

¹⁵⁰ Luis Enrique Mercado Rodríguez, “Seguridad Pública y seguridad ciudadana: el debate de la militarización.” Disponible en http://www.juridicaformativa.uson.mx/memorias/v_coloquio/doc/penal/MERCADO_RODRIGUEZ_Y_TAPIA_FONLLEM.pdf

¹⁵¹ Alejandra Massolo, 2005, “Género y Seguridad Ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales”, PNUD. pp. 10-11.

¹⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser, L/V/II, doc. 57. p. IX.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la seguridad ciudadana debe ser concebida como:

Una política pública, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad.¹⁵³

El Informe regional de desarrollo humano 2013-2014 del PNUD, reconoce que los avances en materia de seguridad ciudadana “resultan de un enfoque multisectorial y de una serie de políticas que incluyan medidas de prevención, reformas institucionales, inversión pública suficiente, cambios en la relación entre Estado y comunidades, voluntad política amplia y sostenida y la adopción de sistemas de información más modernos y eficaces”.¹⁵⁴

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2014 define a la seguridad ciudadana como “el derecho de todo ciudadano a vivir libre de todas las formas de violencia y delincuencia”.¹⁵⁵ De acuerdo con el documento, la seguridad ciudadana es un reto marcado por la complejidad, el riesgo y escaso soporte empírico regional. En este sentido, la formulación de políticas de seguridad ciudadana revestirá complejidad debido a tres razones:

- a) La violencia y la delincuencia tienen múltiples causas y dimensiones, lo que provoca que los gobiernos los aborden a través de enfoques

¹⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser, L/V/II, doc. 57, p. IX.

¹⁵⁴ PNUD, 2013, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnósticos y propuestas para América Latina*, ONU. p. 9.

¹⁵⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, *Respuesta del BID a los principales desafíos de seguridad ciudadana 1998-2012*, BID, marzo, p. 10.

multisectoriales que no cuentan con un organismo rector claramente definido.

- b) El consenso sobre enfoque de políticas para responder a este fenómeno es frágil o sólo parcial lo que produce riesgos potenciales en cuanto a derechos humanos y riesgos relativos en cuanto a la viabilidad de los proyectos.
- c) Se adolece de una base documental suficiente en cuanto a la eficacia de las políticas de seguridad ciudadana.¹⁵⁶

Hitoshi Nasu define a la seguridad ciudadana como “el rango de fuentes no militares de inestabilidad en el terreno económico, social, humanitario y ecológico como amenazas a la paz y la seguridad.”¹⁵⁷

De acuerdo con Percy Quiróz,¹⁵⁸ la seguridad ciudadana se compone de dos acepciones: La primera la define como la condición de encontrarse la persona libre de violencia o amenaza de violencia, o la sustracción intencional por parte de otros. La segunda es la acción destinada a proteger a los ciudadanos frente a los hechos de violencia o sustracción o despojo, lo que se persigue con una política pública, entendida como los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades estatales. Esto constituye una obligación del Estado derivada de sus compromisos internacionales para garantizar los derechos fundamentales de las personas.

Así, a partir de las conceptualizaciones expuestas y de acuerdo con Massolo, en el sentido de la recuperación de las instituciones democráticas, la

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 10-11.

¹⁵⁷ Hitoshi Nasu, 2011, “The expanded conception of security”, *op. cit.* p. 18.

¹⁵⁸ Percy Quiroz Nolasco, 2013, “Seguridad Ciudadana”, *Mongrafias.com*, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos97/la-seguridad-ciudadana/la-seguridad-ciudadana.shtml>

defensa de los derechos ciudadanos y la exigencia de garantías de convivencia pacífica, podemos definir la seguridad ciudadana como:

El beneficio de la sociedad y sus integrantes a partir de factores democráticos que garanticen la gobernabilidad, estabilidad y desarrollo por parte del Estado hacia los ciudadanos como personas y grupos sociales, garantizando su seguridad de manera integral y permitiéndoles gozar de sus derechos fundamentales.

Por tanto, la seguridad ciudadana “hace del individuo el sujeto en donde y desde donde se construye la seguridad en la cotidianidad.”¹⁵⁹ Para que la seguridad se construya y funcione adecuadamente requiere de mecanismos que permitan generarla, analizarla, medirla, mejorarla e implementarla de manera eficiente y continua. Para llevar esto a cabo, se requiere de un sistema de información que genere datos para la planeación, formulación e implementación de políticas públicas que permitan un desarrollo integral de la seguridad de los ciudadanos.

Sistema de información

El uso de los sistemas de información es una herramienta indispensable para el éxito de programas públicos en la prestación de servicios, supervisión, formulación de políticas y rendición de cuentas.¹⁶⁰ Un sistema de información

¹⁵⁹ Ernesto López Portillo, 1997, “Seguridad pública y seguridad ciudadana”, en revista *Nexos*, disponible en <http://www.nexos.com.mx/p=8706>

¹⁶⁰ Kathryn E. Newcomer, 1991, “Evaluating Public Sector Information Systems: More Than Meets the Eye” en *Public Administration Review*, vol. 51, núm. 5, (Sep-Oct., 1991), American Society for Public Administration. p. 377.

debe entenderse como “una serie de procesos de valores añadidos, resultado del cual auxiliará a los usuarios a tomar mejores decisiones o pueda auxiliarlos para clarificar problemas. Un sistema invierte tiempo, equipo, recursos, personal y conocimiento en estos procesos.”¹⁶¹

Los procesos de valor añadido serán aquellas actividades de los sistemas de información que identifican el potencial para resolver problemas o dirigir un problema en un contexto específico. Un sistema selecciona, adquiere, organiza, almacena, recupera, despliega, analiza, y/o interpreta comunicados así como también los genera a través de las actividades de proceso de la información.¹⁶² El modelo de valor añadido de Robert Taylor tiene como objetivo proporcionar un marco de referencia para considerar a los sistemas de información desde la perspectiva del usuario. El modelo considera tres elementos esenciales en el campo de la información:

1. Personas. El objeto principal será el usuario. Un sistema de información existe para cumplir con las necesidades de los usuarios.
2. Información. Existen jerarquías en la información. Al añadirse valores el espectro se traslada de datos a información, información a conocimiento y de conocimiento a líneas de acción.
3. Sistema. El propósito de un sistema de información es añadir valores para satisfacer de mejor manera los requerimientos del usuario.

El modelo de valor añadido de Taylor es una herramienta indispensable para comprender el uso y medición de un sistema de información.

¹⁶¹ Robert S. Taylor, 1986, *Value-added Processes in Information Systems*, Norwood, NJ, Ablex Publishing. p. 5.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 4-20.

Cuadro 2.

Modelo de valor añadido de sistema de información		
Criterios de selección/categorías del usuario	Valores añadidos	Procesos del sistema
Facilidad de uso	Exploración Simplicidad Mediación Orientación Clasificación Accesibilidad	Alfabetizar Destacar Dar formato Simplificar
Exclusión/retención, inclusión y precisión	Identificación de los datos Clasificación Sumarización Disposición Referencias Precisión Selectividad Novedad	Indexación Control del vocabulario Filtración Selección Hipervínculo Conexión semántica Búsqueda
Calidad	Precisión Comprensión Vigencia Confiabilidad Validez	Control de calidad Redacción/edición Actualización Análisis Selección

	Jerarquía	
Adaptabilidad	Contexto Flexibilidad Simplicidad Privacidad	Capacidad de manejo de datos Clase de datos Uso personalizado Perfil del usuario Consentimiento del usuario Opciones
Funciones	Ahorro de tiempo Ahorro de costos Seguridad Protección	Ancho de banda Procesos paralelos Tamaño del servidor Velocidad del servidor Asignación de recursos/participación. Multifuncionalidad Protocolos, acuerdos, prácticas. Encriptación Protección de claves (passwords)
Satisfacción	Estética Entretenimiento Gratificación Utilización Estimulante	Diseño Interactividad Utilidad Reforzamiento

--	--	--

Fuente: elaboración propia con datos de Mike Eisenberg, 2008, *Taylor's Value-Added Model: Still relevant after all these years*, University of Washington, March, p. 5.

El cuadro dos muestra como el modelo de valor añadido es viable para los requerimientos de cualquier tipo de institución de acuerdo con la categoría o criterios de selección que sobre un tema o temas específicos el usuario requiera a partir de la búsqueda de información, la cual al ser utilizada es objeto de ser compartida y guardada.

La transmisión de la información así como su almacenamiento determinan nuestra capacidad de aprender y actuar. Para poder tomar decisiones aceptables se debe estudiar la manera en que se genera y se almacena la información. Se ha transitado de guardar la información en papel a un mundo digital, lo cual ha vuelto más dinámico el manejo de la información pero aun así vulnerable en cuanto a su uso. Debemos estar conscientes de los riesgos que toda información que se genera y es colocada en algún medio ajeno a nuestra persona (papel, computadoras, tablets, USB's, teléfonos celulares, Lap Tops, etcétera) conlleva, tales como destrucción, copia, alteración o falsificación de la información.¹⁶³

Estos riesgos pueden producir la variación de algunas de las cuatro propiedades de la información: a)confidencialidad, b)integridad, c)autenticidad, d)disponibilidad.¹⁶⁴ Los sistemas de información cuentan con medidas para

¹⁶³ La tecnología de la información ha evolucionado, lo que tiene implicaciones de seguridad. La mayor parte de las variaciones de seguridad se da en la fase escrita de la información.

Enrique Daltabuit, 2005, "La información y su seguridad", revista *Nexos*, México, 1 de octubre, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?s=la+informaci%C3%B3n+y+su+seguridad&submit=Buscar>

¹⁶⁴ Si el papel se destruye ha disminuido la disponibilidad. Si alguien lee el documento, ha disminuido su confidencialidad, si alguien altera el documento se reduce su integridad mientras que la aparición de una falsificación reduce la autenticidad.

Idem.

proteger datos generados con el fin de llevar a cabo una implementación y uso efectivo de las políticas especialmente cuando se refiere a temas relacionados con la seguridad.

Cuando hablamos de seguridad de la información estamos indicando que dicha información tiene una relevancia especial en un contexto determinado y que, por tanto, hay que protegerla. La *seguridad de la información* se puede definir como “conjunto de medidas técnicas, organizativas y legales que permiten a la organización asegurar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de su sistema de información.”¹⁶⁵ Por tanto, se vuelve pertinente un proceso de evaluación a partir del diseño de los sistemas de información ya que es decisivo para la toma de decisiones que del mismo se deriven. En el sector público, la mayoría de las evaluaciones de los sistemas de información se han centrado en los sistemas de información financiera y auditorías a los equipos de cómputo. La evaluación de los sistemas, prácticas y operaciones incluye la valoración de los controles internos dentro del entorno en que se desarrolla el sistema de información que asegure la validez, seguridad y veracidad de la información.¹⁶⁶

El análisis de los sistemas de seguridad requiere de procesos que permitan un uso e implementación eficaz de los mismos. Bruce Schneider propone un proceso de cinco pasos¹⁶⁷ para analizar y evaluar los sistemas de seguridad:

¹⁶⁵ Elvira Misfud, 2012, “Introducción a la seguridad informática - Seguridad de la información / Seguridad informática.” 26 de marzo, disponible en <http://recursostic.educacion.es/observatorio/web/ca/software/software-general/1040-introduccion-a-la-seguridad-informatica?start=1>

¹⁶⁶ Kathryn E. Newcomer, 1991, “Evaluating Public Sector Information Systems: More Than Meets the Eye”, en *Public Administration Review*, vol. 51, núm. 5 (Sep-Oct., 1991), American Society for Public Administration. p. 378.

¹⁶⁷ Bruce Schneider, 2004, “Evaluating Security Systems: A five-step process”, *Advances in Information Security*, vol. 12, pp. 289-290.

- 1) ¿Cuáles son los bienes que se trata de proteger?
- 2) ¿Cuáles son los riesgos para estos bienes?
- 3) ¿Qué tan efectivas son las soluciones para mitigar estos riesgos?
- 4) ¿Qué otros riesgos pueden causar estas soluciones?
- 5) ¿Qué costos e intercambios imponen estas soluciones?

Mediante la valoración de estos procesos, se podrá validar la selección de controles de seguridad y determinar si se requieren controles adicionales para proteger los procesos operacionales que del desarrollo de la información se deriven. El problema básico de un mal sistema de información es la deficiencia para que la información pueda ser compartida. Es así que para poder tomar decisiones aceptables debemos tener en cuenta la manera en que se genera y almacena la información así como que riesgos son aceptables en cuanto al acceso que los distintos actores o instituciones encargadas de generarla, resguardarla y utilizarla puedan llevar a cabo.

Inteligencia

Etimológicamente, el término Inteligencia proviene del latín *intelligentia*, que a su vez deriva de *inteligere*. Esta es una palabra compuesta por el prefijo *inter* (**entre**) y el verbo *legere* (**escoger**). Por lo tanto, el origen etimológico del concepto de inteligencia hace referencia a quien **sabe elegir**: la inteligencia posibilita la selección de las alternativas más convenientes para la resolución de un problema.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Definición.de, 2008-2016. “Definición de Inteligencia” Qué es, Significado y Concepto, disponible en <http://definicion.de/inteligencia/#ixzz3zkIVk7jI>

Como fundamentos teóricos acerca de la inteligencia es importante revisar el papel que Sherman Kent y Kendall Willmore llevaron a cabo como pioneros en cuanto a una construcción teórica de la inteligencia que duraría cincuenta años, dando paso a la teoría del Análisis basado en objetivos y la Inteligencia adaptativa las cuales han funcionado como constructos teóricos sobre los cuales se ha ido conceptualizando y transformando la Inteligencia.

Sherman Kent es el pionero del análisis de inteligencia describiendo en 1949, su modelo teórico a partir de tres dimensiones:

- 1) Referencia al conocimiento especializado, direccionado a capacidades militares de un país hipotético,¹⁶⁹ que en un modelo de inteligencia aplicado puede ser un país, objeto o fenómeno de atención.
- 2) Propone a la inteligencia como organización plural la cual debe tener semejanzas con ambientes académicos (universidades) al incorporar profesionales con dedicación lo cual garantizará una comprensión amplia de fenómenos relativos a la inteligencia.
- 3) Clasificación de la inteligencia como actividad, es decir, hacer/producir inteligencia sobre un objeto de estudio en particular.¹⁷⁰

Contemporáneo de Sherman, Kendall Willmore propone otro modelo teórico en el que la inteligencia debe tener un despliegue directo en el campo a partir de una vertiente operativa, más que una estructura burocrática de analistas, que permitan una visión más objetiva sobre las situaciones de interés

¹⁶⁹ Sherman Kent se refiere a este país hipotético como *Gran Frusina*. Central Intelligence Agency, 2011, "Great Frusina Revisited: The problem of priority positive intelligence", disponible en https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol5no1/html/v05i1a01p_0001.htm

¹⁷⁰ Almirante CG. DEM. DDSN., Carlos Ortega Muñoz, 2015, *op. cit.*, pp. 34-35.

en una nación específica a partir de un vínculo entre la producción de inteligencia y las circunstancias reales de un tema o país en específico. Kendall enfatiza el componente predictivo del trabajo de inteligencia a partir de un enfoque funcional dividido en dos:

- 1) Predicciones contingentes. Aquellas en las que se señalan contextos y áreas de influencia de acuerdo con los intereses de un país.
- 2) Predicciones absolutas. Aquellas que funcionan de manera determinística al señalar que ocurrirán eventos específicos en fechas específicas como hechos imposibles de modificar.¹⁷¹

Estos dos modelos teóricos tuvieron vigencia hasta finales del siglo XX, dando paso al Análisis basado en objetivos en la primera década del siglo XXI, producto de los atentados del 11 de septiembre contra las torres gemelas y el Pentágono en los Estados Unidos de Norteamérica. El Análisis basado en objetivos encuentra su fundamento en *The 9/11 Comission Report*¹⁷² el cual muestra las fallas de los sistemas y servicios de inteligencia que permitieron los atentados a las torres gemelas y el Pentágono el 9 de septiembre de 2001. El informe hace hincapié en combinar el análisis de la información de todas las fuentes de inteligencia que permitan una planificación conjunta de operaciones

¹⁷¹ *Ibid.* p. 36. Cada una de estas teorías enfatiza el planteamiento de la “inteligencia como conocimiento” y la inteligencia como “actividad” respectivamente. para una discusión más amplia sobre las diferencias teóricas entre Sherman Kent y Kendal Willmore véase Jack Davis, 2011, “The Kent-Kendal debate of 1949”, Central Intelligence Agency, disponible en <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol35no2/pdf/v35i2a06p.pdf>

¹⁷² El Reporte de la Comisión 9/11 se elaboró después del ataque a las torres gemelas y el Pentágono en los Estados Unidos de América en el 2001 y centra su análisis en las medidas necesarias para actuar contra el terrorismo, así como la necesidad de que todas las agencias encargadas de recabar información y producir inteligencia trabajen de manera conjunta y no aislada permitiendo una mayor operatividad y eficiencia en el combate a las amenazas a la seguridad nacional. National Comission on Terrorist Attacks, 2005, “The 9/11 Comission Report”, USA, disponible en <http://avalon.law.yale.edu/sept11/911Report.pdf>

destacando seis puntos para el mejor aprovechamiento del trabajo de inteligencia.

Cuadro 3.

Reporte de la Comisión 9/11. Seis Puntos en materia de inteligencia	
Barreras estructurales para realizar trabajo de inteligencia conjunto.	La inteligencia nacional se encuentra organizada alrededor de diferentes agencias y no de manera conjunta. La importancia de una integración de fuentes no debe ser desestimada. Sin ella, no es posible “conectar todos los puntos”. Ningún componente tiene toda la información relevante.
Falta de estándares y prácticas comunes a través de la División Doméstico-Extranjera.	El liderazgo de la comunidad de inteligencia debe ser capaz de obtener información tanto en el extranjero como en los Estados Unidos, manteniendo este trabajo bajo estándares comunes de calidad en cuanto a su recolección, procesamiento, reporte, la manera en que se comparte y analiza con el objetivo de crear un grupo de profesionales mejor capacitados para trabajar de manera conjunta.
Gestión dividida de las capacidades nacionales de inteligencia.	Mientras que la CIA ¹⁷³ fue alguna vez “central” para las capacidades de la inteligencia nacional, a partir del fin de la Guerra Fría ha sido menor su capacidad de influir en el uso de señales e imágenes así como capacidades de inteligencia en tres agencias nacionales dentro del Departamento de Defensa: la Agencia de Seguridad Nacional, la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial y la Agencia Nacional de Reconocimiento. La integración de diferentes agencias ha contribuido a mejorar la defensa mediante el uso de la inteligencia.
	Las agencias están organizadas principalmente alrededor de lo que recolectan y la manera en que lo hacen. La Dirección General de Inteligencia debe tomar decisiones difíciles acerca del movimiento

¹⁷³ Agencia Central de Investigación, Central Intelligence Agency –CIA por sus siglas en Ingles- Hasta los ataques terroristas del 11 de septiembre fue la agencia encargada de salvaguardar la seguridad nacional en los Estados Unidos.

Poca capacidad para establecer prioridades y mover recursos.	de recursos, por lo que debe tener el poder suficiente para trasladar estos recursos entre las diferentes agencias para la consecución de sus objetivos.
Demasiados trabajos	La Dirección Central de Inteligencia lleva a cabo tres trabajos: dirigir a la CIA, manejar la confederación de agencias de la comunidad de inteligencia que se encuentran sueltas y ser el analista en jefe para el gobierno fungiendo como asesor principal del Presidente. Ningún director ha podido llevar a cabo con efectividad estas tres tareas debido a una debilidad en cuanto a su autoridad.
Demasiado complejo y secreto	Las agencias y las reglas que rodean a la comunidad de inteligencia han acumulado una secrecía que prácticamente desafía la comprensión del público. Existen quince agencias de la comunidad de inteligencia en las cuales el acceso a la información, inclusive la más básica, se encuentra reservada al público.

Fuente: elaboración propia con información de “The 9/11 Comission Report”, USA, pp. 407-410, disponible en <http://avalon.law.yale.edu/sept11/911Report.pdf>

Robert. M. Clark es el principal teórico de la Inteligencia basada en objetivos proponiendo tres tareas básicas: se debe facilitar a los consumidores de la inteligencia formular preguntas, utilizar una base de inteligencia existente para dar respuesta inmediata al consumidor y manejar de manera expedita la creación de nueva información para responder las preguntas remanentes¹⁷⁴. Todo ello a partir de una inteligencia colaborativa que comprometa a todos los participantes facilitando a los consumidores de información obtener respuestas así como inteligencia predictiva que les permita saber lo que pasará después.

¹⁷⁴ Robert M. Clark, 2007, “Intelligence Analysis: A target Centric Approach”, USA, CQ Press, D.C., p. 12, en Almirante CG. DEM. DDSN, Carlos Ortega Muñiz, 2015, *op. cit.*, p. 38.

El aporte teórico de Clark está fundamentado en un método de análisis de inteligencia basado en un proceso conjunto en donde todos los involucrados (recolectores, analistas, consumidores) colaboran de manera cohesiva para un objetivo en particular. Para Clark “la meta es construir una imagen compartida del objetivo del cual todos los participantes puedan extraer elementos para llevar a cabo sus labores”,¹⁷⁵ para él la inteligencia “...trata de reducir la incertidumbre al obtener información que el adversario en una situación de conflicto desee ocultar para establecer hechos y desarrollar precisión, confianza e inferencias válidas (hipótesis, estimaciones, conclusiones o predicciones) para su uso en decisiones estratégicas o planeaciones operacionales.”¹⁷⁶

Podemos decir que Clark en cuanto a la inteligencia considera que ésta se encontrará asociada tanto al conflicto como a la incertidumbre a partir de una relación en donde a mayor grado de inteligencia se producirá un menor grado de incertidumbre agilizando las respuestas que están esperando los consumidores de inteligencia, generando productos en tiempo real, un acopio de información más preciso y por tanto una atención especializada hacia el objetivo permitiendo atender otras necesidades del mismo en cuanto a la recolección de información lo que resultará en una mejor operacionalización y toma de decisiones.¹⁷⁷

Los servicios de inteligencia en el siglo XXI enfrentan grandes desafíos al cumplir su cometido en medio de un entorno político y de seguridad cada vez más complejo producto del fin de la Guerra Fría¹⁷⁸ y la globalización en donde

¹⁷⁵ Fred. B. Bryant, 2004, Book Review, “Intelligence Analysis: A target Centric Approach”, JSTOR, revista *Political Psychology*, vol. 25, núm. 4. p. 661, disponible en http://www.jstor.org/stable/3792414?seq=1#page_scan_tab_contents

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ Almirante CG. DEM. DDSN, Carlos Ortega Muñoz, 2015, *op. cit.*, pp. 37-40.

¹⁷⁸ Con el fin de la Guerra Fría el cambio del Estado-Nación quedó de manifiesto. Esto es, la capacidad económica de los Estados tomó preeminencia sobre aspectos militares, por lo que el papel que representaban

los riesgos han dejado de medirse a partir de una visión militarista cambiando, en gran medida, a una medición en términos económicos y políticos. A partir de las distintas transiciones democráticas en América Latina¹⁷⁹ las acciones de los sistemas de inteligencia han provocado que los estudios encargados de examinar el concepto de Inteligencia se encuentren estructurados bajo una lógica de Seguridad Nacional¹⁸⁰, como fenómeno de poder represivo,¹⁸¹ y no bajo una lógica de la seguridad en términos multidimensionales la cual permitiría ampliar su espectro de prevención y prospectiva incorporando otros fenómenos como el crimen organizado, el narcotráfico, terrorismo, ambiente, salud, economía, entre otros.

Para llevar a cabo los procesos de securitización bajo una lógica multidimensional de seguridad (ya sea para obtener una victoria militar sobre otros adversarios, asegurar condiciones de seguridad o determinar el fracaso o victoria sobre elementos que permitan impulsar desarrollo político, social y económico) se requiere de información oportuna, confiable y analítica que

comenzó a ser asumido por las áreas de concentración económica produciendo que aquellos Estados que disponen de un superávit comercial y financiero se encuentren en condiciones de influir internacionalmente de manera similar a quienes mantenían un fuerte componente armado.

Javier Calderón Fernández, 2000, “Los servicios de inteligencia ante el nuevo siglo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México. p.30.

¹⁷⁹ Las transiciones se referirán a el paso de regímenes militares formales a regímenes democráticos. Las transiciones implicaron un paso de dictadura o régimen militar autoritario a algún tipo de democracia.

Manuel Antonio Garretón, 1997, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, revista *Nueva Sociedad*, núm. 148, marzo-abril, pp. 2-7.

¹⁸⁰ La asociación de la inteligencia con la Seguridad Nacional tiene su origen en objetivos militares producto de la posguerra e inicio de la Guerra Fría como apoyo a las Fuerzas Armadas. La ley de Seguridad Nacional de 1947 (National Security Act,) la teoría realista construida por Hans Morgenthau (1948) la teoría de Sherman Kent (1949) marcan el inicio de una etapa donde la inteligencia dejaría de asociarse a temas militares para ampliarse a la seguridad nacional. La adaptación de este modelo en países de Centro y Sudamérica durante las décadas de 1960 hasta los 90's se empleara la vertiente de seguridad nacional respaldada por capacidades militares.

Almirante CG. DEM. DDSN.

Carlos Ortega Muñoz, 2015, “Propuesta teórica de inteligencia estratégica para la seguridad nacional en México”, *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, abril-junio, vol. 36, núm. 2, México. p. 14.

¹⁸¹ La seguridad nacional fue pensada como sinónimo de “seguridad del régimen”, de tal manera que los movimientos sociales u otros que cuestionaban al gobierno en turno fueran considerados como amenazas a la seguridad nacional y, en consecuencia, su represión era evidente.

Gral. Brig. DEM. Jaime González Ávalos, 2013, *op. cit.*, p.16.

funcione como instrumento para la generación de conocimiento útil para la toma de decisiones la cual será provista a través de la inteligencia.

En un contexto de desarrollo democrático, la primera importancia está dada por aquellos elementos que aseguran la gobernabilidad. La capacidad política de un gobierno depende en gran medida [...]de la calidad de su proceso de decisiones. El Estado en su conjunto es un enorme generador de información pero usualmente ésta es distribuida en forma asimétrica, y carece de parámetros homogéneos que permitan sistematizarla en forma eficaz. Por ello [...]La información debe ser verificada y oportuna para, de esa manera, ser útil al decisor político.¹⁸²

Se requiere articular un sistema de inteligencia que considere enfoques teóricos actuales y que integre a los tres órdenes de gobierno en el ciclo de la inteligencia (recolección, procesamiento y análisis, difusión y explotación de la información relacionada con la seguridad de manera tal que permita una interacción constante a partir de una adecuada retroalimentación y planeación)¹⁸³ con objetivos comunes que permita una mejor toma de decisiones relacionada con los intereses vitales¹⁸⁴ del país.

¹⁸² Francisco Jijón Calderón, 2011, “El nuevo Ecuador y la Secretaría Nacional de Inteligencia”, en *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*, FLACSO, Ecuador, p.19.

¹⁸³ CISEN, 2016, “Ciclo de inteligencia”, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>
<http://www.cisen.gob.mx/intCicloInt.html>

¹⁸⁴ Si bien en el apartado de interés nacional en la presente investigación se explica el concepto de *interés vital* a partir de la conceptualización de Hartman, resulta complementaria la conceptualización que sobre la misma lleva a cabo Thiago Cintra en cuanto a que: a lo largo de la evolución histórico-cultural, la nación, como dimensión integradora de grupos sociales distintos propicia el surgimiento de intereses y aspiraciones que trascienden las particularidades grupales, a la vez que son capaces de conformar las acciones individuales y colectivas. Los *intereses nacionales* serán la expresión de deseos colectivos despertados por las necesidades primarias o secundarias de toda la nación. Estos intereses pueden ser *vitales* u *opcionales*. Los primeros tendrán carácter imperativo vinculándose a la sobrevivencia misma de la comunidad nacional mientras que los segundos no afectan la sobrevivencia ni son un riesgo de disgregación.

José Thiago Cintra, 1991, “Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo”, en revista Centro Superior de Estudios Navales. p. 2. México, disponible en <https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf>

La Inteligencia adaptativa, como teoría de inteligencia, considera la interacción de diversos órdenes de gobierno, agencias gubernamentales que responderán a una naturaleza y racionalidad propia bajo un amplio esfuerzo de coordinación. La teoría propone “aportar elementos para que los tomadores de decisiones desarrollen pensamiento estratégico y decisiones informadas en el marco de amenazas y oportunidades a largo plazo.”¹⁸⁵

Darin Brockington es el impulsor de esta teoría, para él la inteligencia “se refiere al proceso mediante el cual un tipo específico de información importante para la seguridad nacional se ha solicitado, colectado, analizado y canalizado a los formadores de políticas para ayudarlos a tomar las mejores decisiones.”¹⁸⁶ El conocimiento, derivado del análisis, será el único componente de lo que él denomina “triunvirato de la inteligencia” formado por estrategia, operación y táctica. Para Brockington cuatro tareas¹⁸⁷ son fundamentales para el éxito de la producción de inteligencia y la prevención de posibles fallas: La inteligencia recolectada debe estar a tiempo y ser relevante, debe ser precisa, debe identificar riesgos y oportunidades y finalmente permanecer secreta y procesable.

Desde el inicio de la Guerra Fría hasta antes de los ataques a las torres gemelas y el Pentágono, se tenía una concepción acerca de la inteligencia como recurso para monitorear amenazas de otros Estados, después del 9/11 el foco de atención cambió en gran medida la visión de la comunidad de inteligencia a actores no estatales. Se transitó de pensar en una amenaza por un reducido número de actores con capacidad bélica o armas de destrucción masiva a millones de individuos de cualquier parte del mundo. Bajo este esquema, de

¹⁸⁵ Almirante CG. DEM. DDSN, Carlos Ortega Muñiz, 2015 *op. cit.*, p. 40.

¹⁸⁶ Colonel Darin L. Brockington, 2012, “Preventing Intelligence Failures in an unpredictable 21’st. Century.” USA Army War College, pp. 6-7, disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/ADA560770.pdf>

¹⁸⁷ *Idem.*

producirse fallas en la inteligencia serán el resultado de “las acciones del adversario que no fueron identificadas durante el ciclo de la inteligencia logrando una sorpresa estratégica a pesar de que el gobierno haya tenido la información necesaria para anticipar los eventos y sus consecuencias.”¹⁸⁸

El trabajo de inteligencia recopila información con el objetivo de permitir tomar las mejores decisiones de acuerdo con lo que Brockington considera “inteligencia trinitaria” compuesta por objetivos, productores y consumidores¹⁸⁹ bajo un sistema de interacción permanente entre los tres órdenes de gobierno para lo cual propone un esquema de nueve pasos para llevar a cabo el ciclo de inteligencia.

Cuadro 4.

Esquema de Ciclo de Inteligencia de Brockington	
Análisis	Proceso continuo de búsqueda de señales que indiquen un cambio en el ambiente. Un análisis constante debe ser llevado a cabo por los siguientes ocho pasos de manera individual y del ciclo de inteligencia en lo general. Se debe estar atento a cualquier anomalía.
Planeación y dirección	Decidir que debe ser analizado y monitoreado. La dirección usualmente proviene de aquellos que toman las decisiones apoyados por las labores de inteligencia. Los consumidores deben involucrarse en la creación de productos así como asignarles un determinado valor.
	Obtención de información en bruto utilizando una variedad amplia de métodos de recolección. Es importante entender que la información de diversas fuentes de recolección es información y no inteligencia. Esta información en bruto

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 9.

¹⁸⁹ Brockington refiere por “objetivos” de inteligencia los Estados hostiles, actores no estatales, amenazas internas, proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, cibernética, pandemias y crimen trasnacional. Por “productores” de inteligencia a jefes de proyecto, departamentos y servicios, mientras que por “consumidores” de inteligencia a los tomadores de decisiones, ejecutores de políticas y comandantes.

Ibid., p. 17.

Recolección	generalmente se encuentra incompleta, tomada fuera de contexto, o sin haber comprendido su origen y propósito, lo que puede generar que sea engañosa.
Procesamiento y explotación	Refinación y síntesis de la información en bruto es una forma de inteligencia que el analista pueda utilizar. Esto se llevará a cabo a partir de una serie de métodos que incluye la descryptación, traducciones de diferentes idiomas y reducción de los datos. El procesamiento incluye el integrar datos en bruto en bases de datos donde puedan ser explotados para su uso en el proceso de análisis.
Colaboración e integración	La colaboración e integración es el núcleo del proceso moderno de descripción del proceso de inteligencia. La detección de toda la información permitirá descubrir otra información que tenga relación con otros datos, proveyendo una mejor oportunidad para “conectar los puntos”. Se debe sincronizar la recolección, análisis y contrainteligencia de manera que su fusión permita operar como un solo equipo.
Análisis y producción	Los datos que han sido procesados son trasladados a un producto final de inteligencia el cual incluye integración, correlación, evaluación y análisis de su significado. Una interpretación incorrecta de los datos podrá o no ser un resultado directo de las intenciones del contrario.
Compartir información	<p>Las agencias de inteligencia han modificado la cultura de la “necesidad de saber” a una “necesidad de compartir” planteamiento recomendado por la Comisión del 9/11.</p> <p>El proceder de compartir información es la “responsabilidad de proveer” modificando la actitud de compartir información entre recolectores, analistas, y consumidores.</p> <p>Simultáneamente, los consumidores deberán proteger la información que tengan disponible.</p>
	Proveer los resultados que se procesaron para los consumidores, incluyendo los consumidores de la comunidad de inteligencia. Estos productos de inteligencia

Diseminación	harán posible que los tomadores de decisiones y sus comandantes apliquen mejores decisiones y más rápido que el adversario. La meta de la diseminación es simple, obtener la información que es relevante a los tomadores de decisiones en tiempo oportuno mientras sea relevante. El consumidor llevará a cabo preguntas adicionales renovándose nuevamente el ciclo de inteligencia.
Evaluación	La evaluación cambia el centro del proceso del analista de inteligencia al tomador de decisión. Tomar la decisión comienza una vez que las amenazas y las oportunidades han sido identificadas. Se discuten las opciones así como las acciones a seguir en caso de requerirlo para solucionar un problema. Retroalimentación constante debe estar presente en los otros ocho pasos tanto de manera individual como para el ciclo de inteligencia en general. (La retroalimentación deberá solicitarse de igual manera a los consumidores).

Fuente: elaboración propia con datos de Colonel Darin L., Brockington, 2012, *Preventing Intelligence Failures in an unpredictable 21st. Century*, USA, Army War College, pp. 18-19, disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/ADA560770.pdf>

Si bien el cuadro cuatro nos da un referente teórico acerca de cómo debe estar constituido el proceso de inteligencia, las teorías sobre el tema deben proporcionar las herramientas que permitan enfrentar fenómenos complejos y de difícil explicación que puedan tener impacto sobre la ciudadanía.

A este respecto, los estudios de Loch K. Johnson¹⁹⁰ son pertinentes al abonar a la teoría de inteligencia adaptativa, nueve categorías de análisis para la articulación de un enfoque teórico de inteligencia moderno, que aborde las operaciones de inteligencia y establezca un sistema de pesos y contrapesos fundamentado en un esquema de rendición de cuentas compartido por el poder Ejecutivo y Legislativo, las cuales son: ciclo de inteligencia, planeamiento y

¹⁹⁰ Para una discusión más amplia sobre los postulados de Johnson, revisar: L. K. Johnson, 2009, *Handbook of intelligence studies*, USA, Routledge.

dirección, recolección, procesamiento, análisis, diseminación, acciones encubiertas, contrainteligencia y rendición de cuentas.¹⁹¹

La revisión teórica de la inteligencia nos ha permitido entender la diferencia entre información e inteligencia, donde la primera serán los datos recabados que requieren de un análisis y procesos de sistematización que se transformarán en inteligencia como producto final para una adecuada toma de decisiones.

Al ser la información el elemento clave de la inteligencia, vale la pena revisar definiciones de especialistas e instituciones que nos aproximen a la formulación de un concepto de inteligencia. En este sentido Elena Jeannetti la define en los siguientes términos:

[...] un proceso de interpretación con un objetivo definido para darle significado a información sobre un tema determinado[...] se utiliza para describir a un grupo, conjunto de personas o departamento encargado de recopilar, analizar, procesar y diseminar información para convertirla en inteligencia a través de un proceso que permita que los productos sean útiles para la toma de decisiones.¹⁹²

De acuerdo con ésta definición, la producción de la inteligencia será un producto generado por una organización a partir del proceso en que la información se transforma en inteligencia, sin embargo resulta muy general en términos de su utilización por parte del Estado para la seguridad. De acuerdo con Alberto Mendes, la inteligencia puede ser definida como “El ejercicio permanente de acciones para la obtención, evaluación, integración e

¹⁹¹ Almirante CG. DEM. DDSN, Carlos Ortega Muñoz, 2015, *op. cit.*, p. 44.

¹⁹² Elena Jeannetti Dávila, 2007, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*, UNAM, p. 481.

interpretación de conocimientos del interés del Estado, que tengan significado, aunque potencial, para la planeación de la gestión gubernamental.”¹⁹³

Para el Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN)¹⁹⁴ la inteligencia “...es información especializada que tiene como propósito aportar insumos a los procesos de toma de decisiones relacionados con el diseño y ejecución de la estrategia, las políticas y las acciones en materia de Seguridad Nacional.”¹⁹⁵

La ley de Seguridad Nacional Mexicana entiende por inteligencia “...el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.”¹⁹⁶

Si bien las distintas definiciones que se han esbozado en la investigación acerca del concepto inteligencia priorizan la recolección y procesamiento de la información para la toma de decisiones, también permiten entrever el carácter que sobre la misma reviste la Seguridad Nacional. El concepto de inteligencia, dada la multidimensionalidad de la seguridad, debe regirse bajo dos aspectos: el primero, ser lo suficientemente específica en cuanto a los procesos de recolección de información; el segundo ser lo suficientemente amplia para que

¹⁹³Alberto Mendes Cardoso, 2000, “El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México, p. 25.

¹⁹⁴ El Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN) es un órgano de inteligencia civil desconcentrado de la Secretaría de Gobernación encargado de generar inteligencia estratégica, táctica y operativa que permita preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano así como dar sustento a la gobernabilidad y fortalecer al Estado de Derecho.

CISEN. 2016, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>

¹⁹⁵ CISEN. 2016, ¿Qué es inteligencia?, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/intQueEs.html>

¹⁹⁶Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, *Ley de Seguridad Nacional*. Título Tercero de la Inteligencia para la Seguridad Nacional. Capítulo I de la Información y la Inteligencia. Artículo 29, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/87/30.htm?s>

estos procesos puedan engarzarse en otros aspectos de securitización tales como la seguridad ciudadana, sin que el Estado pierda el control de su función.

Se debe tener presente que cada Estado es diferente en cuanto a su forma de gobierno, riesgos, amenazas y agenda de seguridad. Cada país debe generar su propio sistema de inteligencia según sus necesidades, el cual debe ser coherente con sus intereses, objetivos y los recursos disponibles. Esto produce que la definición de inteligencia varíe respecto a las condiciones particulares de cada gobierno. En este sentido, en el caso específico de México y de acuerdo con los argumentados planteados, podemos definir inteligencia como: “...la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de información específica, referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación o Estado y cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones.”¹⁹⁷

La producción de inteligencia debe tener presente que el conocimiento que no se difunde a tiempo pierde su utilidad práctica, por lo que deben existir los canales de comunicación adecuados para que la información sea difundida a los usuarios de manera oportuna.¹⁹⁸ Una de las principales cualidades que reúne la inteligencia es su capacidad para alertar sobre amenazas o peligros que pudieran enfrentarse, es indispensable que los organismos de inteligencia tengan la capacidad de prevenir aquellas amenazas en las cuales se podría ver envuelto el Estado. Por tanto, los productos de inteligencia deben ser:

¹⁹⁷ Esta definición encuentra su base en la Ley 25,520, 2001, “Ley de Inteligencia Nacional de la Nación Argentina”, Art. 2°. Inciso 1, disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm> así como en la Ley 19,974, 2004. “Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia”. Art. 2°. Inciso a), disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230999>

¹⁹⁸ Principalmente en situaciones coyunturales o de crisis es que se requiere que la inteligencia llegue a los usuarios en el momento justo en que suceden los acontecimientos a fin de contar con los elementos de juicio necesarios para tomar decisiones dentro del tiempo pertinente.

políticamente neutros, políticamente útiles, con valor añadido¹⁹⁹ y proporcionarse en tiempo útil a los que tienen necesidad de ella.²⁰⁰

Es importante insistir en el carácter de colaboración que las agencias encargadas de producir inteligencia deben llevar a cabo, de tal manera que se produzca la “transformación de información e inteligencia en conocimiento accionable”²⁰¹ que posibilite la integración a nivel gubernamental ampliando el universo de datos disponibles sobre objetivos determinados permitiendo la percepción completa de un fenómeno en particular y por tanto una mejor toma de decisiones. A este proceso se le conocerá como fusión de inteligencia.

Contrainteligencia

Si la inteligencia representa la actividad para adquirir y generar información útil adquiriendo valor al difundirla y volverla accesible entre aquellos que la necesitan, requiere contar con mecanismos que la resguarden de actos lesivos, a esa acción se le conoce como contrainteligencia.

La contrainteligencia, en términos concretos, está destinada a obstaculizar la labor que realizan otros servicios de inteligencia. Si bien este

¹⁹⁹ El valor añadido de los productos y servicios de información consiste en tratar de crear, preparar e implementar productos y servicios de información cualitativamente superiores, que satisfagan del todo las necesidades informacionales de los usuarios a partir de la calidad del contenido (relevancia, veracidad, oportunidad, precisión, confiabilidad, orientación al usuario) de la información que ofrecen, de la facilidad para acceder a ella, así como del valor que el sistema de información sea capaz de añadir con la finalidad de suministrar una información útil tanto para el usuario como para la propia institución. Una discusión más amplia sobre el tema se llevará a cabo en el apartado Sistemas de Información de este mismo capítulo.

Manuela de la Caridad Valdés Abreu, 1999, “Consideraciones generales en torno al valor añadido de la información”, ACIMED, vol. 7, núm. 1, Cuba, disponible en <http://scielo.sld.cu/pdf/aci/v7n1/aci02199.pdf>

²⁰⁰ Elcock Ward Pitfield D., 1998, “Inteligencia, globalización y Política”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, INAP, México, p. 4.

²⁰¹ Almirante CG. DEM. DDSN, Carlos Ortega Muñiz, 2015, *op. cit.*, pp. 44-45.

concepto hasta el final de la Guerra Fría podía identificársele como “...la herramienta para neutralizar la inteligencia o la infraestructura de otros debilitándolo o manipulándolo en favor propio”²⁰² los procesos de globalización, así como la visión multidimensional de la seguridad han cambiado la forma en que se concibe al término.

El CISEN define a la contrainteligencia como [...]proteger la capacidad del Estado para emprender acciones que permitan salvaguardar la Seguridad Nacional de actos hostiles que pretendan infiltrar a las instituciones, manipular los procesos de tomas de decisiones y sustraer información sobre las estrategias, metodologías y acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional[...]²⁰³

La ley de Seguridad Nacional la define como “...las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión”.²⁰⁴ Si bien la contrainteligencia no puede dejar de contrarrestar las amenazas que puedan provenir de otro sistema de inteligencia no debe supeditarse, al igual que la inteligencia, a órdenes de carácter propios de la Seguridad Nacional, en este sentido, podemos decir que la contrainteligencia:

Debe prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que representen amenazas, pongan en riesgo o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales, el

²⁰² Roy Godson, 2000, “Trucos Sucios o Cartas de Triunfos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México, p.126.

²⁰³ CISEN, 2016, disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-ojz-9Fh6V8J:www.cisen.gob.mx/intContraint.html+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

²⁰⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, *Ley de Seguridad Nacional*, Título Tercero de la Inteligencia para la Seguridad Nacional, Capítulo I de la Información y la Inteligencia, Artículo 32, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/87/30.htm?s>

bienestar de la población y la información resultante de los procesos de inteligencia.²⁰⁵

La inteligencia y la contrainteligencia serán interdependientes al satisfacer necesidades recíprocas. La inteligencia facilita información de interés para la contrainteligencia relativa a los escenarios, riesgos y amenazas que pueda ser objeto en contra de sus funciones, mientras que la contrainteligencia llevará a cabo las acciones necesarias para contrarrestarlas proporcionando constantemente información obtenida a la inteligencia y comunicándole a ésta sus propias necesidades de información.

Inteligencia estratégica

La información, una vez que es procesada y trasformada en inteligencia, carecerá de utilidad si no es entregada a las personas adecuadas que dentro del engranaje gubernamental tienen la responsabilidad primaria de conducir el aparato estatal y la seguridad. Si la inteligencia forma parte del conocimiento que se debe poseer para salvaguardar el bienestar nacional, se requiere una especificidad en la misma de tal manera que se produzca inteligencia “destinada a satisfacer las necesidades de los niveles de conducción estratégica, en el marco del proceso de toma de decisiones del Estado.”²⁰⁶

²⁰⁵ Esta definición encuentra su base en la Ley 25,520, 2001, “Ley de Inteligencia Nacional de la Nación Argentina”, Art. 2º., Inciso 2, disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm> así como en la Ley Española, 11/2002 Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Artículo 4. Funciones del Centro nacional de Inteligencia. Inciso b) Disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/111-2002.html#a4

²⁰⁶ Camilo Milanúm, 2005-2006, “Análisis e Inteligencia Estratégica. Las notas de Camilo Milanúm”, *Proyecto Aurora Australis*, diciembre. p. 16, disponible en <http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2013/03/NotasMilano06.pdf>

Es así que se inserta en los estudios de seguridad el concepto de inteligencia estratégica como una forma de producir conocimiento para la conducción del Estado, “contribuyendo en el diseño y evaluación de las políticas y estrategias gubernamentales necesarias para el mantenimiento del orden y la paz pública”²⁰⁷ produciéndose al más alto nivel del gobierno como un “nivel superior de la inteligencia derivada de la información obtenida sobre el área más amplia posible en respuesta a las necesidades percibidas por los gobiernos nacionales a través de todo el espectro de asuntos militares, diplomáticos, políticos y económicos nacionales e internacionales”²⁰⁸ que permitan llevar a cabo decisiones estratégicas en el plano de la seguridad.

Podemos decir entonces que la inteligencia estratégica:

Se refiere al conocimiento que todo Estado debe tener por anticipado para ser capaz de propender a la satisfacción de sus intereses aprovechando la información proveniente del nivel institucional así como del que se obtiene fuera de él para lograr una toma de decisión con mayor responsabilidad por parte de quienes tienen a su cargo el direccionamiento de la nación.²⁰⁹

La inteligencia tiene como objetivo final la información procesada. Por ello, para que la inteligencia estratégica sea de utilidad, la misma debe ser de calidad generándose a partir de fuentes de información abiertas y cerradas para confirmar o negar las hipótesis de trabajo y que el conocimiento resultante del mismo permita tomar una decisión estratégica adecuada en el corto, mediano y largo plazo.

²⁰⁷ *Idem.*, p. 24.

²⁰⁸ La página de ASR, [Intelpage.info](http://www.intelpage.info), 2015, “La Inteligencia. Concepto y Tipos”, disponible en <http://www.intelpage.info/concepto-y-tipos.html>

²⁰⁹ Luis Eduardo Sánchez, 2011, “Apuntes de Inteligencia Estratégica”, en *Revista de Inteligencia*, disponible en <http://revistadeinteligencia.es.tl/Apuntes-de-Inteligencia-Estrat-e2-gica.htm>

En este sentido, Rivera y Barreiro²¹⁰ establecen que para entender los ámbitos de conocimiento de la inteligencia estratégica se deben tener en cuenta la temporalidad, su objeto de estudio y el alcance de objetivos concretos e inmediatos apoyándose en análisis de prospectiva que permitan su aplicación en cualquier ámbito (económico, político, social, financiero, entre otros.) Esto contribuirá a la utilización de métodos científicos con el fin de analizar con objetividad los acontecimientos controlando la subjetividad que pueda manifestarse.

Los sistemas de Inteligencia, para realizar labores estratégicas y prospectivas eficientes deben incorporar dentro de su cuerpo de analistas perfiles multidisciplinarios que aporten desde su conocimiento al análisis de los distintos ámbitos de la Inteligencia. Ello no sólo facilita la elaboración de conocimiento especializados, sino productos de Inteligencia que articulen sobre una misma área distintas entradas de análisis. El resultado son insumos cada vez más completos para una mejor decisión.²¹¹

Resulta importante conocer los ámbitos multidisciplinarios de competencia en que debe apoyarse la inteligencia estratégica para generar una mejor toma de decisiones basadas en información que cuente con un valor añadido sobre temas y áreas específicas que se requiera con el fin de procurar seguridad al Estado y sus habitantes.

Cuadro 5.

Inteligencia Estratégica - Ámbitos de Competencia	
Necesidad de vincularse con ámbitos universitarios e institutos de altos estudios.	Dada la importancia creciente de inteligencia, requiere el apoyo de múltiples disciplinas y nuevas metodologías de análisis.

²¹⁰ Katalina Barreiro Santana, Fredy Rivera Vélez, 2011, *Inteligencia Estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad mediática*, FLACSO, Ecuador, pp. 39-40.

²¹¹ *Idem.*

Contar con especialistas altamente calificados.	Conjuntamente a los analistas de inteligencia se requiere de especialistas idóneos para el tratamiento específico de temas de suma complejidad.
Adaptarse a la utilización de nuevas metodologías de análisis.	Al ser algunas de ellas sumamente novedosas y producto de investigaciones serias, requieren constante examinación en casos concretos.
Incorporar las innovaciones tecnológicas a las áreas de inteligencia, pero sin sustituir la reflexión por la tecnología.	Nuevas herramientas tecnológicas simplifican las tareas rutinarias a extremos de dificultad cero. Se requiere saber hacer un uso inteligentes de ellas que redunde en la precisión y rapidez de los resultados buscados sin tratar de anular al genio humanúm.
El “secreto” mantiene su valor, pero en la actualidad, tanto o más importante que descubrir lo oculto es saber interpretar lo que está a la vista.	La comprensión de la realidad requiere su abordaje con un espíritu dispuesto a indagar, investigar e inquirir. No todo lo que se esconde tiene forzosamente que ser valioso y no todo lo que está la vista debe desecharse.
Aprovechar convenientemente las fuentes abiertas de información evitando el riesgo de desinformación por saturación.	La avalancha de información de los medios como del internet es desmesurada y su asimilación se torna por demás complicada. Se debe saber seleccionar lo sustantivo de la información que sea digna de ser analizada.
Trabajar fuertemente sobre las amenazas no militares.	Los enfrentamientos entre ejércitos nacionales parecen haber quedado relegados a un segundo plano cobrando relevancia otras amenazas que ponen en riesgo la tranquilidad y seguridad de las naciones exigiendo una adecuada preparación del Estado para enfrentarlas, (económicas, políticas, sociales, sanitarias, culturales, ambientales).

Colaboración y coordinación con otras agencias de inteligencia y países amigos.	<p>En el orden interno de cada país, aunque se ejerza por distintas dependencias, la inteligencia es una sola y uno solo es su destinatario: el Estado Nacional.</p> <p>En el orden internacional, dado que las amenazas no reconocen fronteras y la nacionalidad de los actores es tan indefinida como los límites geográficos dentro de los que se desplazan, la complementación con otros sistemas de inteligencia se presenta conveniente y beneficiosa.</p>
Necesidad de actualizar procedimientos de contrainteligencia.	<p>La información que se encuentra almacenada, procesándose o transmitiéndose hace que la contrainteligencia deba garantizar su confidencialidad, integridad, autenticación, permitiendo asimismo su confidencialidad.</p> <p>Se debe contar con procedimientos actualizados de contrainteligencia, adaptados a su vez al avance cibernético.</p>
Desarrollar las actividades en un sistema respetuoso de los derechos humanos y con control parlamentario.	La inteligencia no puede estar exceptuada de los supuestos básicos de la democracia a partir de un respeto irrestricto de los derechos humanos, sociales y políticos de los ciudadanos así como de control mutuo entre los poderes del Estado.

Fuente: elaboración propia con información de Alberto R. Varela, 2000, "La inteligencia estratégica en los albores del tercer milenio", en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México, pp. 58-61.

Del cuadro cinco se infiere que la inteligencia estratégica permite la articulación de políticas más coherentes y sólidas, sustentadas en el conocimiento científico, producto del análisis reflexivo acerca de las capacidades, vulnerabilidades e intenciones, de individuos o países, amigos o adversarios que permitan mejores decisiones, así como el establecimiento de políticas públicas partir de la información generada por la inteligencia estratégica.

Servicios de inteligencia

Los servicios de inteligencia son aquellos organismos encargados de reunir y suministrar información, dentro de un entorno político y de seguridad, que no está disponible para cualquiera sino para aquellos con acceso a la misma, por lo que deben encontrarse en continua movilidad y adaptación con la finalidad de reaccionar de manera perentoria ante las eventualidades que puedan presentarse.

Los servicios de inteligencia deben asegurar que los gobiernos se encuentren en condiciones de actuar en tres etapas: identificación inicial de crisis, fase preventiva y supresión de la crisis.²¹² Para lograrlo, es importante atender las necesidades de información de los gobiernos y que esta información esté a disposición de las autoridades lo más pronto posible. El órgano de inteligencia tendrá la función primordial de proveer información oportuna y adecuada, siendo ésta el elemento clave en el proceso de toma de decisiones, favoreciendo el cumplimiento de identificación de escenarios de crisis, provisión de conocimientos para la planeación de políticas y la actualización de información, sobre asuntos prioritarios para la seguridad, proveyendo el conocimiento oportuno sobre la naturaleza y la magnitud de las amenazas.

La labor de los servicios de inteligencia reviste un carácter esencialmente preventivo, midiéndose por las amenazas que ha impedido se materialicen y por

²¹² August Hanning, 2000, "Los servicios de inteligencia en el umbral del tercer milenio tomando como modelo al Bundesnachrichtendienst (BND)", en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México, p. 19.

los riesgos que puedan alertar en tiempo oportuno²¹³ evaluando y perfeccionando los mecanismos para que los productos revistan utilidad y sean lo suficientemente oportunos para los tomadores de decisiones. Un servicio de inteligencia requiere trabajo conjunto con otras agencias de inteligencia a fin de coordinar esfuerzos en las tareas operativas y de reunión de información e intercambiar apreciaciones sobre un mismo hecho o proceso, con el objetivo de evitar riesgos a la seguridad internacional y pública, así como asesorar adecuadamente al más alto nivel del gobierno.²¹⁴

No se puede concebir a la inteligencia como un supuesto aislado de los principios democráticos que le otorgan sustento y legitimidad al Estado por lo que sus acciones deben estar supeditadas a los mismos. La democracia no se concibe sin el respeto a los Derechos Humanos, el reconocimiento de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos así como el control mutuo entre los poderes del Estado. En contextos nacionales con procesos de consolidación democrática, la construcción de capacidades institucionales para la gobernabilidad descansa en normas cada vez más claras, transparentes, compartidas y respetadas.²¹⁵ Los servicios de inteligencia, en un contexto democrático, deben orientarse a partir de una lógica de Estado²¹⁶ y no de intereses partidistas o de grupo a partir de la recolección de información para la toma de decisiones con el objetivo de evitar que se afecte la seguridad del

²¹³ Javier Calderón Fernández, 2000, “Los servicios de inteligencia ante el nuevo siglo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México, p. 33.

²¹⁴ Hugo Alfredo Anzorreguy, 2000, “Agenda de inteligencia para el año 2000, inteligencia y seguridad nacional en un mundo globalizado”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México, p. 41.

²¹⁵ Alejandro Alegre Rabiela, 2000, “Hacia una Ley de inteligencia para la seguridad nacional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México, p. 1.

²¹⁶ La labor de los servicios de inteligencia está al servicio de la política. La inteligencia, como actividad, sólo sirve si el político la emplea para tomar decisiones.

Leonardo Curzio, 1998, “La seguridad Nacional en México. Balances y perspectivas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, INAP, México, p. 26.

Estado mediante el seguimiento de una agenda y la correspondiente toma de decisiones.

En el contexto de la sociedad del conocimiento y paradigma de la información, el uso de los servicios de inteligencia de manera sistemática y transversal se vuelve una gran oportunidad para garantizar la gobernabilidad en sociedades democráticas, con un gran potencial para ser aplicado a cabalidad por los tomadores de decisiones ejecutivas.²¹⁷

La acumulación de datos y su posterior transformación en información, bajo los criterios de la inteligencia en cuanto al conocimiento de todos los factores involucrados para el resguardo y fortalecimiento de la seguridad, constituyen actividades ineludibles para la Nación. La realidad política e internacional al encontrarse en constante transformación produce nuevas aristas que generan nuevas vulnerabilidades y riesgos, por lo que las tareas de inteligencia deben prever con gran antelación estas amenazas a partir del análisis de las diferentes variables, para que permitan tomar la mejor decisión en áreas de importancia estratégica siendo políticamente neutras, contribuir a mantener la seguridad y protección por medios democráticos y no como un recurso al servicio de algún grupo político, así como útiles para el resguardo de la seguridad.

Teoría Organizacional

Para subsistir, el ser humano debe trabajar organizándose, para tal fin, en grupos para alcanzar sus objetivos. Las organizaciones constituyen el principal entorno social que rodea la vida humana ya sea en forma de fábricas, iglesias,

²¹⁷ Almirante CG. DEM. DDSN, Carlos Ortega Muñiz, 2015, *op. cit.*, P. 7.

juzgados, partidos políticos, escuelas, laboratorios, museos, organismos internacionales, hospitales, ministerios o instituciones gubernamentales, participando en las operaciones más significativas de la contemporaneidad por lo que tienen efectos de diversa índole sobre diferentes sectores sociales y su eficiencia²¹⁸ pueden determinar la calidad de vida y el equilibrio de la sociedad.²¹⁹

Esto ha significado la aplicación y desarrollo de la administración cuyos procesos han ido evolucionando hasta comprender, cada vez más, nuevas formas de organización para satisfacer de manera eficiente sus necesidades. En este contexto, la administración es en sumo importante para el surgimiento, desarrollo y consolidación de cualquier organización, ya sea de carácter público o privado, con el fin de obtener un superávit organizacional que se manifieste en procesos y resultados eficientes tanto para aquellos que integran una organización como para quienes estén destinados sus activos finales. Para entender la teoría organizacional es relevante detenernos en las corrientes teóricas que han incidido en el desarrollo de la actividad y diseño de ésta teoría.

Principales corrientes teóricas

La Teoría clásica o Administración científica, surgida a finales del siglo XIX y principios del XX²²⁰ se considera como el punto de partida de la teoría

²¹⁸ Las investigaciones que utilizan la teoría organizacional posibilitan una base de conocimientos para medir la eficiencia de las organizaciones o instituciones objeto de estudio.

²¹⁹ Ayuzabet de la Rosa Albuquerque, 2002, "Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional", *Revista Administración y Organizaciones*, núm. 8, año 4, UAM, julio, p. 15.

²²⁰ Richard L. Daft, 2011, "Teoría y diseño organizacional", *CENAGE Learning*, 10ª. Ed., México, p. 23.

organizacional²²¹ a partir del sistema de fábricas en la Revolución Industrial donde se comenzó a pensar en cómo elevar la productividad de la fábrica y del trabajador individual para lograr un máximo de eficiencia.²²²

Henri Fayol es considerado el fundador de la escuela clásica de la administración, él argumenta que las prácticas administrativas acertadas siguen ciertos patrones los cuales pueden identificarse y analizarse. Pensaba que pronosticando científicamente y aplicando métodos también científicos se alcanzarían resultados superiores. Mientras que Fayol se interesaba por la organización enfocándose hacia la administración como la operación empresarial más descuidada, Frederick Taylor, contemporáneo de Fayol, también partidario de los métodos científicos, se interesa por las funciones de la organización.²²³ Taylor reflexiona sobre la ineficiencia productiva y busca un incremento de la misma “aumentando la producción por unidad de esfuerzo humano”,²²⁴ que no es más que privilegiar los trabajos y las prácticas gerenciales determinados de manera científica como la forma de aumentar la eficiencia y la productividad laboral.²²⁵

Taylor enfatiza que era necesario cambiar las decisiones basadas en reglas generales y la tradición por procedimientos precisos desarrollados a partir

²²¹ La perspectiva clásica buscaba hacer que las organizaciones funcionaran como máquinas eficientes bien lubricadas, está relacionada con el desarrollo de la jerarquía y las organizaciones burocráticas y sigue siendo la base de gran parte de la teoría y la práctica de la administración moderna.

Idem.

²²² La teoría clásica de la organización surgió de la necesidad de encontrar lineamientos para administrar organizaciones complejas tales como las fábricas, disponible en Elergonomista.com, 2009, “Teoría clásica de la organización”, disponible en <http://www.elergonomista.com/09dic9.html>

²²³ Frederick Taylor lleva a cabo lo que se conoce como análisis de tiempo, cronometrando los movimientos de los empleados para aplicar métodos científicos al proceso de trabajo, lo que posteriormente se denominó Organización científica del trabajo.

Clemente Valdés Herrera, 2010, “Teoría de la organización y estructuras organizacionales.” Gestipolis, disponible en <http://www.gestipolis.com/teoria-organizacion-estructuras-organizacionales/>

²²⁴ Ayuzabet de la Rosa Albuquerque, 2002, *op cit.*, p. 17.

²²⁵ Richard L. Daft. 2011... *Op Cit.* p. 23.

de estudiar cuidadosamente las situaciones individuales. Para ello formula cuatro principios: la reformulación del trabajo a través de su descomposición en actividades simples, la selección científica del trabajador, persuasión al trabajador de aceptar esta nueva forma del trabajo y la separación entre concepción y ejecución del trabajo. Estos principios revisten, de acuerdo con Taylor, un carácter universal al estar basados en un conocimiento científico llamándolos “one best way” ya que permitirían una nueva relación de fuerza entre las clases, así como el inicio de un modo y régimen nuevo de acumulación de capital (la producción en masa), la cual a su vez crearía un cambio en las prácticas estatales de regulación y control social.²²⁶

Como parte de los teóricos de la administración científica, Max Weber desarrolla la teoría de administración de burocracias que subraya la necesidad de una jerarquía definida en términos estrictos y regida por reglamentos y líneas de autoridad definidos. Para Weber esta concepción burocrática es una forma específica de poder a partir de una dominación legal-racional que encuentra su sustento en el saber profesional especializado, el sistema de reglas y el sistema jerárquico, contribuyendo al desarrollo y rendimiento de la organización.²²⁷ Los principios administrativos consideran el diseño y el funcionamiento de la organización como un todo que contribuye al desarrollo de organizaciones burocráticas. Enfatizan el diseño y la administración de las organizaciones en forma impersonal y racional mediante elementos tales como autoridad y responsabilidades bien definidas, elaboración de registros formales y la aplicación uniforme de reglas estándar.²²⁸

²²⁶ Ayuzabet de la Rosa Albuquerque. 2002, *op. cit.*, pp. 17-22.

²²⁷ Elergonomista.com. 2009, *op. cit.*

²²⁸ Richard L. Daft. 2011, *op. cit.*, pp. 24-25.

La teoría clásica constituyó un avance en la aplicación de métodos científicos reemplazando a los empíricos, sin embargo su aplicación se limita a organizaciones sobre un ambiente estable y subvalorando la importancia del trabajador en el proceso de producción. Esto motivó que se llevaran a cabo otros estudios que introdujeran aspectos importantes sobre las relaciones humanas.

Buscando encontrar las formas de hacer más eficientes los niveles productivos pero con diferentes técnicas es que se formula la teoría de la Relaciones humanas. Mary Parker Follet es la impulsora más representativa del marco básico de esta escuela clásica, introduciendo elementos nuevos sobre todo en el campo de las relaciones humanas y la estructura de la organización.²²⁹

Las relaciones humanas se enfocan en los factores sicosociales cambiando la mirada hacia el aspecto humano dentro de la organización, desarrollando los primeros pasos teóricos sobre las organizaciones a partir de cuatro planteamientos: introducción de la variable “hombre” en el análisis organizacional como sujeto psico-social que puede escuchar y opinar; destaca el papel del administrador como élite capaz de equilibrar el desfase entre el avance técnico y la inestabilidad social provocada por la administración científica; se subraya la importancia del grupo²³⁰ para la eficiencia organizacional y se introduce el análisis de la organización como sistema sociotécnico destacando las nociones de lo formal y lo informal en tanto partes estructurantes de toda organización.²³¹

²²⁹ *Idem.*

²³⁰ Follett estaba convencida de que ninguna persona podría sentirse completa a no ser que formara parte de un grupo y que los humanos crecían gracias a sus relaciones con otros miembros de las organizaciones.

Idem.

²³¹ Ayuzabet de la Rosa Albuquerque. 2002, *op cit.*, p. 21.

Chester Barnard contribuye a la teoría clásica a partir del planteamiento en el cual “las personas se reúnen en organizaciones formales para alcanzar fines que no pueden lograr trabajando solas. Sin embargo, mientras persiguen las metas de la organización, también deben satisfacer sus necesidades individuales”.²³² Barnard desarrolla su tesis principal en la cual “una empresa sólo podrá funcionar en forma eficiente y subsistir si las metas de la organización guardan equilibrio con los propósitos y las necesidades de los individuos que trabajan en ella.”²³³ De este modo Barnard establece el principio de que la gente puede trabajar con relaciones estables y benéficas para las dos partes.

Los trabajos sobre relaciones humanas recibieron poca atención debido en gran parte a la prominencia de la administración científica, sin embargo el desarrollo de investigaciones, entre las que se destacan las realizadas en una fábrica de la Western Electric en Hawthorne, Chicago, conducidas por Elton Mayo a inicios de la década de 1930, acerca de los efectos que las características físicas del ambiente de trabajo tenían en la productividad de los trabajadores, tuvieron gran repercusión llegando a la conclusión de que el trato positivo de los empleados mejoraba su motivación y productividad.

Sin embargo, como plantea Richard Daft, el sistema jerárquico y los enfoques burocráticos desarrollados durante la Revolución Industrial [...]continuaron siendo el enfoque primario para el diseño y funcionamiento organizacional durante la década de 1970 y principios de 1980[...]este enfoque funcionó bien para la mayoría de las organizaciones empezando a crear

²³² Elergonomista.com, 200, *op cit.*

²³³ *Idem.*

problemas en la década de 1980 a partir de una competencia cada vez mayor y a escala global que cambió las reglas del juego.²³⁴

Las organizaciones han sufrido cambios en la transformación del diseño organizacional a partir del avance en comunicaciones y tecnologías de la información, la globalización, una mayor interconexión entre organizaciones, el aumento en el nivel educativo de los empleados y de la calidad de vida, así como el incremento del trabajo basado no en fuerza física sino en el conocimiento y la información como actividades organizacionales primarias.

Las organizaciones deben enfrentarse a un entorno cambiante lo cual requiere de una previsión o al menos una pronta adaptación que le permita emitir una rápida respuesta.²³⁵ Es bajo este esquema que surge el Movimiento de la contingencia, representando una ruptura con las anteriores teorías, explicando que una cosa depende de otras, esto es, el interés de la contingencia no radica en la organización sino en las organizaciones, sustituyéndose el caso de estudio concreto por el análisis comparativo de una diversidad de organizaciones en donde, para que éstas sean efectivas debe existir un grado de ajuste entre su estructura y las condiciones en el entorno sustituyéndose el principio de *one best way* por el de *all depends*, lo que significa que la estructura de la organización estará en función de variantes contextuales donde no existe una sino diferentes formas de hacer las cosas.²³⁶

En este orden de ideas Habermass distingue entre la racionalidad técnica y racionalidad práctica en donde la primera se sustenta en una búsqueda instrumental de determinadas metas u objetivos dados por sentados como por

²³⁴ Richard L. Daft, 2011, *op cit.*, p. 25.

²³⁵ Clemente Valdés Herrera. 2010, *op cit.*

²³⁶ Ayuzabet de la Rosa Albuquerque, 2002, *op. cit.* pp. 23-24; Richard L. Daft, 2011, *op. cit.*, p. 26.

ejemplo la eficiencia, mientras que la racionalidad práctica coloca el énfasis en una reflexión consciente tendiente a identificar metas y objetivos alternativos así como mayores niveles de comunicación intersubjetiva y diálogo político.²³⁷ Para Habermass, la teoría organizacional debe incorporar en su entramado conceptual reflexiones relativas a la praxis donde los miembros de la organización aumenten su capacidad de elección y de transformación de las relaciones laborales y organizacionales.

Es bajo esta perspectiva que la teoría organizacional no puede ser concebida como un cuerpo teórico uniforme sino multidisciplinario, constituido por varios marcos teóricos de diversas disciplinas como economía, política, psicología, sociología, entre otras, que permitan comprender como se conforman una gran diversidad de organizaciones, así como las partes que la componen y los diversos niveles bajo los cuales pueden ser abordadas para su estudio.

A partir de este sentido multidisciplinario es que surge el enfoque de sistemas como consecuencia de la corriente clásica y de relaciones humanas, utilizado como marco de referencia para la teoría organizacional moderna ya que puntualiza y expresa a la organización como un sistema formado por diversos subsistemas interrelacionados e interdependientes en donde todos los fenómenos que ocurren en las organizaciones están relacionados de alguna forma.

Un sistema será un conjunto de reglas o principios ordenadamente relacionados que concurren para un mismo fin o constituyen un cierto modo de unidad. Estará compuesto por tres funciones básicas: *entradas*, que serán la

²³⁷ Iván Valenzuela Espinoza, 1997, "Consideraciones Epistemológicas de la Teoría Sociológica y de la Organizacional", *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 7, Redalyc, Chile. pp. 67-68.

fuerza de arranque que suministra los requerimientos operativos al sistema; *procesos*, la transformación de una entrada en salida (conversión) y las *salidas*, que serán los resultados obtenidos de procesar las entradas resultado del funcionamiento del sistema.²³⁸ Por su naturaleza, un sistema puede ser *cerrado* al no presentar intercambio con el medio ambiente que lo rodea, en el cual son completamente estructurados produciendo salidas invariables o *abierto* en el cual se llevan a cabo relaciones de intercambio a través de entradas y salidas reajustándose constantemente a las condiciones del medio volviéndolos adaptativos.²³⁹ Los subsistemas por otro lado serán las partes que componen al sistema y conforman un todo en sí mismos pero en un rango inferior al sistema que integran. Los subsistemas de organización son todas las partes de una organización que funcionan juntas para un propósito común y juntos se convierten en el núcleo de la organización.²⁴⁰

Una organización estará integrada por los siguientes subsistemas:

Cuadro 6.

Subsistemas que conforman una organización	
Subsistema de objetivos y valores	Conjunto de metas y misión que persigue la organización para satisfacer la demanda que impone el medio ambiente externo. Incluye metas y valores de los miembros de la organización.
Subsistema técnico	Conocimientos necesarios para el desarrollo de tareas. Este subsistema irá cambiando de acuerdo con la especialización de conocimientos y habilidades requeridos.
Subsistema estructural	Forma en que se organizan y estructuran las tareas. Está relacionado con la autoridad y la comunicación. La estructura de la organización está determinada por su constitución, puestos jerárquicos y procedimientos.

²³⁸ Facultad de Contaduría y Administración, 2006, “La teoría organizacional”, UNAM, pp. 6-7, disponible en <http://fcasua.contad.unam.mx/2006/1230/docs/unidad1.pdf>

²³⁹ *Ibid.*, p. 10.

²⁴⁰ Sara Higley, 2012, “¿Qué son los subsistemas de organización?”, disponible en http://www.ehowenespanol.com/son-subsistemas-organizacion-info_205757/

Subsistema personal	Está compuesto por individuos y grupos en interacción. Implica la conducta individual, motivación, relaciones del estatus y dinámica de los grupos. Incluye recursos humanos, actitudes, liderazgo, comunicación y relaciones interpersonales.
Subsistema administrativo	Relaciona la organización con su medio y establece objetivos. Desarrolla planes de integración, estrategias y operación, mediante el diseño de la estructura y el establecimiento de los procesos de control. Comprende la fijación de objetivos, planeación, integración, organización, instrumentación y control.

Fuente: elaboración propia con datos de Facultad de Contaduría y Administración, 2006, *La teoría organizacional*, UNAM, pp. 7-8, disponible en <http://fcasua.contad.unam.mx/2006/1230/docs/unidad1.pdf>

A partir de los datos del cuadro seis, podemos inferir que para que una organización opere de manera eficiente es necesario que los subsistemas que conforman a la organización interactúen entre sí.

Niklas Luhman es el principal expositor de la teoría de sistemas. El enfoque sobre la teoría organizacional que lleva a cabo Luhmann señala que:

[...] la organización es un tipo de sistema social que se constituye con base en reglas de reconocimiento que lo vuelven identificable y que le permiten especificar las propias estructuras. Tales reglas son sobre todo reglas de pertenencias, que pueden ser fijadas mediante la selección de personal y la definición de los roles internos.²⁴¹

Las organizaciones entonces tendrán la capacidad para movilizar, integrar y orientar actividades hacia el cumplimiento de fines, cuyos resultados conlleven un efecto transformador y de agregación de valor. La estructuración y coordinación de conjuntos de acciones para cumplir objetivos y el ofrecimiento de soluciones específicas a demandas y distintos problemas sitúan

²⁴¹ Almirante CG. DEM. DDSN, Carlos Ortega Muñiz, 2015, *op. cit.*, p. 29.

a las organizaciones como medios eficientes para integrar recursos y enfrentar las necesidades sociales y sus entornos.²⁴²

De acuerdo con los postulados del Luhmann y coincidiendo con los de Mariana Alonso Brá podemos decir que “[...]una organización es un ente compuesto por personas y por recursos, sometidos a una serie de regulaciones formalmente establecidas, incluidos objetivos determinados que operan en uno o varios ámbitos de actividad. El sistema organizativo será el conjunto estructurado de sucesos comunicativos que subyace en el funcionamiento de la organización.”²⁴³

Es importante no confundir el término organización con institución a pesar de que guarden relación entre sí. Esto es, la organización es un sistema social conformado por individuos o grupos de individuos, que dotados de recursos y dentro de un determinado contexto, desarrolla regularmente un conjunto de tareas orientadas por valores comunes hacia la obtención de un determinado fin, mientras que la institución será el cuerpo normativo, jurídico y cultural, conformado por un conjunto de ideas, creencias, valores y reglas²⁴⁴ que condicionan las formas de intercambio social.²⁴⁵ Como lo expone Yvon Pesqueux “la institución crea certidumbre, mientras que la organización se

²⁴² Marcelo Arnold-Cathalifaud, 2008, “Las organizaciones desde la teoría de los sistemas sociopoiéticos”, Cinta de Moebio, *Revista de Epistemología de las Ciencias Sociales*, Universidad de Chile, núm. 32, disponible en <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/32/arnold.html>

²⁴³ Mariana Alonso Brá, 2009, “La producción de Niklas Luhmann y la teoría organizacional”, en *Selección de Trabajos de las XII Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*, Universidad de Buenos Aires, p. 34.

²⁴⁴ Las reglas forman a la institución. Son ellas las que distinguen una institución de otra, las caracterizan, las diferencian y, por consecuencia, las identifican. Son sus reglas las que indican las posibilidades y sanciones a los individuos en ellas implicados. Una institución es una acción colectiva en el control, en la liberación y en la expansión de la acción individual.

Clea Beatriz Macagnan, 2013, “Teoría institucional: escrito teórico sobre los protagonistas de la escuela institucionalista de economía”, *Revista de Administracao e Contabilidade da Unisinos*, 10(2), Abril/Junho. p. 134.

²⁴⁵ Marinsalda Milena, 2000, “Organizaciones e instituciones”, Argentina, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos13/trainsti/trainsti.shtml>

caracteriza por la importancia principal dada a la eficiencia de su funcionamiento.”²⁴⁶

Estructura organizacional

El entorno en que las organizaciones desarrollen sus actividades determinará el enfoque de sus objetivos, funciones, tareas, políticas, estrategias y táctica como elementos que formarán la estructura organizacional permitiendo dar cumplimiento a los aspectos planteados así como su misión. Se puede decir que la estructura organizacional “es la forma en que las actividades se dividen, se ordenan, se distribuyen, se organizan y se establecen las interrelaciones de autoridad y comunicación.”²⁴⁷ Para ello, es necesario haber llevado a cabo una división del trabajo, definir como se agruparán las tareas y como éstas se interrelacionarán e integrarán entre sí. “Una organización es un sistema social abierto, que constituye un organismo vivo, dinámico, con la flexibilidad necesaria para asimilar el cambio, y que recibe determinados recursos transformándolos en productos y/o servicios.”²⁴⁸

Para entender y evaluar a las organizaciones es preciso analizar sus dimensiones estructurales, de manera tal, que estos datos nos permitan describir las características internas así como sus dimensiones contextuales, las cuales

²⁴⁶ Yvon Pesqueux, 2009, “Institución y organización”, *Cuadernos de administración*, Universidad del Valle, núm. 41, enero-junio, Colombia, p. 9.

²⁴⁷ Clemente Valdés Herrera, 2010, “Teoría de la organización y estructuras organizacionales”, *Gestiopolis*, disponible en <http://www.gestiopolis.com/teoria-organizacion-estructuras-organizacionales/>

²⁴⁸ *Idem*.

caracterizan a toda organización a partir de su tamaño, tecnología, entorno y metas.

Cuadro 7.

Dimensiones Organizacionales	
Estructurales	Contextuales
<p><i>Formalización</i> Se refiere a la cantidad de documentación escrita en la organización (procedimientos, regulaciones, manuales de políticas).</p>	<p><i>Tamaño</i> Se puede medir como un todo o por sus componentes específicos: una planta o división. Al ser las organizaciones sistemas sociales, por lo regular el tamaño se medirá por el número de empleados.</p>
<p><i>Especialización</i> Grado en que las tareas organizacionales se encuentran subdivididas en trabajos separados (división del trabajo).</p>	<p><i>Tecnología organizacional</i> Se refiere a las herramientas, técnicas y acciones empleadas para transformar los insumos en productos. Las formas en que la organización produce insumos e incluye elementos como sistemas de información avanzados.</p>
<p><i>Jerarquía</i> Describe quien le reporta a quien y el tramo de control para cada gerente (número de empleados que le reportan a un supervisor).</p>	<p><i>Entornúm</i> Incluye todos los elementos fuera de los límites de la organización (industria, gobierno, clientes, proveedores, comunidad financiera). Los elementos del entorno que afectan una organización generalmente son otras organizaciones.</p>
<p><i>Centralización</i> Se refiere al nivel jerárquico que tiene la autoridad para tomar una decisión. Cuando la toma de decisiones se mantiene en el nivel superior la organización está centralizada. Cuando las decisiones son delegadas a niveles organizacionales más bajos está descentralizada.</p>	<p><i>Metas y estrategia</i> Definen el propósito y las técnicas competitivas que la diferencian de otras organizaciones. Las metas se anotan como una declaración duradera de la misión de una empresa. Una estrategia será el plan de acción que describe la distribución de los recursos, las actividades para enfrentar el entorno y alcanzar las metas de la organización. Las metas y estrategias definirán el alcance de las operaciones y la relación con los empleados, clientes y competidores.</p>
<p><i>Profesionalismo</i> Nivel de educación formal y capacitación de los empleados. Se considera alto cuando los empleados</p>	<p><i>Cultura</i> Conjunto subyacente de valores²⁴⁹, creencias, entendimientos y normas clave compartidos por los</p>

²⁴⁹ Los valores indican la importancia o significación de algo.

requieren largos periodos de capacitación para obtener determinados puestos en la organización.	empleados. Estos valores y normas pueden estar relacionados con el comportamiento ético, el compromiso, la eficiencia o el servicio. Es aquello que mantiene unida a la organización a través de la generación de “un orden social idóneo sustentando en un conjunto coherente de valores y normas conducente a la motivación y compromiso de los trabajadores y empleados.” ²⁵⁰
<p><i>Razones de personal</i></p> Distribución de personas entre las diversas funciones y departamentos. Se medirá dividiendo el número de empleados, en una clasificación, entre el número total de empleados organizacionales.	

Fuente: elaboración propia con datos de: Richard L. Daft, 2011, “Teoría y diseño organizacional.” CENAGE, Learning, décima edición, México, pp. 15-18.

Las once dimensiones contextuales y estructurales del cuadro siete son dependientes entre sí proporcionando una base para medir y analizar las características de la organización arrojando información significativa sobre la misma acerca de su desempeño, eficacia y eficiencia.²⁵¹ El estudio de estos dos constructos permitirán identificar si las organizaciones funcionan o no y por ende si sus objetivos se concretan.

Para lograr una mayor eficiencia, las organizaciones deben pasar de jerarquías verticales estrictas a estructuras flexibles descentralizadas que les permita compartir información de manera generalizada, así como tener capacidad de adaptación promoviendo la comunicación y colaboración en la identificación y solución de problemas. Una organización tendrá un nivel óptimo al compartir información que permita actuar con rapidez ante cualquier contingencia mejorando la capacidad de aprendizaje y contribuyendo al desarrollo estratégico.²⁵²

Facultad de Contaduría y Administración, 2006, *La teoría organizacional*, UNAM, p. 20, disponible en <http://fcasua.contad.unam.mx/2006/1230/docs/unidad1.pdf>

²⁵⁰ Iván Valenzuela Espinoza, 1997, “Consideraciones Epistemológicas de la Teoría Sociológica y de la Organizacional”, *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 7, Redalyc, Chile, pp. 70.

²⁵¹ La eficiencia se refiere a la cantidad de recursos utilizados para alcanzar las metas de la organización mientras que la eficacia significa el grado en que una organización alcanza sus metas.

Richard L. Daft, 2011, *op cit.*, p. 20.

²⁵² *Ibid.* pp. 33-35.

Así, la teoría organizacional observa las características del entorno y los grupos que constituyen la organización a partir de las relaciones entre los diferentes grupos que la constituyen, así como a las organizaciones con las que interactúa en su entorno. Puede decirse que la teoría organizacional “es un macroexamen de las organizaciones al analizarlas como unidad ocupándose de las diferencias en la estructura y el comportamiento de la organización.”²⁵³

Políticas públicas

Los gobiernos son conjuntos de organizaciones (secretarías, ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera) que combinan recursos (normativos, humanos, financieros y tecnológicos) transformándolos en políticas, programas públicos, servicios y productos que atienden las necesidades de los ciudadanos procurando satisfacer sus demandas permitiendo así el logro de impactos sociales, políticos y económicos.

En este sentido, podemos entender a las políticas públicas como: “El conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios[...]terminando con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.”²⁵⁴

²⁵³ No debe confundirse la teoría organizacional con el comportamiento organizacional. Este será considerado como un microenfoque al encuadrar a los individuos dentro de las organizaciones como unidades de análisis, ocupándose de las diferencias cognitivas y emocionales entre las personas dentro de las organizaciones.

Ibid. p. 36.

²⁵⁴ Manuel Tamayo Sáez, 1997, “El análisis de las políticas públicas”, *La nueva administración pública*. Rafaél Bañon, Ernesto Carrillo, (comps.), Alianza Universidad, España, p. 2.

Toda política pública estará enmarcada bajo un proceso o ciclo de construcción que comprenderá las siguientes fases: identificación y definición del problema; formulación de las alternativas de solución; adopción de una alternativa; implantación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados obtenidos. A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema se le denominará política pública.²⁵⁵

El estudio y análisis de las políticas públicas se encuentra en continua transformación y adecuación dependiendo del contexto nacional, provocando que el estudio y la investigación acerca de algún determinado tema cambie con respecto a los distintos procesos políticos, económicos, sociales y culturales. Debemos ser conscientes de que los problemas que dan lugar a la formación de políticas públicas son interdependientes ya que cada política pública envuelve otros aspectos que guardan relación con el problema principal, lo que impide una estructuración delimitada sobre un problema en particular.²⁵⁶

El estudio y debate de las políticas públicas da inicio en los años cincuenta a partir de las investigaciones y desarrollo del análisis de políticas de Harold Lasswell el cual tiene dos enfoques. El primero, como el conocimiento del proceso de la política (*knowledge of*) el cual se ocupa del conocimiento en y para el proceso de políticas públicas; se trata de describir porqué determinados problemas son calificados como públicos, porqué entran en la agenda, su definición, cómo y por qué se eligen ciertos cursos de acción y ejecución y su evaluación a través de ciertos criterios y metodologías. El segundo, como conocimiento en el proceso de la política o análisis para la política (*knowledge in*) el cual será el conocimiento acerca de la formulación e implementación de

²⁵⁵ *Idem.*

²⁵⁶ La formulación de políticas públicas contará con la participación de diversas instancias a las que les atañe el llevar a cabo la solución de una problemática dada.

las políticas públicas. En éste, Laswell trata de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Este marco de referencia tendrá entonces un componente prescriptivo al ofrecer métodos e información pertinentes para incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de la política.²⁵⁷

Herbert Simon, por su parte, centra su interés en la toma de decisiones humanas a partir de una racionalidad limitada analizando la toma de decisiones como una secuencia de etapas racionales (inteligencia, diseño y elección), impactando con ello a una amplia gama de ciencias sociales (economía, psicología, administración empresarial, informática, sociología y ciencias políticas) desarrollando la naturaleza multidisciplinaria de las políticas públicas.²⁵⁸

Charles Lindblom, en contraposición al modelo racional de Simon, propone un modelo mediante el cual toma en cuenta el poder y la interacción entre fases y etapas. Para Lindblom la formulación de políticas es un complejo completamente interactivo que carece de principio y fin. Este autor sugiere que al estudiar el proceso de políticas públicas se consideren las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos y los grupos de interés, pero también “fuerzas más profundas” como las empresas o la inequidad y las limitadas capacidades de análisis que estructuran y distorsionan el proceso de políticas públicas. Finalmente, David Easton representa un aporte vital a las políticas públicas al influir su modelo de “sistema” político en la forma en que el estudio de políticas públicas conceptualiza a la formulación de éstas con los resultados

²⁵⁷ Maria Bustelo Ruesta, 2011, “La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas”, en Roberto Salcedo, (comp.), *Evaluación de Políticas Públicas*, Siglo XXI Editores, p. 186.

²⁵⁸ Wayne Parsons, 2007, “Políticas Públicas”, FLACSO, México. pp. 50-59.

de las mismas y su entornúm.²⁵⁹ En conjunto, serán estos teóricos los que lideren el punto de partida para el estudio de las políticas públicas.²⁶⁰

Las políticas públicas son una selección y definición de problemas que consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para poder decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto lo hará. Son decisiones de Estado que se originan en un proceso político previo mediante el cual se seleccionan y se definen problemas públicos.²⁶¹ El sentido de lo público no se referirá solamente a la idea de que los funcionarios han de cumplir ciertas obligaciones que están señaladas en las leyes, ni seguir determinados procedimientos formales para demostrar que han hecho lo correcto, sino que atañe a la necesidad de que las políticas, a partir de las decisiones tomadas por quienes actúan a nombre del Estado, sean efectivamente públicas (conocidas e incluyentes).²⁶²

Las políticas públicas abarcan decisiones que son tomadas por el Estado bajo el cobijo de normas y estructuras de autoridad generadas que reclaman tanto la elección de problemas públicos como de distintas alternativas de acción que el Estado pueda seguir para modificar los factores que lo motivaron a actuar. Por tanto, el valor del enfoque de las políticas públicas radicará en su

²⁵⁹ *Idem.*

²⁶⁰ En el desarrollo posterior de los estudios de políticas públicas hubo una escisión en dos corrientes: por un lado, de los interesados exclusivamente en el estudio positivo de la elaboración de la política (más ligado a los estudios de las policy sciences o el policy making), más contextualizadores y relacionados con lo político-administrativo y, por otro, los normativo-técnicos (más ligados a los estudios de policy analysis), más dados a las técnicas cuantitativas y de análisis económico.

Maria Bustelo Ruesta, *op. cit.*, p. 189.

²⁶¹ Mauricio Merinúm, 2011, "Sobre la evaluación de políticas públicas", en Roberto Salcedo, (comp.), *Evaluación de Políticas Públicas*, Siglo XXI Editores, p. 174.

²⁶² Si algo que ha de ser común se vuelve de uno o de unos cuantos; si algo que debe saberse se esconde o se oculta; y si algo que debe ser accesible se cierra y se vuelve deliberadamente excluyente, entonces hay que afirmar que el sentido de lo público se ha corrompido. La corrupción consiste, pues, en la apropiación ilegítima de las cosas públicas, en su ocultamiento o en su uso para fines privados.

Idem. p. 178.

preocupación por la acción del gobierno y sus administraciones (su funcionamiento). Por tanto, para llevar a cabo una política pública es necesario entender el proceso a partir del cual se formula y lleva a cabo mediante el análisis de políticas públicas.

Análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas se ocupa de los problemas públicos y de cómo los poderes públicos los abordan. La evaluación de las políticas públicas es una parte de ese análisis general que se ocupa de valorar la actuación de los poderes públicos en su intento por solucionar problemas.²⁶³

Todo análisis de políticas supone la aplicación de técnicas sistemáticas de investigación tomadas de las ciencias sociales y basadas en medidas de eficacia, eficiencia, calidad, costo e impacto. El análisis se lleva a cabo en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas para estructurar un sistema de implementación lo más racional posible, por lo que se exploran los posibles efectos y costos para poner en operación una política pública. Podemos decir entonces que un análisis de políticas es “la utilización de los métodos y técnicas de las ciencias sociales para contestar a la cuestión de cuáles serán los efectos probables de una política antes de que ésta entre en operación.”²⁶⁴

²⁶³ Maria Bustelo Ruesta, 2011, “La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas”, en Roberto Salcedo, (comp.), *Evaluación de Políticas Públicas*, Siglo XXI Editores, p. 171.

²⁶⁴ Roberto Salcedo Aquinúm. 2011. “Evaluación de políticas públicas.” Siglo XXI Editores. México. p. 24.

Para Wayne Parsons: “el análisis de las políticas públicas se ocupa de mejorar los métodos de identificación y definición de problemas, específicamente de metas, evaluación de alternativas, selección de opciones y medición del desempeño.”²⁶⁵

La riqueza del análisis de políticas radica en su capacidad para integrar y ordenar lógicamente decisiones y comportamientos. El análisis, la evaluación y la investigación aplicada al proceso de formación de las políticas es una necesidad que deben afrontar las organizaciones públicas para asegurar su supervivencia. “Sólo mediante políticas eficaces –desde el punto de vista del impacto social que generan y de la eficiencia en la utilización de los recursos– se puede legitimar la acción de los gobiernos en una democracia pluralista.”²⁶⁶

Para William Dunn el análisis es una tarea operativa y funcional. Señala que el análisis de políticas públicas “es una actividad intelectual y práctica orientada a la creación, evaluación, crítica y comunicación de conocimiento de y en el proceso de elaboración de políticas.”²⁶⁷ Para ello expone que el análisis de políticas debe darse a partir de unidades de análisis tanto de la generación de información como de perspectivas de análisis.

Cuadro 8.

Análisis de Políticas Públicas de acuerdo con Dunn	
Generación de Información	Perspectivas de análisis
<i>Sobre valores</i> El logro que se lleve a cabo, acerca de la consecución de los valores, será la prueba principal de que un problema se ha resuelto.	<i>Empírica</i> Describe las causas y los efectos de una política dada.

²⁶⁵ El análisis de políticas públicas ha ampliado su objeto de estudio pasando del análisis de la decisión pública y sus implicaciones al estudio de las complejas acciones que se derivan de la misma y sus efectos sobre el planteamiento del problema original.

Wayne Parsons, 2007, *op. cit.*, p. 91.

²⁶⁶ Manuel Tamayo Sáez. 1997, *op. cit.* pp. 2-7.

²⁶⁷ Dunn, W.N., 1981, “Public Policy Analysis. An Introduction”, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, p. 29, en César Nicandro Cruz; Mariángela Petrizzo, 2000, *El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina*, en http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/423267/mod_resource/content/1/PoliticasyPublicas.pdf

<i>Sobre hechos</i> Su presencia puede limitar o mejorar el logro de los valores.	<i>Evaluativa</i> Determina el valor de una política pública.
<i>Sobre acciones.</i> Su adopción puede resultar en el logro de los valores y la resolución de los problemas.	<i>Normativa</i> Recomienda futuras acciones que pueden resolver los problemas públicos.

Fuente: elaboración propia con datos de María Bustelo Ruesta, 2011, "La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas", en Roberto Salcedo, (comp.), *Evaluación de Políticas Públicas*, Siglo XXI Editores, pp. 194-195.

De acuerdo con el cuadro ocho, el análisis de políticas públicas, al llevar a cabo la generación de información, le permite al analista emplear una o más de las tres perspectivas de análisis que le permita recomendar cursos de acción. Para Dunn, el análisis de políticas utiliza la descripción, la predicción, la evaluación y la prescripción como procedimientos analíticos utilizados en otras ciencias sociales. La descripción y la predicción ayudan a contestar cuestiones designativas, la evaluación las evaluativas y la prescripción las normativas. La predicción y la recomendación se llevan a cabo antes de que se adopte la acción (ex-ante), mientras que la descripción y la evaluación lo harán después (ex post).

Estos procedimientos analíticos generales se corresponderán con los siguientes métodos para analizar las políticas:

Cuadro 9.

Métodos para analizar las políticas de acuerdo a Dunn.	
Seguimiento (descripción)	Produce información sobre las causas y consecuencias pasadas de las políticas.
Pronóstico (predicción)	Produce información sobre las consecuencias futuras de las políticas.
Evaluación	Produce información sobre el valor de políticas pasadas o futuras.
Recomendación (prescripción)	Produce información sobre la probabilidad de que acciones futuras produzcan consecuencias valiosas.

Estructuración de problemas	Basándose en procedimientos de clasificación, produce información especulativa sobre las soluciones potenciales de un problema. Implica todo el resto de métodos, siendo un metamétodo que funciona como una especie de regulador central de todo el proceso de análisis.
Deducción práctica	Permite llegar a conclusiones sobre el grado en el que los problemas se han solucionado.

Fuente: elaboración propia con datos de María Bustelo Ruesta, 2011, "La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas", en Roberto Salcedo, (comp.), *Evaluación de Políticas Públicas*, Siglo XXI Editores, pp. 195-196.

Para Dunn estos métodos analíticos se combinan con cinco tipos de información relevante para las políticas: problemas, alternativas, acciones, resultados y desempeño. El análisis de políticas públicas integrado que él propone, es un proceso de indagación que implica esos cinco componentes de información y que se transforman el uno en el otro a través de seis métodos analíticos (estructuración de problemas, pronóstico, seguimiento, evaluación, recomendación y deducción práctica). El análisis (información) y los métodos son interdependientes y forman parte de un proceso dinámico en el que ocurren las transformaciones correspondientes: los problemas se transforman en alternativas, estas en acciones y estas a su vez en resultados, en esta visión integrada la evaluación tendrá un papel acotado y definido.²⁶⁸

De acuerdo con María Bustelo, una de las categorías analíticas más utilizadas en el estudio de las políticas públicas es la del ciclo de vida de una política a partir de diversas fases: definición del problema y entrada en la agenda de los poderes públicos, formulación de propuestas y adopción de decisiones, implementación, valoración de los resultados y la eventual sucesión o terminación de la política iniciada.²⁶⁹ Bajo esta perspectiva la evaluación será

²⁶⁸ María Bustelo Ruesta. 2011, *op. cit.* p. 196.

²⁶⁹ *Idem.*, pp. 190-191.

una de las fases finales del desarrollo de una política pública que valore los efectos de forma retrospectiva.

Evaluación de políticas públicas

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, evaluar significa “señalar el valor de algo”, “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”.²⁷⁰ Dicho de otra manera, se trata de un ejercicio que se realiza sobre algo más, de modo que ninguna evaluación puede ser valiosa por sí misma con independencia de la cosa cuyo valor quiere estimar, apreciar o calcular.²⁷¹

El proceso de evaluación se concebía exclusivamente como un medio para medir los resultados y los efectos de una política o programa. En la actualidad, la evaluación abarca las diferentes fases de la política o programa desde su diseño o concepción hasta su impacto.²⁷² Así, la evaluación de políticas públicas se puede definir como “la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública poniendo el énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental.”²⁷³

Cuadro 10.

Concepto de evaluación	
Teoría del cambio o teoría de la política pública.	Indaga la creencia subyacente de que determinadas acciones gubernamentales producirán determinados resultados.

²⁷⁰ Real Academia Española, 2016, “Evaluar.” *Diccionario de la Lengua Española*, Edición del Tricentenario, en <http://dle.rae.es/?id=H8KIc6>

²⁷¹ Mauricio Merinúm. 2011, *op. cit.* p. 171.

²⁷² María Bustelo Ruesta, *op cit.*, p. 192.

²⁷³ Aunque la evaluación se realice para políticos, no es un ejercicio de política militante, es un ejercicio académico, científico y profesional acerca del estado en que se encuentra un problema de la agenda pública. La evaluación, como una disciplina de la investigación científica, cumple la función significativa de trabajar para una descripción, interpretación y crítica del impacto real de las políticas públicas. Roberto Salcedo Aquinúm, 2011, *op. cit.*, p. 23.

Medición de los efectos de la acción pública.	Medición de los resultados netos imputables a la intervención gubernamental en un área específica. A esta medición se le llama en <i>strictu sensu</i> evaluación.
---	--

Fuente: elaboración propia con datos de Roberto Salcedo Aquinúm, 2011, *Evaluación de políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, pp. 28-29.

De acuerdo con el cuadro diez, podemos aseverar que la evaluación consiste en la utilización de los métodos de las ciencias sociales para medir y valorar los efectos reales, previstos o no, de las políticas públicas. Por tanto, y de acuerdo con Salcedo, podemos afirmar que la evaluación es:

Una investigación con el rigor metodológico de las ciencias sociales para valorar el origen, diseño, gestión, implementación y los efectos netos de la acción pública con el objeto de establecer una relación causa-efecto para mejorar las prácticas gubernamentales, apoyar la toma de decisiones y las futuras decisiones sobre la generación de nuevas políticas públicas.²⁷⁴

La utilidad de la evaluación entonces será producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión que permita detectar problemas de eficacia y eficiencia a partir del rendimiento de una determinada política pública.

Cuadro 11.

Utilidad de la evaluación de políticas públicas	
Para verificar, ratificar o corregir el rumbo de la acción gubernamental	La evaluación pone énfasis en las metas que tienen sanción oficial con el objetivo de que los implementadores conecten lo que están tratando de cumplir con sus actividades diarias. Este ejercicio de la racionalidad medios-fines es de una gran utilidad para corregir desviaciones de las políticas públicas.
Aprender de la experiencia y tomar decisiones sobre bases más sólidas	La evaluación extrae el conocimiento de lo ya hecho para mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas. La historia nos proporciona lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado, y las razones de éxitos y fracasos, propios y ajenos.

²⁷⁴ *Idem.* p. 29.

Negociaciones presupuestales	En un sistema de administración por resultados, la evaluación facilita las negociaciones con los ministerios de finanzas. Es más sencillo demandar incrementos presupuestales cuando se pueden mostrar resultados tangibles de las asignaciones recibidas y gastadas, que en el caso contrario.
Sanas prácticas gubernamentales	Un compromiso normal para la evaluación está basado en la esperanza de que las prácticas inefectivas puedan ser identificadas mucho antes de que el error se vuelva una pandemia. La evaluación de los procesos del programa puede mandar señales tempranas de lo que necesita atención. Una razón importante para emprender la evaluación es hallar pronto qué está sucediendo para hacer cambios correctivos hacia las mejores prácticas.
Ejercicio democrático de rendición de cuentas	La evaluación debe servir como instrumento que permita, en los diferentes niveles de responsabilidad, rendir cuentas sobre la gestión y los resultados de un programa. El ciudadano tiene derecho a saber no sólo en qué se están empleando los fondos públicos, sino también con qué grado de idoneidad, eficacia y eficiencia se asignan, gestionan y emplean dichos fondos y, de ser posible, saber si el Principio de Máximo Beneficio Social (PMBS) ²⁷⁵ es el eje de la gestión gubernamental.

Fuente: elaboración propia con datos de Roberto Salcedo Aquinúm, 2011, *Evaluación de políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México pp. 29-30.

De acuerdo con la información del cuadro once, la evaluación de las políticas públicas tendrá como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de dichas políticas. Evaluar una política proporciona insumos útiles para tomar decisiones presupuestales, así como para juzgar la eficacia, la eficiencia y por ende la permanencia o necesidad de un cambio o remoción de una política pública.

Coincidiendo con Salcedo “la evaluación tiene su fundamento en saber si lo que se está haciendo es lo que se debería hacer y si fuera así constatar los

²⁷⁵ El principio de máximo beneficio social consiste en elegir, al emprender cualquier actividad, la alternativa en la que los beneficios sociales exceden los costos del monto máximo y, una vez tomada la decisión, se controle y evalúe la implementación para conocer que este principio efectivamente prevalece. Roberto Salcedo Aquinúm, 2011, *op. cit.*, p. 20.

efectos deseados. La evaluación pretende encontrar la racionalidad de las decisiones sobre el gasto público.”²⁷⁶

Evaluar se convierte en un ejercicio fundamental para revisar la coherencia de las políticas consigo mismas, con los valores que invocan y con los medios que emplean. Los resultados de la evaluación servirán como un instrumento de diseño e implementación de políticas así como herramienta para la rendición de cuentas y consolidación del sentido democrático al servicio público.²⁷⁷

La evaluación debe ser capaz de generar información útil para el programa o política que se esté evaluando y debe tener carácter práctico proponiendo cursos de acción futura que permitan seguir implementando o desechando una determinada política pública.

Cuadro 12.

Funciones de la evaluación	
Perfeccionamiento o mejora (<i>Improvement</i>)	La evaluación se concibe como un artefacto metodológico que permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia práctica. En este sentido, la evaluación resulta imprescindible como instrumento de mejora y perfeccionamiento y como garante de la calidad de un servicio o programa.
Rendición de cuentas o responsabilidad (<i>Accountability</i>)	La evaluación debe servir como instrumento que permita, en los diferentes niveles de responsabilidad, rendir cuentas sobre la gestión y los resultados de un programa. Esto adquiere un mayor sentido cuando se refiere a programas y políticas públicas, ya que el rendimiento de cuentas debe formar parte indiscutible del sistema democrático.
Ejemplificación o iluminación para acciones futuras (<i>Enlightenment</i>)	Aunque el sentido último de la evaluación tiene que ver, esencialmente, con el programa concreto evaluado en un contexto, situación y momento determinado de forma que se contribuya a su mejora y se rindan cuentas sobre el mismo, las evaluaciones arrojan una información sistemática que contribuye al “acervo científico” no sólo de ese programa, servicio o política concreta sino también del abordaje general de determinados problemas públicos.

Fuente: elaboración propia con datos de María Bustelo Ruesta, 2011, “La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas”, en Roberto Salcedo, (comp.), *Evaluación de Políticas Públicas*, Siglo XXI Editores, pp. 200-201.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 27.

²⁷⁷ Mauricio Merino, *op cit.*, pp. 180-181.

De acuerdo con lo planteado en el cuadro doce, la evaluación de políticas públicas encuentra su propósito al reconocer que el diseño de una política ha tenido éxito y por tanto debe dársele continuidad, ya sea sin modificaciones o a través de variaciones, y servir como modelo para futuras políticas públicas o en sentido inverso ha fracasado pues los cursos de acción implementados no pudieron resolver el problema planteado desviándose la política de la argumentación inicial, requiriendo así de una sucesión de la política pública por otra más adecuada. En un sistema democrático el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos explicando sus decisiones a los ciudadanos al presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene legitimando, a partir de resultados, sus decisiones.

Manuel Tamayo Sáez subraya que la evaluación de políticas públicas es un mecanismo político al que se le deben otorgar diferentes utilidades tales como:

[...]el control parlamentario de las actuaciones del ejecutivo y sus administraciones; la presentación de resultados a los usuarios de los servicios públicos y al resto de los ciudadanos; la legitimación de acciones de rediseño organizativo o de políticas de ajuste de recursos; el mantenimiento de la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos que participan en el proceso de las políticas públicas; el reforzamiento (o la destrucción) de la reputación de eficacia, eficiencia y oportunidad de una política y el reforzamiento de la legitimidad de un tipo de liderazgo y de las oportunidades organizativas de apropiación presupuestaria.²⁷⁸

²⁷⁸ Manuel Tamayo Sáez, 1997, *op. cit.*, p. 18.

Cuadro 13.

Tipos de evaluación de las políticas públicas	
Evaluación anticipativa	Está orientada a la producción de información para alimentar el proceso de definición del problema y la formulación de las alternativas. Se centra en el análisis del contexto político, administrativo, legal, social y económico en el que se va a desarrollar la política pública y en el estudio del problema al que hay que hacer frente. La información que produce es de gran utilidad para conocer las conexiones entre la política pública y los factores críticos del entorno en el que habrá de operar.
Evaluación de la evaluabilidad de la política	Consiste en la realización de un primer análisis, breve y con recursos limitados, de la filosofía, los elementos y los instrumentos de la política. Su objetivo es descubrir los eventuales puntos débiles del diseño de la misma, ofreciendo información para la puesta en marcha, en su caso, de una evaluación más profunda. Es especialmente adecuada en situaciones caracterizadas por la escasez de recursos.
Evaluación de necesidades	Tiene como objetivo conocer en profundidad el problema que la política pretende eliminar o mitigar. La evaluación de necesidades trata de delimitar las fronteras y características esenciales del problema (su gravedad y evolución, volumen, estructura y distribución geográfica de los grupos sociales afectados), así como su alcance y las posibles conexiones con otros problemas no considerados explícitamente.
Evaluación de la viabilidad política/evaluación de contexto	Este tipo de evaluación pretende dilucidar si el diseño de la política permite lograr las metas y objetivos deseados. Su principal utilidad es conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención. Constituye una variante de la evaluación anticipativa. Se centra en la comprensión del contexto general y el entorno específico en el que se desarrolla la política pública. Su objetivo es producir información para afrontar las amenazas y aprovechar las oportunidades presentes en ese entorno. Específicamente, se utiliza para identificar a los actores con intereses en el problema, elaborando el mapa de apoyos y resistencias que habrá de afrontar la política en sus distintas fases.
Evaluación de la implantación/evaluación de procesos	Produce información destinada a alimentar el proceso de adopción de decisiones vinculado a la puesta en marcha y gestión de las políticas. Su objetivo es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma.
Estudios de seguimiento de programas	Es un tipo de evaluación que se lleva a cabo de forma continua mientras ocurre la política y produce información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan las correcciones oportunas en los mecanismos de operación de la política. Su objetivo es detectar posibles variaciones en la naturaleza del problema y las eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implantación. Implica la definición de criterios operativos de logro y la construcción de baterías de indicadores (de procesos de gestión, de rendimiento, de cobertura, de uso de servicios y

	económicos) que se aplicarán sistemáticamente mientras se desarrolla la intervención.
Evaluación de la eficacia/impacto	Facilita información sobre los efectos (impactos) de la política pública e intenta mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implantada y no a otras causas (variaciones en el problema, intervención de otras políticas o cambios en las condiciones sociales) ajenas a ésta. Su objetivo es medir la eficacia de la política pública, comparando los impactos previstos con los observados. Complementariamente, puede abordar aspectos relacionados con la eficiencia en la consecución de los objetivos, poniendo en relación los beneficios producidos por la política con sus costes. Los resultados de la evaluación de impacto se utilizan para responder, desde una posición más sólida, a preguntas sobre la conveniencia de continuar actuando sobre el problema y, en su caso, sobre la adecuación de la política que se lleve a cabo.
Evaluación de la calidad	Su objetivo principal es conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores que participan en el proceso. No se circunscribe a una fase concreta del proceso de la política, sino que considera a ésta en su conjunto e intenta mostrar las conexiones entre sus distintos elementos y la satisfacción de las expectativas de los usuarios y clientes de la política pública. Utiliza los objetivos y valores de los usuarios como criterio para valorar la política, negando un papel protagonista a los objetivos y metas de los responsables de ésta. La evaluación de calidad tiene una conexión directa con el marketing de servicios públicos.

Fuente: elaboración propia con datos de Manuel Tamayo Sáez, 1997, "El análisis de las políticas públicas", en *La nueva administración pública*, Rafael Bañón, Ernesto Carrillo, (comps.), Alianza Universidad, España, pp. 13-20.

Si bien la evaluación es la última fase del proceso de la política pública, es una tarea que debe considerarse desde el momento en que ésta se diseña con el objetivo de garantizar la total utilidad de sus resultados a partir de mecanismos que permitan la integración de los procesos de evaluación en el conjunto de procesos organizativos para el diseño y desarrollo de la intervención pública.

Conclusiones

Los conceptos y las teorías constituyen un aspecto fundamental dentro del trabajo académico al permitir la comprensión de nuevos conocimientos y a través de ellos poder resolver problemas de diversa estructura. Para el desarrollo de nuevo conocimiento en las ciencias sociales se debe contar con claridad acerca de los conceptos fundamentales que le dan sustento a nuestro tema de estudio así como de las teorías que nos permitan desarrollarlo.

Sin una base conceptual definida es difícil comprender el mundo y desarrollarnos cognitivamente. De tal suerte el capítulo busca a través del desarrollo conceptual dar una idea de lo que será el contenido del trabajo de tesis así como de la calidad, precisión y exactitud de la información obtenida con el fin de comprender el contexto bajo el cual se desarrollará la investigación. Las teorías por su parte aportan conceptos explicativos para darle sentido a la realidad. Tales conceptos aportan modos de contemplar el mundo que resultan esenciales a la hora de definir un problema de investigación y sus implicaciones.

Sin una teoría el proceso de iniciar una investigación sería en sumo complicado al no saber cómo llevarla a cabo. En este sentido, las teorías pueden ser ampliadas o modificadas a partir del trabajo de investigación, aplicando esto mismo a los conceptos.

De esta manera, los conceptos planteados en el presente capítulo nos permitirán explicar, comprender, describir e interpretar lo que acontezca en el desarrollo de la investigación acerca de la seguridad, los sistemas de información y la inteligencia en México apoyados por conocimientos teóricos que nos permitan evaluar aspectos significativos del problema de investigación a estudiar en todas sus facetas.

Capítulo II

Contexto histórico-político de la seguridad en México durante el proceso de transición política en las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox (1994-2006).

Introducción

Al final de los años ochenta y principio de los noventa los países de América Latina experimentaron diferentes transiciones políticas que en varios casos llevó a la creación de democracias.²⁷⁹ Cada país siguió su camino original partiendo de dictaduras militares, sistemas autoritarios de partido único o regímenes civiles.²⁸⁰ México transitó de un régimen autoritario hacia uno aparentemente democrático²⁸¹ al mismo tiempo que experimentaba una ola inusitada de violencia. Se creía que México transitaría efectivamente a una

²⁷⁹ Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia, Brasil, Ecuador; Paraguay, Honduras, Nicaragua, Panamá; El Salvador, República Dominicana, Guatemala, Colombia, Costa Rica, Venezuela, México. Para una revisión más detallada sobre esta clasificación véase Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg, 2001, “Los partidos políticos en América Latina.” Universidad de Salamanca, disponible en http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_8221_em_26_05_2011_15_26_44.pdf

²⁸⁰ Arturo Alvarado M., 2012, “Violencia y democracia. Balance de los estudios sobre violencia,” en revista *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, XXX, núm. extraordinario, p. 30.

²⁸¹ La transición a la democracia en México, desde fines de los 80 hasta inicio de los 90 no contempló como parte de la reforma del Estado la transformación de los sistemas de seguridad pública, justicia, defensa e inteligencia. En la década de 1990, la relación México-Estados Unidos pasó sin grandes tensiones del esquema de la Guerra Fría al de la posguerra fría. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue el motor de ese ajuste.

Raúl Benítez Manaut, 2009, “La crisis de seguridad en México”, en revista *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, núm. 220, México, marzo-abril, pp. 174-176.

democracia y que la violencia tendería a reducirse a medida que se avanzara en la consolidación de un Estado de derecho.²⁸²

Si bien México se ha desarrollado bajo un régimen democrático, llevando a cabo elecciones participativas, incluyentes y regulares, no ha sucedido lo mismo con la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos (protección a la vida, la propiedad, la impartición de justicia) vulnerándose éstos, así como sus derechos políticos (libertad de prensa, libertad de expresión, de asociación) enfrentando una serie de obstáculos, errores y fracasos tales como la falta de respeto a las leyes, la inexistencia de un estado de derecho, incremento de la delincuencia organizada, así como acciones represivas por parte de los cuerpos policiacos y militares.

Ninguna sociedad elimina la violencia, en el mejor de los casos la contiene y administra [...] la violencia está organizada [¿y controlada?]²⁸³ de manera legítima por gobernantes electos que cumplen y hacen cumplir un régimen de derecho justo, aceptado como tal por la gran mayoría de la población.²⁸⁴ Como podemos ver en el cuadro uno, es difícil afirmar que nos encontramos dentro de una democracia cuando el ciudadano no tiene garantizado el derecho a la seguridad personal y de sus bienes.

²⁸² Arturo Alvarado M., 2012, *op. cit.*, p. 30.

²⁸³ Esto lo habremos de confirmar a partir de la revisión de los indicadores de percepción de la inseguridad en el presente capítulo.

²⁸⁴ Arturo Alvarado M., 2012, *op. cit.*, p. 38.

Cuadro 1.

Rasgos institucionales comunes de regímenes no democráticos		Tipos de comportamiento de regímenes no democráticos	
Débil y precario control civil por parte de gobernantes democráticamente electos, de los militares y de la policía y del monopolio de la coerción física. (monopolio de la violencia legítima).	Ante la ineficiencia de controles institucionales que garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos, éstos se organizan en distintos grupos y con objetivos diferentes ejerciendo el uso de la violencia para sus fines.	Los gobernantes son electos y responden parcialmente a los ciudadanos pero también a los actores ilegales y a intereses de partidos políticos particulares.	A partir del ejercicio electoral, el gobernante elegido para un cargo de representación popular debe velar por el cuidado de sus gobernados. Esto se ve opacado por los intereses, que debe procurar, tanto al partido al que pertenece, a los grupos que lo apoyaron para materializar su encargo, así como a los actores ilegales que bien pueden coaccionarlo para la realización de su actividades o mediante actos de corrupción.
Carencia del monopolio de la violencia legítima, aunado a falta de control de espacios o partes del territorio estatal.	Grupos ideológicos distintos al Estado, así como organizaciones del crimen común y organizado aprovechan la ausencia de controles institucionales a nivel estatal y federal apropiándose de territorios, ejerciendo en ellos el uso de la violencia como medio de control y coerción hacia el Estado.	Los ciudadanos se comportan de manera ambivalente. Mientras que participan y apoyan electoralmente a los gobiernos, también se involucran voluntaria y forzosamente en actividades ilícitas de forma tal que minan las posibilidades de una concordancia y responsabilidad gubernamental manteniendo apoyos ambivalentes con la democracia.	El ciudadano, al participar en el proceso electoral, contribuye al proceso democrático. Sin embargo, parte de ese electorado encuentra en el desarrollo de actividades ilícitas salida a su situación económica, política o laboral.
Ausencia de libertad de prensa y de opinión pública autónoma, equitativa y equilibrada, es decir, libre de restricciones y amenazas.	Tanto el Estado como los grupos ideológicos distintos al Estado así como los grupos del crimen organizado han cooptado a los medios y a los ciudadanos con el fin de informar lo que a sus intereses convenga, en la mayoría de los casos a partir del uso de	Los actores ilegales aprovechan sus recursos violentos para incentivar o para coaccionar a los gobernantes y a los	A partir del uso de la violencia, los actores ilegales llevan a cabo diferentes modalidades ilícitas: tráfico de mercancías, influir en los procesos electorales o en el

	la violencia o actos de corrupción.	ciudadanos a participar en procesos económicos y políticos adversos a sus intereses y a los de una democracia.	desarrollo mismo del ejercicio de gobierno.
Falta de estrategias de control y reducción de la violencia (no es lo mismo formular políticas públicas para administrar la violencia que estructurar una política pública de reducción de la misma).	Las políticas públicas en cuanto al control y reducción de la violencia se encaminan al ámbito reactivo más que al preventivo.		
Estado de derecho débil o inexistente.	Ausencia de un Poder Judicial eficaz, eficiente, pronto y expedito.		

Fuente: elaboración con datos de Arturo Alvarado M., 2012, "Violencia y democracia. Balance de los estudios sobre violencia", *Revista Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, núm. extraordinario, XXX, p. 32.

El tema de re-organizar la violencia abarca tanto la producida por el Estado (policías, militares, cuerpos represivos) como la originada por actores no estatales (paramilitares, guerrillas, grupos vigilantes, autodefensas, seguridad privada, organizaciones criminales).²⁸⁵ Si bien todo Estado establece formas de ejercicio de la violencia, las democracias deben construir reglas para respetar y promover la libertad, la igualdad, la justicia y el ejercicio legítimo de la violencia.²⁸⁶

Douglass North expone que el problema fundamental de toda sociedad es la violencia, existiendo dos mecanismos para restringirla: un orden natural basado en relaciones jerárquicas entre individuos poderosos y las relaciones

²⁸⁵ Debemos diferenciar entre grupos que intentan derrocar al régimen y hacerse del control político (movimientos guerrilleros con contenido ideológico participando en enfrentamientos armados y políticos con el propósito de obtener poder o negociar posiciones de poder y de gobierno) mientras que otros tratan de debilitar al Estado y utilizarlo para su beneficio (narcotráfico).

²⁸⁶ Arturo Alvarado M., 2012, *op. cit.*, p. 33.

particularistas (coaliciones) entre las élites como la base de la organización política y económica que limita la competencia y utiliza las rentas monopólicas para formar acuerdos que reduzcan el conflicto, lo cual es suficiente para evitar la anarquía pero no para generar un desarrollo económico sostenido. Por otro lado un orden abierto en donde la competencia y entrada a los mercados económicos y políticos son completamente libres manteniendo el acceso a organizaciones económicas, políticas y sociales, lo cual produce que se reduzcan significativamente los conflictos, generando incentivos para el desarrollo, al no existir grupos con privilegios especiales que bloqueen la entrada de procesos innovadores. En este sentido, el sistema político democrático abierto y competitivo dependerá de la economía competitiva para subsistir.²⁸⁷

De acuerdo con los datos de Alvarado en el cuadro uno, y del análisis de North, el orden social es una labor que debe llevar a cabo el Estado a partir de la interacción que de sus instituciones (y competencias) con los ciudadanos lleve a cabo. El uso de la fuerza (militar y policial) así como el desarrollo de los procesos económicos, laborales, educativos, sanitarios, culturales, así como el reconocimiento de los derechos políticos y sociales deben ser regulados tanto por los poderes del Estado como por la participación y escrutinio de los ciudadanos. En la medida en que el Estado falle en proporcionar esta estructura básica es que emergerán grupos u organizaciones que, al movilizar recursos

²⁸⁷ En un orden natural se debe pensar en la amenaza de violencia ante el perjuicio de los privilegios de las élites en que éstas deben tener incentivos todo el tiempo para mantener el orden y abstenerse del uso de la violencia mientras que en un orden abierto la violencia es controlada por el ejército, la policía y las cortes que no actúan bajo los deseos o necesidades personalistas y limitada por instituciones regidas por la igualdad ante la ley. Douglass C. North, *et al.*, 2009, "Violence and Social Orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history", *Cambridge University Press*, pp. 18-27.

económicos y sociales divergentes a las políticas gubernamentales, entrarán en conflicto con el Estado produciendo actos de violencia.

Gráfica 1.



Fuente: elaboración propia con datos de El Banco Mundial, 2016, “Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes)”, en http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?order=wbapi_data_value_2011%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-first&sort=asc y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. “Datos preliminares que revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios.” Boletín de Prensa Núm. 276/15, disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_4.pdf

Como muestra la gráfica uno, México ha experimentado en los últimos años un incremento de violencia homicida en donde diferentes modalidades de violencia criminal han fluido en nuestro país: feminicidios, asesinatos masivos, tráfico de armas, tráfico de drogas y trata de personas. Durante el desarrollo del presente capítulo, y a partir de la revisión de diferentes indicadores, veremos como el incremento en los índices delictivos en los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox fueron producto de la ineficiencia en la implementación de políticas públicas para el combate a la inseguridad así como de la violencia política que esto conlleva.

Las organizaciones del crimen organizado han producido nuevas estrategias de empleo de la violencia (en particular los cárteles del narcotráfico) a través de: ataques a puestos policíacos y militares, ataques contra civiles, asesinatos sistemáticos de funcionarios encargados de la seguridad y periodistas, aumento de la delincuencia común, secuestros, uso extenso de sicarios y amenazas y/o compra de autoridades locales y candidatos electorales como nueva modalidad de violencia política.

Estas modalidades de violencia han generado condiciones de guerra, dando lugar a que se considere a México como un Estado fallido. En este sentido Robert Rotberg postula que:

[...]los Estados se encuentran básicamente diseñados para proveer una serie de bienes políticos a sus ciudadanos, los cuales son: una adecuada infraestructura de telecomunicaciones; un sistema financiero y fiscal oportuno; igualmente, el Estado tiene que dar a las personas seguridad, un sistema jurídico y judicial, libertades políticas, derechos económicos, sociales y culturales y por lo mismo, se puede establecer que un Estado falla o fracasa cuando llega a incumplir dichos bienes políticos. El Estado fallido [es el que] no tiene la capacidad o la voluntad necesarias para desempeñar las funciones que le competen.²⁸⁸

Paul Kenny y Mónica Serrano afirman lo contrario aduciendo que debe tenerse cuidado con el término Estado fallido en México pues, a partir de la visión política de las élites gobernantes, el uso del término contribuye a la formación de una *agenda* que ante el colapso del Estado, permita la militarización de las fuerzas del orden así como el uso legal de métodos

²⁸⁸ John Sebastián Zapata Callejas, 2014, “La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol 9, núm. 1, enero-junio, p. 91, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/927/92731211004.pdf>

represivos para combatir la inseguridad. Kenny y Serrano insisten en la utilización del término “falla securitaria” (security failure) en donde la violencia criminal se encuentra relacionada con la falla de una esfera (alta) significativa del Estado, la cual se esperaría pudiera proveer seguridad interna como externa, siendo esa esfera donde ha fallado el Estado mexicano.²⁸⁹

Si bien México enfrenta condiciones de violencia con diferentes niveles de organización e integración tanto en delincuencia común como en delincuencia organizada, está lejos de ser un Estado fallido al no estar en riesgo su soberanía o la continuidad del Estado como eje rector de la sociedad.²⁹⁰ Sin embargo, es indudable que las fallas en seguridad son importantes y que, de no atenderse de manera eficiente y coordinada, tanto a nivel local como federal, pueden encaminar a México efectivamente a producir las condiciones que pudieran convertir a México en un Estado fallido. Se puede afirmar, entonces, que se trata de un Estado solo parcialmente fallido, en la medida en que el fracaso se concentra en las estructuras de seguridad, inteligencia, policiales y de justicia para combatir el narcotráfico.²⁹¹

Por tanto, la organización de la violencia pública aunado a las actividades ilegales y represivas de militares y policías, así como arreglos institucionales para controlar o regular conflictos, como el dar nuevas tareas a las fuerzas armadas (llevando a cabo labores que le corresponden a los cuerpos policíacos

²⁸⁹ Kenny y Serrano refieren que la “falla securitaria” se compone de dos vertientes: la primera como la obligación de aquellos encargados de la autoridad estatal para proteger y garantizar el derecho de los ciudadanos a la seguridad, la segunda referida a las reglas regionales e internacionales de no amenaza a la seguridad de sus vecinos.

Paul Kenny, Mónica Serrano, 2012, *Mexico's security failure: collapse into criminal violence*, Routledge, pp. 3-10.

²⁹⁰ Un estado puede ser débil en términos de seguridad pero más fuerte en temas referidos a la administración; un estado puede ser más eficiente a nivel local y menos eficiente a nivel federal.

Gabriel Mario Santos Villareal, 2009, “Estados fallidos. Definiciones conceptuales”, Cámara de Diputados LX Legislatura, p. 26.

²⁹¹ Raúl Benítez Manaut, 2009, *op. cit.*, p. 177

actuando como agentes de procuración de justicia), vínculos legales e ilegales entre militares y otros grupos paramilitares así como actividades ilegales por parte de grupos políticos demuestran la creciente impunidad de los grupos del crimen organizado y de las fuerzas de seguridad del Estado.²⁹²

En este sentido, las instituciones del Estado se han convertido en estratégicas para actores legales e ilegales como centro de la competencia por el control de la producción y la apropiación de recursos a partir del surgimiento de un mercado de violencia, producto de áreas dominadas por conflictos entre actores armados estatales y no estatales disminuyendo el monopolio de la violencia por parte del Estado. A esto debe aunársele, tanto al gobierno federal como a los estados, una soberanía débil o limitada producto de una estructura coercitiva endeble que dificulta el combate a la delincuencia organizada.

México, como país que llevó a cabo un proceso de tránsito a la democracia a partir del año 2000 con el triunfo a la Presidencia de la República de Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional (PAN) después de 71 años de gobierno por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha tenido que lidiar con los problemas propios derivados de este proceso como lo muestra el cuadro 2.

Cuadro 2.

Elementos del proceso de democratización y de involucramiento de actores y procesos violentos.	
Las formas en que el régimen inicia el proceso de cambio y en particular las instituciones del viejo régimen que se mantienen.	Creación de nuevos partidos políticos y candidatos independientes, reforma a las instituciones y los procedimientos electorales, así como la creación de nuevas instancias. Mantenimiento de los cuerpos encargados de la seguridad o reforma a los mismos bajo conservando la misma lógica de Estado.

²⁹² Arturo Alvarado M. 2012, *op. cit.*, P.p. 36-37.

Las maneras en que las coaliciones políticas (democráticamente elegidas) forjan el control o permiten la autonomía de las fuerzas militares y policiales en el sistema político; esto incluye los arreglos institucionales para regular la violencia mediante las normas del Estado, de las instituciones y de las organizaciones.	El Estado en el combate a grupos ilegales y del crimen organizado, rebasa la esfera de competencia de las instituciones encargadas del combate a la inseguridad permitiendo abusos por parte de las mismas vulnerando los derechos de la ciudadanía.
El mercado emergente de actores sociales violentos (ilegales) y las formas en que presionan al régimen para debilitarlos y así consolidarse y capturar las rentas.	Los grupos ilegales así como del crimen organizado minan al Estado a partir del uso de la violencia, coerción, y actos de corrupción, así como a través del contubernio con las autoridades.
Los ciudadanos y las organizaciones políticas, constreñidas para colaborar en este escenario, o incluso para beneficiarse del mismo.	No están garantizados los mecanismos institucionales para la colaboración de organizaciones políticas o ciudadanas.
Las consecuencias electorales y en la formación de gobiernos en este proceso.	Baja participación electoral por parte de la ciudadanía, coacción por parte de grupos ilegales o criminales para influir en los resultados electorales, gobiernos coludidos con el crimen organizado.
Las dinámicas de violencia que cada arreglo produce.	Control de territorios por parte de actores del crimen organizado para el tráfico de diferentes mercancías a partir del uso de la fuerza, cooptación de los medios de comunicación e instituciones de seguridad, abuso por parte de estos grupos hacia la ciudadanía.
Las implicaciones para la creación de un Estado de derecho.	El Poder Judicial se ve impedido de llevar a cabo su labor de manera efectiva y eficiente a partir de una mala aplicación de la justicia. Sobrepoblación en penales, no se respetan los derechos políticos y sociales de los ciudadanos. Alta impunidad para los criminales.

Fuente: elaboración propia con datos de Arturo Alvarado M., 2012, "Violencia y democracia. Balance de los estudios sobre violencia", *Revista Estudios Sociológicos XXX*, El Colegio de México, núm. Extraordinario, p. 40.

Si bien el narcotráfico es un problema de gran magnitud que afecta al conjunto de la sociedad, la militarización de las fuerzas policiacas, como estrategia de combate a la inseguridad y el crimen organizado, es otro de los

problemas que enfrenta nuestro país. El abuso extendido por parte de las fuerzas del orden hacia la ciudadanía es un símbolo de ineffectividad en cuanto a la aplicación de la ley y la desarticulación de grupos del crimen común y organizado.

Reconociendo los grandes problemas que los cuerpos policiacos enfrentan, los presidentes mexicanos Ernesto Zedillo, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto²⁹³ han llevado a cabo reformas a los cuerpos policiacos en un esfuerzo por fortalecer el combate al crimen y la aplicación de la ley.²⁹⁴ Sin embargo, estos mismos mandatarios han expandido significativamente el rol de los militares en actividades de seguridad pública. En la ausencia de una reforma policiaca exitosa han argumentado que la presencia militar es necesaria hasta que una fuerza policial federal pueda asumir

²⁹³ Desde los años 80 los presidentes en México han tomado medidas para corregir las múltiples deficiencias de los cuerpos policiacos. Se han creado, dividido, renombrado y desaparecido agencias; miles de agentes han sido entrenados y cesados; su equipamiento ha sido ampliado y actualizado y aún así, las fuerzas policiacas en México están plagadas de problemas de corrupción, abuso e ineffectividad. Maureen Meyer, 2014, "Mexico's Police. Many Reforms, Little Progress", Washington Office on Latin America, pp. 5.

²⁹⁴ Durante el gobierno de **Ernesto Zedillo** se reformó el Art. 21 constitucional para establecer un nuevo concepto y tratamiento de la seguridad pública, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), se llevó a cabo la Cruzada Nacional contra el crimen y la delincuencia, la aprobación por el Congreso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la creación del Instituto Nacional para el Control de Drogas (INCD), la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO), el Centro Nacional para el Control de Drogas (Cendro) y la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP). Durante el gobierno de **Vicente Fox** se llevó a cabo la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, se creó la figura de Consejero de Seguridad Nacional, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República y la Agencia Federal de Investigación (AFI) en sustitución de la Policía Judicial Federal (PJF), así como la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp), se elaboró el primer Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP 2001-2006), la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional y la creación de la Red Nacional de Información.

totalmente las funciones de seguridad pública²⁹⁵ provocando una tendencia continua de militarización de las fuerzas policiacas.²⁹⁶

Las amenazas a la seguridad ciudadana representan un grave riesgo para la gobernabilidad y la democracia en México, sin embargo, debido a la debilidad de las estructuras institucionales, el último recurso del Estado ante tal situación de gravedad ha consistido en utilizar a las fuerzas armadas en el combate a la inseguridad.

Este capítulo analizará las estrategias de seguridad implementadas en México, en las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo (1995-2000) y Vicente Fox Quesada (2001-2006), para observar cómo el tránsito a la democracia, lejos de abatir o disminuir los índices delictivos produjo un aumento en los niveles de inseguridad en México, resultado de las políticas y estrategias implementadas en el combate a la delincuencia, las deficiencias de

²⁹⁵ **Ernesto Zedillo.** Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos. Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional de México*, disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>. **Vicente Fox.** Las Fuerzas Armadas y otras dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias [...] coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de Derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en casos de desastre. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 92, disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/publicaciones/lists/otros/attachments/4/pnd0106.pdf> **Felipe Calderón.** Los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policiacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pp. 58-59, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje1 Estado de Derecho y Seguridad/1 4 Crimen Organizado.pdf> **Enrique Peña Nieto.** La misión de las Fuerzas Armadas de México es emplear el poder militar de la federación para la defensa exterior y para coadyuvar en la seguridad interior del país. La colaboración de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad interior ha tomado un papel predominante en los últimos años, debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 32, en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/PND-Eje-1.pdf>

²⁹⁶ Maureen Meyer, 2014, *op. cit.* pp. 1-3.

los sistemas de información e inteligencia así como un uso exacerbado e inadecuado del concepto seguridad nacional lo que provocó no sólo que fracasaran sino que se mantuvieran y copiaran (con sus respectivas adecuaciones) las políticas de combate a la inseguridad sin lograr abatir de manera adecuada y eficiente al crimen organizado, así como el no lograr políticas orientadas al desarrollo y mantenimiento de la seguridad ciudadana.

La Seguridad y el Narcotráfico en México

Como se estableció en el capítulo uno, el concepto de seguridad es un término confuso, controversial y político, resultado del uso que al término se le dio durante la Guerra Fría bajo el concepto de seguridad nacional cuando sus estrategias se utilizaron para debilitar procesos democráticos, reprimir movimientos sociales y controlar a la población civil.²⁹⁷ La interpretación del concepto de seguridad transita del ámbito de la seguridad del Estado o seguridad nacional a la seguridad de los ciudadanos y a la seguridad pública; se inscribe en las transiciones a la democracia [...] en el marco de la protección de los derechos humanos.²⁹⁸

La estrategia de seguridad de un Estado debe basarse en planteamientos que se consideren esenciales para su desarrollo. Por tanto, mientras más problemas de seguridad tenga una nación, mayor será la cantidad de indicadores en que los mecanismos normales para resolver conflictos, problemas y/o

²⁹⁷ Para comprender lo que cada país o región diferente entiende o define como seguridad hay que poner atención en aquello que consideran importante defender.

²⁹⁸ Adrián S. Giménez Welsh, 2016, "Modelo de Seguridad en América Latina. Chile, Argentina y Uruguay 1990-2015", Centro de Investigaciones Legislativas, UAM Iztapalapa, p. 8.

amenazas no están funcionando. Cuando los problemas son tan evidentes que ponen en riesgo el bienestar de los ciudadanos o el futuro del país, el Estado debe abordarlos. De acuerdo con la multidimensionalidad²⁹⁹ del término seguridad el cual se compone de: interés nacional, seguridad humana, seguridad ciudadana,³⁰⁰ seguridad pública y seguridad nacional.

La discusión de los temas de seguridad debe abarcar medidas preventivas encaminadas a impedir posibles conflictos, es decir crear las estrategias para anticiparse a futuras amenazas³⁰¹ identificando prioridades y estableciendo estrategias y cursos de acción inmediatos a corto, mediano y largo plazo. El estudio de los temas relacionados con la seguridad resulta un reto, pues si bien es cierto que existe una gran cantidad de análisis sobre el tema, el acceso a la información que manejan las instituciones encargadas de ella, así como de los involucrados se encuentra muy controlada resultando difícil de obtener.

Incluir un problema en la estrategia de seguridad genera costos para la sociedad porque implica que el Estado disponga de recursos y esfuerzos extraordinarios que dejarán de estar disponibles para otras áreas importantes para el país. México dispone de una infraestructura para responder al problema de la inseguridad siendo el CISEN, las Fuerzas Armadas y las instituciones

²⁹⁹ La Cumbre Hemisférica de Bridgetown del 2002 amplía el concepto de seguridad para revestirlo en su carácter multidimensional.

Ibid. p. 6.

³⁰⁰ Como se explicó en el capítulo I, la seguridad ciudadana coloca la mirada en el ciudadano en su vulnerabilidad en contextos de exclusión económica, social y política, pero también en los entornos de la delincuencia organizada nacional e internacional como efecto de los procesos de globalización que han propiciado acuerdos de cooperación e incentivan los flujos de bienes, de personas, pero igualmente el tráfico de drogas, de armas y la trata de personas.

Ibid. pp. 6-7.

³⁰¹ Ana María Salazar, 2012, "Seguridad Nacional: vivir en el ámbito de lo excepcional", en periódico *El Informador*, Sección ideas, Espacio de opinión, Guadalajara, Jalisco, disponible en <http://opinion.informador.com.mx/Columnas/2012/02/18/seguridad-nacional-vivir-en-el-ambito-de-lo-excepcional/>

policiales los aparatos de seguridad e inteligencia que tienen la responsabilidad de proteger a los ciudadanos y prevenir amenazas.

Actualmente se refleja una crisis de seguridad que afecta a la democracia, la gobernabilidad y la estabilidad social y política. El crimen organizado ha ampliado su radio de acción a partir de luchas de poder entre los diferentes cárteles del narcotráfico, llevando a cabo una ofensiva contra el Estado y la sociedad.³⁰²

Dado el entramado institucional en el asunto de la seguridad, la problemática de la inseguridad se vuelve compleja y multidimensional; [pues] concierne al sistema policial, al sistema procesal penal, a los sistemas de información, de investigación y de inteligencia, a las políticas penitenciarias y de reinserción y, por supuesto, a las políticas de atención a las víctimas del delito. Igualmente se relaciona con las políticas socioeconómicas de los gobiernos en turno y las políticas de inclusión social, de salud así como educativas y culturales.³⁰³

Es en este sentido que en México el narcotráfico, como problema principal de seguridad, adquiere prioridad sobre las demás dificultades que enfrenta el Estado (lo que no significa que otros problemas no sean importantes para el país) ya que de no resolverlo, tanto en sus causas, desarrollo y alcances, seguirá produciendo consecuencias graves para la legitimidad y gobernabilidad del país. El fenómeno del narcotráfico en México debe entenderse como elemento central del crimen organizado al ser grupos delictivos que utilizan la violencia y actúan fuera del estado de derecho afectando a la población civil y

³⁰² Así como el crimen común constituye la principal amenaza a la población, el narcotráfico es la principal amenaza al Estado. Ello se debe a una sencilla razón: el crimen organizado le disputa al Estado espacios de poder y el ejercicio legítimo de la fuerza construyendo un poder paralelo basado en el terror, el asesinato y el control territorial.

Idem.

³⁰³ Adrián S. Gimete Welsh, 2016, *op. cit.*, p. 10.

que cuentan con una gran capacidad bélica, conspirando continuamente para delinquir apoyándose en el miedo y la corrupción bajo una motivación estrictamente económica, transformándose en la mayor organización criminal, acumulando grandes fortunas y una gran cantidad de poder e impunidad que permiten su desarrollo.

El fenómeno del narcotráfico ha sido uno de los problemas más relevantes en el escenario de la historia de América Latina en particular por su relación con Estados Unidos. Durante la última década del siglo XX y en la primera década del siglo XXI aparece en la agenda de estos países, de manera destacada, la llamada “guerra contra las drogas”.³⁰⁴

En diversos países latinoamericanos se suele reconocer en términos generales que el narcotráfico es una amenaza a la seguridad del Estado. Así, el acento en la seguridad ha hecho que este problema deje de interpretarse como exclusivo del campo delictivo y se examine cada vez más como un objeto de análisis con claras connotaciones políticas, económicas, sociales y culturales. Durante décadas, la guerra contra las drogas se ha basado en la criminalización del consumo y la represión de la oferta en los países productores y de tránsito. Claramente esta estrategia de tipo prohibicionista ha fracasado al no haber reducido la producción ni el consumo de estupefacientes. En muchos casos, como el de México, ha exacerbado la violencia y la corrupción.³⁰⁵

En la primera década del siglo XXI, México se deslizó vertiginosamente hacia la guerra civil. No es una guerra por el Estado ni por ideología. Es una guerra

³⁰⁴ Adalberto Santana. 2004. “El narcotráfico en América Latina: un fenómeno político, económico, y social.” Siglo XXI Editores. México, Disponible en <http://sociedadlatinoamericana.bligoo.com/el-narcotrafico-en-america-latina>

³⁰⁵ Alejandro Tarre. 2016. “¿Quiere América Latina terminar la guerra contra las drogas?” Periódico El País. 31 de mayo, Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/30/actualidad/1464567120_146308.html

civil de las llamadas “nuevas”, que se libran por ganancias materiales, no por motivos políticos[...] Una guerra opaca donde conviven, se mezclan y refuerzan la violencia criminal de empresas privadas ilícitas y de agentes del Estado, la violencia entre organizaciones criminales y dentro de las mismas y la violencia ejercida contra combatientes y contra la población civil.³⁰⁶

Como parte de las estrategias de seguridad en México, el Estado en la lucha contra el narcotráfico ha estado dispuesto a utilizar mecanismos excepcionales para una solución efectiva: utilización del ejército para funciones que deberían llevar a cabo cuerpos y funcionarios civiles (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, 2013-2018),³⁰⁷ violar derechos de privacidad (intercepción de comunicaciones), llevar a cabo detenciones sin una orden judicial, ordenar toques de queda, controlar el libre paso de personas en el país (retenes), congelar cuentas bancarias así como expropiar compañías o recursos.³⁰⁸ Las fuerzas armadas han venido ocupando cada vez más funciones

³⁰⁶ Andreas Shedler, 2015, “En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada”, CIDE, México, pp. 11-12.

³⁰⁷ La misión de las Fuerzas Armadas de México es emplear el poder militar de la Federación para la defensa exterior y para coadyuvar en la seguridad interior del país. La colaboración de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad interior ha tomado un papel predominante en los últimos años, debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas. Plan Nacional de Desarrollo. 2013-2018. Gobierno de la República, p. 32, disponible en http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf

El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado. Plan Nacional de Desarrollo. 2006-2012, Gobierno de la República, Presidencia de la República, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=crimen-organizado>

³⁰⁸ Benito Juárez García, 2013, “La gobernanza democrática y su relación con la seguridad nacional en México”, XXVI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. La cuestión de seguridad nacional como nuevo desafío a la gobernanza democrática, Venezuela, p. 8, disponible en <http://siare.clad.org/fulltext/0073103.pdf>

públicas que, por tradición, son desempeñadas por civiles, así casi todas las policías del país están hoy militarizadas.³⁰⁹

Cuadro 3.

Factores que alientan el ejercicio ilegal por parte del Estado	
Abuso de poder	En contextos de inseguridad criminal y guerra civil es muy fácil que los agentes del Estado se conviertan en agentes represivos que abusan de sus poderes coercitivos sobre todo cuando los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas son muy endebles.
Debilidad institucional	Un Estado democrático que enfrenta una situación endémica de violencia social necesita vencer determinadas amenazas institucionales desplegando la capacidad coercitiva suficiente para someter a los ciudadanos violentos ante la ley, asegurando que su propio ejercicio de la violencia se mantenga dentro de los parámetros de la ley (debe ser fuerte sin llegar a ser abusivo). El Estado necesita defender su autonomía institucional frente a actores violentos que tratan de tejer alianzas con actores estatales (un Estado capturado, privatizado por actores violentos no puede contener la violencia social, más bien la alimenta).
Colusión de funcionarios públicos con el crimen	Es imposible que los grupos del crimen organizado se desarrollen sin corrupción ya que además de su capacidad bélica, su capacidad corruptora es la que más daña a la sociedad ³¹⁰ ya que vulnera la credibilidad del gobierno al cooptar a los cuerpos policiacos de seguridad pública, las organizaciones de seguridad e inteligencia del Estado (que evitan su captura, búsqueda o el sabotaje de sus operaciones), la élite política para que no interfiera con las actividades criminales, funcionarios públicos (jueces, legisladores, regidores, presidentes municipales, síndicos, etcétera), sector económico (clave para lavar dinero) o personas que ejercen liderazgo en una población como líderes comunitarios y religiosos, entre otros.
Indiferencia hacia las víctimas	Las víctimas en México han sido condenadas a la invisibilidad y el olvido público. La mayoría de las víctimas fatales permanece fuera del espacio público y forman parte de una estadística más (desapariciones, homicidios o bajas

³⁰⁹ Carlos Fazio, 1997, "México: el caso del narco-general", Transnational Institute, octubre, disponible en <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/mexico-el-caso-del-narco-general>

³¹⁰ Las agencias del Estado pueden emprender carreras criminales por la vía pasiva mediante su colonización por parte de actores criminales. El poder coercitivo y financiero del crimen organizado no le da los medios para vencer al Estado en confrontaciones directas, pero le da los medios para colonizar partes del Estado mediante la corrupción y la intimidación. La colusión consecuente entre funcionarios y criminales desdibuja las fronteras entre Estado y crimen creando un Estado cómplice protegiendo a su aliados criminales en lugar de combatirlos. Andreas Shedler, 2015, *op. cit.*, p. 173.

	colaterales). ³¹¹ Al tiempo que cierre y defienda sus fronteras frente al mundo criminal, el Estado tiene que mantenerse abierto hacia las víctimas (si se cierra ante ellas tratándolas con indiferencia, discriminación y negligencia perpetúa la violencia contra ellas.)
--	---

Fuente: elaboración propia con datos de Andreas Shedler, 2015, *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, CIDE, México, pp. 45, 143, 171-174.

Como se observa en el cuadro tres, Shedler explica que cuando organizaciones privadas ejercen la violencia criminal de manera masiva, un Estado ha fracasado al no poder proteger a sus ciudadanos de la violencia sistemática tanto porque no tiene la capacidad de proteger a las víctimas y/o porque no tiene la voluntad de hacerlo. Como apunta Schedler, “el estado tolera la violencia en contra de su propia voluntad”³¹² expandiéndose ésta en contextos de impunidad institucional a lo largo de su territorio, adoleciendo con ello de una debilidad institucional.

Jorge Garay y Eduardo Salcedo hablan acerca de una *captura avanzada* del Estado en donde agentes ilegales a partir de procesos originados *fuera* del Estado tienen capacidad para ejercer la violencia como mecanismo que sustituye o complementa el soborno.³¹³ De acuerdo con estos autores, la captura avanzada del Estado establece relaciones sociales bidireccionales establecidas por grupos o individuos que *dentro* del Estado buscan beneficiarse de las

³¹¹ Aunque los ciudadanos confíen en que la violencia organizada sea selectiva, no confían en que sea infalible. Cuando la violencia es indiscriminada, la población civil no se puede proteger ya que los victimarios no “discriminan” entre buenos y malos, entre aliados y enemigos.

Ibid., pp. 147-148.

³¹²*Ibid.* p. 172.

³¹³ No debe confundirse el término con el de Captura del Estado. Si bien este término también alude a un proceso originado desde *fuera* del Estado y realizado por agentes externos, se omite el uso de métodos de coerción y violencia. En este caso se utilizará el soborno a través de compañías o grupos económicos para influir en las estructuras regulatorias de un Estado con el objetivo de obtener principalmente recursos económicos.

Luis Jorge Garay, Eduardo Salcedo Albarrán, 2012, *Narcotráfico, corrupción y Estados*, ed., DEBATE, México, p. 35.

capacidades que tienen los agentes ilegales para ejercer violencia llevándose a cabo una cooptación del Estado.³¹⁴

El narcotráfico como problema social es una expresión medular del rumbo de la economía e impacta por su misma fuerza económica en determinadas áreas y esferas del poder político en donde el comercio y la producción de estupefacientes están regulados y controlados por grupos monopólicos (cárteles) que abastecen al mercado a partir de una gran variedad de empresas de diversos tipos, entendiendo por ello aquellos grupos que se articulan para brindar un servicio o mercancías ilegales a las plazas de consumo como también para realizar diversos ilícitos en las mismas (secuestros, extorsiones, cobros de piso, trata de personas, tráfico de indocumentados, tráfico de armas, entre otros).

Así, el problema central del narcotráfico es su operación a través de un sistema de redes de parentesco, territorio, alianzas, compromisos y lealtades, funcionando como un sistema corporativo, lo que dificulta a los cuerpos encargados de la seguridad su infiltración más no su incorporación, y que alcanza a diferentes grupos de la sociedad como al gobierno mismo, el cual, por omisión, colusión o incapacidad les permite operar de manera impune. A ello debemos añadir, por un lado, una base social construida a partir de protección social, estrategias de salubridad o asistencialismo a comunidades, así como oportunidades laborales dentro de las distintas organizaciones que permiten su desenvolvimiento en la sociedad; por otro lado, el factor miedo entre la población a partir del cobro de cuotas, secuestros, homicidios o la posibilidad

³¹⁴ Se habla de una Cooptación del Estado cuando un agente público busca establecer alianzas con individuos o redes ilegales, siendo capturado por individuos o redes criminales a partir de la manipulación desde *fuera* del Estado desarrollándose procesos de Captura Avanzada del Estado.
Ibid. pp. 36-38.

de ser una víctima colateral producto del enfrentamiento entre distintas organizaciones criminales.

En este escenario de amenaza al Estado y sus ciudadanos es que se deben desarrollar nuevas formas de participación e inclusión en la toma de decisiones, donde se conciba a la sociedad civil y al sector privado, en la formación de coaliciones con el objetivo de arribar a una gobernanza de calidad que fortalezca la capacidad de implementar las políticas públicas necesarias para enfrentar la vulnerabilidad federal, estatal y municipal y de esta manera combatir la violencia y la inseguridad del Estado y de sus ciudadanos.³¹⁵

El incremento en la criminalidad no es la única razón por la que la seguridad ha sido foco de atención en México. A partir de la transición a la democracia la reforma del aparato de seguridad se convirtió en un tema prioritario para el proceso de democratización. Garantizar el control civil del aparato de seguridad y alejarlo de las prácticas autoritarias y arbitrarias del pasado se volvió una meta para los gobiernos subsecuentes. Esto evidencia la democratización de este concepto y la esperanza de mayor participación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas de seguridad.³¹⁶

³¹⁵ Adrián S. Gimete Welsh, 2016, *op. cit.*, p. 25.

³¹⁶ Gabriela C. Pérez García, 2004, "Diagnóstico sobre la seguridad pública en México," Fundar Centro de Análisis e Investigación, p. 5.

La estrategia de seguridad en los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006)

La estrategia de seguridad en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)

Posterior al 1° de enero de 1994, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) puso en duda a prueba o evidenció el orden político, durante el periodo 1994-2000, la realidad política nacional contribuyó a construir una coyuntura que posibilitó un cambio sustancial en los tres principales pilares que sostenían el sistema político mexicano: presidencialismo a ultranza, esquemas corporativos de control social y el partido de Estado.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se comenzaron a gestar cambios significativos en la policía y las instituciones de seguridad. El día de su toma de posesión como Presidente de la República se comprometió a reformar las instituciones encargadas de procurar justicia.³¹⁷

Para hacer frente a la extendida criminalidad, la frecuente violación a garantías individuales y derechos humanos y la grave inseguridad pública, emprenderemos una honda y genuina reforma a las instituciones encargadas de la procuración de justicia. Es en ellas donde la incompetencia, la corrupción y la ruptura institucional son más frecuentes y de mayor daño para la seguridad de las personas.³¹⁸

³¹⁷ En el sexenio de Zedillo se reformó el Poder Judicial, se puso en marcha el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y la Policía Federal Preventiva (PFP). Se llevó a cabo la cruzada contra la delincuencia y se incrementó el presupuesto para combatir la inseguridad.

³¹⁸ Presidencia de la República, 1994, “Discurso de toma der posesión del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León”, disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/01dic94-2.html>

El 31 de diciembre de 1994 se reformó el artículo 21 constitucional estableciéndose un nuevo concepto y tratamiento de la seguridad pública³¹⁹ enfatizándose la actuación de los cuerpos policiacos que llevaría a que se aprobara en el Congreso la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).³²⁰ La iniciativa del presidente destacaba, como uno de los temas que se convertiría en eje central de la nueva institucionalidad, la ineficiencia y corrupción de los cuerpos policiacos.³²¹

En 1995 la administración del presidente Zedillo supervisó la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP),³²² el cual perdura hasta nuestros días, jugando un papel central en la coordinación de los esfuerzos de seguridad, fijando la política nacional y alineando las políticas públicas en

³¹⁹ Anteriormente la Constitución utilizaba el concepto de Seguridad Pública en su artículo 115 al referirse al servicio de “seguridad pública y tránsito” que tienen a su cargo los municipios de la Federación, por lo que dicho concepto se limitaba a la labor de la policía preventiva a cargo de los ayuntamientos. Actualmente la constitución señala en su artículo 21 que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006. “Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente”, en *Seguridad Pública*. Abril, disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_spublica.htm#_ftn3

³²⁰ La seguridad pública es una función a cargo de la Federación el Distrito Federal los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad eficiencia profesionalismo y honradez. La Federación el Distrito Federal los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Diario Oficial de la Federación, Sábado 31 de diciembre de 1994. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21[...] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Disponible en <http://www.internet2.scjn.gob.mx/constitucion/pdfs/00130133.pdf>

³²¹ De acuerdo a la exposición de motivos: “La realización de los delitos, incluso por quienes deberían vigilar el cumplimiento de la ley, ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio”.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006, *op. cit.*

³²² El SNSP estará integrado por: El Presidente de la República, el Secretario de Gobernación, el secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los 31 estados, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y el Secretario Ejecutivo del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública (SESNSP), las Conferencias Nacionales del Sistema Penitenciario, de Secretarios de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública Municipal así como Consejos Locales e Instancias Regionales.

Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2016. ¿Quiénes lo integran? Disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/quienes-integran.php>

seguridad pública, así como estableciendo sistemas para una planeación estratégica, evaluativa y transparente.³²³

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los gobiernos estatales enfatizaron la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado para garantizar justicia, seguridad y bienestar general, definiendo a la seguridad pública como un asunto prioritario estableciéndose diversas estrategias en materia de seguridad pública tales como la coordinación entre los tres niveles de gobierno.³²⁴

Cuadro 4.

Funciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).	Fondos y Programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).
Establece y evalúa políticas y estrategias de seguridad.	<p><i>Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (FORTASEG)</i></p> <p>Subsidio que se otorga durante el ejercicio fiscal 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 de seguridad pública en el ámbito municipal. Tendrá como objetivo apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública así como el fortalecimiento tecnológico de equipo e infraestructura, prevención social de la violencia y la delincuencia así como capacitación en materia de igualdad de género y derechos humanos.</p>
Propone y evalúa el Programa Nacional de Justicia y el Programa Nacional de Seguridad Pública así como otras herramientas programáticas relacionadas.	<p><i>Subsidio para la Policía Acreditable (SPA)</i></p> <p>Tiene como objetivo el fortalecer a las instituciones policiales de las entidades federativas en materia de mando policial, sentando los cimientos de una nueva policía estatal que se distinga por su confiabilidad y eficacia, en el marco de un nuevo modelo policial. Para ser un elemento acreditable, éste debe tener educación media superior como mínimo, haber aprobado</p>
Regula los procedimientos de selección, contratación, orientación, entrenamiento,	

³²³*Ibid.* ¿Qué es el Secretariado Ejecutivo? Disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/secretariado/ques-secretariado-ejecutivo.php>

³²⁴ Leticia A. Vargas Casillas, 2001. "Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años", en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas (coord.) *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. P. 141.

evaluación, certificación así como el registro de oficiales de seguridad pública.	los exámenes de control de confianza, cursar y aprobar el proceso de formación inicial y contar con cursos de especialización. ³²⁵
Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización técnica de las instituciones de seguridad pública.	<i>Subsidio para la Seguridad en los Municipios. (SUBSEMUN)</i> Subsidio que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para fortalecer las instituciones de seguridad municipales cubriendo aspectos de prevención del delito, evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia.
Determina la participación de la comunidad y las instituciones académicas en la evaluación de políticas relacionadas con la prevención del crimen y las instituciones de seguridad pública, entre otras.	<i>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)</i> Fondo presupuestal de los estados y del Distrito Federal previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y a través del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para cumplir diversas estrategias acordadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública como reclutamiento, entrenamiento, compra de equipo para labores preventivas y de investigación, sistema penitenciario y de impartición de justicia, establecimiento y operación de red de telecomunicaciones, llamadas de emergencia y el mejoramiento de la infraestructura.
Integración de los tres niveles de gobierno.	

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php> y Maureen Meyer, 2014, "Mexico's Police. Many Reforms, Little Progress", Washington Office on Latin America, pp. 5, 8.

El cuadro cuatro describe los programas federales implementados como resultado de la reforma al sistema policiaco los cuales son coordinados por el Secretariado Ejecutivo del SNSP quien tiene la tarea de monitorear los acuerdos del Consejo de Seguridad Pública Nacional. Esto incluye los subsidios para el apoyo a la reforma policial municipal así como a las reformas nacionales para

³²⁵Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2016. "SPA." Disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/spa.php>

incrementar la vigilancia de la policía en México. De acuerdo con José Sandoval, ex funcionario del SNSP, lo novedoso del sistema reside en que

[...]se otorga rango constitucional a la fenomenología pública nacional, trascendiendo el ámbito municipal, se le otorga claridad al concepto al considerarlo integralmente, en todas sus manifestaciones y competencias, se considera la seguridad pública como una función del Estado ampliando su ámbito, fortaleciendo las atribuciones y responsabilidades de las instituciones e instancias responsables así como el permitir y promover una mayor participación de la sociedad.³²⁶

Integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública

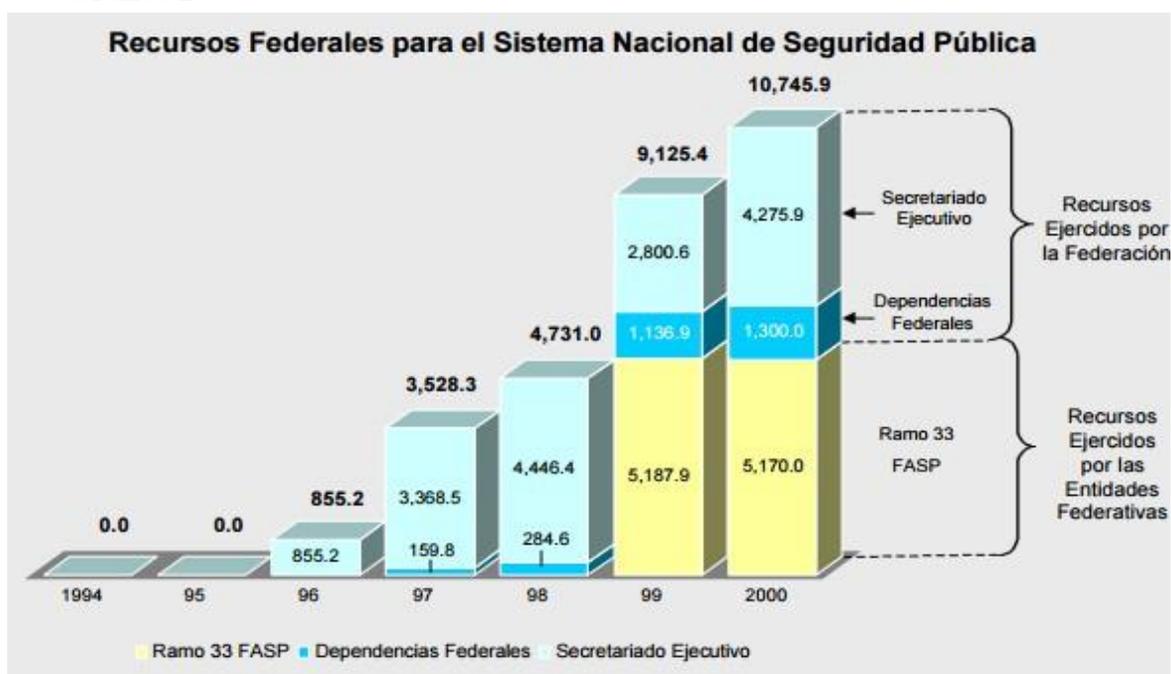


³²⁶ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006, *op. cit.*

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2016, disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/quienes-integran.php>

Como se muestra en la gráfica 2, el SNSP acrecentó su presupuesto año con año, llegando a percibir 10 mil 745.9 millones de pesos en el año 2000. Esto es equivalente a más de doce veces que el presupuesto de 1996, de los cuales 5 mil 170 millones corresponden al FASP³²⁷ y 5 mil 575.9 millones a las dependencias del gobierno federal que participaban en el programa.

Gráfica 2.



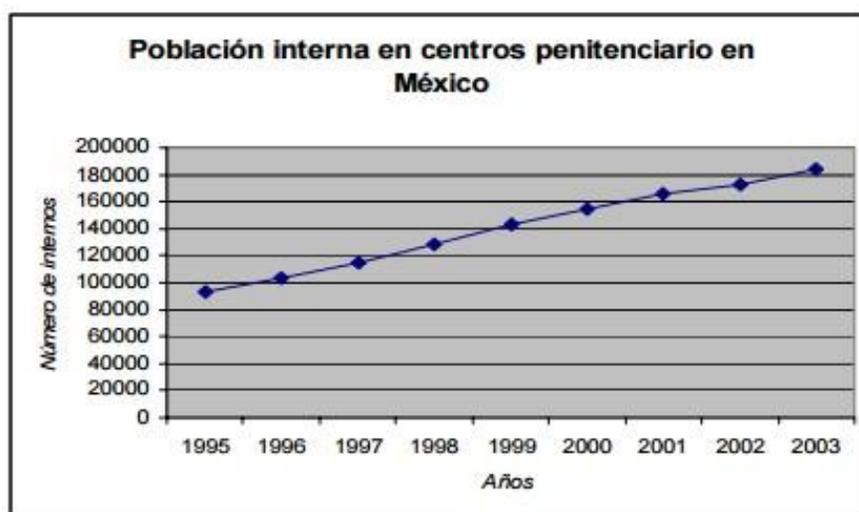
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000, Subsecretaría de Egresos, “El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000”, p.105.

³²⁷ El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y del Distrito Federal para la seguridad pública destinados exclusivamente a: Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores; Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia; Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2016, *op. cit.*

Aún a pesar del incremento del presupuesto al SNSP en el periodo 1996- 2000, como se muestra en la gráfica 2, y considerando las aportaciones que las entidades federativas y el Distrito Federal llevaron a cabo en esos años (los recursos ascendieron a 12, 760.2 millones de pesos de los cuales 56.3% era ejercido por los estados y el D.F., y el 43.7% por las dependencias federales),³²⁸ no se reflejó una disminución en la población penitenciaria que pudiera indicarnos una disminución de las actividades criminales.

Gráfica 3.



Fuente: Gabriela C. Pérez García, 2004, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, Fundar. Centro de Análisis e Investigación, p. 30.

Como podemos observar en la gráfica 3, la población penitenciaria fue en aumento durante todo el periodo presidencial de Zedillo. Hasta el 2003, el total de la población carcelaria era de 187,202 personas, de ellas 2,933 (1.6%) se

³²⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2000. Subsecretaría de Egresos. "El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000." P.105-106.

encontraba detenida en los centros federales, 23,737 (12.6%) en las cárceles del gobierno del Distrito Federal, 15,7037 (83.9%) internos en los centros de los gobiernos estatales y 3,495 (1.9%) de la población se encontraba recluida bajo custodia de los gobiernos municipales. La población penitenciaria se incrementó pasando de 104 internos a 175 internos por cada 100,000 habitantes. Este crecimiento se produjo no sólo por mayor actividad criminal, incrementando los índices delictivos, sino también por las reformas a los códigos penales que endurecieron las penas permitiendo la existencia de medidas administrativas que prolongaron la estancia en prisión.³²⁹ A ello debemos sumarle la ineficiencia del sistema de seguridad pública y del sistema penal bajo el cual múltiples presos siguen en prisión por no haberse ejecutado sentencia, el hecho de no garantizar protección adecuada a la víctima y/o los testigos vulnerando sus derechos, por lo tanto les limitan la oportunidad a un proceso justo.

El 26 de agosto de 1998, Zedillo presenta la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, la cual consistió en un registro completo de delinquentes y de servidores públicos corruptos, capacitación de las policías y mejor equipo para combatir al crimen. Buscaba que los agentes del Ministerio Público y los jueces contaran con leyes suficientes para retener a los criminales y aplicarles castigos acordes con las penas que cometieran, acumulación de penas y penas más severas contra delitos financieros y fiscales, así como protección a los derechos de las víctimas.³³⁰

³²⁹ Gabriela C. Pérez García, 2004, *op. cit.*, pp. 29-30.

³³⁰ Presidencia de la República. 1998. "Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo durante la presentación de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia." 26 de Agosto, disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago98/26ago98.html>

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, en el apartado Estado de Derecho y Leyes, configura la lucha contra el crimen organizado suscrita a una política de seguridad nacional cuyos objetivos eran: el fortalecimiento de la soberanía, el fortalecimiento del Estado para garantizar la seguridad nacional y el imperio de la ley en México, la recuperación y preservación de la política y economía mexicana frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales y asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.³³¹

Los retos internos reconocidos en el PND 1995-2000 los constituyen el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia. Expone como amenazas a la seguridad nacional el crimen internacional, tráfico ilegal de armas y personas, la explotación ilegal de los recursos marinos, el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo.³³² Si bien el narcotráfico no aparece catalogado en el PND como el principal problema a la seguridad nacional, se hace referencia a las fuerzas armadas como el principal brazo ejecutor para combatirlos:

Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanas; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos[...]asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad

³³¹ Presidencia de la República. “Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000.” Disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

³³² Presidencia de la República. “Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000”, *op. cit.*

nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.³³³

Como parte de la construcción institucional en materia de gobernabilidad en el sexenio de Zedillo y que tuvo impacto en la seguridad nacional fue la aprobación por el Congreso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos³³⁴ en función de las evidencias de violaciones a los derechos humanos cometidas por instituciones del Estado en sus tres niveles de gobierno, en especial en el medio rural. En este sentido tres acontecimientos son de relevancia: el alzamiento armado en 1994 del EZLN en Chiapas³³⁵ los acontecimientos en Aguas Blancas, Guerrero, en 1996, y en Acteal, Chiapas, en 1997.³³⁶

De acuerdo con Raúl Benítez Manaut, los servicios de inteligencia durante el gobierno de Zedillo permanecieron sin modificaciones sustantivas.

Los sistemas de inteligencia fueron contruidos con la lógica institucional del viejo sistema político autoritario y las responsabilidades que la Secretaría de

³³³ *Ibid.* “1.3.1 Para garantizar la seguridad nacional en México.”

³³⁴ El Congreso de la Unión y las legislaturas de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, “Decreto por el que se otorga autonomía constitucional a la CNDH”, 13 de septiembre, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto_OAC_CNDH.pdf

³³⁵ La crisis de Chiapas se volvió uno de los problemas de seguridad nacional más significativos del gobierno de Ernesto Zedillo al convertirse el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en un actor central de la política nacional por ser un movimiento insurgente armado y por exponer la autonomía indígena como uno de los problemas sociales y políticos más urgentes del país.

Raúl Benítez Manaut. 2001. “Seguridad Nacional y Transición Política, 1994-2000” Revista Foro Internacional 166. Vol. XLI, Núm. 4. P. 977.

³³⁶ La masacre de Aguas Blancas sucedió el 28 de junio de 1995. Agentes del agrupamiento motorizado de la policía de Guerrero detuvieron camiones que transportaban a un grupo de miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur, que se dirigían a un mitin en la población de Atoyac de Álvarez, disparando contra los campesinos matando a 17 de ellos. El 22 de diciembre un comando de paramilitares ingresó al pueblo de Acteal, municipio de Chenalhó, Chiapas, para asesinar a 45 indígenas tzotziles que encontraban orando en una ermita.

Jorge Fernández Menéndez. 2014. “Iguala, como Acteal o Aguas Blancas.” Periódico Excelsior. 8 de octubre, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/2014/10/08/985737>

Gobernación (SEGOB) tuvo en él. Como elementos principales de ello es la ausencia de control legislativo, el desconocimiento de las estructuras de los mismos por parte de la opinión pública y la élite política y sus vínculos con las fuerzas armadas de donde provienen muchos de los funcionarios de inteligencia.³³⁷

En la PGR se crearon sistemas de inteligencia contra el narcotráfico y el crimen organizado como el Instituto Nacional para el Control de Drogas- Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (INCD-UEDO)³³⁸ y el Centro Nacional para el Control de Drogas (Cendro)³³⁹. Por otra parte la permanencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) produjo un debate en la opinión pública por la falta de información acerca de su estructura y actividades, así como el frágil sustento legal que regulaba su existencia.³⁴⁰

El cuatro de enero de 1999, la administración de Zedillo crea la Policía Federal Preventiva (PFP) como principal proyecto de modernización

³³⁷ Raúl Benítez Manaut. 2001. *op. cit.*... P. 974.

³³⁸ El 17 de Junio de 1993 se crea el Instituto Nacional Contra las Drogas (INCD) el cual resultó un fracaso para el gobierno de Zedillo a partir de la revelación de que el comisionado del Instituto, General de división Jesús Gutiérrez Rebollo, protegía al principal narcotraficante mexicano y jefe del Cártel de Juárez Amado Carrillo fuentes apodado El Señor de los Cielos. El Caso Gutiérrez Rebollo sirvió a los Estados Unidos para demostrarle al presidente Zedillo que el ejército mexicano no estaba preparado para combatir al narcotráfico amenazando con condicionar el proceso de certificación a una mayor penetración de las fuerzas militares y policiales norteamericanas en sus contrapartes mexicanas. Carlos Fazio. 1997. *op. cit.*... El 27 de Agosto de 1996 se crea la Fiscalía especializada para la Atención de Delitos contra la Salud en sustitución del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), también se adicionaron las Unidades Especializadas en Delincuencia Organizada, y contra el Lavado de Dinero. *Diario Oficial de la Federación*, 2016. “Manual de organización general de la Procuraduría General de la República, lunes 25 de enero, Séptima sección, disponible en www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5423435

³³⁹ El 26 de junio de 1992, creó el Centro de Planeación para el control de drogas (CENDRO), como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República que reemplazó a la hasta entonces Dirección General de planeación en delitos contra la salud, para que pudiera ofrecer la información necesaria para el combate a las distintas modalidades del delito. Cuatro años más tarde, se instituyó la Fiscalía especializada en delitos contra la salud, y finalmente el 25 julio del 2003, se transitó hacia el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI).

Procuraduría General de la República, 2007, “Se conmemora el XV Aniversario del CENAPI”, *Boletín* 292/07, 26 de junio. disponible en <http://archivo.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol07/Jun/b29207.shtml>

³⁴⁰ Raúl Benítez Manaut, 2001, *op. cit.*, p. 975.

institucional para resolver la superposición de funciones existente, combatir las debilidades institucionales de la PGR en su lucha contra el crimen organizado, así como la corrupción e ineficiencia entre los cuerpos policiacos y de investigación en particular la Policía Judicial Federal, las policías judiciales estatales y las policías preventivas municipales³⁴¹ en un esfuerzo del gobierno federal por establecer instituciones capaces de hacer frente a la creciente inseguridad y a la nueva naturaleza de la criminalidad en el país.

Esta nueva fuerza combinó elementos de la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal y de Migración³⁴² en la cual cerca de la mitad de sus casi 10,000 integrantes pertenecían al ejército.³⁴³ La participación de militares en la conformación de la PFP se presentó como un despliegue temporal de efectivos que duraría hasta que suficientes civiles fueran seleccionados y entrenados. Sin embargo, esto nunca sucedió, manteniéndose así hasta su desaparición en 2009 cuando se transforma en lo que conocemos como Policía Federal. La PFP fue más activa en labores de investigación e inteligencia que sus predecesoras dependiendo en un primer momento de la Secretaría de Gobernación³⁴⁴ para después depender de la Secretaría de Seguridad Pública.³⁴⁵

Los delitos del fuero común y el fuero federal se incrementaron durante la década de 1990 como lo muestra la gráfica 4. A nivel federal, se reportaron

³⁴¹ *Idem.*

³⁴² El objetivo de la PFP consistía en trabajar en conjunto con agentes estatales para mantener el orden, prevenir crímenes, así como proveer seguridad en áreas federales, carreteras y puertos.

Ley de la Policía Federal Preventiva, 4 de enero de 1999, “Capítulo II. De la organización y funcionamiento de la Institución”, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_abro.pdf

³⁴³ Maureen Meyer, 2014, *op. cit.*, p. 6.

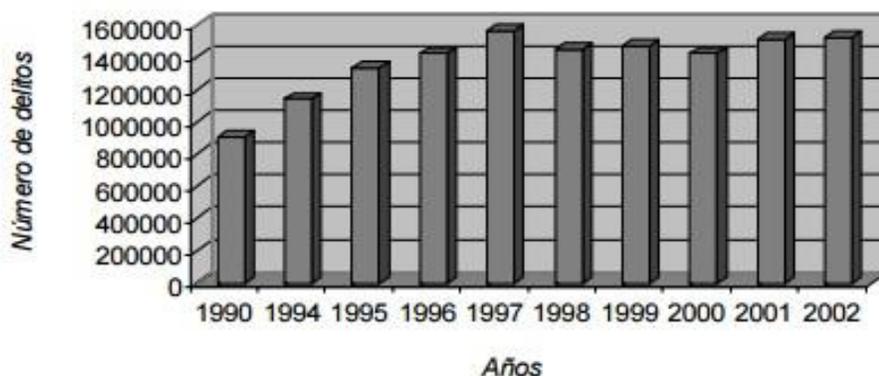
³⁴⁴ Ley de la Policía Federal Preventiva, 4 de enero de 1999. “Capítulo I. Disposiciones Generales.” Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_orig_04ene99.pdf

³⁴⁵ Ley de la Policía Federal Preventiva, 4 de enero de 1999. “Capítulo I. Disposiciones Generales. Artículo 2. Párrafo reformado DOF 30-11-2000.” Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_orig_04ene99.pdf

902,000 delitos en 1990, para 1996 la cifra aumentó a 1,420,402 hasta llegar a un máximo histórico en 1997 de 1,510,796 delitos denunciados.³⁴⁶

Gráfica 4.

Total de delitos denunciados del fuero común y federal

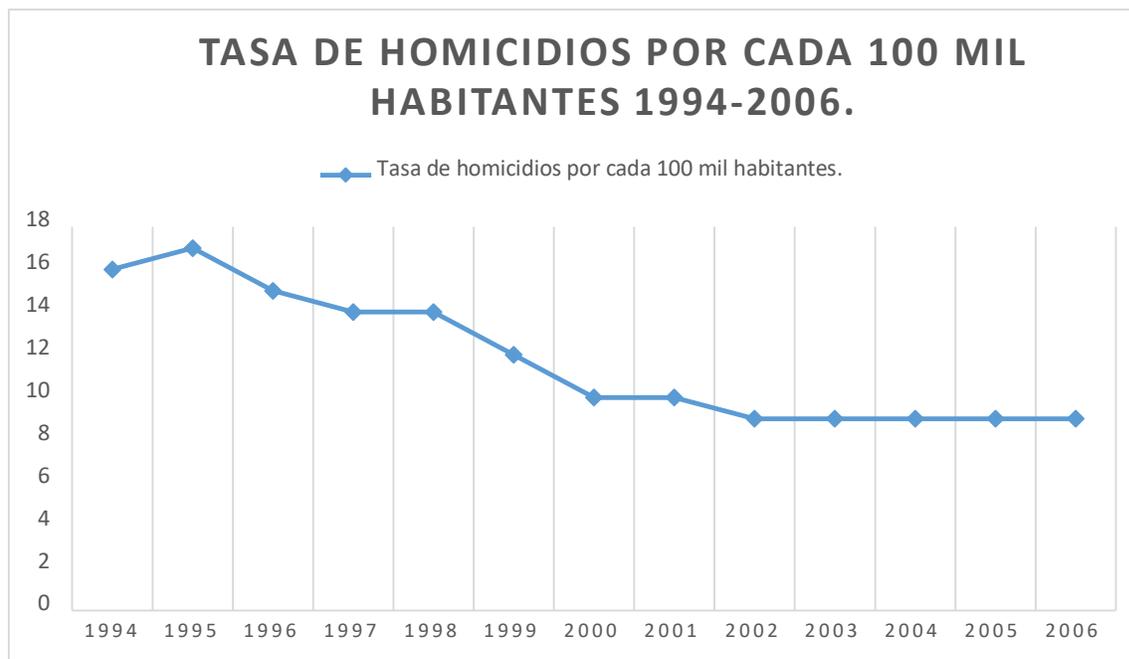


Fuente: Gabriela C. Pérez García, 2004, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, p. 6.

Si bien hay un descenso en la criminalidad a partir de 1997, el crecimiento de la criminalidad registrada en la República a partir de 1996 resultó ser más elevada que en años anteriores.

³⁴⁶ Los delitos en materia penal pueden ser de dos tipos: del fuero común o del fuero federal. Los delitos del fuero común incluyen robo -en sus distintas modalidades-, lesiones, homicidio, violación, estos delitos son perseguidos por las procuradurías estatales de justicia e incluidos en los códigos penales estatales. Los delitos del fuero federal son aquellos que atentan contra la Federación como el narcotráfico, delitos electorales, robo a la Federación; éstos son perseguidos por la Procuraduría General de la República y están establecidos dentro del Código Penal Federal.

Gabriela C. Pérez García. 2004. *Op Cit...*

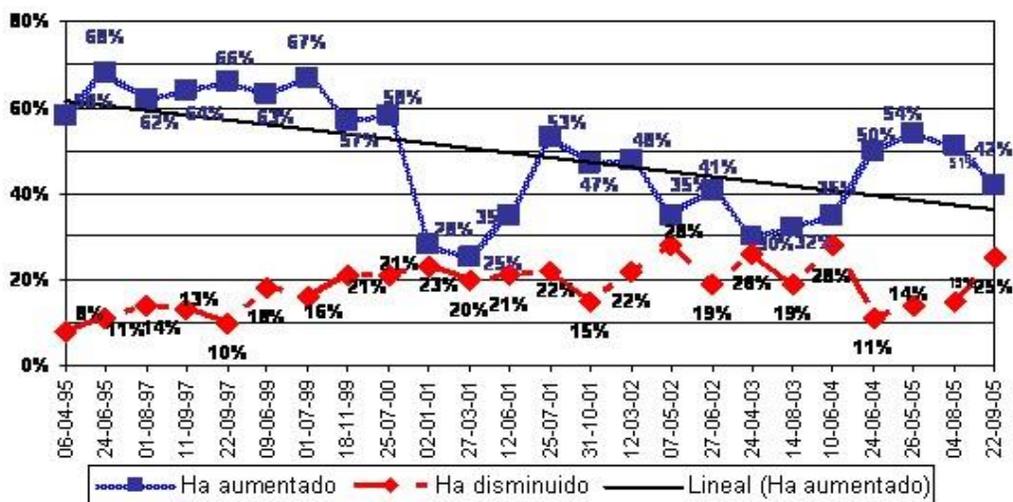
Gráfica 5.

Fuente: elaboración propia con datos de El Banco Mundial, 2016, “Homicidios intencionales (por cada 100,000 habitantes)”, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?page=3> y Fernando Escalante Gonzalbo, 2010, “Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007”, en Arturo Alvarado, Mónica Serrano (coord.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, COLMEX, México, p. 305.

Como se aprecia en la gráfica 5, los homicidios tienden a disminuir a partir de 1996 y hasta el final del sexenio. Esto significa que la violencia al cometer un crimen, ya sea del fuero común o federal, no se encontraba tan generalizada como en las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.³⁴⁷

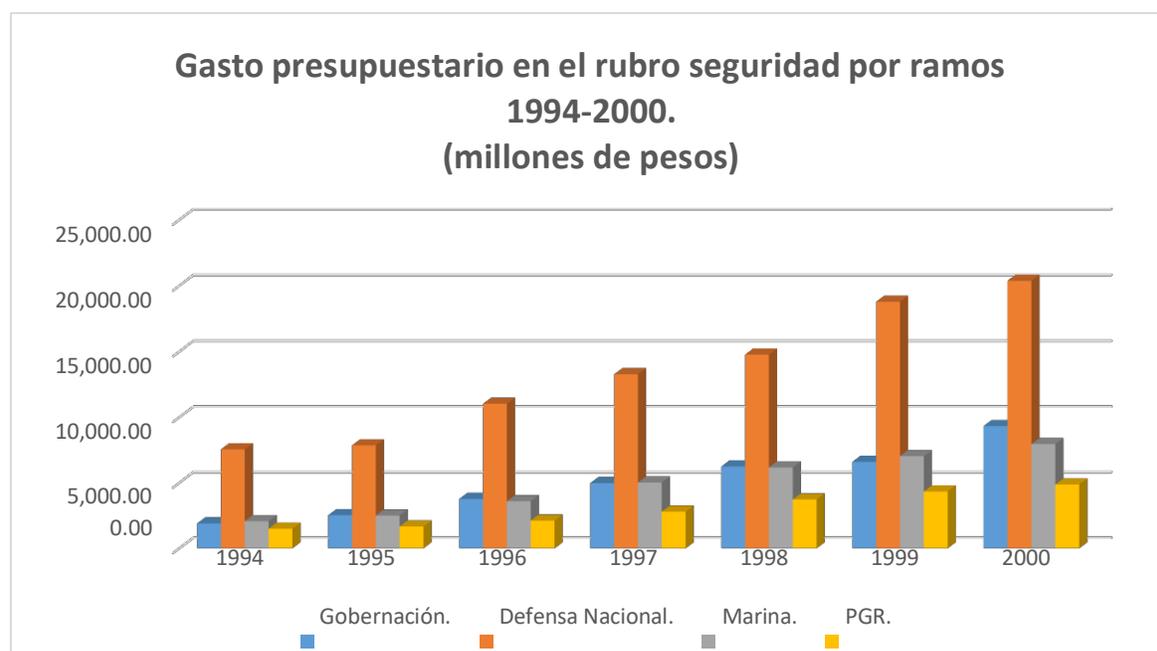
³⁴⁷ Si bien los homicidios a nivel nacional tienden a disminuir, vale la pena revisar las cifras por entidades en las cuales se observa un desplazamiento de la violencia hacia el norte y noroeste del país en algunas de las ciudades más pobladas, consecuencia de las actividades del crimen organizado en cuanto a un nuevo ordenamiento al interior de los carteles, así como el uso de rutas de trasiego de estupefacientes. Para una revisión más detallada consultar: Fernando Escalante Gonzalbo. 2010. “Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007.” En Arturo Alvarado; Mónica Serrano (Coord.) *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. COLMEX. México.

Gráfica 6.



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006. "Antecedentes, en Seguridad Pública." Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/aseguridad%20publica.htm#Indice6

Sin embargo, como lo muestra la gráfica 6, las encuestas de opinión pública acerca de una disminución o aumento de la delincuencia apunta en ésta última dirección durante prácticamente todo el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, descendiendo considerablemente en el primer semestre del gobierno de Vicente Fox coincidiendo con la etapa de transición democrática, volviendo a incrementarse al final de su sexenio sin llegar a los altos niveles experimentados durante la administración zedillista.

Gráfica 7.

Fuente: elaboración propia con datos del H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2000, “Análisis de la distribución del gasto público, 1994-2000”, agosto, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282000.pdf>

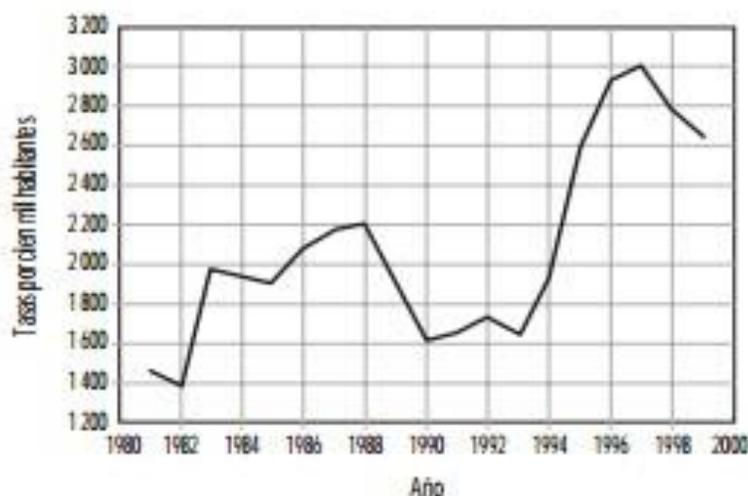
En cuanto al presupuesto federal erogado en 1994-2000 que se aprecia en la gráfica 7, el gasto por cada ramo se incrementó significativamente pasando la Secretaría de Gobernación de 1,906.4 en 1994 a 9,330.3 millones de pesos en el 2000. Del mismo modo la Defensa Nacional incrementó su presupuesto de 7,554.3 a 20,375.3; la Marina de 2,079.2 a 7,959.2 y la PGR de 1,505.2 a 4,875.0 millones de pesos, respectivamente. Esto indica que las funciones agrupadas en este conjunto están asociadas a reclamos de mayor seguridad pública por parte de los ciudadanos, siendo notorio un crecimiento exponencial

a partir de 1996 con la entrada en vigor del SNSP y con la creación de la PFP en 1999.

La inseguridad en la capital del país, el Distrito Federal, fue un gran problema que no se combatió con eficacia en la mayoría de las ocasiones aunado a los pocos aciertos de los encargados de impartir justicia.

Gráfica 8.

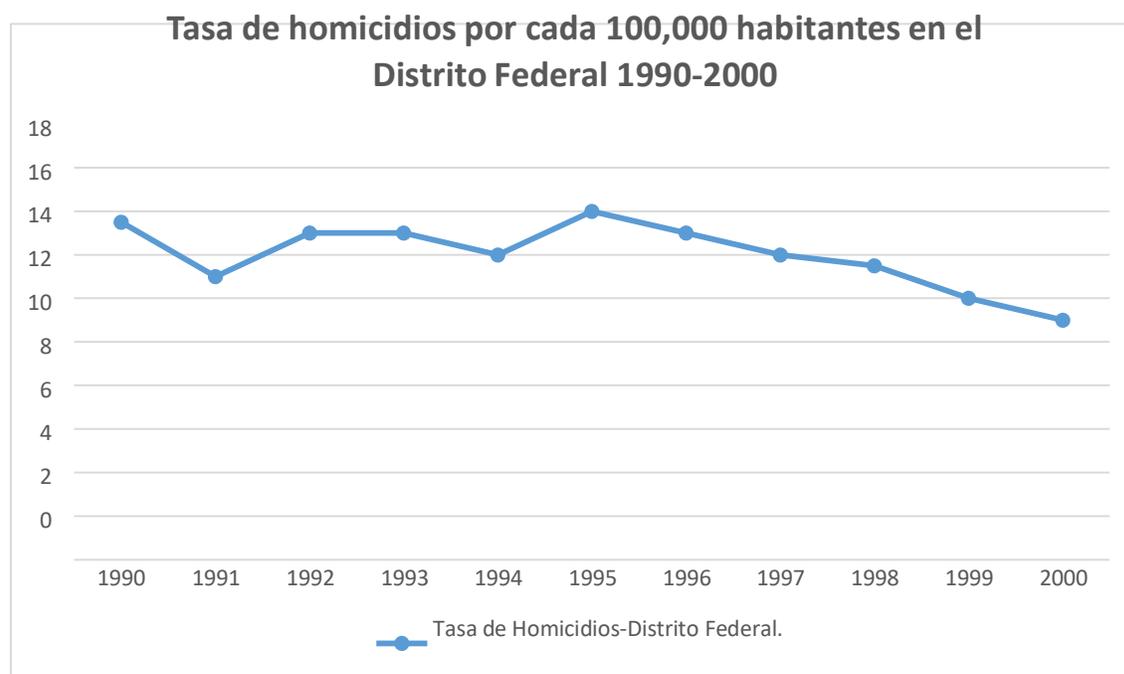
Tasa de delitos por cada 100 mil habitantes en el Distrito Federal 1980-2000



Fuente: Rafael Ruiz Harrell, 2006, "Inseguridad: de 1990 a 2020", *Delitos registrados en el D.F.*, revista *Este País*, núm. 181, p. 42, disponible en http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/181/7_propuesta7_inseguridad_harrell.pdf

En 1995, durante el gobierno de Zedillo, la delincuencia creció aceleradamente los dos primeros años en el Distrito Federal, como se muestra en la gráfica 8, descendiendo un poco a partir de 1997. A partir de 1996 la seguridad pública comenzó a llamar la atención de la opinión pública por el incremento en robo de autos, asaltos a transeúntes, robo en transporte público y secuestros.³⁴⁸

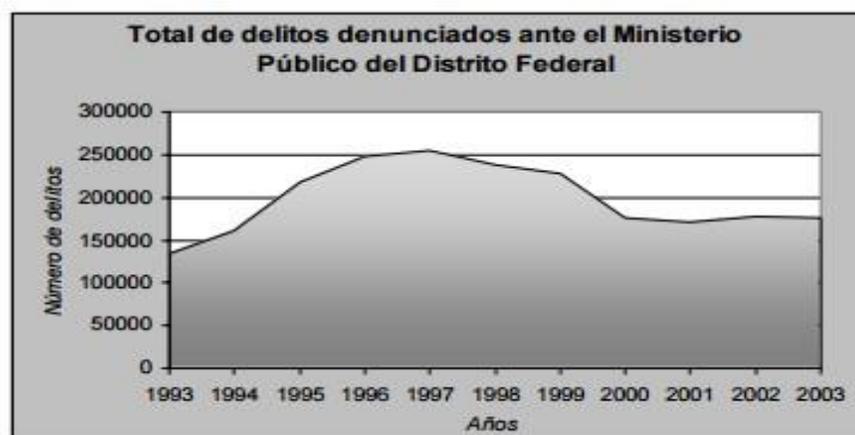
³⁴⁸ Gabriela C. Pérez García. 2004. *op. cit...* P. 5.

Gráfica 9.

Fuente: elaboración propia con datos de Fernando Escalante Gonzalbo, 2010, “Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007”, en Arturo Alvarado; Mónica Serrano (coord.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, COLMEX, México, p. 309.

La gráfica 9 muestra que, aun a pesar del incremento en la tasa de delitos, el Distrito Federal tenía una tasa de homicidios de 16 por cada 100,000 habitantes al inicio del gobierno de Zedillo, manteniéndola a la baja durante todo el sexenio, finalizando con 11 homicidios por cada 100,000 habitantes en el año 2000. Esto es coincidente con la gráfica 5 (tasa de homicidios a nivel nacional), en donde el problema central de seguridad fue el desarrollo de las actividades del crimen común y organizado sin que esto significara un aumento de la violencia en la consecución de los mismos.³⁴⁹

³⁴⁹ Los incrementos en la violencia obedecen a factores estructurales como las altas tasas de desempleo, empleo precario, la desindustrialización o el progresivo debilitamiento de las formas tradicionales de autoridad familiar, laboral, política. Para una explicación más detallada sobre el incremento de la violencia por regiones en México el periodo comprendido entre 1990 y 2007 consultar: Fernando Escalante Gonzalbo, 2010, *op. cit.*

Gráfica 10.

Fuente: Gabriela C. Pérez García, 2004, “*Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*”, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, p. 5.

En el Distrito Federal el promedio diario de delitos del fuero común denunciados ante el Ministerio Público local, como lo muestra la gráfica 10, aumentó de 366 en 1993 a 679 en 1996 y a 700 en 1997. Estos datos dan una idea de lo que aconteció en el país³⁵⁰ al compararlo con la gráfica 5, correspondiente a la encuesta de opinión pública, que confirma el aumento de los índices de inseguridad en México durante el sexenio zedillista.

La estrategia de seguridad en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)

Como pudimos observar en el gobierno de Ernesto Zedillo, México desarrolló una actitud generalizada en cuanto a la inseguridad, consecuencia de las condiciones estructurales que contribuyeron al incremento de los niveles de violencia, delincuencia e inseguridad tales como: la consolidación del

³⁵⁰ Gabriela C. Pérez García, 2004, *op. cit.*, p. 5.

narcotráfico como problema de seguridad nacional; el fin del régimen presidencialista mexicano y la pérdida del poder del PRI, la aparición en el escenario nacional del EZLN así como el involucramiento de mandos militares con el narcotráfico.

El 2 de julio del 2000 la sociedad mexicana, a través del ejercicio electoral, terminó con setenta y un años de permanencia en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en beneficio del principal partido de oposición el Partido Acción Nacional (PAN) a través de su candidato presidencial Vicente Fox Quesada.³⁵¹ La transición política trajo la esperanza de construir gobiernos más abiertos y transparentes sin que aconteciera un rompimiento del marco institucional vigente, así como resaltar la importancia del IFE como institución electoral imparcial y democrática lo que permitió que el poder se sometiera al veredicto ciudadano en las urnas lográndose una elección más limpia y transparente que en ocasiones anteriores.³⁵²

³⁵¹ El PRI, víctima de sus propios efectos y defectos, fuera de la presidencia produce que la vieja estructura de poder se tambalee y todas las instituciones sean cuestionadas [...] El Senado Estadounidense felicitó a México por la alternancia democrática abriendo un periodo de gracia para el año fiscal 2001 respecto de la certificación anual con el objetivo de no presionar al nuevo gobierno.

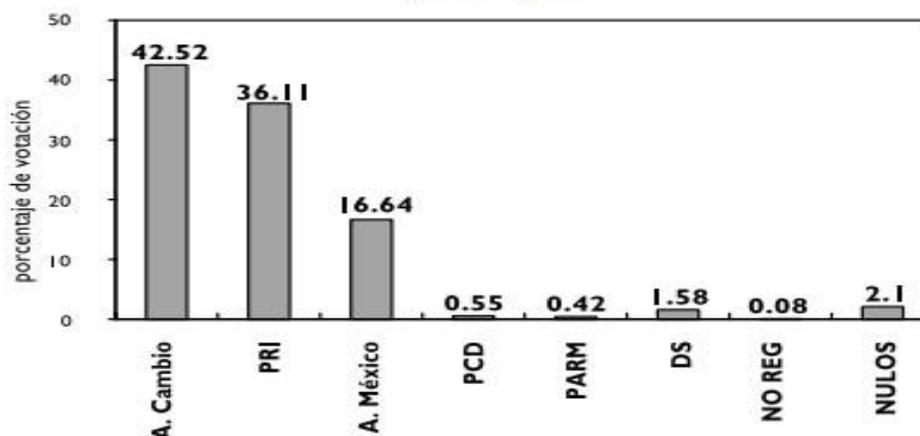
Silvia E. Vélez Quero, 2001, "La Seguridad Nacional y la política antinarcóticos en la transición política de México", revista *El Cotidiano*, vol. 17, núm. 105, enero-febrero, UAM Azcapotzalco, México, pp. 116-117.

³⁵² En la elección para Presidente de la República Vicente Fox ganó en 20 entidades, Francisco Labastida en 11 y Cuauhtémoc Cárdenas en 1. En términos de triunfos distritales el resultado fue: Alianza por el Cambio conformada por el Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) 177 Distritos; Partido Revolucionario Institucional (PRI) 111 Distritos y la Alianza por México integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Convergencia (hoy movimiento Ciudadano) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) 12 Distritos.

Manuel Larrosa Haro, *et al.*, "Estadísticas electorales de las elecciones federales del Año 2000", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 221, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3178/15.pdf>

Gráfica 11.

Resultados de la Elección de Presidente de la República 2000
(porcentajes)



Fuente: Manuel Larrosa Haro, *et al.*, “Estadísticas electorales de las elecciones federales del Año 2000”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3178/15.pdf>

La transición mexicana arrojó como resultado el establecimiento de acuerdos a través de negociaciones políticas en el Congreso, así como la corresponsabilidad en la tarea de gobierno entre las diversas fuerzas políticas.³⁵³

El gobierno de Fox heredó de la administración de Ernesto Zedillo tres asuntos de seguridad: el conflicto de Chiapas,³⁵⁴ el narcotráfico y la creciente inseguridad pública, mismos que determinaron la agenda de seguridad nacional durante el sexenio. A este respecto, el equipo de transición encargado del área de seguridad, encabezado por José Luis Reyes y Francisco Molina Ruiz³⁵⁵

³⁵³ El Congreso de la Unión en el Senado tuvo mayoría el PRI, seguido del PAN y el Partido Verde, mientras que en la Cámara de diputados en la integración de la LVIII Legislatura el PAN fue el partido mayoritario, seguido del PRI, el PRD y el Partido Verde. En la integración de la LIX Legislatura, en la segunda mitad del gobierno de Fox, el PRI se posiciona como el partido mayoritario seguido del PAN, el PRD y el Partido Verde. Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/> y Cámara de Senadores <http://www.senado.gob.mx/index.php>

³⁵⁴ Durante el gobierno del presidente Vicente Fox, la crisis de Chiapas, si bien no tuvo una solución negociada entre las partes, si redujo su efecto en la política nacional reduciendo su repercusión como asunto de seguridad nacional, en parte por la estrategia del EZLN que a pesar de estar formalmente en guerra contra el Estado desarrolla una estrategia de resistencia no militar. Raúl Benítez Manaut. 2008, *op. cit.*, pp. 197-198.

³⁵⁵ Francisco Molina Ruiz fue procurador de Chihuahua, senador de la República y comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD). Después de su salida de esta institución, Molina Ruiz reapareció

plantearon cambios en la estructura de los aparatos de seguridad pública y nacional, nuevas instancias de gobierno ³⁵⁶ así como transformaciones respecto a la concepción del combate al narcotráfico, para que no fuera clasificado como amenaza a la seguridad nacional, buscando remover a las fuerzas armadas de ese ámbito, desmilitarizándolo gradualmente, aunque en el proceso siguieron encargadas de su combate. ³⁵⁷

Sin embargo, a pesar del diagnóstico del equipo de transición, no se llevó a cabo la desmilitarización del ejército en las funciones de seguridad. El ejército, como lo muestra el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, continuó siendo parte de la estrategia de seguridad en el sexenio de Vicente Fox coadyuvando en el combate a la inseguridad. “Las Fuerzas Armadas y otras dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias [...] coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de Derecho, combatiendo el tráfico ilícito de

ligado a los temas de procuración de justicia después del triunfo de Vicente Fox en la elección presidencial de 2000. Entonces se le consideró “el hombre fuerte” del presidente electo para ocupar el cargo de procurador general de la República junto a José Luis Reyes Vázquez, quien había sido procurador de Guanajuato durante el gobierno de Fox. Incrustados en el equipo más cercano del presidente electo recorrieron el país escrutando la actuación de las autoridades en la lucha contra el crimen organizado y cuestionando sus desatinos. En sus intervenciones, ambos hablaban de la corrupción, de la infiltración del narcotráfico en la PGR y de cómo se politizó la procuración de justicia durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Participaron en foros y conferencias de prensa dentro y fuera de México en los que, en nombre de Fox, proponían acabar con los vicios y fallas que dañaban a las instituciones de seguridad.

Ricardo Ravelo, 2009, “Guerra interna en la PGR”, revista *Expresión Libre*, 23 de noviembre, disponible en http://www.expresionlibre.org/site2/nacional/noti_2199.php

³⁵⁶ Se buscaba la creación de una nueva dependencia, la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia, que asumiera las funciones de la Subsecretaría de Seguridad e integraría al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y otros cuerpos policiales y administrativos, así como labores policíacas federales y de seguridad pública, entre otras. Sustituir a la Procuraduría General de la República (PGR) con una nueva Fiscalía General de la Federación que “ejerciera las atribuciones de cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada” la cual contaría con mecanismos de evaluación e integraría al Centro Nacional contra las Drogas reestructurando sus funciones, así como la creación de la figura de un zar fronterizo que atendiera y coordinara los problemas ambientales, migratorios y de delincuencia en ambas fronteras.

Silvia E. Vélez Quero, 2001, *op. cit.*, p. 118.

³⁵⁷ El Ejército ha tenido peso específico y valor en el combate a la delincuencia, principalmente en la erradicación de cultivos ilícitos, vigilancia de sobrevuelos ilícitos y la detección de las rutas marinas del narco por parte de la Marina, por lo que continuarán trabajando de la misma forma. Sin embargo, la intención es devolver a la fuerza civil estas fortalezas que nunca debieron haber salido de la policía.

Idem.

drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en casos de desastre.³⁵⁸

El 30 de noviembre de 2000, un día antes de la toma de poder de Vicente Fox como titular del Poder Ejecutivo Federal, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la reforma de modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creándose la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Cuadro 5.

Principales atribuciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de la Policía Federal Preventiva

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

- Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos.
- Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal.
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente.
- Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.
- Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común.
- Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones.

³⁵⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, “Plan Nacional de Desarrollo”, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001

- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto del personal y aplicar su régimen disciplinario.
- Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva.
- Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.
- Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos.
- Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento.
- Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación.
- Colaborar en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro o cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente.
- Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.
- Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos.

Ley de la Policía Federal Preventiva

ARTÍCULO CUARTO. Se reforma el primer párrafo del artículo 2 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, para quedar como sigue:

Artículo 2. La Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo titular tendrá la facultad de proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento de un Comisionado,

quien tendrá el más alto rango en dicha Policía y ejercerá sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca, disponible en <http://dof.gob.mx/index.php?year=2000&month=11&day=30>

Como se puede ver en el cuadro 5, se establecen las atribuciones y funciones de la Secretaría de Seguridad Pública. La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública faculta al Secretario de Seguridad Pública para presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública, proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el nombramiento del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y removerlo libremente así como autorizar y supervisar a empresas de seguridad privada que presten sus servicios en dos o más entidades federativas respectivamente. También se reforma la Ley de la Policía Federal Preventiva en su artículo 2 para transferir el mando, dirección y disciplina de la PFP al Secretario de Seguridad Pública.

En el diseño de la nueva Secretaría de Seguridad Pública Federal se integró a las instancias más importantes relacionadas con la seguridad pública como: el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva y el Consejo de Menores, mismos que dependían de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Para la administración de prisiones se crea el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y la Dirección General de Tratamiento de Menores.³⁵⁹

³⁵⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de febrero de 2001, “Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública,” disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769303&fecha=06/02/2001

El 1° de diciembre del 2000 Fox crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República³⁶⁰ la cual contempla tres unidades administrativas³⁶¹ en un intento de reforma del proceso de toma de decisiones: Comisión de Desarrollo Social y Humano, cuya coordinación quedó a cargo de José Sarukhán; Comisión de Crecimiento con Calidad, bajo la responsabilidad de Eduardo Sojo y la Comisión de Orden y Respeto, encabezada por Adolfo Aguilar Zinzer responsable también de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional.³⁶² Este último gabinete junto con la Consejería evidenciaron debilidades estructurales desde un inicio no sólo por ser nombrado un mismo responsable para ambas funciones sino por la fricción con el resto de los miembros del gabinete de seguridad a partir de condiciones de competencia y el compartir áreas de gestión gubernamental y planeación estratégica al más alto nivel, lo que llevó a la continuidad de las estructuras existentes por la oposición de los secretarios de Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Gobernación y el director del CISEN.³⁶³

³⁶⁰ Artículo 8o.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina. La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades de apoyo técnico y estructura que el Presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a dicha Oficina.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *DOF*, 11-08-2014, disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/leyorganica.pdf>

³⁶¹ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001

³⁶² Aguilar Zinzer y Sarukhán enfrentaron la resistencia de los ministros que estaban bajo su coordinación desmantelándose sus respectivas unidades administrativas en el primer semestre de 2002. Sojo quedó en la práctica como asesor de Fox en materia de políticas públicas durante todo el periodo de gobierno.

Raúl Benítez Manaut, 2008, “La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, revista *Foro Internacional*, vol. XLVIII, enero-Junio, COLMEX, México, p. 185.

³⁶³ El presidente continuó siendo quien decidía y las fuerzas armadas mantuvieron su autonomía evitando la injerencia de civiles inexpertos. Es importante mencionar que México no cuenta con dos estructuras clave: un Ministerio Civil de la Defensa y un Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Aguilar Zinzer pretendía la creación de un Consejo de Seguridad Nacional que quedara como brazo de apoyo al presidente que sustituyera a la Consejería y tuviera la atribución legal de coordinar a las dependencias federales con responsabilidad en la materia.

Idem.

La idea de Zinzer era ampliar el debate sobre la seguridad nacional y diseñar una arquitectura institucional más acorde con un México democrático y en proceso de consolidación institucional. De acuerdo con Zinzer el gobierno en su conjunto debería hacerse partícipe de ella. El gabinete de seguridad nacional era un cuerpo burocrático restringido a funciones de defensa y seguridad pública. En su visión en cada secretaría de Estado debería de existir un gabinete *ad hoc* para cubrir la agenda de riesgos.³⁶⁴

De acuerdo con Elena Jeannetti Dávila, la colaboración entre la Consejería y el gabinete de seguridad, en particular con el CISEN, se vio afectada por la duplicidad de funciones. La información enviada al presidente no coincidía al contrastarla con otras entidades de asesoría presidencial.³⁶⁵ En teoría correspondía a la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional proponer al presidente instrumentos para evaluar las acciones y estrategias que se adoptarían en materia de seguridad nacional, así como acciones para incrementar la capacidad de las instancias que generan inteligencia acerca de la seguridad nacional.³⁶⁶

Los problemas de coordinación de la Consejería con instancias de mayor experiencia fueron en el manejo de información estratégica. Los reportes de mayor relevancia eran manejados con mayor eficiencia y oportunidad en las entidades militares, navales y de gobernación, quedando la Consejería rebasada al carecer de una estructura capaz de manejar el ciclo de información combinando datos de la PFP, la PGR, el CISEN al carecerse de un liderazgo

³⁶⁴ Argentino Mendoza, 2004, "Seguridad Nacional en México. Las herencias de la administración Fox", revista *El Cotidiano*, vol. 19, núm. 123, enero-febrero, 2004, p. 94.

³⁶⁵ Elena Jeannetti Dávila, 2007, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*, UNAM, p. 86.

³⁶⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2001, "Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional", disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=772397&fecha=08/01/2001

en la coordinación de actividades, informes, reportes y sistemas de análisis de la información.³⁶⁷

La experiencia de los funcionarios con calificación se hizo evidente al comparar los limitados productos emitidos por la Consejería. La carencia de un aparato de recolección, la falta de un equipo de analistas que pudieran procesar la gran cantidad de información y su poca interrelación con los estados llevó a la remoción de Aguilar Zinzer, para ser nombrado en 2002 como representante de México ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas quedando vacante la posición de Consejero de Seguridad Nacional reasignándose el personal a otras tareas.³⁶⁸ El 9 de abril de 2003 se publicó el acuerdo por el que se creó el Gabinete de Seguridad Nacional conformado por el Secretario de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Director del CISEN que fungió como Secretario Ejecutivo y presidido por el Presidente de la República, desapareciendo formalmente la Consejería de Seguridad Nacional.³⁶⁹

El 30 de mayo de 2001 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el rubro “Área de Orden y Respeto”, la inseguridad pública es señalada como una de las mayores

³⁶⁷ Elena Jeannetti Dávila., 2007, *op. cit.*, p. 87.

³⁶⁸ *Idem.*

³⁶⁹ Entre sus principales funciones se encuentran: Definir y evaluar la política del Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional; Conocer y evaluar aquellos eventos en fase de riesgo que puedan evolucionar y llegar a convertirse en amenazas a la seguridad nacional determinando en tiempo y forma las medidas y acciones procedentes para su prevención y desactivación; Definir la estrategia de coordinación en materia de seguridad nacional de las dependencias del Ejecutivo Federal con los poderes Judicial y Legislativo Federales, así como con los gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal e impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información con dichos gobiernos; impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información de seguridad nacional con los gobiernos e instituciones extranjeros, respetando la competencia que corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2003, “Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional”, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2045345&fecha=09/04/2003

preocupaciones de la ciudadanía y del gobierno en turno por lo que salvaguardar la seguridad pública sería la responsabilidad primaria y esencial del Estado.³⁷⁰

Cuadro 6.

Estrategias Planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 para enfrentar el problema de la inseguridad	
Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.	Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotación de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando los esquemas estratégicos, tácticos y operativos a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública.
Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.	Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales entre los que se encuentran la adecuación del marco jurídico, la puesta en marcha del servicio civil de carrera, la capacitación y profesionalización de los elementos policiales, la mejora de los salarios y las prestaciones, el combate a fondo de la corrupción y la impunidad, la dotación de un mejor equipo (armamento, vehículos e infraestructura), la incorporación de tecnología de punta, el desarrollo de sistemas de información de calidad, la renovación de los sistemas operativos, el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; impulso a la participación ciudadana, el respeto a los derechos humanos, el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.
Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.	Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo; diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.
Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.	Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta nueva visión es necesario cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte, combatir la corrupción en todas sus formas y mejorar las instalaciones.

³⁷⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Objetivo Rector 7: garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana", disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001

Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.	Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales, poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.
--	---

Fuente: elaboración propia con datos del *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, “Plan Nacional de Desarrollo. 7.3.7. Seguridad Pública”, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001

El 1° de noviembre de 2001 se crea la Agencia Federal de Investigación (AFI)³⁷¹ en sustitución de la Policía Judicial Federal con el objetivo de llevar a cabo investigación científica contra el delito y combatir la delincuencia organizada, mediante la formación especializada de la policía a nivel nacional y regional para la atención de los delitos federales, con el objetivo de convertirse en la policía ejemplar del país al seguir estándares internacionales y buscando reconocimiento a nivel mundial.³⁷²

Cuando se inició el sexenio de Fox, casi la mitad de los elementos de la Policía Judicial Federal (PJF), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), eran militares [...] la principal creación durante el gobierno de Fox resultó ser la transformación de la PJF en la Agencia Federal de Investigación.³⁷³

Cuadro 7.

Funciones principales de la Agencia Federal de Investigación (AFI)

Artículo 19 quater 1. Al frente de la Agencia Federal de Investigación habrá un titular, nombrado y removido por el Procurador General de la República, quien tendrá las facultades siguientes:

³⁷¹ *Diario Oficial de la Federación*, 1 de noviembre de 2001, “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=757798&fecha=01/11/2001

³⁷² Arturo Ángel, 2011, “La AFI, modelo que duró 10 años”, en *Diario 24 Horas*, noviembre 14, disponible en <http://www.24-horas.mx/la-afi-modelo-que-duro-10-anos/>

³⁷³ Raúl Benítez Manaut, 2008, *op. cit.*, p. 200.

- Proponer al Procurador las políticas generales de actuación de la Agencia Federal de Investigación, vigilando que sus miembros actúen permanentemente bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3o. del Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables.
- Coordinar la ejecución de las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, presentación, cateos y otros mandamientos judiciales o ministeriales, así como las órdenes de detención en caso urgente a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diseñar las estrategias y mecanismos de control que garanticen que los miembros de la Agencia Federal de Investigación actúen con pleno respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos, así como apegados a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad que señalan los artículos 21 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Coordinar los servicios de la Agencia Federal de Investigación para la atención de los asuntos que le encomiende el Procurador, así como para cumplir con las órdenes que emitan las unidades administrativas a cargo de la investigación y persecución de los delitos federales y conexos.

Fuente: elaboración propia con datos de *Diario Oficial de la Federación*, 1º de noviembre de 2001, “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=757798&fecha=01/11/2001

La AFI respondió con eficacia al combate del secuestro. De 591 en el año 2000 la cifra bajó a 323 en 2005. Otro descenso importante es el de homicidios, cometiéndose 3,500 en 1997 y 26,000 en 2005.³⁷⁴

El 27 de noviembre 2001, Vicente Fox dispuso un Acuerdo para la Procuración de Justicia por Delitos Cometidos Contra Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado. Éste contemplaba medidas para la atención integral de víctimas y familiares. A la Procuraduría General de la República (PGR) se le solicitó la creación de la Fiscalía Especial para

³⁷⁴ *Ibid.* p. 202.

Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp)³⁷⁵ misma que debería solicitar a la Secretaría de la Defensa la información que se requiriera; a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) la integración de un comité interdisciplinario para la reparación del daño y transferir al Archivo General de la Nación (AGN) la totalidad de los archivos, expedientes, documentos e información en general que fueron producidos por las extintas Dirección Federal de Seguridad y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, mismos que se encontraban bajo custodia y conservación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional , así como la apertura de sus archivos a todas las secretarías de Estado de la Administración Pública Federal. ³⁷⁶

El 20 de marzo de 2002 se firmaron en Monterrey los acuerdos para crear una frontera inteligente y segura.³⁷⁷ Los gobiernos de México y Estados Unidos de América acordaron una Alianza para la Frontera, con miras a avanzar hacia una frontera eficiente entre ambos países, lo cual respondía al objetivo bilateral compartido de acelerar el tránsito legal de personas y bienes a través de la línea fronteriza.

³⁷⁵ Estos archivos contienen información sobre las desapariciones de cientos de personas en México en un periodo de más de 20 años. Acciones de los gobiernos federales en las décadas de los sesenta, setenta y parte de los ochenta (hasta 1985) relacionadas con violaciones a los derechos humanos y delitos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos. Estos archivos se encuentran resguardados por el AGN en la galería número 1 a cargo del CISEN. El objetivo de su apertura era poner a disposición del público en general, de la recién creada Femospp, así como de víctimas y sus familiares toda la información posible para saber qué sucedió con las más de 500 personas desaparecidas en la llamada guerra sucia. En 2006 cierra la Femospp y en 2015 se dispuso que la consulta directa ya no era posible.

Renata Terrazas Tapia, 2015, “Guerra sucia y cierre de archivos”, en periódico *La Jornada*, San Luis Potosí, México, junio 29, disponible en <http://lajornadasanluis.com.mx/opinion/guerra-sucia-y-cierre-de-archivos/>

³⁷⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 2001, “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado”, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001

³⁷⁷ Departamento de Estado de los Estados Unidos, “Frontera inteligente: Acuerdo de 22 puntos del Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre los Estados Unidos y México-Hoja Informativa”, disponible en <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/spanish/ti/pas/mx/gen/38661.htm>

Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, Bush insistió en la necesidad de hacer todavía más seguras las fronteras estadounidenses para prevenir la potencial infiltración de terroristas extranjeros. [La diferencia de puntos de vista] sobre el manejo de la frontera común no fue óbice para que los gobiernos de Fox y Bush se embarcasen, a partir de febrero de 2001, en un intenso proceso de negociaciones bilaterales de amplio alcance que entre otras cosas trataron sobre: seguridad y manejo de la frontera común; migración; narcotráfico; comercio, inversión y desarrollo económico y energía. Dentro de estas negociaciones, la Alianza para la Frontera fue el primer producto concreto y significativo que asumió la forma de un acuerdo bilateral explícito.³⁷⁸

Derivado de las estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Seguridad Pública Federal elaboró como instrumento normativo y de planeación el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 (PNSP) en el cual se establecen las bases para coordinar las acciones del gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2003, el PNSP contiene los principios y criterios generales de la acción gubernamental que perfilaban el modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), establecía también los objetivos, líneas estratégicas y de acción para prevenir la comisión de conductas ilícitas y combatir la delincuencia.

Cuadro 8.

Objetivos y Estrategias Fundamentales del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006	
Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana.	Las crisis económicas de finales del siglo XX, y particularmente la de 1994, tuvieron efectos devastadores en materia de empleo, pulverizaron el poder adquisitivo de los salarios y deterioraron el nivel de vida de amplios sectores de la población, factores entre otros que sin lugar a dudas, alentaron la generación

³⁷⁸ Gustavo Ernesto Emmerich, 2002 “México-Estados Unidos. Frontera eficiente pero no abierta”, El Colegio de la Frontera Norte, p. 7, disponible en https://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN29/1-f29_Mexico_US_frontera_eficiente_pero_no_abierta.pdf

	<p>de conductas antisociales y estimularon el incremento de la delincuencia. El análisis de las causas que propiciaron el comportamiento delictivo permite establecer mecanismos de prevención para desactivar posibles escenarios y causas propiciatorias de conductas delictivas por lo que es importante promover una política criminal integral, fomentar la participación ciudadana y el respeto a los ordenamientos jurídicos, así como fortalecer la coordinación interinstitucional de los tres niveles de Gobierno.</p>
<p>Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.</p>	<p>Los sistemas tradicionales y obsoletos de las instituciones de seguridad pública no han brindado resultados positivos para disminuir los índices delictivos, por lo que se requiere impulsar las transformaciones que posibiliten el desarrollo homogéneo de la policía y promover la participación de la sociedad, para dar respuesta a los reclamos sociales de orden, respeto y paz social. Se pretende provocar los cambios estructurales necesarios para generar un nuevo paradigma en materia de seguridad pública, que transforme cualitativa y cuantitativamente los sistemas operativos, el marco jurídico, la capacitación y profesionalización policial, el régimen disciplinario, las prestaciones sociales, los ascensos y promociones, el equipamiento, los sistemas de información, el respeto a los derechos humanos, los mecanismos de control, evaluación, medición de resultados y de mejora continua para elevar la calidad del servicio de seguridad pública.</p>
<p>Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.</p>	<p>La corrupción ha permeado todos los estratos y sectores de la sociedad, constituyéndose en un elemento negativo de la cultura de nuestro país. Las diversas corporaciones policíacas han sido infiltradas, en mayor o menor medida, por la delincuencia corrompiéndose ante la falta de estímulos y reconocimientos a su labor, generando un alto grado de impunidad. Es imperativo dignificar y enaltecer la función policial erradicando la corrupción. Avanzar en la prevención de prácticas corruptas y mejorar la imagen institucional con el diseño de políticas, instrumentos y mecanismos para atender las quejas y denuncias ciudadanas, establecer un sistema de inspección y supervisión promoviendo el servicio civil de carrera policial, un control riguroso en el reclutamiento, selección, contratación, la estabilidad laboral y la evaluación del desempeño, inculcando una mística de servicio, honestidad, disciplina y eficiencia.</p>
<p>Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.</p>	<p>Los centros penitenciarios no han cumplido con las expectativas de readaptación social, convirtiéndose en centros de reclusión y de socialización de prácticas que reproducen la criminalidad con deficientes sistemas de supervisión y vigilancia donde impera la sobrepoblación y el hacinamiento, provocando amotinamientos y altos niveles de corrupción. Como alternativa se propone la dignificación y renovación integral del sistema penitenciario, reformando los ordenamientos jurídicos para garantizar una rehabilitación efectiva de los infractores de la ley e impulsando el cambio de paradigma en la readaptación social transformando los centros de reclusión en instituciones de reincorporación a la sociedad y a la vida productiva. Combatiendo la corrupción, mejorando las instalaciones y desarrollando nuevos sistemas de ejecución y sustitución de penas modificando</p>

	los ordenamientos jurídicos para ser posible la conformación de un sistema moderno.
Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.	La prevención del fenómeno delictivo por su naturaleza social y causas estructurales no es una tarea exclusiva del Gobierno sino que precisa de la participación de las instituciones públicas, privadas y de manera destacada de la ciudadanía, mejorando y cuidando no se deterioren las condiciones del entorno social, denunciando los ilícitos, exigiendo la aplicación de la Ley y evaluando el trabajo policial como objetivo para restaurar la credibilidad y confianza en las Instituciones de seguridad pública. Mediante el fortalecimiento de los mecanismos de participación, organización, colaboración social, se debe impulsar una formación cívica de respeto a los ordenamientos jurídicos y administrativos fomentando la cultura de la denuncia, el combate a la impunidad y la corrupción y una actitud de colaboración, vigilancia y evaluación de resultados de las corporaciones policiales.
Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Persisten aún dificultades en la coordinación entre las corporaciones policiales que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, particularmente entre los niveles estatal y municipal existiendo diferencias de formación, capacitación, equipamiento y esquemas operativos que obstaculizan su desempeño, por lo que se deben consolidar las bases jurídicas y mecanismos de coordinación que permitan hacer frente común a la delincuencia. Se debe promover la celebración de convenios o acuerdos con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de estandarizar los aspectos básicos de operación de las corporaciones policiales, tales como capacitación, adiestramiento, desarrollo profesional, tácticas y estrategias de operación, la renovación de los sistemas operativos, el equipamiento, la coordinación de acciones, cobertura nacional del sistema de comunicaciones e implementación de operativos conjuntos.

Fuente: elaboración propia con datos del *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003, "Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006", disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003

En mayo de 2004 el Consejo Coordinador Empresarial anunció, en voz de su presidente Héctor Rangel Domene, la celebración de una marcha de protesta por la inseguridad ante el incremento en el número de secuestros, robos y otros delitos debido a la falta de resultados de los gobiernos en materia de seguridad pública. A esta convocatoria se sumaron diversas organizaciones sociales, entre otras, México Unido contra la Delincuencia, instancia que

asumió la tarea de coordinar la organización de la marcha a nombre de la sociedad civil.³⁷⁹

Esta marcha fue una clara expresión del cuestionamiento y rechazo hacia las políticas públicas en materia de seguridad por parte de la sociedad inconforme y agraviada por los nulos avances en esta materia. Ante las dimensiones de esta movilización el Ejecutivo reconoció la falta de eficiencia para combatir el crimen³⁸⁰ comprometiéndose a poner en marcha diez líneas estratégicas y acciones para combatir el problema de la inseguridad y la delincuencia.³⁸¹

Cuadro 9.

Líneas estratégicas y acciones para combatir el problema de la inseguridad y la delincuencia.	
Diez líneas estratégicas	Acciones
Reunión del Consejo Nacional de Seguridad.	Creación de un grupo especial antisequestro a nivel nacional.
Modificación del Consejo Nacional de Seguridad.	Homologación del delito de secuestro en los códigos penales locales.
Reunión de las Conferencias Nacionales de procuradores estatales y secretarios de seguridad pública.	Entrega de mil millones de pesos a los estados para el combate a la delincuencia.
Transparencia en la información.	Elaboración del Programa Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo que da contenido al Acuerdo Nacional para la Seguridad
Incremento del presupuesto 2005.	

³⁷⁹ El 27 de junio de 2004 miles de ciudadanos vestidos de blanco salieron del Ángel de la Independencia rumbo al zócalo capitalino, lo cual denotaba la indignación ante la violencia y la impunidad de los delincuentes, la solidaridad con las víctimas y la demanda de medidas eficaces que pusieran un alto al deterioro de la seguridad pública en una de las mayores manifestaciones registradas en México contra la delincuencia.

Héctor Chincoya Teutli, 2014, “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012”, *IUS*, revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, año VIII, núm. 34, julio-diciembre, pp. 72-73.

³⁸⁰ Presidencia de la República, 30 de junio de 2004, “El Presidente Fox se reunirá con el comité organizador de la marcha contra la delincuencia”, disponible en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenido=8513>

³⁸¹ Héctor Chincoya Teutli, 2014, *op. cit.*, p. 73.

Campaña de cultura de la legalidad y la prevención.	Pública, ³⁸² mismo que señala estrategias rectoras y más de 70 acciones.
Calidad total en la atención de denuncias.	
Sistema Federal de Atención a Víctimas del Delito.	
Depuración de los servidores públicos.	
Medidas contundentes con los gobernadores.	

Fuente: elaboración propia con datos de Héctor Chincoya Teutli, 2014, “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012”, en *IUS*, revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, año VIII, núm. 34, julio-diciembre, p. 74.

La estrategia de seguridad durante el gobierno de Fox se basó en la formulación del concepto de Seguridad Nacional. Sin embargo, no hubo un acuerdo entre los miembros de su gabinete sobre el concepto lo que llevó a promover que prácticamente todos los problemas del país fueran de seguridad nacional.

México, ante el nuevo panorama político de alternancia en el poder y ante las promesas de campaña que imponían una Reforma del Estado se abrieron cuestionamientos en materia de seguridad nacional pues nunca antes había sido tema de discusión pública el significado, contenido y aplicación del concepto mexicano de Seguridad Nacional.³⁸³

De acuerdo con Raúl Benítez Manaut la seguridad nacional en México vivió una gran incertidumbre debido a tres factores: primero, la transición de un país hacia una gradual y tardía apertura limitada a lo económico; segundo, la transición a la democracia provocó una gran cantidad de reacomodos en las instituciones para poder lograr la gobernabilidad tanto en la definición de

³⁸² *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto de 2008, “Acuerdo Nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad”, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n140.pdf>

³⁸³ El PRI, víctima de sus propios efectos y defectos, fuera de la presidencia produce que la vieja estructura de poder se tambalee y todas las instituciones sean cuestionadas. Silvia E. Vélez Quero, 2001, *op. cit.*, p. 117.

amenazas, riesgos y problemas de seguridad nacional como en las políticas gubernamentales para hacerles frente y tercero, el empleo de las instituciones del régimen de la revolución, sus leyes y tradiciones en la implementación de políticas públicas de seguridad y defensa, lo que ha dificultado que esas políticas se adapten a las nuevas condiciones internas y externas.³⁸⁴

El 31 de enero de 2005 se emite la Ley de Seguridad Nacional en la cual se define como elementos principales, que se entiende por seguridad nacional, las actividades del CISEN y la agenda (prioridades, riesgos y amenazas a la seguridad nacional).

Cuadro 10.

Puntos principales de la Ley de Seguridad Nacional

Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Artículo 5. Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria o genocidio en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación; VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático; VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; X. Todo acto de

³⁸⁴ Raúl Benítez Manaut, 2008, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, revista *Foro Internacional*, vol. XLVIII, enero-junio, COLMEX, México, p. 184.

financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Artículo 18. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

Artículo 19.- Son atribuciones del Centro:

VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano [...] VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea.

Artículo 21.- Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso por la naturaleza de sus funciones. Sólo podrán rendir testimonio por escrito.

Artículo 26.- Con independencia de los mecanismos de coordinación que se establezcan cuando se investiguen amenazas inminentes y concretas a la Seguridad Nacional, las instancias, los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas proporcionarán de manera inmediata la cooperación e información que se les solicite.

Artículo 27.- Las instancias establecerán una Red Nacional de Información que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones.

Artículo 29.- Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

Fuente: elaboración propia con datos de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 26 de diciembre de 2015. “Ley de Seguridad Nacional”, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Como podemos ver en el cuadro 10, esta ley regula las actividades del CISEN³⁸⁵ señalando que todo el personal de esta institución debe ser “de confianza” reduciendo la posibilidad de crear un cuerpo de funcionarios

³⁸⁵ Para una explicación más amplia acerca de lo que el CISEN considera como amenazas y riesgos véase Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 2014, “Amenazas y Riesgos”, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

profesionales. Entre las virtudes de la ley se encuentra la definición de la agenda de inteligencia del país estableciéndose las prioridades de seguridad nacional así como de los riesgos³⁸⁶ y las amenazas, la definición de seguridad nacional, su carácter federal, la previsión de que anualmente sea definida una Agenda Nacional de Riesgos, establece al Gabinete de Seguridad Nacional y reconoce la naturaleza jurídica del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Mención aparte merece la creación de la Red Nacional de Información la cual impulsa la participación de las entidades federativas y los municipios lo que generaría una mejor producción de inteligencia así como la integración y el mantenimiento del sistema de información. Como veremos en el apartado correspondiente a los servicios de información e inteligencia en el sexenio de Felipe Calderón, la Red Nacional de Información, así como el Sistema Nacional de Información utilizado en el gobierno de Zedillo, el cual al haber sido regulado por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,³⁸⁷ integraba el control de más de un millón y medio de fichas de diversos registros (personas, armamento, equipo, vehículos robados y recuperados, mandamientos judiciales, procesados y sentenciados), Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS) así como enlaces

³⁸⁶ Los Riesgos a la Seguridad Nacional nos enmarcan en la ley ya que se refieren a una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional. La ley de Seguridad Nacional no establece de manera expresa los riesgos a la seguridad nacional toda vez que no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviese el país adquiriendo su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN).

Idem.

³⁸⁷ Esta ley establece la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios así como el suministro, intercambio, y sistematización de la información sobre seguridad pública así como las Reglas Generales sobre Información.

Diario Oficial de la Federación, 2 de Enero de 2009. “Ley general que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCNSNP_abro.pdf

digitales con las principales dependencias federales y gobiernos estatales,³⁸⁸ son el antecedente inmediato de lo que sería la Plataforma México.

El 23 de marzo de 2005 se inicia una fase de estrategia común de seguridad para reforzar el esquema trinacional de seguridad y protección de América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá) llamado Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).³⁸⁹ Éste buscaba impulsar la prosperidad de cada uno de los países tanto a nivel económico, comercial, social y de seguridad con el fin de que cada uno tuviera avances y éstos se vieran reflejados en toda la región asegurando el tráfico eficiente de viajeros y mercancías legales a través de las fronteras comunes.³⁹⁰

El 30 de enero de 2006, durante la XX sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública se aprobó el Acuerdo Nacional para un México Seguro acordándose diez puntos: combate frontal al narcomenudeo; operativos conjuntos de combate a la delincuencia; dotar de utilidad estratégica a los sistemas de información para la seguridad pública, sobre todo en la planeación de acciones para combatir a la delincuencia; incrementar la calidad, cobertura y oportunidad de las bases de datos y registros nacionales de seguridad pública; acelerar el programa de profesionalización del personal policial; operar los sistemas de emergencia (066) y de denuncia anónima (089) en todo el país; implementar el Registro Público Vehicular; mejorar el sistema penitenciario;

³⁸⁸ Sergio García Ramírez, Leticia A. Vargas Casillas (Coord.) 2001. “Las Reformas Penales de los últimos años en México (1995-2000)” en: Mayolo Medina Linares. *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, p. 177, disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/131/19.pdf>

³⁸⁹ Tanto el ASPAN como el acuerdo de Fronteras Inteligentes de 2002 no son acuerdos de Estado, lo que produjo debilidades de cooperación ya que se circunscribieron a la cooperación de los gobiernos en turno al no ser compromisos avalados por los congresos de estos países.

Raúl Benítez Manaut, 2008, *op. cit.*, p. 194.

³⁹⁰ Elma del Carmen Trejo García, 2006, “Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte (ASPAN)”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, pp. 8-10, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>

destinar recursos para mejorar la infraestructura y operación de los tribunales locales, procuradurías estatales y del Distrito Federal y promover la participación ciudadana.³⁹¹

Durante 2006 se llevaron a cabo en cada uno de estos diez rubros diferentes acciones, proyectos y programas comprometiendo a los gobiernos de los estados y el Distrito Federal así como a la SEGOB, la PGR, la Secretaría de Salud, de Seguridad Pública, de Educación Pública, Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, entre otras. Para promover la participación ciudadana se propuso formalizar la incorporación de representantes ciudadanos en la estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de los consejos estatales, así como incorporar a los organismos de representación ciudadana en el desarrollo de tareas concretas en particular la aprobación de planes y políticas de seguridad, medidas y acciones específicas, estrategias de comunicación y evaluación de resultados.³⁹²

El presupuesto público federal en el sexenio foxista para la función de seguridad pública se construyó tomando las partidas presupuestarias correspondientes a la función de “orden, seguridad y respeto” contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, existentes en los diferentes ramos

³⁹¹ Acuerdo 06/XX/06. El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba que después de evaluar las acciones para combatir a la delincuencia desarrolladas en el marco del “Acuerdo Nacional para un México Seguro” aprobado el 22 de agosto de 2005 en la XIX sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se fortalezca la coordinación, se definan nuevas metas y se determine que en el presente año, la seguridad de los mexicanos sea la condición de máxima prioridad para la Seguridad Pública.

Diario Oficial de la Federación, 8 de febrero de 2006, “Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en su vigésima sesión”, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4923543&fecha=08/02/2006

³⁹² Héctor Chincoya Teutli, 2014, *op. cit.*, pp. 74-75.

que integran la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) y el Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).³⁹³

Gráfica 12.



Fuente: elaboración propia con datos de Reyes Tepach Marcial, 2006, “Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006”, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, marzo, p. 5.

De acuerdo con la gráfica 12, durante el periodo de 1999-2006 se canalizaron recursos públicos para el resguardo de la seguridad pública por un total de 293 mil 234.4 millones de pesos (mdp), distribuyéndose de la siguiente manera: en 1999 se ejercieron 21 mil 215 millones de pesos; en el año 2000 se ejercieron 25 mil 721.7 mdp; en 2001 se ejercieron 33 mil 612.5 mdp; en 2002 se ejercieron 36 mil 696.5 mdp; en 2003 se ejercieron 36 mil 638.7 mdp; en

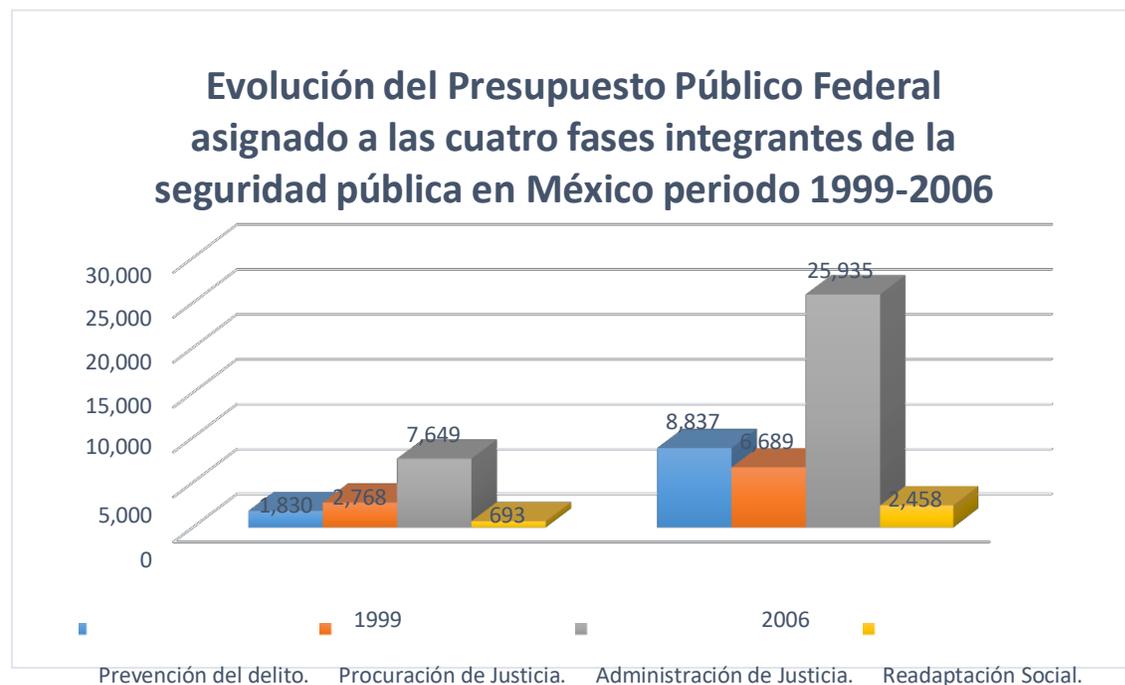
³⁹³ El financiamiento público federal en materia de seguridad pública es uno de los instrumentos con los que cuenta el Gobierno Federal para combatir la delincuencia en nuestro país y uno de los indicadores más importantes para analizar si, a partir del incremento del presupuesto en el área de seguridad, se da una reducción en los niveles de inseguridad e incidencia delictiva.

Reyes Tepach Marcial, 2006, “Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006”, marzo, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 4-6.

2004 se ejercieron 41 mil 323.8 mdp; en el 2005 se aprobaron 45 mil 984.2 mdp y en 2006 se ejercieron 55 mil 751.3 mdp.³⁹⁴

El Estado mexicano fraccionó la provisión de la seguridad pública en cuatro fases que actuaron de manera interdependiente y dieron lugar al ciclo de seguridad pública: la prevención del delito, la procuración y administración de justicia y la readaptación social. Con estas fases, el Estado llevó a cabo el resguardo de los valores que persigue la seguridad pública: la integridad, los derechos y las libertades de las personas, así como el orden y la paz públicos.³⁹⁵

Gráfica 13.



Fuente: elaboración propia con datos de Reyes Tepach Marcial, 2006, "Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006", Cámara de Diputados, LIX Legislatura, marzo, p. 5.

³⁹⁴ Reyes Tepach Marcial, 2006, *op. cit.*, p. 5.

³⁹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2009, "Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública", Artículo 3º, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCNSNP_abro.pdf

Como muestra la gráfica 13, podemos ver que la evolución del presupuesto de 1999 a 2006 se incrementó de manera sustancial en el transcurso del sexenio en estas cuatro áreas, particularmente la de Administración de Justicia, lo que significa un incremento de la comisión de hechos delictivos sometidos a proceso judicial que no necesariamente se reflejan en condenas o la disminución de índices delictivos como veremos en otras gráficas más adelante.

De acuerdo con Mayra Buvinic, los factores que orillan a las personas a delinquir se pueden explicar a través del modelo delictivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el cual se integra de factores individuales, factores del hogar y factores sociales o comunitarios.³⁹⁶ En el caso de México las condiciones económicas son la piedra angular para llevar a cabo acciones delictivas a partir de dos componentes: la distribución del ingreso (factores sociales o comunitarios) y la relación entre el crecimiento económico y el mercado laboral (factores individuales) mismos que estuvieron presentes durante la administración del gobierno de Vicente Fox.

Cuadro 11.

Distribución del Ingreso en México 2000-2004 (Participación de cada decil en el ingreso corriente total)				Ingreso corriente total de los hogares de México, 2000-2004 (Pesos por hogar diario)		
Deciles	2000	2002	2004	2000	2002	2004
I	1.52	1.64	1.58	39.30	45.98	49.45
II	2.64	2.91	2.89	68.42	81.76	90.13
III	3.60	3.90	3.91	93.28	109.61	122.12
IV	4.59	4.92	4.91	118.97	138.26	153.35
V	5.70	6.12	5.97	147.60	172.00	186.44
VI	7.08	7.43	7.29	183.45	208.98	227.78
VII	8.84	9.25	9.09	229.00	260.13	283.81
VIII	11.24	11.86	11.62	291.22	333.59	362.86
IX	16.09	16.42	16.16	416.69	461.91	504.70

³⁹⁶ Para una revisión más amplia sobre el tema véase Mayra Buvinic, 2008, “Un balance de la violencia en América Latina: los costos y acciones para la prevención”, Banco Mundial, disponible en <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00696.pdf>

X	38.70	35.56	36.57	1,002.49	1,000.04	1,142.08
Total	100.00	100.00	100.00	259.04*	281.23*	312.27*

Fuente: elaboración propia con datos de Reyes Tepach Marcial, 2006, "Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006", Cámara de Diputados, LIX Legislatura, marzo, pp. 20-21, (*) promedio del total de las cifras contenidas en los deciles.

Como nos muestra el cuadro 11, los hogares más pobres de México, ubicados en el decil I, obtuvieron el 1.52% del ingreso corriente total del país en el año 2000, el 1.64% en el 2002 y el 1.58% en el 2004 mientras que los hogares más ricos, representados en el decil X, concentraron el 38.70% del ingreso corriente total del país en el 2000, el 35.56% en el 2002 y el 36.57% en el 2004. Al analizar el ingreso promedio por hogar en México, se observa que en el 2000 las familias más pobres de México sobrevivían con casi 40 pesos diarios y las más ricas con mil pesos diarios mientras que en 2004 las familias más pobres de México sobrevivieron con casi 50 pesos diarios mientras que los hogares más ricos obtuvieron en promedio 1,142 pesos diarios lo que explica el nivel de desigualdad en el periodo sexenal 2000-2004.

El problema de la concentración del ingreso como factor explicativo del incremento de la delincuencia en México se reconoció en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.

La distribución del ingreso en México está concentrada en un pequeño grupo social. La participación de la población con menores recursos en el ingreso total ha disminuido históricamente en tanto que los sectores con los ingresos más altos han incrementado paulatinamente su participación dentro del ingreso total del país. La desigual distribución de la riqueza es una de las causas

estructurales de múltiples problemas sociales y económicos, cuyos efectos se constituyen como generadores de conductas delictivas.³⁹⁷

Cuadro 12.

Número de delitos <i>registrados</i> en México clasificados por fuero común y federal 1999-2003					
<i>Delitos</i>	1999	2000	2001	2002	2003
Fuero común	190,470	188,219	197,113	200,592	206,285
Fuero federal	33,981	32,260	31,378	33,599	35,575
Totales	224,451	220,479	228,491	234,191	241,860
Número de <i>sentenciados</i> registrados en México clasificados por fuero común y federal 1999-2003					
Fuero común	142,112.00	140,428	145,042	147,413	151,844
Fuero federal	26,629.00	25,101	26,141	27,932	29,338
Totales	168,741	165,529	171,183	175,345	181,182
Delitos contra la vida o integridad física de las personas					
En materia de narcóticos	12,754	12,077	11,488	12,433	14,001
Sentenciados por delitos contra la vida o integridad física de las personas					
En materia de narcóticos	8,870	9,643	9,854	10,300	11,227

Fuente: elaboración propia con datos de Reyes Tepach Marcial, 2006, "Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006", Cámara de Diputados, LIX Legislatura, marzo, pp. 25-27.

De acuerdo con la información de la Cámara de Diputados (cuadro 12), los delitos para el periodo 1999-2003 muestran un incremento de 224,451 a 241,860. En el 2003, de los delitos registrados en el país, 206,825 se registraron en el fuero común y 35,575 en el fuero federal. Por su parte, los delitos sentenciados también se incrementaron durante el mismo periodo de 168,741 a 181,182. Para el año 2003, del total de los delitos sentenciados, 151,844

³⁹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003, "Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006", IV, *Análisis del Sector. Entorno Socioeconómico*, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003

correspondieron al fuero común y 29,338 se sentenciaron en el fuero federal. Podemos notar un aumento en cuanto al delito en materia de narcotráfico de 12,754 en 1999 a 14,001 en 2003 con un incremento de sentenciados cada año de 8,870 en 1999 a 11,227 en 2003 lo que muestra un aumento del crimen organizado en esta materia.

Gráfica 14.



Fuente: elaboración propia con datos de Fernando Escalante Gonzalbo, 2010, “Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007”, en Arturo Alvarado, Mónica Serrano (coord.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. COLMEX, México, p. 305, y Banco Mundial, 2016, “Homicidios intencionales (por cada 100,000 habitantes),” disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?page=3>

La gráfica 14 muestra una disminución en la tasa de homicidios a partir del primer año del sexenio del presidente Vicente Fox respecto al sexenio de Ernesto Zedillo y que se mantiene de 2002 hasta el final de la administración en 2006. Si bien el cuadro 12 nos muestra un aumento en los delitos de fuero común y federal, así como de sentenciados por las mismas causas, también demuestra que el nivel de violencia para realizar los mismos es

considerablemente menor, de acuerdo con las cifras de homicidios, de lo que será en el periodo de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, respectivamente.

Cuadro 13.

Presupuesto público federal para el sistema de seguridad pública de México por ramos 1996-2006 (millones de pesos)									
Ramo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999-2006
Poder Judicial de la Federación (PJF)	6,492.3	9,102.1	13,920.7	15,414.4	17,896.4	19,471.8	21,037.6	23,389.3	126,724.6
Procuraduría General de la República (PGR)	4,226.4	4,250.0	5,451.1	6,991.8	5,891.5	7,451.4	8,057.2	9,450.2	51,769.6
Secretaría de Seguridad Pública (SSP)			5,156.8	6,389.1	5,698.6	6,353.4	6,986.5	9,242.3	39,826.7
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	1,449.8	548.3	819.8	1,614.8	1,400.9	1,166.9	1,396.0	1,439.8	9,836.3
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	3,000.3	4,583.0	98.7	299.1	109.0	117.2	143.0	177.5	8,527.8
Secretaría de Marina (SEMAR)	90.0	250.0	250.0	250.0	319.8	274.4	108.4	125.2	1,667.8
Total	21,215.0	25,721.7	33,612.5	33,696.5	36,638.7	41,323.8	45,984.2	52,042.0	293,234.4

Fuente: elaboración propia con datos de Reyes Tepach Marcial, 2006, "Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006", Cámara de Diputados, LIX Legislatura, marzo, p. 33.

En el cuadro 13 se observa que el PJF es la institución que obtuvo la mayor cantidad de recursos presupuestarios para la seguridad pública. En el ejercicio fiscal 2006 la Cámara de Diputados aprobó un gasto de 23,389.3 mdp. Para este mismo ejercicio fiscal, los otros ramos que integran la seguridad pública en México obtuvieron la siguiente asignación presupuestaria: PGR 9,450.2 mdp; a SSP le aprobaron 9,242.3 mdp; SEDENA 1,439.8 mdp; SEGOB 177.5 mdp y SEMAR 125.2 mdp. Llama la atención ésta última al ser su presupuesto el que menor crecimiento obtuvo en comparación con los demás, a la vez que es el que mayor fluctuación en el ejercicio del presupuesto ejerce.

Aún a pesar del incremento considerable en cada uno de los ramos (con excepción de la SEMAR) los índices de criminalidad, como hemos visto en gráficas y cuadros anteriores, no disminuyeron sino que aumentaron lo que muestra que la estrategia de seguridad del presidente Fox no fue lo efectiva que se esperaba.

Análisis estadístico comparativo en materia de seguridad de los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006)

La política de seguridad llevada a cabo en 1994 por el gobierno de Ernesto Zedillo, a partir de la reforma del artículo 21 constitucional, dispuso formalmente la obligación del Estado de velar por la seguridad pública estableciéndose el mandato por el que todas las organizaciones policiales del país se organizaran bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, coordinándose a partir de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el cual la federación, los estados y los municipios compartirían la responsabilidad de garantizar una política eficaz en el combate a la inseguridad a partir de la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales.³⁹⁸

En 1995 se expide la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la que se define la integración y funcionamiento del Sistema de Seguridad Pública con la participación de consejos locales y regionales de seguridad pública encabezadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. El órgano ejecutor del sistema

³⁹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1996, "Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000", *op. cit.*

fue el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), cuyo objetivo consistió en coordinar la capacitación y profesionalización de los elementos de seguridad pública además de encargarse de la administración y sistematización de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De esta manera se estableció, por primera vez, la concepción sistémica de la seguridad pública definiéndose como una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, mediante la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. En este marco, se promulga el 4 de enero de 1999 la Ley de la Policía Federal Preventiva como un Órgano Administrativo Desconcentrado de la SEGOB con la función de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.³⁹⁹ Con la conformación de la PFP se buscaba constituir un cuerpo policial especializado capaz de afrontar la tarea de prevenir el delito en el ámbito federal dirigido a abatir el índice delictivo a partir de la prevención.

En el año 2000, bajo la administración de Vicente Fox, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dando lugar a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Con ello, las funciones de la SEGOB en materia de seguridad pública fueron transferidas a esta dependencia con el objeto de prevenir la comisión de delitos del fuero federal. En 2001, se crea el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social

³⁹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 04 de Enero de 1999, “Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales”, *op. cit.*

(OADPRS), para coadyuvar en la organización del Sistema Nacional Penitenciario, el cual, en principio, asumió las funciones de las direcciones generales de Prevención y Readaptación Social, Prevención y Tratamiento de Menores y del Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el Distrito Federal.⁴⁰⁰ El 1° de noviembre de 2001 por Decreto del Ejecutivo se crea la Agencia Federal de Investigación (AFI) como una policía preventiva, en sustitución de la Policía Judicial Federal.

En junio de 2003, como estrategia para el combate al crimen organizado, se crea la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). Ese mismo año, el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), adscrito a la PGR, cambia su denominación a Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), con el objetivo de orientar la política de combate de la delincuencia hacia la desarticulación de organizaciones y redes criminales dedicadas principalmente al tráfico de drogas.

Si bien estas acciones llevadas a cabo en ambos sexenios tenían como objetivo disminuir la incidencia delictiva a partir de su intervención en el ámbito federal y local con la participación de los tres niveles de gobierno, los índices estadísticos muestran que a pesar del esfuerzo institucional y del aumento en el presupuesto, los índices delictivos y penitenciarios aumentaron generando condiciones de inseguridad cada vez mayores en la población.

⁴⁰⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 06 de febrero de 2001, “Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública”, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769303&fecha=06/02/2001

Cuadro 14.

Factores causales de la problemática de la seguridad pública 1995-2006		
Factores causales	Diagnóstico 1995-2000	Diagnóstico 2001-2006
Poca o nula prevención de los delitos.	<ul style="list-style-type: none"> -Las acciones de los cuerpos de seguridad pública se enfocan más en combatir los delitos consumados que en prevenirlos. -Falta de controles y criterios de valoración, admisión y contratación del personal. -Deficiente estructura escolar, salarial y laboral de los policías. -Los bajos salarios policiales no son la única fuente de la corrupción, pues también incide la ausencia de práctica y cultura profesional. -Factores de riesgo vinculados a la marginación, la pobreza y el debilitamiento del tejido social. 	<ul style="list-style-type: none"> -Los sistemas tradicionales y obsoletos de las instituciones de seguridad, no han permitido disminuir los índices delictivos. -Policías por debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos. -La corrupción ha permeado todos los sectores de la sociedad, las diversas corporaciones policíacas han sido infiltradas por la delincuencia y se corrompen ante la falta de estímulos y reconocimientos a su labor, lo que genera impunidad. -Factores de riesgo vinculados con la marginación, la pobreza y el debilitamiento del tejido social.
Deficiencias en la investigación y persecución de los delitos.	<ul style="list-style-type: none"> -Falta de programas de capacitación articulados, coherentes y de curricular adecuada. -Deficiente investigación e integración de las averiguaciones. -Connivencia entre delincuentes y algunas autoridades que tienen la misión de aplicar las leyes. -Ineficiencia para detener a los responsables de los delitos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Las instituciones se encuentran en un deficiente estado administrativo y con falta de infraestructura. -Falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones. -Falta de equidad en la administración de la justicia; evasión de la justicia e impunidad. -Corrupción. -Grave rezago en el cumplimiento de mandamientos judiciales e integración de averiguaciones previas.
Ineficacia del Sistema de Justicia Penal.	<ul style="list-style-type: none"> -El rezago en el conocimiento y resolución de los juicios y la falta de un adecuado seguimiento de los procesos. -En algunos tribunales se dictan fallos con ignorancia o parcialidad. -La connivencia entre delincuentes y algunas autoridades que tienen la misión de aplicar las leyes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Inobservancia de la ley y leyes obsoletas. -Falta de equidad en la administración de la justicia; y evasión de la justicia e impunidad. -Actuación irregular de una parte de los servidores públicos en su afán de obtener un beneficio personal.

<p>Ausencia de mecanismos eficaces de reinserción social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Tendencia delictiva creciente del 13.0% de 1990 a 1994, que originó la consignación de presuntos delincuentes. -Cárceles, reclusorios y centros de readaptación social con carencias materiales y de recursos humanos. -Falta de capacitación del personal penitenciario y del área de menores infractores y ausencia de un servicio civil de carrera. -Prácticas de corrupción que han debilitado la credibilidad en las instituciones y su legitimidad. -La mayoría de la población reclusa en el país se dedica a la elaboración de artesanías, lo que generalmente no es una ocupación adecuada para reinsertarse en el medio laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> -Falta de recursos suficientes y de personal calificado. -Los centros penitenciarios no han cumplido con las expectativas de readaptación social, convirtiéndose en centros de reclusión y de socialización de prácticas que reproducen la criminalidad, donde impera la sobrepoblación y el hacinamiento, provocando amotinamientos y corrupción. -Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario y reestructurarlo de forma integral, entendiendo por integral el cambio del viejo paradigma que ha puesto en evidencia el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos.
<p>Escasa coordinación entre los tres órdenes de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Ausencia de una política de coordinación gubernamental que permita enfrentar la problemática existente y que establezca las bases necesarias para la modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad pública. -Carencia de textos, planes educativos y selección de programas de mediano o alto nivel académico. No existe un centro especializado en la formación o capacitación del personal. -Ausencia de un banco de datos sobre el personal de la seguridad pública y sobre su equipamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> -Dificultades en la coordinación entre las corporaciones policiales con diferencias de capacitación, equipamiento y esquemas operativos que obstaculizan su desempeño. -El nivel de capacitación es deficiente y en casos inexistente. -En materia de equipamiento, instalaciones e infraestructura, condiciones de trabajo y régimen disciplinario, se perciben diferencias sustanciales.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, 2013, "Evaluación Número 1207. Política Pública de Seguridad Pública", Cámara de Diputados, p. 39, disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1207_a.pdf

Como se muestra en el cuadro 14, elaborado con datos correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; 2001-2006; Programa Nacional de

Seguridad Pública 1995-2000, 2001-2006, Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000; Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 y la Exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, podemos observar las deficiencias en cada uno de los factores causales en ambas administraciones acerca del problema de seguridad pública los cuales no contemplan aspectos relativos a las acciones de prevención, así como fallas estructurales en cuanto a la procuración e impartición de justicia, de reinserción social y de coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno.

Como parte de la estrategia para el combate a la inseguridad y el crimen organizado, además de realizar reformas constitucionales e institucionales, las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, en el periodo 1997-2005, llevaron a cabo aumentos en las partidas presupuestales, cómo se muestra en el cuadro 15.

Cuadro 15.

Gasto ejercido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública para el combate a la inseguridad en México 1997-2005 (millones de pesos)									
Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Recursos federales	1,724.9	2,721.6	7,286.7	12,294.3	14,752.7	12,830.1	11,456.3	11,620.9	13,450.7
FASP	1,215.8	1,995.3	4,715.0	5,213.9	5,786.4	3,210.0	2,733.0	3,500.0	5,000.0
Dependencias federales	509.1	726.3	2,571.7	7,080.4	8,966.3	9,620.1	8,723.2	8,120.9	8,450.7
Recursos estatales	533.4	785.8	1,756.7	1,846.7	1,938.0	1,294.1	1,141.3	1,069.4	1,584.1
Total	2,258.3	3,507.4	9,043.2	14,141.0	16,690.7	14,124.3	12,597.6	12,690.3	15,034.8

Fuente: elaboración con datos de Presidencia de la República, 2013, “Primer Informe de Gobierno 2012-2013. Anexo Estadístico”, p. 24, disponible en http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/pdf_excel/anexo/02/anexo_2_1.pdf

El cuadro 15, nos muestra el total de recursos utilizados a partir de 1997 hasta 2005 observando un incremento considerable en todos los rubros, particularmente de los recursos federales en 1997 de 1,724.9 a 13,450 millones de pesos en 2005, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) incrementó en el mismo periodo de 1,25.8 a 5,000 millones de pesos y el de las dependencias federales el cual contempla a la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República aumentó de 509.1 a 8,450.7 millones de pesos.

No deja de llamar la atención el incremento total del presupuesto destinado a las labores de seguridad en 1997 de 2,258.3 a 15,034.8 millones de pesos en 2005, el cual, a pesar del incremento no se vio reflejado en la disminución de los índices de criminalidad del fuero común y federal, así como en la reducción de los índices de la población penitenciaria en ambos sexenios como lo veremos a continuación.

De acuerdo con los datos obtenidos por la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los principales delitos del fuero común en las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox fueron: homicidio culposo y homicidio doloso, secuestro, extorsión, robo, robo de vehículo con y sin violencia, lesiones, violación y fraude y estafa, como podemos observar en el cuadro 16.

Cuadro 16.

Total nacional y tasas por cada 100 mil habitantes correspondientes a los principales delitos del fuero común en México 1997-2006.

Año	Homicidio doloso y culposo		Secuestro		Extorsión		Robo		Robo de vehículo con violencia	
	Total	Tasa por cada 100 mil habitantes	Total	Tasa por cada 100 mil habitantes	Total	Tasa por cada 100 mil habitantes	Total	Tasa por cada 100 mil habitantes	Total	Tasa por cada 100 mil habitantes
1997	35,341	37.4	1,047	1.08	876	0.90	582,740	616.8	35,632	36.66
1998	34,444	36.0	734	0.75	1,020	1.04	593,281	619.4	79,378	80.60
1999	33,242	34.2	590	0.59	3,391	3.40	563,941	580.7	62,374	62.56
2000	31,669	32.2	591	0.59	1,168	1.16	509,729	517.8	64,800	64.22
2001	31,185	31.3	505	0.49	1,337	1.31	535,964	537.5	58,916	57.69
2002	29,140	28.9	435	0.42	1,636	1.58	514,551	509.9	53,751	51.97
2003	28,330	27.8	413	0.39	1,910	1.82	515,122	505.0	56,550	54.00
2004	26,530	25.8	323	0.30	2,416	2.28	514,922	499.9	30,312	28.61
2005	25,780	24.8	278	0.26	2,979	2.78	515,916	496.3	27,450	25.62
2006	27,551	26.3	733	0.68	3,157	2.91	545,232	519.9	25,162	23.21

Año	Robo de vehículo sin violencia		Lesiones.		Violación.		Fraude y Estafa.	
	Total	Tasa por cada 100 mil habitantes	Total	Tasa por cada 100 mil habitantes	Total	Tasa por cada 100 mil habitantes	Total	Tasa por cada 100 mil habitantes
1997	116,086	119.42	228,871	242.2	11,664	12.3	43,929	46.5
1998	74,119	75.26	242,144	252.8	11,315	11.8	50,165	52.4
1999	93,632	93.91	248,643	256.0	11,492	11.8	47,258	48.7
2000	93,422	92.59	253,525	257.5	13,264	13.5	48,133	48.9
2001	90,803	88.92	258,783	259.5	12,971	13.0	52,361	52.5
2002	86,919	84.05	253,972	251.7	14,373	14.2	60,122	59.6
2003	90,268	86.20	247,906	243.0	13,996	13.7	61,970	60.8
2004	114,145	107.73	246,338	239.2	13,650	13.3	59,956	58.2
2005	116,075	108.33	239,166	230.1	13,550	13.0	56,822	54.7
2006	121,644	112.21	245,507	234.1	13,894	13.2	58,084	55.54

Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República, 2013, "Primer Informe de Gobierno 2012-2013. Anexo Estadístico", p. 60, disponible en

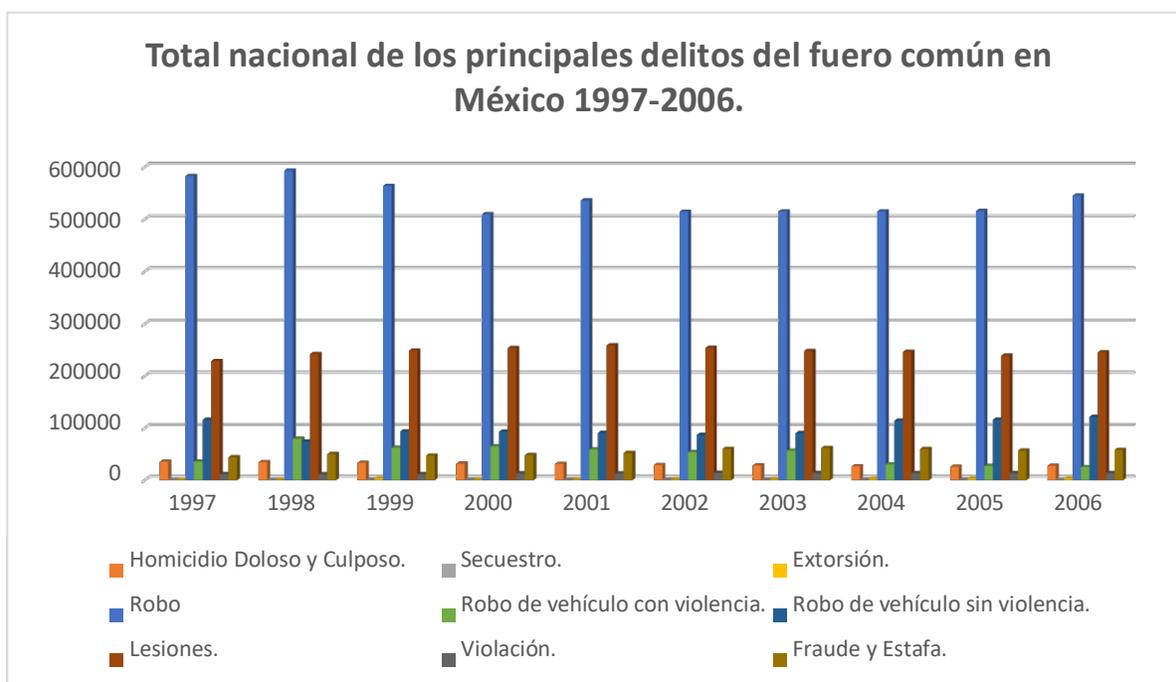
<http://www.cfe.gob.mx/Documents/Anexo%20estad%C3%ADstico%20primer%20informe%20de%20gobierno.pdf> y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2016. "Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión, y robo de vehículos 1997-2016." Disponible en:

http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_062016.pdf

El cuadro 16, muestra que el homicidio doloso y culposo, el robo y el secuestro tuvieron sus picos más altos en los años 1997 y 1998 mientras que las lesiones lo muestran en 2001 y 2002. Estos cuatro delitos del fuero común indican una disminución significativa entre 2002 y 2005 y un alza importante en 2006. En cuanto al robo de vehículo con violencia tiene su pico más alto en 1998 y 1999 disminuyendo gradualmente a partir de entonces. El robo de vehículo sin violencia muestra una estabilidad entre 1999 y 2003 siendo sus pico más altos en 1997, 2004 y 2005 con un aumento significativo en 2006, el delito de violación muestra un aumento gradual importante a partir del año 2000 hasta 2006, la extorsión también experimenta un incremento gradual en el mismo periodo, el fraude y la estafa varía siendo sus pico más altos 2002 y 2003 mostrando cierta estabilidad durante todo el periodo.

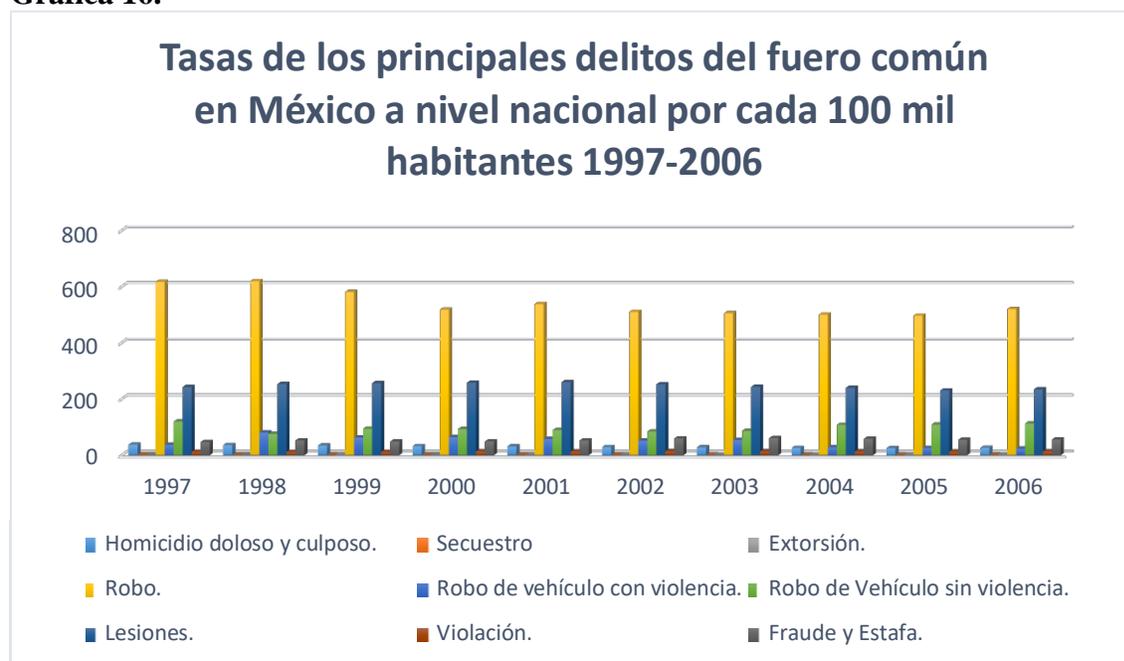
Las gráficas 15 y 16, nos muestran el comportamiento que presentan tanto los totales a nivel nacional como las tasas por 100 mil habitantes en delitos del fuero común en el periodo 1997-2006.

Gráfica 15.



Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República, 2013, “Primer Informe de Gobierno 2012-2013. Anexo Estadístico”, p. 60, disponible en <http://www.cfe.gob.mx/Documents/Anexo%20estad%20C3%ADstico%20primer%20informe%20de%20gobierno.pdf> y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2016, “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión, y robo de vehículos 1997-2016”, disponible en http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_062016.pdf

Gráfica 16.



Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República, 2013, “Primer Informe de Gobierno 2012-2013. Anexo Estadístico”, p. 60, disponible en <http://www.cfe.gob.mx/Documents/Anexo%20estad%20C3%ADstico%20primer%20informe%20de%20gobierno.pdf> y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2016, “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión, y robo de vehículos 1997-2016”, disponible en http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_062016.pdf

De acuerdo con las gráficas 15 y 16, el robo, las lesiones y el robo de vehículo sin violencia son los delitos de mayor impacto, seguido del robo de vehículo con violencia, el fraude y estafa, homicidio doloso y culposo y la violación, mientras que la extorsión y el secuestro se muestran como los delitos de menor impacto en el periodo 1997-2006.

En cuanto al fuero federal, como se muestra en el cuadro 17, la Presidencia de la República y el Centro de Investigación y Estudios Sobre la Inseguridad (CIESI) muestran que, los delitos principales son: contra la salud, portación de arma de fuego, ataques a las vías generales de comunicación, delitos cometidos por servidores públicos, asociación delictuosa y delitos fiscales.

Cuadro 17.

Total nacional y tasas por cada 100 mil habitantes correspondientes a los principales delitos del fuero federal en México 1995-2006.

Año.	Delitos contra la salud.		Portación de arma de fuego.		Ataques a las vías generales de comunicación.		Delitos cometidos por servidores públicos.		Asociación delictuosa.		Delitos fiscales.	
	Total.	Tasa por cada 100 mil habitantes.	Total.	Tasa por cada 100 mil habitantes.	Total.	Tasa por cada 100 mil habitantes.	Total.	Tasa por cada 100 mil habitantes.	Total.	Tasa por cada 100 mil habitantes.	Total.	Tasa por cada 100 mil habitantes.
1995	20,003	21.8	10,924	11.9	1,209	1.3	628	0.7	n.d.	n.d.	596	0.6
1996	23,992	25.8	12,827	13.8	2,213	2.4	736	0.8	n.d.	n.d.	1,069	1.1
1997	21,071	22.3	13,852	13.8	1,886	2.0	1,181	1.3	71	0.1	1,012	1.1
1998	19,629	20.5	14,761	15.4	2,248	2.3	994	1.0	76	0.1	1,553	1.6
1999	23,156	23.8	15,719	16.2	1,943	2.0	1,227	1.3	58	0.1	1,057	1.1
2000	24,212	24.6	16,765	17.0	1,797	1.8	1,304	1.3	48	n.s.	1,271	1.3
2001	23,232	23.3	16,271	16.3	1,763	1.8	1,381	1.4	27	n.s.	1,526	1.5
2002	23,588	23.4	16,080	15.9	1,813	1.8	1,401	1.4	10	n.s.	1,530	1.5
2003	28,645	28.1	15,123	14.8	1,394	1.4	1,596	1.6	32	n.s.	2,178	2.1
2004	28,715	27.9	14,145	13.7	1,361	1.3	1,803	1.8	17	n.s.	1,669	1.6
2005	38,903	37.4	13,719	13.2	1,013	1.0	1,319	1.3	6	n.s.	1,987	1.9
2006	58,066	55.4	13,331	12.7	1,350	1.3	1,846	1.8	0	n.s.	1,955	1.9

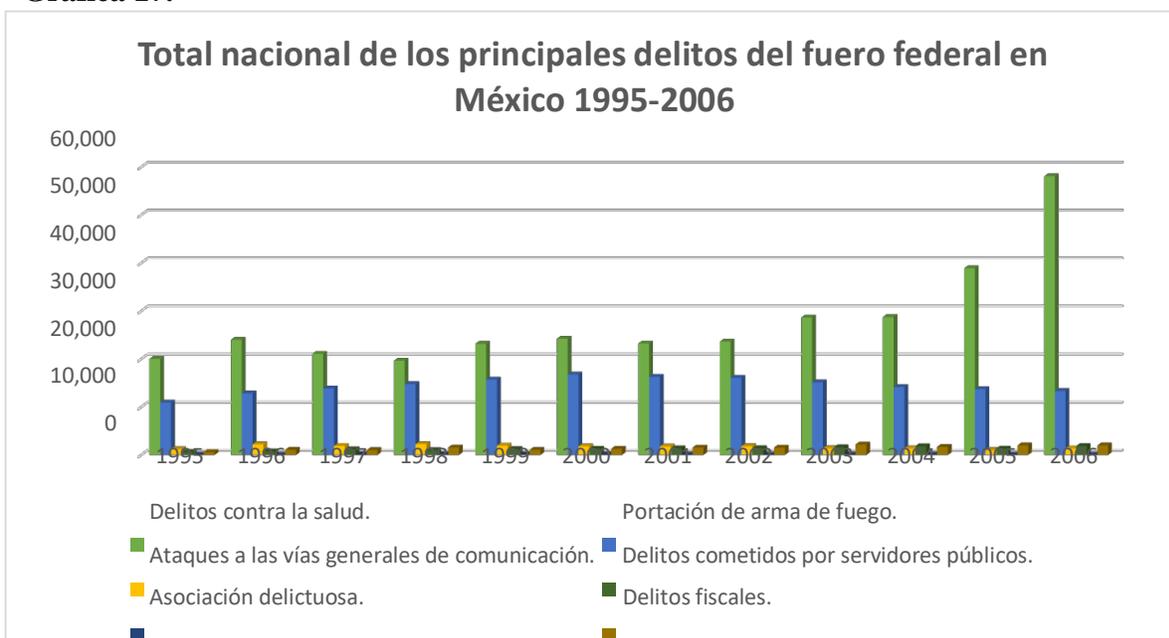
Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República, 2007, "Primer Informe de Gobierno 2006-2007. Anexo estadístico", disponible en http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/pdf_excel/anexo/02/anexo_2_1.pdf y Antonio Sánchez Galindo (coord.), 2012, *La transformación del sistema penitenciario federal: una visión de Estado*, Centro de Investigación y Estudios Sobre la Inseguridad, México, p. 142.

De acuerdo con el cuadro 17, los delitos contra la salud experimentaron un aumento significativo entre 2002 y 2005 llegando a su pico más alto en 2006, la portación de arma de fuego registra un aumento constante entre 1995 y 1999 teniendo sus picos más altos en 2000 y 2001 reduciendo sus cifras a partir de entonces y hasta 2006. Los ataques a las vías de comunicación mantienen una relativa constancia reduciendo su número a partir de 2003. Los delitos

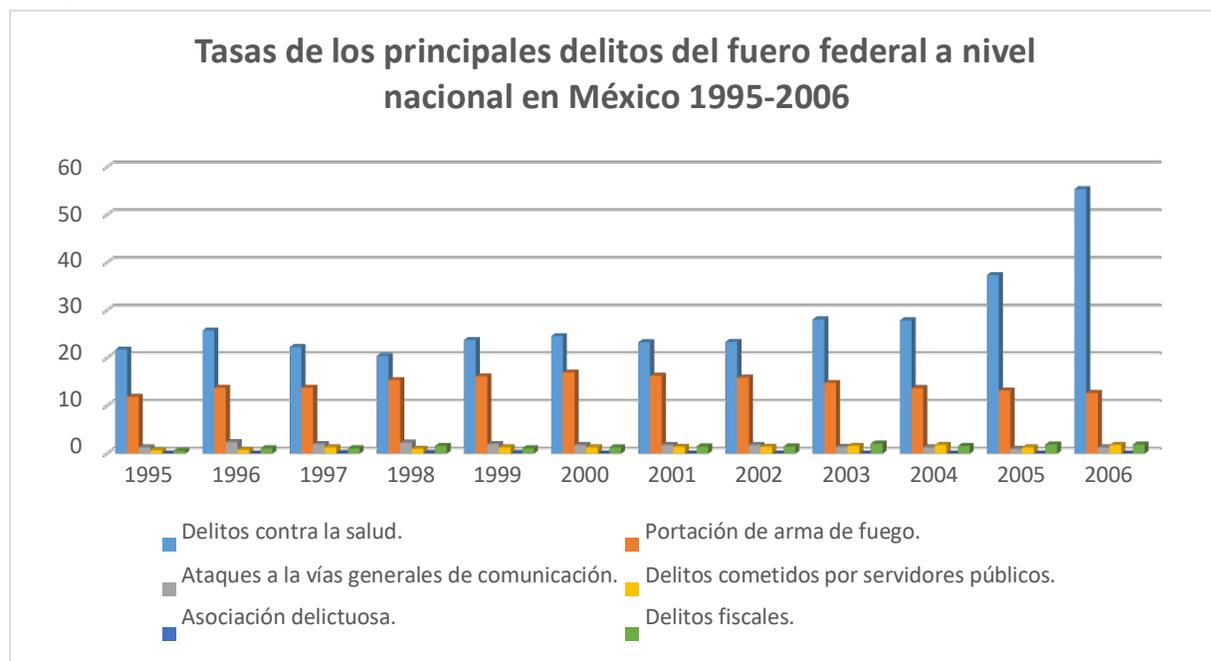
cometidos por servidores públicos experimentan un crecimiento significativo a partir de 1999 hasta 2004, disminuyendo al año siguiente y experimentando un incremento importante en 2006. La asociación delictuosa es la que registra los índices más bajos de la tabla, advirtiendo una reducción constante a partir de 1997. Finalmente los delitos fiscales muestran cierta estabilidad, su incremento se da a partir de 2003.

El comportamiento que podemos observar sobre los totales y las tasas de delitos a nivel federal en las gráficas 17 y 18 muestran que los delitos contra la salud, la portación de arma de fuego y los delitos fiscales son los de mayor impacto, seguido de los delitos cometidos por servidores públicos, los ataques a las vías generales de comunicación y la asociación delictuosa. Estos dos últimos como los de menor impacto en el orden delictivo del fuero federal.

Gráfica 17.



Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República, 2007, "Primer Informe de Gobierno 2006-2007. Anexo estadístico", disponible en http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/pdf_excel/anexo/02/anexo_2_1.pdf y Antonio Sánchez Galindo (coord.), 2012, *La transformación del sistema penitenciario federal: una visión de Estado*, Centro de Investigación y Estudios Sobre la Inseguridad, México, p. 142.

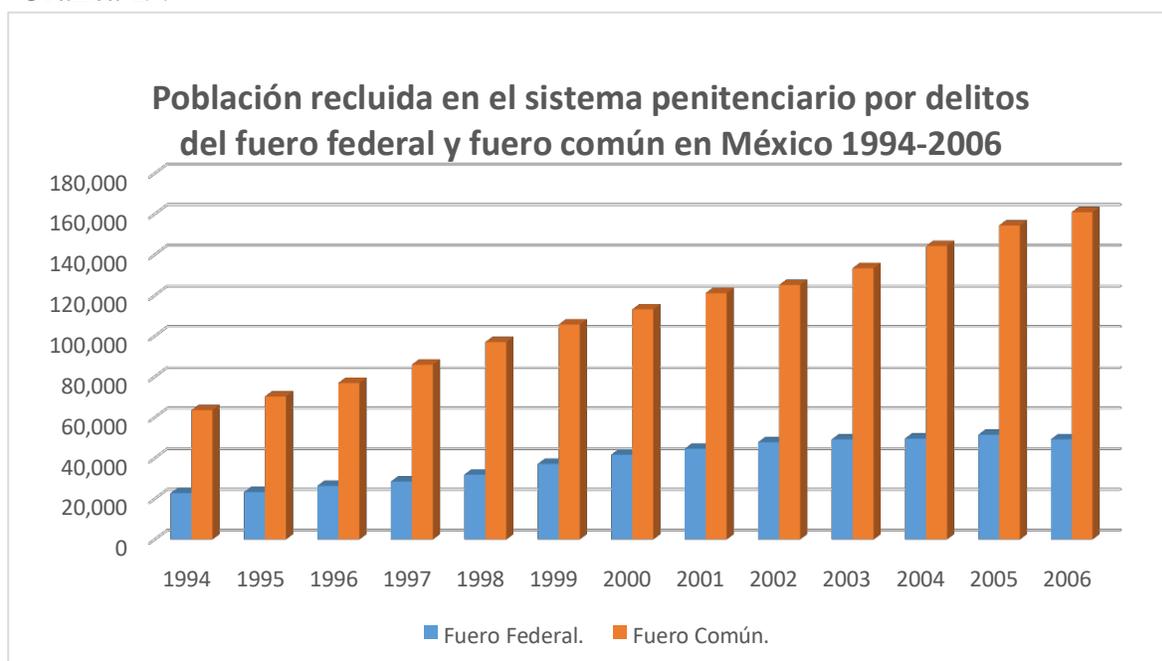
Gráfica 18.

Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República, 2007, "Primer Informe de Gobierno 2006-2007. Anexo estadístico", disponible en http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/pdf_excel/anexo/02/anexo_2_1.pdf y Antonio Sánchez Galindo (coord.), 2012, *La transformación del sistema penitenciario federal: una visión de Estado*, Centro de Investigación y Estudios Sobre la Inseguridad, México, p. 142.

La revisión de los índices del fuero común y federal arrojan que en el periodo comprendido entre 1995 y 2006 la criminalidad aumentó considerablemente, sobre todo, en el caso del fuero común: el robo, lesiones y robo de vehículos sin violencia como vía para obtener ganancias económicas con un riesgo menor; mientras que en cuanto a los delitos del fuero federal observamos un aumento significativo en cuanto a los delitos contra la salud, portación de arma de fuego y delitos fiscales, lo que nos habla de un incremento del crimen organizado, en particular del narcotráfico a través de la venta de drogas, aumento en la capacidad de fuego y lavado de dinero.

Cabe apuntar dos aspectos importantes en ambos casos. El primero en cuanto a que, a pesar del aumento en la criminalidad, el delito de homicidio disminuyó de manera constante en ambos sexenios por lo que la violencia ejercida para cometer un delito es menor en el periodo 1995-2006 de lo que será después en las siguientes administraciones. Segundo, que en ambos casos es imposible la operación delictiva sin la colusión por parte de las autoridades de seguridad y funcionarios públicos, misma que se refleja en el cuadro 17 y en las gráficas 17 y 18 (rubro delitos cometidos por servidores públicos) que presentan índices muy bajos como consecuencia de la corrupción e impunidad generadas a partir del combate al crimen organizado en ambos sexenios que impide medir con certeza el involucramiento de servidores públicos con elementos criminales. Las cifras de las gráficas 19 y 20, correspondientes al sistema penitenciario en el periodo 1994-2006 dan cuenta de ello. Si bien es significativo y constante el aumento de población penitenciaria tanto del fuero federal como del común, las cifras son, por mucho, menores a la cantidad de delitos denunciado en ambos fueros.⁴⁰¹

⁴⁰¹ Para una revisión más amplia sobre las diferencias entre las cifras de delitos denunciados del fuero común y federal y los sentenciados por estas mismas causas, véase Antonio Sánchez Galindo (coord.), 2012, *La transformación del sistema penitenciario federal: una visión de Estado*, Centro de Investigación y Estudios Sobre la Inseguridad, México.

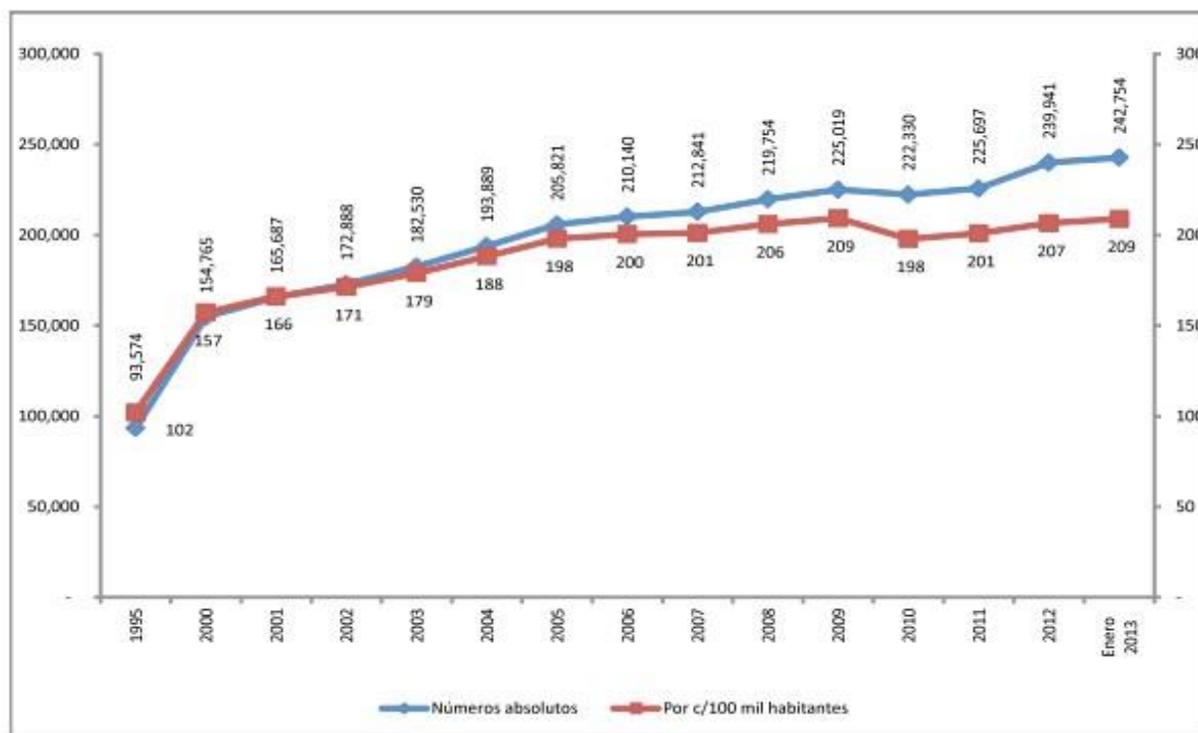
Gráfica 19.

Fuente: elaboración con datos de Efrén Arellano Trejo, 2011, “Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de trabajo núm. 104, México, p. 17.

De acuerdo con la gráfica 19, es posible observar que en el caso de los sentenciados del fuero federal, entre 1995 y 2002 este rubro tuvo un promedio de crecimiento de 11% pasando de 23,286 a 47,776 internos, sin embargo, a partir de 2003 y hasta 2006 esta tendencia se detuvo observando cierta estabilidad pasando de 49,160 a 49,217 internos. Por lo que se refiere a las personas sentenciadas del fuero común entre 1995 y 2000 se observó una tasa promedio de crecimiento anual de 13% aumentando de 70,288 a 113,118 internos mientras que entre los años 2001 y 2006 dicha tasa fue de 7% transitando de 121,093 a 160,923 lo cual, a pesar de ser menor sigue mostrando un alza significativa en los delitos del fuero común en comparación con los del fuero federal

Gráfica 20.

Población Penitenciaria en México 1995-2013



Fuente: Guillermo Zepeda Lecuona, 2013, "Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano", en *México Evalúa*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, p. 15.

La gráfica 20, muestra que la población penitenciaria en México en los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox (1995-2006), tuvo un aumento de más del doble de la cifra correspondiente a 1995, de 93,574 a 210,140 internos, respectivamente, mientras que la tasa de internos por cada 100 mil habitantes aumentó de 102 a 200 en el mismo periodo. Entre 1995 y 2004 la población penitenciaria prácticamente se duplicó, siendo el periodo de mayor crecimiento de ésta población, coincidente con la creación y entrada en vigor de la PFP, la AFI y las agencias encargadas del combate al crimen organizado (en específico al narcotráfico) la SIEDO, el CENAPI y el CENDRO.

La población penitenciaria nacional en este periodo aumentó a una tasa anual de 13%, disminuyendo y manteniéndose relativamente estable a partir de

entonces.⁴⁰² Como muestra la gráfica 19, los internos por delitos del fuero federal se incrementaron en este mismo periodo 113% mientras que los del fuero común crecieron 105%.

Conclusiones

Durante el ejercicio de gobierno del presidente Ernesto Zedillo se llevan a cabo cambios constitucionales y reformas a las instituciones de seguridad pública para mejorar el combate a la inseguridad y dejar atrás instituciones anacrónicas que hasta entonces se habían mantenido. Para tal efecto se reforma el Art. 21 constitucional para establecer un nuevo concepto y tratamiento de la seguridad pública, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), se lleva a cabo la Cruzada Nacional contra el crimen y la delincuencia, así como la aprobación por parte del Congreso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y se crean, como combate específico hacia el problema del narcotráfico, el Instituto Nacional para el Control de Drogas (INCD), la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) y el Centro Nacional para el Control de Drogas (Cendro). La creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) es la gran apuesta para el combate a la inseguridad durante el sexenio. Todo ello como estrategia para el combate a la inseguridad.

Sin embargo, no fue suficiente, la lectura de los indicadores de homicidios por cada 100 mil habitantes, el sistema penitenciario, así como el aumento al presupuesto en materia de seguridad y de los índices delictivos del fuero común y federal muestran que la inseguridad, aún a pesar de no mostrar

⁴⁰² Guillermo Zepeda Lecuona, 2016, "Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano", en *México Evalúa*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, p. 19.

un incremento alto en la violencia, mantuvo niveles más altos a lo que se esperaba siendo la inseguridad en el país y en la capital un gran problema.⁴⁰³ La PFP no dio los resultados esperados sirviendo como órgano reactivo y no preventivo contra la delincuencia. El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (heredado de su antecesor Carlos Salinas de Gortari) no tuvo una solución satisfactoria sino sólo el mantener una aparente calma, misma que se vio interrumpida por los sucesos de Acteal y Aguas Blancas.

Como artífice del proceso de transición, Ernesto Zedillo reconoce el triunfo electoral de Vicente Fox considerándose las elecciones del 2 de julio del 2000 como las más democráticas en la historia de nuestro país después de 71 años en que fue gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Con este resultado se llevó a cabo una transición ordenada, transparente y libre de los habituales episodios de fraude institucional.⁴⁰⁴ “Sin duda el abandono por parte de la Secretaría de Gobernación del control de los procesos electorales así como la vigilancia de los derechos humanos son los cambios más importantes habidos en consonancia con la transición a la democracia.”⁴⁰⁵

El presidente Vicente Fox continuó con los esfuerzos para reforzar las instituciones de seguridad pública. Mantuvo a la PFP bajo el control de una nueva secretaría: la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). La responsabilidad de la seguridad pública a nivel federal fue transferida de la SEGOB a la SSP. El presidente Fox también creó la Agencia Federal de Investigación (AFI) la cual

⁴⁰³ Las señales de actividades ilegales que afectaban al país aparecieron a principios de los noventa. Las estructuras violentas fueron creciendo en diferentes regiones y sectores de la nación. El movimiento zapatista, el asesinato del candidato presidencial del partido gobernante y la crisis económica fueron factores que propiciaron la formación de una economía y actores ilegales.

Arturo Alvarado M., 2012., p. 48.

⁴⁰⁴ CIDOB, Barcelona Center for International Affairs, 2007, *op. cit.*

⁴⁰⁵ Raúl Benítez Manaut, *op.cit.*, p. 973.

era parte de la PGR. La AFI reemplaza a la Policía Federal Judicial misma que era vista ampliamente como corrupta e inefectiva.⁴⁰⁶

Cuadro 18.

Efectivos Policiales en México 2005		
Corporaciones	Número de Efectivos	Porcentaje nacional
Preventivos municipales	135,132	40%
Preventivos estatales	153,789	45.50%
Judiciales o ministeriales	27,602	8.20%
Preventivos federales	15,261	4.50%
Agentes federales de investigación	6,289	1.80%
Total	338,000	100%

Fuente: Raúl Benítez Manaut, 2008, “La seguridad Nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, revista *Foro Internacional*, vol. LXVIII, núm. 1-2, enero-junio, p. 201.

Estas corporaciones no lograron disminuir la comisión de delitos ocasionando que la ciudadanía percibiera este asunto como una grave ineficiencia del Estado desconfiando de las instituciones gubernamentales.⁴⁰⁷

La propuesta política de plantear una agenda abierta de seguridad nacional no prosperó debido a los pocos incentivos en actores con capacidad de influencia. Los dilemas de la administración del presidente Fox fueron el continuar con una dinámica institucional sucesiva o realizar modificaciones acordes con la transición política y el régimen democrático, optando Fox por lo primero, mientras que los desafíos del crimen organizado fueron una gran presión que no facilitó las innovaciones con resultados.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Maureen Meyer, 2014, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁰⁷ Raúl Benítez Manaut, 2008, *op. cit.*, p. 201.

⁴⁰⁸ Argentino Mendoza, 2004, *op. cit.*, p. 99.

Se presentó el Plan Puebla Panamá (PPP) como un proyecto para integrar la zona sur-sureste de México y Centroamérica al mercado internacional. Sin embargo, el proyecto no logró estrechar las relaciones por falta de capital para las inversiones requeridas y por falta de respaldo de la sociedad civil por considerarlo un plan neoliberal que no respondía a los intereses de los pueblos,⁴⁰⁹ mientras que el conflicto en Chiapas no logró solucionarse pese a las negociaciones llevadas a cabo para ello.

No obstante el andamiaje institucional creado por el Estado para proveer de seguridad pública a la sociedad mexicana, la delincuencia continuó en ascenso. El análisis que se hace de los índices presupuestarios y delictivos en México durante la administración del presidente Vicente Fox arroja que el crecimiento del financiamiento público federal, en materia de seguridad pública es una condición necesaria aunque no suficiente para reducir los indicadores delictivos ya que la delincuencia, lejos de disminuir, aumentó a lo largo del sexenio.

⁴⁰⁹ El plan que detonaría a Mesoamérica, beneficiaría, se dijo, a los 65 millones de habitantes de la región (28 en la zona mexicana y 36 en Centroamérica). Todos ellos siguen en la pobreza, tienen bajo nivel educativo y altos índices de desempleo; sin embargo, fracasó porque el gobierno foxista no estableció un diálogo con esas comunidades, las cuales desde su lanzamiento se opusieron al plan. Al final del sexenio, la falta de crecimiento económico prevalece en Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Guerrero, Puebla y Veracruz, entidades que se beneficiarían con el PPP.

Nydia Egremy Pinto, 2006, "El fracaso del Plan Puebla Panamá", en revista *Fortuna*, año 4, núm. 44, septiembre, disponible en http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/Fracaso_Plan_Puebla_Panama.htm

Capítulo III

La militarización de la seguridad pública y la estrategia aplicada en contra del crimen organizado en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

Introducción

Como se expuso en el capítulo anterior, el sexenio de Ernesto Zedillo se caracterizó por iniciar el proceso de militarización de los cuerpos policíacos para el combate a la delincuencia organizada mediante la Policía Federal Preventiva (PFP) mientras que la administración panista de Vicente Fox Quesada lo continuó a través de la Agencia Federal de Investigación (AFI). Sin embargo, es durante los periodos presidenciales de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, apoyados en el gabinete de Seguridad Nacional y otorgándole un papel protagónico y visible a las Fuerzas Armadas, que se impulsan políticas de combate al crimen organizado insertándolo en la agenda de gobierno como tarea prioritaria producto de altos índices delictivos, de inseguridad y violencia, mismos que no han disminuido de manera significativa debido a las fallas en la implementación de políticas públicas efectivas y eficientes por parte de las instituciones encargadas del resguardo a la seguridad.⁴¹⁰

En México el crimen organizado se transformó de un problema de seguridad pública a uno de seguridad nacional, en específico el combate al

⁴¹⁰ La alternancia del año 2000 mostró lo funcional que para la sobrevivencia del modelo de acumulación neoliberal resultó el remplazo de unas elites de derecha por otras de la misma filiación ideológica. El cambio alimentó la continuidad.

Jorge Ceja Martínez. 2013. "Seguridad ciudadana, militarización y criminalización de las disidencias en México (2006-2012)." *Espacio Abierto*, vol. 22, núm. 4, octubre-diciembre, 2013. Universidad de Zulia. Venezuela. P. 696.

narcotráfico.⁴¹¹ El grado de violencia y de infiltración institucional en las estructuras gubernamentales en los tres niveles de gobierno encargadas de la seguridad, así como actos de corrupción e intimidación utilizados por los diferentes cárteles traducido en homicidios o ejecuciones, provocó que se le incluyera en la agenda de gobierno como un problema emergente. Los vínculos entre las autoridades y los grupos del crimen organizado, auxiliados por redes de corrupción e impunidad⁴¹² permitieron y promovieron su crecimiento así como el mal diseño y aplicación de políticas públicas de corte reactivo y no preventivo que pudieran atacar las bases del problema.

Como expone Jorge Chabat, el narcotráfico se convirtió en una amenaza a la seguridad nacional debido a:

- La exportación masiva de cocaína proveniente de Sudamérica a Estados Unidos.

⁴¹¹ Es a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) en su VI informe de gobierno que se reconoce al narcotráfico como un problema de seguridad nacional. “El narcotráfico es un grave problema de carácter internacional. Para combatirlo se requiere, por ello, un vigoroso esfuerzo de alcance mundial. El narcotráfico es cuestión de Estado y de seguridad nacional. Para afrontarlo se ha renovado la legislación en la materia. En su combate participan heroicamente el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México, la Procuraduría General de la República y los gobiernos estatales.” El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) le confiere a las fuerzas armadas tomar parte activa en el combate al narcotráfico como parte de una política de seguridad nacional, expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, como garantes del Estado de Derecho, apoyo fundamental de múltiples acciones en beneficio de la colectividad así como de defensores de la soberanía “las Fuerzas Armadas Mexicanas son baluarte de las instituciones democráticas del país. En el combate al narcotráfico y en el apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones, Ejército y Armada están presentes para la solución de los problemas que afecten al pueblo de México; la Constitución y el marco legal aplicable, permiten que las Fuerzas Armadas definan las acciones necesarias para garantizar y preservar la seguridad de la Nación, la independencia y el régimen democrático, y para apoyar la estrategia de desarrollo nacional.

Informes Presidenciales. 2012. “Miguel de la Madrid Hurtado.” Cámara de Diputados LXI Legislatura. Dirección de servicios de investigación y análisis.; Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1989. “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.” Disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>

⁴¹² La corrupción e impunidad son severas. Se han instalado en los aparatos de seguridad y justicia culturas institucionales que reproducen patrones extendidos de corrupción.

Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. 2011. “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia.” Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Iberoamericano de Derecho. México. P. 6.

- Una política de tolerancia del gobierno mexicano hacia el narcotráfico.
- La debilidad de las instituciones policiacas y de justicia mexicanas y su incapacidad para controlar la corrupción generada por el narco.⁴¹³

Es bajo estas circunstancias que se considera al Estado mexicano como débil al carecer de figuras e instituciones políticas fuertes capaces de imponer control, reglas y acuerdos provocando la multiplicación de grupos del crimen organizado y de la utilización de la violencia como forma de control e intimidación a grupos rivales por el control de diversas actividades ilícitas en distintos territorios.⁴¹⁴

De acuerdo con Joaquín Villalobos “en el caso del crimen organizado en México la violencia es instrumental, le sirve para defender sus “negocios”, para intimidar y controlar territorio y para hegemonizar rutas y plazas frente a otros grupos criminales. Su combate natural es contra otros cárteles, no con el Estado.”⁴¹⁵ Sin embargo, el combate también lo incluye dentro de una lógica de “guerra” que el mismo Estado se ha encargado de fomentar e implementar, caracterizando al crimen organizado (narcotráfico) como el enemigo a vencer para mantener el control y poder político, social y legal que los grupos criminales han minado de acuerdo con las diversas actividades ilegales que llevan a cabo.

⁴¹³ El gobierno mexicano no desarrolló una estrategia de contención decidiendo tolerarlo a fin de evitar la generación de violencia extrema a través de pactos con los cárteles del narcotráfico. Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coord.) 2010. *Op cit...* P. 24. Estos pactos, se rompieron con el cambio de gobierno y la llamada “Transición a la Democracia” en el año 2000 con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia de la República.

⁴¹⁴ Es importante no confundir un Estado débil con uno fallido en la medida que el segundo corresponde a aquel donde está riesgo su soberanía o la continuidad del Estado como eje rector de la sociedad. En este sentido y bajo la discusión llevada a cabo en el capítulo II, el Estado mexicano puede considerarse parcialmente fallido en la medida que como apunta Manaut “el fracaso se concentra en las estructuras de seguridad, inteligencia, policiales y de justicia para combatir el narcotráfico.” Raúl Benítez Manaut. 2009, “La crisis de seguridad en México” Revista *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*. No. 220. México. Marzo-Abril. P.p. 177.

⁴¹⁵ Joaquín Villalobos. 2010. “La guerra de México.” Revista Nexos, 1 de agosto. México. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13890>

Las repercusiones políticas del narco no sólo están dadas por su capacidad de modificar políticas de gobierno e incluso legislaciones, sino por dos aspectos fundamentales: 1) es capaz de modificar y manipular la vida cotidiana de los ciudadanos donde el miedo es su principal aliado; 2) tiene una voluntad colectiva, integrada por una serie de relaciones de jerarquía, mando/obediencia, lealtades y coacciones que permiten que sus decisiones y estrategias se puedan instrumentar.⁴¹⁶

Si bien las acciones del Estado, específicamente las implementadas durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, generaron la violencia desbordada, producto de haber calificado como guerra⁴¹⁷ a la lucha contra los cárteles del narcotráfico, las omisiones del mismo Estado contra estos grupos en el pasado dieron pie al desarrollo de sus acciones en el presente. Es decir, el Estado al permitir el crecimiento y desarrollo de la delincuencia organizada no pudo evitar a la vez el crecimiento de la violencia y por lo tanto que el gobierno no interviniera en su enfrentamiento volviéndose indispensable la utilización de la fuerza del Estado para su combate. En esta lógica se habría esperado que actuara con eficacia y bajo criterios de coordinación interinstitucional a través de planes, acuerdos y políticas públicas orientadas a mejorar la seguridad que atacaran el problema en sus causas y efectos generando la cultura de la prevención y no enfocado directamente en acciones reactivas por parte de los aparatos de seguridad.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Adrián Velázquez Ramírez. 2012. "El discurso de la seguridad en México (2006-2010)." *Espiral*, vol. XIX, núm. 54, mayo-agosto, 2012. México. P. 105.

⁴¹⁷ El ascenso de la violencia de los cárteles contra las fuerzas y funcionarios del Estado no debe ser interpretado como si se estuviese enfrentando a una insurgencia. Los cárteles no confrontan al Estado, tratan de cooptarlo, de corromperlo con dinero o de neutralizarlo por intimidación.

Joaquín Villalobos. 2010. *Op. Cit...*

⁴¹⁸ La política de seguridad y justicia en México se compone tradicionalmente de una constelación infinita de decisiones aisladas cuyo impacto no puede ser evaluado de un modo técnico y objetivo, propio de políticas públicas modernas y democráticas. El problema empieza en que no tenemos certeza acerca de como las

Las actividades vinculadas al narcotráfico provocan cambios culturales, como la cultura del dinero fácil, que atentan contra la creación de riqueza y desestimula la actividad legal. Todos estos problemas tienen su origen en la incapacidad del Estado para mediar en los conflictos, garantizar condiciones mínimas de vida y reprimir conductas que contradigan los acuerdos básicos de la Nación.⁴¹⁹

El Estado mexicano le ha apostado a un modelo basado preponderantemente en el uso de la fuerza, es decir, en el aparato policial y en la amenaza del castigo, a través del derecho penal, que a un modelo que además de los instrumentos coercitivos del Estado contemple la prevención de las causas que generan el delito, la promoción de políticas sociales que coadyuven a reconstruir el tejido social así como al diseño de una política criminológica de Estado⁴²⁰, que considere no solamente a los delitos que se dan en el espacio público sino aquellos otros que son cometidos al amparo de puestos y cargos públicos y que muchas veces causan un mayor daño a la sociedad, al Estado y a sus instituciones.⁴²¹ La extensión de los cárteles en todo el territorio ha consolidado el centrar la atención en estos grupos criminales como generadores de los problemas de inseguridad en México justificando así el discurso y la acción de las instituciones y los cuerpos encargados de combatirlos. En este sentido, el Estado ha buscado limitar las actividades de estos grupos criminales a partir del

autoridades validan su propio quehacer, pues faltan los referentes públicos que expliquen porqué se hacen las cosas de una manera y no de otra.

Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. 2011. *Op. Cit...*

⁴¹⁹ Rodolfo García Zamora; Humberto Márquez Covarrubias. 2013. "México: Violencia e inseguridad. Hacia una estrategia de desarrollo y seguridad humana." Revista Nómadas. Núm. Especial: América Latina. Universidad Complutense, Madrid. P. 13.

⁴²⁰ Si bien México ha llevado a cabo la construcción de un régimen representativo, éste no se ha reflejado en el accionar de los cuerpos policíacos los cuales funcionan como parte del control político autoritario a través de acciones que dañan a la ciudadanía por medio de actos de corrupción, tráfico de influencias, violación a los derechos humanos así como el control y represión social y política. Así, la preocupación por la seguridad y las consecuencias de las acciones del crimen organizado se han convertido en temas prioritarios por encima de otros como la educación o la pobreza centrando su atención primordialmente en el combate a los cárteles del narcotráfico.

⁴²¹ Héctor Chincoya Teutli. 2014. *Op. Cit...* P. 63.

desmantelamiento de las estructuras criminales buscando recuperar la autoridad para proveer seguridad a sus ciudadanos sin atender las causas estructurales que propician el desarrollo de estas estructuras criminales.

El combate al crimen organizado, como amenaza a las instituciones del Estado, exige la cooperación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno que permitan un efectivo funcionamiento de las instituciones gubernamentales encargadas del ejercicio legítimo de la violencia como vía para la procuración de acciones de seguridad en la ciudadanía. Sin embargo lejos de ser así, se ha producido la violación de derechos en amplios sectores de la ciudadanía. Esta situación no permite llevar a cabo controles institucionales que limiten y regulen la actuación del Estado produciendo que este mismo actúe bajo principios no democráticos. Al reducirse la legitimidad de las instituciones democráticas encargadas de la seguridad se produce su debilitamiento arrojando como resultado la incapacidad para hacer valer el Estado de derecho, altos niveles de corrupción e impunidad así como la falta o inadecuada implementación de políticas públicas que formulen estrategias que permitan enfrentar las causas de la inseguridad y por lo tanto el combate efectivo al crimen organizado.

Si bien factores como la debilidad institucional, corrupción e impunidad son problemas que debilitan al Estado, y por ende su capacidad para actuar de manera adecuada en contra de los grupos del crimen organizado, la lucha contra ellos no tenía por qué convertirse en una guerra. Sin embargo, las ganancias económicas derivadas del tráfico de drogas, el control de plazas (territorios) así como el contrabando de armas que permiten la operación de los grupos criminales a partir del uso de la violencia, han sido factores importantes en la generación del conflicto. Por tanto, inmersos en una dinámica de guerra contra el crimen organizado (narcotráfico) la violencia es resultado natural de esta

confrontación en donde los procesos violentos han rebasado de tal manera al Estado que aún a pesar de que éste detuviera sus operaciones la violencia no se detendría.⁴²²

El crimen organizado, al ser una asociación empresarial delictiva que no se reduce a una actividad específica sino a la ejecución de diversas actividades ilícitas a través del uso de la violencia, para controlar su territorio, y la intimidación para defender sus negocios frente a otros grupos criminales, debe ser perseguido y enfrentar las consecuencias penales que de ello se deriven. En este sentido, el proceso de justicia penal juega un papel preponderante en cuanto a la adopción de “una perspectiva multifactorial del crimen de modo que las diversas instituciones del Estado se alineen para avanzar con el fin común de reducir las condiciones que propician la delincuencia.”⁴²³

El enfoque de desarrollo humano coloca en su centro a toda víctima real o potencial de cualquier acto delictivo, en lo particular, y que de manera más amplia busca la protección de las libertades básicas contra los riesgos graves y previsibles que las amenazan. Es decir, debe procurarse aumentar la seguridad humana y ciudadana de las personas.⁴²⁴

Sin embargo, nuestro sistema penal se limita a generar acciones reactivas en el ámbito penal y policial produciendo una sobreproducción de indiciados (presuntos responsables) y condenas que no ayudan a atender los factores que

⁴²² De acuerdo con Joaquín Villalobos: “no existe camino pacífico para enfrentar a los cárteles y no hay modo de que la violencia en México pueda pasar desapercibida. Con el crimen organizado no se puede ni convivir ni negociar y si no se le combate crece. Si el centro de gravedad del conflicto es el valor de la ruta de la droga, es necesario reducir al máximo el valor de ésta, quitándoles ventajas, oportunidades y comodidades a los cárteles en el uso de ese territorio [...] En México, el centro de conflicto es su valor de ruta para introducir drogas a Estados Unidos.

Joaquín Villalobos, 2010, *op. cit.*

⁴²³ Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia, 2011. *op. cit.* pp. 17-18.

⁴²⁴ *Ibid*, p. 19.

llevan a la generación de conductas delictivas sino que las alimentan a través de lo que se ha llamado criminalización de la pobreza representada por los grupos más vulnerables de la sociedad a través del control social y la vigilancia policiaca.⁴²⁵

Las políticas públicas encargadas de la seguridad y la justicia deben proteger al ciudadano y mantener controles efectivos del ejercicio del poder y el uso de la fuerza. La creación de grupos de defensa por parte de la ciudadanía para procurarse seguridad como grupos paramilitares, de autodefensa, organizaciones armadas o la aparición de vengadores anónimos son síntomas del grado de inseguridad en que vivimos, consecuencia de la incapacidad del Estado de proveer condiciones de seguridad ciudadana que eviten que la población en situación de marginación (principalmente) recurran a la adopción de actos criminales o su inclusión dentro de estructuras del crimen organizado como opción para satisfacer sus necesidades básicas. El Estado como respuesta ha militarizado las labores de seguridad pública como recurso para hacer frente al combate del crimen organizado aumentando con ello la autonomía de policías y militares generando abusos de todo tipo no sólo contra los mismos criminales sino en contra de la población civil bajo una dinámica de guerra que parece perpetuarse en los ejercicios de gobierno sexenales sin distinciones partidistas.

El presente capítulo busca analizar y explicar las fallas, aciertos y consecuencias producto de la estrategia de seguridad implementada en la administración de Felipe Calderón Hinojosa, la cual contribuyó al aumento de los niveles de inseguridad a partir no sólo de la militarización de los cuerpos policiales sino también de las políticas públicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales de la Secretaría de Marina, Secretaría de

⁴²⁵ Rodolfo García Zamora, Humberto Márquez Covarrubias, 2013, *op. cit.* p. 4.

la Defensa Nacional y Procuraduría General de la República, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 y los Protocolos para el uso de la fuerza, la Preservación de evidencias y la Presentación de detenidos ante las autoridades, así como de los ordenamientos legales y deficiencias interinstitucionales en los tres niveles de gobierno que minaron y obstaculizaron la generación de condiciones que permitieran un efectivo ejercicio de seguridad ciudadana que promoviera la implementación de acciones preventivas y no de corte reactivo y represivo que se han llevado a cabo hasta el día de hoy.

Militarización y seguridad en México

El empleo de la violencia con el objeto de dirimir conflictos y proveer condiciones de seguridad hacia la ciudadanía es una constante, como hemos visto, producto de la debilidad institucional que aqueja a las fuerzas de encargadas de proveerla. El discurso de la seguridad se centra en el aumento de los delitos, el aumento en las tasas de homicidios, los acusados, procesados y sentenciados penalmente como un modelo de reacción ante las diferentes conductas delictivas. Sin embargo, la violencia y los eventos delictivos suponen más que ello. El Estado no se ha preocupado por atender medidas de tipo preventivo que inhiban al ciudadano a llevar a cabo acciones delictivas o integrarse a las filas del crimen organizado con el fin de satisfacer sus necesidades económicas, laborales o sanitarias por mencionar las más apremiantes. A esto debe sumarse el control que los grupos del crimen organizado han alcanzado sobre gran parte del territorio producto de condiciones impunidad y corrupción de los criminales con las autoridades llegando a poner

en juego la gobernabilidad en diferentes regiones. De acuerdo con Lucía Dammert “la debilidad del Estado pone en serio riesgo la capacidad de gobernar desorganizadamente frente a un enemigo organizado, estructural, obediente y financieramente sólido.”⁴²⁶

Ante este panorama, el Estado ha tenido que recurrir a la utilización de las Fuerzas Armadas como estrategia para el combate a los grupos del crimen organizado como única respuesta basada en el número de efectivos, capacidad de fuego, disciplina (estructura de mando), infraestructura, aparatos de inteligencia, tácticas para aniquilar al enemigos (tácticas de guerra) y subordinación al poder ejecutivo como método para minar las acciones de la delincuencia legitimándose con estas acciones ante la ciudadanía como la única institución capaz de proveer seguridad,⁴²⁷ contrario a los cuerpos de seguridad pública los cuales buscan controlar los actos delincuenciales dentro de marcos legales a través de estrategias de control y disuasión con una menor utilización de la fuerza para asegurar condiciones favorables de orden público.

De acuerdo con Dammert, deben establecerse tres medidas claves para el fortalecimiento institucional de la seguridad.

⁴²⁶ Lucía Dammert. 2010. “Violencia, crimen e inseguridad en América Latina: Desafíos para la democracia.” P. 10. Disponible en: https://www.academia.edu/2401047/Violencia_crimen_e_inseguridad

⁴²⁷ Este tipo de táctica antidelincuencia no es una novedad. Por el contrario, ya sea en las dictaduras militares del Cono Sur, las guerras civiles en Centroamérica o incluso en procesos de crisis institucionales los militares tienen una larga historia de intervencionismo en temas de seguridad pública. De hecho, durante estos periodos históricos, las instituciones policiales se convirtieron en subordinadas de las fuerzas armadas, en muchos casos encargadas de las tareas más duras de represión.

Lucía Dammert. 2007. “Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina.” FLACSO Ecuador. P. 119.

Cuadro 1.

Tres elementos para la institucionalización de la seguridad.	
Liderazgo civil	<p>Capacidad de la autoridad política de diseñar, formular, monitorear, modificar y sancionar políticas en el ámbito de la autoridad.</p> <p>Consolidar un espacio de liderazgo civil en los diversos ámbitos del Estado, especialmente en los vinculados a la utilización de los cuerpos castrenses en tareas de seguridad.</p> <p>Llevar a cabo un intercambio y trabajo con las Fuerzas Armadas para instalarlas en un espacio de no beligerancia y autonomía profesional bajo una completa subordinación al mando civil.</p>
Autonomía política	<p>Comprendida en dos sentidos: profesional y política. La primera en cuanto a que la función militar y policial requiere cierto grado de autonomía profesional para tomar decisiones en ciertas materias o ámbitos que le son propios a la ciencia policial o militar (tipo de armamento, estructuración). La segunda en cuanto al funcionamiento de las instituciones con la autoridad política (cadena de mando, presupuesto).</p>
Precariedad de las instituciones de seguridad	<p>Multiplicidad de acciones desarrolladas por las fuerzas policiales y las fuerzas armadas que salen del ámbito de su competencia o rebasan el mismo.</p> <p>Policía: falta de confianza por parte de la ciudadanía por el abuso de fuerza, violencia, corrupción.</p> <p>Ejército: Ejercicio discrecional de la fuerza, ocupación de actividades de seguridad pública, violación a derechos humanos, libertad de acción sin controles de regulación efectivos por parte de las autoridades civiles.</p>

Fuente: elaboración con datos de Lucía Dammert, 2010, "Violencia, crimen e inseguridad en América Latina: desafíos para la democracia", pp. 12-18, disponible en https://www.academia.edu/2401047/Violencia_crimen_e_inseguridad

Como vemos en el cuadro 1, el liderazgo será la capacidad de conducción civil sobre las instituciones encargadas de la seguridad donde la formulación de políticas públicas no se supediten a intereses políticos sino al bienestar de la ciudadanía. En este sentido, la autonomía política se referirá al grado de decisión que las instituciones puedan ejercer en función de determinadas causas o situaciones y la interacción que sucede en la profesionalización (como autonomía en el ejercicio interno de sus capacidades) con la política (como decisión supeditada a un mando jerárquico). La precariedad de las instituciones debe observarse sobre la base de las funciones que cada institución encargada de la

seguridad lleve a cabo bajo condiciones de legalidad y respeto a los derechos políticos y sociales, así como la profesionalización de sus cuerpos y la coordinación y cooperación interinstitucional para el mejor desarrollo de sus funciones alejada de prácticas ajenas a sus deber como son los actos de corrupción o el llevar a cabo acciones unilaterales fuera de los marcos regulatorios establecidos.

El proceso de militarización

Como se ha apuntado, el combate a la delincuencia organizada ha consistido en una serie de medidas reactivas y no preventivas para el combate a los diferentes delitos que estas organizaciones llevan a cabo. Sin embargo estas medidas no se enfocan exclusivamente a los criminales sino que el Estado también lleva a cabo prácticas de control sobre distintos grupos sociales o todo aquel elemento que pueda estar en su contra bajo el argumento de proteger la seguridad nacional.

Desde los años cuarenta del siglo XX existe un pacto cívico-militar en México sustentado en dos reglas no escritas. Cuando Miguel Alemán Valdez toma posesión de la presidencia en 1946 acepta el bastón de mando ofrecido por los generales de la revolución a cambio del respeto absoluto a la institución castrense. En correspondencia los militares respetarían ese poder civil. Es así que el ejército mexicano no tuvo autonomía del sistema político sino que se sometió al poder civil por lo que no actuó como factor de inestabilidad subordinándose al presidente a partir de la figura de éste como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas funcionando así como fuente de estabilidad del sistema político

mexicano.⁴²⁸ “En 1948 se lleva a cabo la primera campaña de erradicación de cultivos de opiáceos. El ejército recorrió alrededor de 11,000 kilómetros, destruyendo casi 700 sembradíos a nivel nacional.”⁴²⁹ Durante el periodo de transición de Alemán (1951-1952) los Estados Unidos impulsaron en Latinoamérica una estrategia militar de abastecimiento de equipo en préstamo o donación así como entrenamiento para los países signatarios de tratados bilaterales castrenses mismos que México se niega a firmar sentando las bases de la conducta política de las fuerzas castrenses y su trato militar con las fuerzas armadas norteamericanas.⁴³⁰ Es a partir de los años sesenta que el mercado de la marihuana y la heroína experimenta una producción mayor en México y con ello su introducción a Estados Unidos.⁴³¹ Durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) se destruyeron “más de 65,000 plantíos de adormidera y más de 46 mil de mariguana, 4,980 de opio, 1,142 kgs de heroína, 76,898 kgs de morfina, 1,180 kgs de cocaína, 1,100 kgs de haschisch y más de 92 millones de comprimidos conteniendo sustancias psicotrópicas y 3,152,353 kgs de mariguana

⁴²⁸ Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. (CIEPAC), Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS). 2000. *Op. Cit...* P.p. 16-17.

⁴²⁹ Esta campaña se extendió a estados además de aquellos productores por tradición como Sinaloa, Durango y Chihuahua, conocidos actualmente por su relación territorial con el narcotráfico como El Triángulo Dorado. Oscar Contreras Velasco. 2012. *Op. Cit...* P. 10.

⁴³⁰ De esta manera, el Estado mexicano se reservaba el monopolio del funcionamiento, organización y activación de las fuerzas armadas sin depender de presiones y ofertas por parte de los Estados Unidos. Es a partir de la década de los ochentas y los noventas del siglo XX producto de las crisis políticas, económicas y la postguerra fría que este escenario sufre una transformación de cooperación y dependencia con las fuerzas armadas del vecino del norte.

José Luis Piñeyro. 1997. “Las fuerzas armadas en la transición política de México.” *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 1. Marzo. P.p. 170-171.

⁴³¹ Como se menciona en la introducción del presente capítulo, esto se reproducirá a una escala mayor a partir del traslado de las rutas por parte de los narcotraficantes Colombianos del Caribe hacia México en los años ochenta.

El blog del narco. 2015. “La historia del narcotráfico en México.” 23 de marzo. Disponible en: <http://www.narcoviolenca.com.mx/2015/03/la-historia-del-narcotrafico-en-mexico.html>

seca.”⁴³² Cabe apuntar que durante este periodo, México surte el 75% de la marihuana y 60% de la heroína consumidas en Estados Unidos.⁴³³

Con el gobierno de José López Portillo (1976-1982) el Estado y las fuerzas armadas reconocen las luchas revolucionarias en Centroamérica en contra de la teoría expansionista soviética-cubana del contagio revolucionario formulada por los Estados Unidos formando una alianza regional a través del grupo Contadora⁴³⁴ pretendiendo formar un bloque de potencias regionales con objetivos geoestratégicos coincidentes. En este periodo y como resultado de la operación Cóndor la policía judicial y el ejército destruyeron 21 mil 405 parcelas de adormidera y eliminaron 16 mil 686 de marihuana.⁴³⁵ A partir del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) la lucha contra las drogas se convirtió en tema central de la agenda política norteamericana proclamando el presidente Reagan en 1986 al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional estadounidense, planteándose de igual manera en México, creando una mayor presión política en México que llevó al impulso de campañas policiaco-militares en contra del narcotráfico sin lograr el beneplácito del gobierno estadounidense. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) decomisó 197,297 kg de cocaína, 1,141 de pasta de opio, 662 de heroína y 2,277 de marihuana. Bajo la administración

⁴³² Estas cifras incluyen la operación Cóndor implementada el 13 de noviembre de 1975 con el fin de erradicar los cultivos de drogas en México.

Nexos. 1978. “La operación Condor. Recuento mínimo.” 1 de Mayo. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=3120>

⁴³³ Oscar Contreras Velasco. 2012. *Op. Cit...* P. 11.

⁴³⁴ El Grupo de Contadora fue creado en 1983 para hacer frente a la situación explosiva que reinaba en América Central y responder de manera ejemplar a una triple preocupación, a saber, poner fin a los terribles sufrimientos que padecían los pueblos de América Central a causa de los conflictos militares de sus países, defender el derecho de cada uno de ellos a la independencia y contribuir a la solución de una crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz en el mundo.

UNESCO. “1985. El grupo Contadora.” Disponible en: http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=9374&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

⁴³⁵ Nidia Marín. 2016. “Operación Cóndor, el inicio de la guerra contra el narcotráfico.” *El Sol de México*. 24 de abril. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/192157-operacion-condor-el-inicio-de-la-guerra-contra-el-narcotrafico>

salinista se continuó con la concepción del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional y se llevaron a cabo acciones de seguridad pública con el apoyo de las fuerzas armadas.

Las actividades militares de apoyo a la seguridad pública se iniciaron formalmente en 1995, sustituyendo a efectivos policiacos por militares y ubicando a mandos medios y altos en cargos de responsabilidad tanto en las instancias de seguridad pública estatales como en las de procuración de justicia. El ejército comenzó a actuar en labores de apoyo a policías civiles a partir de la creación de las llamadas Bases de Opreaciones Mixtas (BOM).⁴³⁶

Como hemos visto, la utilización de las fuerzas armadas en el pasado se llevó a cabo de manera focalizada bajo una estrategia y objetivos bien definidos mientras que actualmente los elementos de las fuerzas castrenses se encuentran desplegados prácticamente por todo el territorio nacional contando con mayor apoyo, presupuesto, armamento y autonomía, lo que no ha arrojado necesariamente los resultados esperados en el combate a la inseguridad en contra del crimen organizado.⁴³⁷

Se entiende por militarismo aquello que constituye un vasto conjunto de costumbres, intereses, acciones y pensamientos asociados con la utilización de las armas y con la guerra donde trascienden los objetivos puramente militares. Y por militarización a todo aquello que refuerza la tendencia a recurrir a la violencia organizada como una manera de resolver los conflictos sociales y

⁴³⁶ Formalmente quienes se encargaron de tales responsabilidades contaban con licencia mientras duraran esos cargos. Tomando en cuenta el espíritu de cuerpo característico de las fuerzas armadas, es poco probable que el hecho de contar con una licencia impidiera que los militares dejaran de recibir y obedecer órdenes de sus superiores jerárquicos militares.

Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. (CIEPAC), Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS). 2000. *Op. Cit...* P. 85.

⁴³⁷ Jorge Ceja Martínez. 2013. *Op. Cit...* P. 685.

mantener el control social, pero también a la injerencia de los militares en la estructura del Estado y en los tres niveles de gobierno.⁴³⁸

Así, la delincuencia organizada se ha integrado a la agenda de gobierno como una amenaza a la seguridad nacional, producto del uso desmedido de la violencia expresada en ejecuciones, torturas, decapitaciones, masacres, desapariciones, nexos con pandillas, extorsiones, intimidación, cobro de piso, ataque a integrantes de las fuerzas del orden o el asesinato de civiles, entre otros, como consecuencia del fuego cruzado entre las fuerzas armadas y los grupos criminales.⁴³⁹ Esta violencia ha sido ejercida por grupos cada vez más profesionales, muchos de ellos provenientes de la desertión de las mismas filas castrenses nacionales (GAFES)⁴⁴⁰ o de otros países (Kaibiles)⁴⁴¹ capaces de enfrentar a las fuerzas del Estado.

Es bajo esta dinámica que las relaciones entre civiles y militares se ha transformado enfrentando condiciones en donde se han perdido liderazgos capaces de llevar a cabo las medidas para proveer seguridad y justicia.⁴⁴² La intervención directa de los militares “no sólo consiste en desempeñar funciones tradicionalmente reservadas a la policía, sino fundamentales, como hacer de la policía una extensión del domino militar en un espacio donde debería prevalecer una misión civilista y una vocación por la ciudadanía .”⁴⁴³

⁴³⁸ Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. (CIEPAC), Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS). 2000. *Op. Cit...* P. 13.

⁴³⁹ Juan Carlos Montero. 2012. “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública.” *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 39, enero-junio. Flacso, México. P. 11.

⁴⁴⁰ Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales. Unidad élite del ejército mexicano.

⁴⁴¹ Grupo élite del ejército Guatemalteco.

⁴⁴² Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. 2011. *Op. Cit...* P.p. 5-6.

⁴⁴³ Marcos Pablo Moloeznik; María Eugenia Suárez de Garay. 2012. “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010). *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre. El Colegio de la Frontera Norte. México. P. 123.

Narcotráfico y militarización

Una vez perdida la presidencia de la república por el PRI, y con ello el monopolio del poder político basado en estructuras sociales corporativas y jerarquías autoritarias verticales, los códigos de impunidad entre el gobierno y el crimen organizado se disolvieron sin ser sustituidos por otros. A dieciocho años de la alternancia democrática, México se ha transformado en un campo de guerra en donde la figura del narco, sus brazos armados y estructuras deben ser aniquiladas bajo cualquier medida. Esto le confiere a los grupos de narcotraficantes el estatus de enemigos del Estado en donde éste último lleva a cabo medidas de protección y defensa del orden civil en un contexto de conflicto armado.

Como apunta Maya Solís, la guerra contra el narcotráfico no resuelve el problema sino que se agrava producto tanto de las acciones de las fuerzas militares y policíacas que atentan contra los criminales como también en contra de la población civil violando derechos humanos, sociales y políticos, así como de problemas de fondo asociados a la falta de oportunidades económicas y laborales lo cual ha desencadenado la “criminalización de la protesta social.”⁴⁴⁴ En este sentido las organizaciones criminales, bajo esta lógica de guerra en donde se privilegia la detención de líderes de plazas o grandes capos, se han fragmentado y formado nuevas alianzas ocupando partes del territorio que

⁴⁴⁴ Maya Solís considera lo anterior como indicadores de la debilidad de esta estrategia y como parte de una diluida presencia estatal que ha preferido abrir fuego frontal sin considerar sus consecuencias. Brisa Maya Solís. 2009. “Las consecuencias silenciosas de la política de seguridad pública en México.” El Cotidiano, núm. 153, enero-febrero. UAM Azcapotzalco. México P.p. 73-74.

escapaban a su interés incrementando y desplazando la violencia auxiliados por su capacidad de fuego y el aumento de sus integrantes producto de diversas modalidades de reclutamiento y funciones dentro de sus respectivas estructuras.⁴⁴⁵

A partir del inicio del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa en 2006, los militares han formado parte cotidiana de la vida pública en el país jugando un papel protagónico aumentando su presencia en grandes áreas del territorio como estrategia para combatir la inseguridad aumentando sus partidas presupuestales año con año en detrimento de otras áreas, como salud, educación, cultura o deporte por mencionar algunos, sin reflejar un avance sustantivo en la disminución de los índices delictivos.

De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional,⁴⁴⁶ la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada⁴⁴⁷ y el Plan Nacional de Desarrollo de los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa⁴⁴⁸ y Enrique Peña Nieto⁴⁴⁹ el narcotráfico constituye

⁴⁴⁵ Adrián Velázquez Ramírez. 2012. *Op. Cit...* P. 104.

⁴⁴⁶ Diario Oficial de la Federación. 26-12-2005. "Ley de Seguridad Nacional". Art. 5°. Fracc. III. Para los efectos de la presente ley son amenazas a la seguridad nacional [...] Actos que impidan actuar a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

⁴⁴⁷ Diario Oficial de la Federación. 16-06-2016. "Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada." Art. 2°. Fracc. II. Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero y 196 Ter. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_160616.pdf

⁴⁴⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. "Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad. 1.4. Crimen Organizado." El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza a la seguridad nacional. P. 58.

⁴⁴⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. "1. México en Paz. Seguridad Nacional." Una política integral de Seguridad Nacional del Estado mexicano deberá atender todos aquellos factores deberá atender todos aquellos factores que puedan vulnerar el elemento humano del Estado. Es fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, de salud y tecnológicas que lo afectan [...] cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto. [...] es fundamental consolidar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. P. 31.

una amenaza que afecta la estabilidad, integridad y permanencia del Estado por lo que la militarización de las fuerzas del orden público busca la recuperación de los espacios públicos y ofrecer condiciones mínimas de seguridad como parte de la estrategia de combate. Sin embargo, la política para enfrentarlos de acuerdo con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada es responsabilidad del Ministerio Público de la Federación auxiliado por la PGR⁴⁵⁰ pero sin definir con claridad el papel y la responsabilidad de las Fuerzas Armadas o del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública los cuales forman parte del Consejo de Seguridad Nacional y proponen la implementación de políticas para el combate al crimen organizado.⁴⁵¹

Como apuntan Moloeznik y Garay:

[...]las estrategias operativas al ser de carácter militar y no policial están dirigidas a lograr el control territorial de las áreas en las que se están implementando mediante el despliegue masivo de tropas y reconocimiento aéreos, lo que puede tener un efecto disuasivo de la criminalidad, pero éste es de carácter temporal, parcial e ineficiente. Temporal, porque su impacto está constreñido al periodo de duración del operativo presencial; parcial, porque sólo interviene sobre los aspectos operacionales y logísticos de la actividad delictiva, sin un enfoque integral de la misma; ineficiente, por los altos costos que implica

⁴⁵⁰ Diario Oficial de la Federación. 16-06-2016. *Op. Cit...* Art. 3º. Las conductas que pudieran ser constitutivas de delitos del fuero común referidas en las fracciones V, VI y VII, así como las relativas a los delitos contra la salud en su modalidad narcomenudeo competencia de las autoridades locales referidas en la fracción IV, todas del artículo 2o. de la presente Ley, atribuibles a personas que forman parte de la delincuencia organizada, serán investigadas, perseguidas y, en su caso, procesadas conforme a las disposiciones de esta Ley siempre que el agente del Ministerio Público de la Federación ejerza la facultad de atracción o la competencia originaria, respectivamente. y Art. 8º. La Procuraduría General de la República deberá contar con una unidad especializada en la investigación y procesamiento de delitos cometidos por personas que formen parte de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, quienes tendrán bajo su mando y conducción a policías y peritos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_160616.pdf

⁴⁵¹ Juan Carlos Montero. 2012. *Op. Cit...* P.p. 14-15.

tener en activo a miles de efectivos militares en acción fuera de sus cuarteles, y con resultados que no aprueban una evaluación de costo-beneficio.⁴⁵²

Si bien, el combate a la delincuencia organizada en la modalidad de narcotráfico es una amenaza a la seguridad nacional en donde las estrategias para su combate están dictadas por los organismos encargados de velar por ella, tales como la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y su órgano desconcentrado el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en colaboración con el Gabinete de Seguridad Nacional, continúa enmarcado a la vez como un problema de seguridad pública a través de instituciones tales como la Procuraduría General de la República (PGR), auxiliada por el Ministerio Público, y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) por lo que las estrategias interinstitucionales para su combate suelen interferirse unas con otras.

Reforma Militar

El uso de las fuerzas armadas durante el transcurso del siglo XX y XXI en México se han utilizado para enfrentar amenazas internas así como para sustituir las labores de seguridad pública producto de una crisis de Estado el cual responde represivamente en contra de la delincuencia organizada y la población civil tanto con operativos en contra de narcotraficantes hasta toques de queda. Si bien los operativos militares, en principio, ayudan a la eliminación de cuerpos policiacos corruptos, no se cuenta con alternativas de defensa local bien estructuradas

⁴⁵² Marcos Pablo Moloeznik, María Eugenia Suárez de Garay, 2012, *op. cit.* p. 122.

eficientes que tomen el control de la seguridad pública una vez que las fuerzas armadas se retiren.⁴⁵³

La rúbrica de la “militarización” abarca dos fenómenos separados pero interrelacionados: por un lado, la expansión de la misión de las fuerzas armadas del rol antinarcóticos hacia responsabilidades sobre el cumplimiento de la ley; por otro, la designación de personal militar (en actividad, con licencia o retirado) en puestos de carácter civil.⁴⁵⁴

Es así que debe plantearse un proceso de reforma y modernización en el ámbito castrense que permita el regreso a los cuarteles y la disminución de su grado de autonomía, preferentemente, bajo un mando civil que regule su actuación y desempeño.

Cuadro 2.

Aspectos para la Reforma Militar en México	
Redefinición de misiones y funciones de las fuerzas armadas	Contemplar la desmilitarización de la seguridad pública y de la seguridad interior y su gradual sustitución por otros instrumentos coercitivos del Estado, como los cuerpos de seguridad pública y la Policía Federal.
Fusión del sistema de defensa en una única secretaría de despacho	Bajo el mando de expertos civiles en una sola institución, llevar a cabo las labores de defensa y operaciones castrenses con el auxilio de la Armada y la Defensa. ⁴⁵⁵

⁴⁵³ El empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y procuración de justicia, ambas ajenas al mandato que les es natural, está directamente asociado a la neutralización de los liderazgos civiles capaces de encabezar y consolidar exitosas políticas públicas de seguridad.

Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. 2011. *Op. Cit...* P.p. 5-6.

⁴⁵⁴ Adrián Velázquez Ramírez. 2012. *Op. Cit...* P. 95.

⁴⁵⁵ El rezago en el control civil se acentúa por el hecho de que los secretarios de defensa y marina en México no son civiles, como ocurre en otros países, sino militares en activo con alto rango en la jerarquía castrense. Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. (CIEPAC), Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS). 2000. *Op. Cit...* P. 58.

<p>Centralización del comando, control, comunicaciones, sistemas computacionales e inteligencia</p>	<p>Esto servirá para responder a las viejas y nuevas amenazas para la seguridad nacional bajo esquemas de cooperación dentro de la comunidad de inteligencia y el medio castrense como su interrelación con fuerzas de seguridad pública a nivel nacional como internacional.</p>
<p>Creación del Estado Mayor Conjunto</p>	<p>Otorgarle prioridad al concepto “conjunto” como integración de la Armada, la Defensa y la Fuerza Aérea para las políticas, estrategias y líneas de acción en el sector defensa, incluyendo las maniobras y juegos de guerra; las operaciones; la logística; la formación y especialización de los cuadros, entre otros aspectos.</p>
<p>Incorporación de civiles a la estructura militar</p>	<p>Las fuerzas armadas deben adoptar una política de incorporación de civiles (académicos, analistas) expertos en temas de competencia castrense que permitan una visión más amplia y analítica sobre los diferentes temas objeto de la institución.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de Marcos Pablo Moloeznik Gruer, 2007, “Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México”, *El Cotidiano*, vol. 22, núm. 146, noviembre-diciembre, UAM Azcapotzalco, México, p. 107.

El Estado ha otorgado enormes concesiones al mando militar lo que supone un problema político-legal en cuanto a que operan de manera unilateral⁴⁵⁶ sin controles estrictos por parte del poder legislativo y judicial.⁴⁵⁷ Si a esto le aunamos la ausencia de un Estado Mayor Conjunto que permita llevar a cabo procesos de integración y doctrina entre la Armada y la Defensa estamos frente a una situación de desventaja como proceso logístico para la implementación de

⁴⁵⁶ En México son los propios uniformados los que establecen la política sectorial, al margen de cualquier intervención del poder político. Esto significa que gozan de gran autonomía relativa, ante la ausencia de la autoridad civil en asuntos de defensa.

Marcos Pablo Moloeznik Gruer. 2007. “Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México.” *El Cotidiano*, vol. 22, núm. 146, noviembre-diciembre. UAM Azcapotzalco. México. P. 103.

⁴⁵⁷ Se ha reiterado en diversas ocasiones la reforma del Código de Justicia Militar, de tal manera que la justicia civil esté en condiciones de juzgar los delitos cometidos por los militares en contra de la población civil.

Jorge Ceja Martínez. 2013. *Op. Cit...* P. 697.

estrategias efectivas contra el crimen organizado por parte de los cuerpos castrenses.⁴⁵⁸ Los militares están preparados para enfrentar condiciones de guerra en contra de enemigos externos llevando a cabo labores de defensa nacional o internos resguardando la seguridad interior con el objeto de proteger al Estado frente a amenazas que pongan en riesgo la continuidad del mismo bajo criterios de seguridad nacional que aseguren su permanencia, integridad y estabilidad.

En este sentido, el ejército juega un papel determinante en la seguridad pública, de acuerdo con lo estipulado en el Plan DN-II⁴⁵⁹, sustentado en el siguiente enfoque:

- La seguridad pública es un estado social que el gobierno otorga, no algo que construye, generando condiciones de seguridad que abarquen todos los ámbitos del desarrollo individual y comunitario. En este sentido garantizar la seguridad pública está entendido como reprimir cualquier acto que se desvíe de de la norma establecida, partiendo de supuestos de políticas de tolerancia cero.
- La inseguridad pública es percibida a partir de la comisión de delitos que atentan de modo directo contra bienes jurídicos como la vida, la libertad o el patrimonio, siendo estos los que más afectan a la individualidad pero los que menos dañan al ente social.
- El enfoque da prioridad al delito sin atender sus causas o indagar en éstas. Por ello a mayor delincuencia más policías. Las políticas de seguridad

⁴⁵⁸ Con ello nos referimos a la premisa discursiva que identifica gran parte de la violencia desplegada como un asunto privado entre los carteles de la droga ante el cual, el Estado, no obstante de estar en “guerra contra el narco”, enfoca su intervención a la mera contención de los daños colaterales.

Adrián Velázquez Ramírez. 2012 *Op. Cit...* P. 101.

⁴⁵⁹ De acuerdo con Benítez Manaut, el plan DN-II se ha elaborado ante amenazas que se perciben como de inminencia de ruptura del orden social o ruptura de la unidad nacional.

Jorge Luis Sierra Guzmán. 2003. “El enemigo interno: contrainsurgencia y fuerzas armadas en México.” Plaza y Valdés. P. 138.

pública no se ocupan de generar condiciones sociales que desfavorezcan la comisión de delitos. Se parte de un esquema funcionalista que atiende exclusivamente la conducta y utiliza mecanismos orientados a modificarla a partir del uso del aparato represivo.⁴⁶⁰

En el caso mexicano, la militarización ha sido una respuesta a las tensiones, disturbios y violencia interna que han llevado a cabo los grupos del crimen organizado poniendo en entredicho la paz social y el estado de derecho, condiciones que rebasan por mucho las capacidades reactivas y disuasivas de los cuerpos encargados de la seguridad pública. Es así que las fuerzas armadas, bajo los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, han desempeñado labores en el campo de la seguridad pública como activos de las fuerzas armadas, dentro de la policía federal y las policías municipales así como en la titularidad de las Secretarías de Seguridad Pública en el país.⁴⁶¹

Se debe llevar a cabo un debate serio entre la ciudadanía, académicos, agentes gubernamentales y elementos castrenses acerca del papel que las fuerzas armadas llevan a cabo en cuanto al combate a la delincuencia organizada así como de las labores de seguridad pública en el país que integre un marco de rendición de cuentas, transparencia en sus acciones y respeto irrestricto a los derechos humanos, políticos y civiles como parte del proceso de democratización que dio inicio con la llamada transición a la democracia en el año 2000. De esta misma forma, debe llevarse a cabo una reforma policial que genere elementos profesionales con una visión civilista, democrática y eficiente que recupere el respeto, confianza y reconocimiento por parte del ciudadano a partir de la

⁴⁶⁰ Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. (CIEPAC), Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS). 2000. *Op. Cit...* México. P. 87.

⁴⁶¹ Marcos Pablo Moloeznik; María Eugenia Suárez de Garay. 2012. *Op. Cit...* P. 126-141.

implementación de políticas públicas que permitan la construcción de comunidades seguras en los tres niveles de gobierno.

Es necesario integrar unidades de inteligencia financiera y de investigación patrimonial en las diversas entidades del país, en todas las policías federales y las fuerzas armadas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República. Deben intensificarse las relaciones interinstitucionales en la Fiscalía Especial para Delitos Electorales, en la PGR, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, el Servicio de Administración Tributaria en sinergia con los Servicios de Aduanas, el Comisionado Nacional de Seguridad, la Secretaría de la Función Pública, el Instituto Nacional de Migración, y otros.⁴⁶²

Deben privilegiarse estrategias de corte preventivo que permitan la construcción de acciones que generen condiciones de seguridad ciudadana como medida para prevenir los actos delictivos y la inclusión de grupos vulnerables en las filas del crimen organizado.

Debilidad de la institución policial

Para entender el proceso de militarización de las fuerzas de seguridad pública debemos entender la conformación y funcionamiento de los cuerpos policiacos en México. La policía en nuestro país funciona bajo un modelo descentralizado, esto es, no responde a un mando único sino que, dado el pacto federal y la figura del municipio, existen diferentes cuerpos policiacos que responden a cada uno de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y que integran dos tipos de fuerzas policiales. Por un lado, la preventiva integrada

⁴⁶² Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. 2011. *Op. Cit...* P. 30.

por la policía uniformada o administrativa y que opera en los tres niveles de gobierno y la judicial o ministerial que lleva a cabo funciones de investigación a nivel federal y estatal, misma que auxilia al ministerio público para la investigación y persecución de los actos criminales. Cabe apuntar que esta policía actúa exposta a la comisión de un delito.

Los cuerpos policiacos son una institución social encargada de la seguridad pública expresada en la aplicación de leyes, el mantenimiento del orden y tranquilidad públicas y la prevención, disuasión y resolución de los delitos velando por la integridad física de las personas así como de sus bienes y el goce de sus derechos apoyados en sus funciones a través de la administración de justicia penal para la impartición de penas a los actos criminales en contra de la ciudadanía.⁴⁶³

Cuadro 3.

Número de Efectivos Policiacos por Entidad Federativa en México 2014			
Entidad	Efectivos	Entidad	Efectivos
Aguascalientes.	2,718.	Morelos.	5,467.
Baja California.	8,090.	Nayarit.	3,376.
Baja California Sur.	2,789.	Nuevo León.	11,811.
Campeche.	1,946.	Oaxaca.	9,722.
Chiapas.	12,936.	Puebla.	11,333.
Chihuahua.	6,188.	Querétaro.	4,208.
Ciudad de México.	84,111.	Quintana Roo.	5,602.
Coahuila.	4,759.	San Luis Potosí.	7,540.
Colima.	2,240.	Sinaloa.	7,530.
Durango.	2,475.	Sonora.	4,553.
Guanajuato.	10,251.	Tabasco.	8,223.
Guerrero.	11,596.	Tamaulipas.	3,427.
Hidalgo.	7,151.	Tlaxcala.	2,636.
Jalisco.	18,231.	Veracruz.	16,534.
Estado de México.	73,361.	Yucatán.	5,819.
Michoacán.	8,917.	Zacatecas.	2,499.
Total Efectivos Policiales: 368,039.			

⁴⁶³ Marcos Pablo Moloeznik; María Eugenia Suárez de Garay. 2012. "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010). Frontera Norte, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre. El Colegio de la Frontera Norte. México. P. 127.

Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con corte al 30 de noviembre de 2014, disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/voces-estatales/voces-policias.php>

De acuerdo con el cuadro 3, la entidad con mayor personal policial en gobiernos estatales y municipales por entidad federativa es la capital del país con 84,111 seguida del Estado de México con 73,361 y las menores Campeche con 1,946 y Colima con 2,240 lo que nos habla de la diferencias nacionales en los índices de población por entidad federativa que requieren concentraciones diferentes de efectivos policiacos.

Cuadro 4.

Presupuesto Público Federal ejercido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México 2000-2016 (millones de pesos)	
Año	Monto
2000	7,060.6
2001	7,724.4
2002	4,501.6
2003	3,874.3
2004	4,656.6
2005	6,585.6
2006	6,678.0
2007	6,653.3
2008	8,056.9
2009	8,975.3
2010	8,861.4
2011	9,130.3
2012	9,503.1
2013	9,797.0
2014	10,150.5
2015	10,473.2
2016	9,087.8
Total	131,769.9

Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República, 2016, "4to. Informe de Gobierno 2015-2016, Anexo Estadístico", p. 13, disponible en https://framework-gb.cdn.gob.mx/cuartoinforme/4IG_Anexo_Estadistico_TGM_26_08_16_COMPLETO.pdf

A pesar del recurso humano y presupuestario en los cuadros 3 y 4, destinado a las labores de seguridad pública, la credibilidad de la policía se ve

minada por la debilidad de sus miembros al adolecer de integridad y profesionalismo para la consecución de sus actividades en favor de la ciudadanía.

Si bien la utilización del ejército en tareas de mantenimiento del orden social se llevaron a cabo de manera focalizada durante los gobiernos priistas, sobre todo con el ingreso de efectivos militares a la PFP en el sexenio de Ernesto Zedillo, el operativo México Seguro⁴⁶⁴ al final del sexenio de Vicente Fox y con una mayor contundencia y continuidad de los cuerpos castrenses en tareas de seguridad pública a partir de un amplio despliegue en el gobierno de Felipe Calderón en 2007 y de su continuidad en el gobierno de Enrique Peña Nieto a partir de 2012, las instituciones policiales en nuestro país se han caracterizado por el uso de la fuerza como herramienta de respuesta del sistema de seguridad pública como un problema sistémico donde no se respetan e implementan los marcos regulatorios en cuanto a la operacionalización de estos cuerpos que impongan límites al uso legítimo de la fuerza acorde a los principios legales y los marcos jurídicos bajo los cuales deben estar regidas sus acciones y que permitan generar no sólo protección a los derechos de la ciudadanía sino una operacionalización efectiva y eficaz en el combate de hechos delictivos que corresponden a su función.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Este operativo policial y militar tuvo como finalidad contener la violencia atribuida al narcotráfico, secuestradores y miembros del crimen organizado. Dio inicio el 13 de Junio de 2005 durante el gobierno de Vicente Fox, participando conjuntamente la Secretaría de Gobernación, la extinta Secretaría de Seguridad Pública (actualmente Comisión Nacional de Seguridad), Defensa, Marina, Secretaría de Hacienda y la Procuraduría General de la República (auxiliados para ello por la Agencia Federal de Investigaciones, hoy Policía Federal) en coordinación con los gobiernos de los estados.

⁴⁶⁵ El papel de las Fuerzas Armadas como garantes del orden desata un proceso especialmente complejo: impulsa las prerrogativas y autonomía militar; conduce a la corrupción y descomposición de la institución, especialmente por su cercanía con el narco, y dispara la violación de derechos humanos al estar a cargo de acciones represivas.

Rodolfo García Zamora; Humberto Márquez Covarrubias. 2013 *Op. Cit...* P. 20.

Cuadro 5.

Modelo policial y militarizado en México		
Categorías	Policial	Militarizado
Naturaleza	Civil	Militar
Jurisdicción territorial	Municipal/local	Nacional
Estructura institucional	Horizontal	Vertical
Proceso de toma de decisiones/organización	Descentralizado Organizaciones menores autónomas.	Centralizado Unidades bajo un sistema de comando, control y comunicaciones.
Relación con las autoridades públicas.	Débiles	Fuertes
Procedimientos/actuación	Preventivo/Disuasorio Seguridad Pública Se privilegia la negociación y conciliación. El policía no siempre actúa como un cuerpo adoptando decisiones que no siempre están respaldadas por órdenes generales siendo personalmente responsable de sus actos.	Represivo. Seguridad y defensa nacionales. Acción estratégica directa. La disciplina militar adiestra al soldado a actuar colectivamente como un cuerpo de manera automática y obligatoria respaldado por órdenes jerárquicas superiores.
Modelos de servicio	No utilización de armamento/armas de corto calibre. Prevención del delito, cumplimiento de la ley, dosificación del uso de la fuerza.	Fuerza letal/utilización de armas de alto calibre. Lógica amigo-enemigo, preparación para

		conflictos armados (guerra).
Funciones relevantes	Resolución de conflictos/información.	Orientación de Estado/servicios de inteligencia.
Prioridad	Compromiso con los ciudadanos	Compromiso con el Estado.
Apoyo social	Débil	Fuerte

Fuente: elaboración propia con datos de Marcos Pablo Moloeznik, 2013, "Organized crime, the militarization of public security, and the debate on the "new" police model in Mexico", 28 de enero. Springer Science+Business Media New York, p. 191, Marcos Pablo Moloeznik, María Eugenia Suárez de Garay, 2012, "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)", revista de *El Colegio de la Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre de 2012, pp. 125-126.

A partir de lo anterior podemos afirmar que el modelo policial en México no sólo es débil sino que se encuentra lejos de ser funcional al verse impedido de implementar las medidas necesarias para su profesionalización y consecución de sus fines, esto ha producido que se relegue a la policía de sus funciones transfiriendo su mando y operación a las fuerzas armadas.⁴⁶⁶

Cuadro 6.

Medidas a implementar en el modelo policial en México	
Adscripción al modelo de seguridad ciudadana.	Debe llevarse a cabo un cambio estructural en la relación del Estado con la sociedad a partir de la protección de las personas, respeto a los derechos humanos, ejercicio de la ciudadanía y participación social, solución pacífica de conflictos interpersonales y sociales, fortalecimiento de las instituciones y obtención de impactos durables en el mediano y largo plazos.
Adhesión a un modelo de prevención social de	Se deben llevar a cabo objetivos de cohesión social y de calidad de vida en ciudades y comunidades que no sólo se ocupen de la aplicación de políticas de

⁴⁶⁶ Ejemplo de ello es la actuación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) el cual no ha logrado canalizar propuestas, ejercer acciones basadas en los aprendizajes o consolidar consensos que integren a los tres niveles de gobierno y abonen al combate a la inseguridad así como a la implementación de políticas públicas efectivas.

Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. 2011, *op. cit.* pp. 5-6.

la violencia y la delincuencia.	disuasión de los actos delictivos sino de acciones relativas a la prevención de los mismos.
Asumir una perspectiva de derechos humanos.	Deben incorporarse los derechos humanos como eje transversal de la actividad policial a partir de su inclusión en la definición de objetivos y estándares de actuación así como en el desarrollo de instrumentos normativos y deontológicos.
Fortalecimiento de la política de transparencia y rendición de cuentas policial.	Creación de mecanismos democráticos y eficientes de rendición de cuentas y control como medio para lograr una mayor legitimidad y reconocimiento ciudadano.
Desmilitarización de los cuerpos policiacos.	La policía es una institución civil, por lo que debe desvincularse de la institución militar y acercarse a la sociedad civil, refundándose a partir de rescatar e implementar su esencia civilista y su capacidad para la resolución de los conflictos que aquejen a la ciudadanía.

Fuente: elaboración con datos de 2011, “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, *Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho, México, pp. 24-25.

Como podemos ver las labores policiacas no se llevan a cabo de manera adecuada de acuerdo con la información planteada en el cuadro 6 y que abonan a la desconfianza que el ciudadano tiene sobre los cuerpos policiacos sirviendo como excusa para la operación y militarización de las fuerzas de seguridad pública.

El ejercicio de la fuerza legítima para la protección y el mantenimiento del orden legal en una democracia, no es un acto de represión estatal, sino una dimensión necesaria e ineludible de las funciones del Estado, pero que tiene que ser correspondiente con la promoción y protección de los derechos humanos. Vale la pena repensar la presencia del ejército en las calles y, sobre todo, su indefinida permanencia como orquestador de la “guerra contra la delincuencia”. Con esta óptica sería importante recuperar los aparatos policiales, tanto federales, estatales y municipales, quienes sin duda deben ser objeto de un control político y democrático eficiente y no un instrumento sin estrategia plagado de

impunidad, como hasta ahora. Es inaceptable que las instituciones policiales lleven una vida autónoma fuera del control de las instituciones políticas y del Estado. Devolver al ejército a sus cuarteles, un trabajo policial eficiente y, sobre todo, el respeto por los derechos humanos constituyen indicadores del fortalecimiento del Estado y de la democracia. Sólo entonces se podrá hablar de un Estado de Derecho.⁴⁶⁷

El avance que ha tenido la delincuencia organizada a partir de actividades relacionadas con el narcotráfico han significado la pérdida de espacios en el territorio nacional y con mayor peso en determinadas entidades, como Michoacán, Tamaulipas, Veracruz, Guerrero, Jalisco, Durango, Chihuahua, Sinaloa, Baja California, así como en diversos municipios.⁴⁶⁸ Esto ha provocado que se busque restablecer la tranquilidad, el orden público y la paz social. Es bajo este contexto que se lleva a cabo la participación de las fuerzas armadas buscando recuperar la presencia del Estado ahí donde se ha perdido o se ve minada por el control de grupos criminales. Si bien podemos entender o aceptar la intervención de las fuerzas armadas⁴⁶⁹ basadas en cuestiones de excepcionalidad, no han arrojado los resultados esperados debido a causas como estrategias y tácticas operacionales mal implementadas, prolongación indefinida de su acción, asumir

⁴⁶⁷ Brisa Maya Solís. 2009. *op. cit...* México P. 77.

⁴⁶⁸ Tijuana, Chihuahua, Torreón, Durango, Gómez Palacio, Acapulco, Tepic, Monterrey, Culiacán, Mazatlán, San Fernando, Matamoros e Iguala por mencionar los más afectados.

⁴⁶⁹ La defensa de la patria representa la demanda más común a las fuerzas armadas a partir de la defensa del territorio, el espacio aéreo y las aguas territoriales nacionales ante una agresión externa así como a la defensa de las instituciones que garantizan el funcionamiento y la vida democrática del Estado. Acorde a ello las fuerzas armadas están llamadas a defender al Estado de agresiones internas que tuvieran por objetivo la destrucción y el derrocamiento de los ordenamientos políticos y administrativos así como la protección de espacios considerados para la supervivencia y desarrollo económico del Estado así como lo concerniente a la salvaguarda del orden público y la estabilidad interna.

Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. (CIEPAC), Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS). 2000. *Op. Cit...* México. P. 53.

tareas que no corresponden a su desempeño, violación a los derechos humanos,⁴⁷⁰ entre otros.

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

El 1 de diciembre de 2006, después de una contienda electoral muy cerrada, el candidato del Partido Acción Nacional, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se posiciona por encima del candidato de la izquierda Andrés Manuel López Obrador, asumiendo la presidencia de la República. El haber permanecido en segundo lugar en la mayoría de las encuestas previa a la elección y el estrecho margen con el que gana la elección movilizaron grandes cantidades de gente en la capital del país restándole legitimidad y produciendo un sinnúmero de cuestionamientos post-electorales.⁴⁷¹ Aunado a ello, el mandato presidencial del panista Vicente Fox Quesada hereda al presidente Calderón un país con problemas de seguridad ciudadana en cuanto a empleo, pobreza e inseguridad.

⁴⁷⁰ El Estado mexicano en vez de atender las causas estructurales de la inseguridad, ha utilizado el discurso de la seguridad pública para desatar una 'guerra' que justifique la adopción de medidas que violentan los derechos humanos.

Brisa Maya Solís. 2009. *Op. Cit...* México P. 74.

⁴⁷¹ El candidato por el Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón Hinojosa obtiene 14,916.927 votos (35.90%), frente a la Coalición por el Bien de Todos, formada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia (a partir de 2011 Partido Movimiento Ciudadano), en el cual su candidato fue Andrés Manuel López Obrador contabilizó 14,683.096 votos (35.33%).

Instituto Federal Electoral. 2006. "Declaración de validez y constancias de mayoría de las elecciones federales." P. 72. Disponible en: http://www.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html

Cuadro 7.

Presupuesto Público Federal para el Sistema de Seguridad Pública en México por ramos 1999-2006. (Millones de Pesos)										
Ramo	Abreviación	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999-2006
Poder Judicial de la Federación.	PJF	6,492.3	9,102.1	13,920.7	15,414.4	17,896.4	19,471.8	21,037.6	23,389.3	126,724.6
Procuraduría General de la República.	PGR.	4,226.4	4,250.0	5,451.1	6,991.8	5,891.5	7,451.4	8,057.2	9,450.2	51,769.6
Secretaría de Seguridad Pública.	SSP.	X	X	5,156.8	6,389.1	5,698.6	6,353.4	6,986.5	9,242.3	39,826.7
Aportaciones Federales.	Ramo 33. (FASP)	4,715.0	5,213.9	5,786.4	3,210.0	2,733.0	3,500.0	5,000.0	5,000.0	35,158.3
Secretaría de la Defensa Nacional.	SEDENA.	1,449.8	548.3	819.8	1,614.8	1,400.9	1,166.9	1,396.0	1,439.8	9,836.3
Secretaría de Gobernación.	SEGOB.	3,000.3	4,583.0	98.7	299.1	109.0	117.2	143.0	177.5	8,527.8
Secretaría de Marina.	SEMAR.	90.0	250.0	250.0	250.0	319.8	274.4	108.4	125.2	1,667.8
Total.		19,973.8	23,947.3	31,483.5	34,169.2	34,049.2	38,335.1	42,728.7	48,824.3	273,511.1

Fuente: elaboración con datos de Marcial Reyes Tépac, 2006, "Indicadores delictivos por estados y el presupuesto público federal que la Federación asigna a las entidades federativas para seguridad pública 1999-2006", Cámara de Diputados LIX Legislatura, Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Economía, p. 13.

De acuerdo con el cuadro 7, año con año se llevó a cabo un incremento en el presupuesto destinado a las labores de seguridad en las instituciones encargadas de procurarla, así como en el Ramo 33, correspondiente al Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) que se distribuye en las entidades federativas como apoyo para llevar a cabo labores de seguridad pública. Sin embargo, como vemos en la gráfica 1, este aumento no significó una disminución sustantiva en cuanto a la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes aunque sí una constante durante el sexenio y un repunte en los dos último años de la gestión. Esto indica que aún a pesar del aumento de presupuesto en el rubro de seguridad no significó una disminución de los índices delictivos.

Gráfica 1.

Fuente: elaboración propia con datos de El Banco Mundial, 2016, “Homicidios intencionales (por cada 100,000 habitantes), disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=MX&view=chart>; Presidencia de la República, 2007, “1er. Informe de gobierno Felipe Calderón Hinojosa. Promoción del empleo y la paz laboral”, disponible en http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/2.5_PROMOCION_DEL_EMPLEO_Y_LA_PAZ_LABORAL/index.html; CONEVAL, 2009, “Evolución de la pobreza en México”, disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/Evoluci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%2030%20JUL%2009%20CONEVAL.pdf>

Los datos de la gráfica 1 no son muy alentadores en cuanto a las tasas de pobreza y empleo. En la primera, si bien se aprecia una reducción sigue siendo una cifra alta en cuanto a la población nacional. La situación del empleo es igualmente preocupante al observar que las oportunidades laborales decrecieron durante el periodo sexenal de Fox.

Es bajo estas condiciones que, a los pocos días de asumir el cargo, Felipe Calderón convoca a una cruzada contra el crimen haciendo pública su declaración de guerra contra el narcotráfico, misma que implicó el despliegue de las fuerzas armadas para el combate a los grupos del crimen organizado, así como tomar el control de la seguridad pública en gran parte del país a través de un proceso de militarización de los cuerpos policíacos a partir de una estrategia

basada en el combate frontal al crimen organizado mediante la implementación de diversos operativos conducidos principalmente por las fuerzas castrenses y la policía federal convirtiendo así al territorio nacional en un escenario de guerra.⁴⁷² Es a partir del inicio de su gestión que el crimen organizado y sus acciones ocupan un lugar preponderante en la agenda política institucional que llevaron a la presentación de diversas iniciativas y reformas legislativas que privilegiaron la ejecución de medidas reactivas y no preventivas en materia de seguridad pública.

Estrategia de Seguridad

El 1 de diciembre de 2006, en el discurso pronunciado en el auditorio nacional en la ciudad de México después de rendir protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón se compromete a respetar el mandato que por Ley le ha sido conferido respetando la Constitución y las leyes que de ella emanen, fomentando el diálogo político y las demandas por los derechos sociales y políticos de los ciudadanos sin distinciones partidistas apoyándose en las distintas instituciones gubernamentales que para tal fin fueron creadas.

Calderón anunció que para enfrentar los distintos problemas que tendrá su gobierno es necesario realizar cambios en las instituciones y las políticas públicas y advierte que el restablecer la seguridad no será fácil ni rápido y que costará

⁴⁷² Se ha señalado que ante su falta de legitimidad y temor frente a las posibles reacciones populares, Calderón quiso arroparse de las fuerzas armadas, imponer su autoridad e iniciar una “guerra” como un mecanismo para sumar adhesiones a su causa y, de paso, para intimidar a los movimientos sociales pro-democráticos. Jorge Ceja Martínez. 2013. *Op. Cit...* P. 684.

dinero y vidas humanas, sin embargo valdrá la pena para poner fin a la impunidad de los delincuentes que amenazan a la ciudadanía. Así, lleva a cabo un balance en el cual la delincuencia:

[...] pretende atemorizar e inmovilizar a la sociedad y al gobierno; la inseguridad pública amenaza a todos y se ha convertido en el principal problema de estados, ciudades y regiones enteras. Una de las tres prioridades que voy a encabezar en mi gobierno es la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad; las instituciones responsables de la seguridad pública requieren transformaciones profundas para incrementar sustancialmente su eficacia[...]instruyo al Procurador General de la República y al Gabinete de Seguridad Nacional a que en un plazo no mayor de 90 días presenten un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia. Para ordenar depurar y fortalecer nuestros cuerpos policíacos para crear cuanto antes un sistema único de información criminal que nos permita poner los más sofisticados avances tecnológicos a la defensa de nuestras familias y ordeno a los secretarios de Marina y de Defensa a redoblar el esfuerzo para garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interés.⁴⁷³

Como se verá en el desarrollo de este apartado, la estrategia del presidente está basada en una declaración de guerra que encuentra su fundamento en diferentes ordenamientos legales donde el combate al crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia dejan de ser un problema de seguridad pública transformándose en una amenaza a la seguridad nacional y por tanto a integrarse a la agenda de gobierno como asunto principal. La estrategia y falla del presidente Calderón fue de origen al no contar con un diagnóstico acertado y completo a nivel municipal, estatal y federal en cuanto a políticas públicas, así como de los

⁴⁷³ El Universal. 2006. "Presidente Calderón. Discurso completo en el auditorio." 1 de diciembre. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/391513.html>

grupos del crimen organizado tanto en sus estructuras como en el control ejercido por ello en el territorio nacional. La utilización del ejército como agentes encargados de recuperar las condiciones de seguridad, así como suplir labores de seguridad pública, que no corresponden a sus funciones, se suman a la serie de desaciertos llevados a cabo dentro de la estrategia de seguridad ejecutada por su gobierno.

Fundamentos legales de las Fuerzas Armadas y los cuerpos encargados de la seguridad pública para el combate al crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia.

Resulta pertinente evaluar el sustento jurídico y constitucional bajo el cual las Fuerzas Armadas se encuentran facultadas para auxiliar a las autoridades civiles así como llevar a cabo labores de seguridad interior.

Las Fuerzas Armadas en México están formadas por ciudadanos. El artículo 35 constitucional establece en el párrafo IV que son derechos del ciudadano “Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes.”⁴⁷⁴ El artículo 89 constitucional establece como parte de las facultades y obligaciones del presidente: “VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; VII. Disponer de la Guardia Nacional para

⁴⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 35, párrafo IV.” Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.”⁴⁷⁵

El artículo 73 establece que el Congreso tiene la facultad de:

XIV. levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio; XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a las entidades federativas la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.⁴⁷⁶

La guardia Nacional está concebida así como un cuerpo de ciudadanos armados que garanticen la vida republicana en los Estados por lo que una de las obligaciones de los mexicanos es alistarse y servir en ella como lo establece el artículo 31 constitucional fracción III, son obligaciones de los mexicanos “Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior.”⁴⁷⁷ A este respecto el artículo 76, fracción IV establece que es facultad del Senado “Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la

⁴⁷⁵ La fracción cuarta del artículo 76 constitucional establece que es facultad exclusiva del Senado: Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 79, Fracción IV; Artículo 89. Fracciones VI y VII” Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

⁴⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 73.Fracción XIV y XV.” Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 2016. Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

⁴⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 31.Fracción III.” Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.”⁴⁷⁸

Dado que la República está formada por la unión de estados soberanos, las fuerzas armadas federales sólo pueden actuar en las entidades federativas bajo ciertos supuestos como los marcados en el artículo 119 constitucional en el cual “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.”⁴⁷⁹ A partir del papel de las Fuerzas Armadas y las atribuciones del presidente, pueden llevarse a cabo medidas excepcionales de suspensión de derechos contenidas en el artículo 29 Constitucional, el cual establece que:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para

⁴⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 76.Fracción IV.” Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

⁴⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 119.” Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.⁴⁸⁰

Este artículo establece la suspensión de derechos por parte del poder ejecutivo y que “la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.”⁴⁸¹

El artículo 129 constitucional establece las funciones que las Fuerzas Armadas deban llevar a cabo en tiempos de paz.

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.⁴⁸²

Dado que el país se encuentra en un estado de paz respecto de ataques del exterior o condiciones de conflicto armado interno se esperaría que las fuerzas armadas no tomaran parte en el combate al crimen organizado. Sin embargo, al incorporar el narcotráfico en la agenda gubernamental como amenaza a la seguridad nacional, así como la participación de las fuerzas armadas contra los grupos criminales, las fuerzas armadas requerían legitimar su acciones como

⁴⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 29.” Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

⁴⁸¹ *Idem.*

⁴⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 129.” Diario Oficial de la Federación, 15 de julio de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

auxiliares en la seguridad pública y combate al crimen organizado, misma que se lleva a cabo a partir de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en marzo de 1996 en la cual:

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materia de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁴⁸³, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.⁴⁸⁴

⁴⁸³ Ambos artículos hacen referencia a Organizar, administrar y preparar el Ejército y la Fuerza Aérea y la Armada.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2016. “Artículos 29, fracción I y Artículo 30, fracción I.” Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_180716.pdf

⁴⁸⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1996. “Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la constitución).” Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Marzo de 1996. Novena Época, P. 350. Tesis. P. XXIX/96 Pleno, Tesis Aislada (Constitucional) 819511. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=819511&Clase=DetalleTesisBL>

Estas disposiciones constitucionales, así como las disposiciones contenidas en la Ley de la Administración Pública Federal fundamentan y legitiman la intervención de las Fuerzas Armadas en el auxilio para las actividades de seguridad pública así como de combate al crimen organizado entendido como factor de estabilidad interna. En este sentido se requiere una revisión de los programas gubernamentales e institucionales mediante los cuales se legitima la operatividad de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad en el combate al crimen organizado como amenaza a la seguridad nacional así como las acciones para el resguardo de la misma.

El Programa de Seguridad Nacional 2009-2012 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

La lucha en contra del crimen organizado bajo el gobierno de Felipe Calderón se inserta en la agenda de gobierno como aspecto prioritario catalogándolo como una amenaza a la seguridad nacional siendo el Consejo de Seguridad Nacional⁴⁸⁵ el encargado de generar acciones para su combate. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el apartado referente al crimen organizado, califica el combate al narcotráfico como manifestación de la

⁴⁸⁵ El Consejo de Seguridad Nacional está integrado por el Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá, El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo quien es el responsable de promover su coordinación y funcionamiento. Asimismo, está integrado por las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina Armada de México, Relaciones Exteriores, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, así como la Comisión Nacional de Seguridad (antes Seguridad Pública), la Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 2016. "Sistema de Seguridad Nacional." Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snSistemaSN.html>

delincuencia organizada, como amenaza a la seguridad nacional y justifica la colaboración de las fuerzas armadas para su lucha.

No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia. Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico. [...] El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional. Los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que [...] supera al de los cuerpos policiacos encargados de combatirlo y de prevenir delitos asociados a dicha actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha.⁴⁸⁶

Como apunta Juan Carlos Montero: la política de seguridad nacional se considera como una “política de Estado”, lo cual implica el ejercicio de la “razón de Estado” para la preservación de éste en un entorno institucional que obliga a que el gobierno actúe con apego estricto a la ley, eficiencia y legitimidad.⁴⁸⁷ Así al ser considerado el narcotráfico una amenaza a la seguridad nacional, y los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional las instancias encargadas para su

⁴⁸⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. “Eje 1. Estado de derecho y Seguridad. 1.4. Crimen Organizado.” Poder Ejecutivo Federal. P. 58.

⁴⁸⁷ Juan Carlos Montero. 2012. *Op. Cit...* P. 11.

combate,⁴⁸⁸ requería políticas en la materia, mismas que se encuentran en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 el cual tiene como objetivo:

[...] mantener la integridad del Estado Mexicano y, por tanto, de aquellos elementos que dan lugar a su existencia; actuar para mantener la estabilidad del mismo, y trabajar para asegurar las condiciones que hacen factible su permanencia en el tiempo. [...] La Seguridad Nacional supone mantener vigentes la soberanía e independencia de la nación y la defensa del territorio; emprender acciones para garantizar la unidad nacional, mantener incólume el orden constitucional, construir instituciones democráticas de gobierno y preservar la democracia fundada en el desarrollo político, social y económico del país y de sus habitantes.⁴⁸⁹

Como se aprecia en el cuadro del Anexo 1, el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el cual incluye, a la vez que temas puntuales sobre seguridad nacional, un enfoque de tipo policial para el combate al crimen organizado en los tres órdenes de gobierno, así como una propuesta de mando único policial que supliera las deficiencias en cuanto a operatividad, corrupción y presupuesto; ambas no se llevaron a cabo al tomar los cuerpos castrenses el control de la seguridad pública minando aún más la autoridad policial. En materia de inteligencia se propone el establecimiento de la Plataforma México,⁴⁹⁰ como sistema de información e inteligencia homologado en los tres niveles de gobierno, se justifica el combate

⁴⁸⁸ Pese a que la política de seguridad nacional amplía el número de dependencias gubernamentales que participan en su diseño y aplicación como parte del Consejo de Seguridad Nacional, la Secretaría de Hacienda también debió jugar un papel determinante en la política, específicamente en el combate del lavado de dinero apareciendo la disposición y obligación de colaborar con las dependencias encargadas de la seguridad. Juan Carlos Montero. 2012. *Op. Cit...* P. 22

⁴⁸⁹ Diario Oficial de la Federación. 20 de agosto de 2009. "Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012." Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009

⁴⁹⁰ La Plataforma México es el objeto de estudio del presente trabajo de tesis y sobre el cual se profundizará acerca de su origen, implementación y eficiencia en el capítulo correspondiente a su estudio.

al crimen organizado, en la modalidad de narcotráfico, aplicando la fuerza del Estado por medio de las Fuerzas Armadas mientras que el respeto a los derechos humanos fue un tema central de insatisfacción ciudadana toda vez que estos se vulneraron sistemáticamente a la población en general. Finalmente en lo concerniente a la seguridad nacional se delinean en ambos casos las estrategias a seguir, apoyándose en el mando militar bajo un discurso que deja ver el carácter que se le otorga al narcotráfico como “enemigo” para justificar la “guerra” contra el mismo.

Programas sectoriales de las Fuerzas Armadas 2007-2012

Del mismo modo que las políticas en materia de seguridad nacional se especifican en el Programa de Seguridad Nacional 2009-2012 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, las fuerzas armadas, como institución encargada de llevar a cabo el combate al narcotráfico y el crimen organizado y apoyar acciones de seguridad pública, basa su accionar en dos programas:

Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012, el cual:

Especifica los objetivos, estrategias y líneas de acción que realizarán el Ejército y Fuerza Aérea para cumplir con sus misiones de Defensa Nacional y a la vez, constituir un sólido apoyo a la política del Estado Mexicano, mediante la coordinación y cooperación con otras dependencias, en actividades relacionadas con el mantenimiento del orden interno, combate al narcotráfico y a la

delincuencia organizada, seguridad pública, auxilio a la población civil y otras que tiendan al progreso del país.⁴⁹¹

Programa Sectorial de la Marina 2007-2012, el cual a su vez:

Tiene el propósito de participar con mayor eficacia en las políticas de seguridad establecidas por el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, con el compromiso de dar un combate frontal a la delincuencia y a la inseguridad, así como proteger la vida, el patrimonio, la integridad de los mexicanos y contribuir al desarrollo del país.⁴⁹²

Ambos programas sectoriales se encuentran sujetos a las previsiones contenidas en el plan nacional de desarrollo 2007-2012 y fundamentados en los objetivos nacionales, ejes rectores y objetivos de política pública para regir el desempeño de las actividades de las Secretarías de la Defensa y de la Marina. De acuerdo con la información del cuadro del Anexo 2, ninguno de los dos programas sectoriales muestra claramente la magnitud del crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia, por lo que se infiere una falla en el diagnóstico para atacar el problema al estar planteados en términos generales y no específicos. Ambos programas justifican en sus objetivos el mantener personal militar a cargo de las acciones de seguridad pública, en específico el Plan Sectorial de la Defensa. Se menciona de igual manera el respeto a los derechos humanos por parte de las fuerzas castrenses, mismo que estuvo lejos de llevarse a cabo. Si bien ambos programas establecen la cooperación interinstitucional

⁴⁹¹ Diario Oficial de la Federación. 24 de enero de 2008. "Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012." Disponible en: dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5028910

⁴⁹² Diario Oficial de la Federación. 21 de enero de 2008. "Programa Sectorial de Marina 2007-2012." Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028755&fecha=21/01/2008

entre ambas secretarías y fuerzas policiales en los tres órdenes de gobierno esto estuvo también lejos de realizarse.

Los indicadores del Programa Sectorial de la Defensa no muestran la cantidad de superficie total cultivada que permita una cifra sobre el estimado de 70% que se busca erradicar, así como no hay una base estimada de la capacidad económica del narcotráfico. Es por ello que no es posible determinar si las acciones destinadas a tales efectos son significativas en términos cuantitativos o no. El Plan Sectorial de la Marina tiene como finalidad colaborar en el combate al crimen organizado más no así delinear estrategias concretas y planes de acción para tal fin. En cuanto al indicador evalúa el desempeño de la dependencia y propone una meta clara sin exponer cuáles son los resultados que se esperan a partir de esas acciones operativas.

Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012

Si bien hemos visto como las fuerzas armadas a través de distintos programas fueron la parte vital del combate al crimen organizado bajo la premisa de ser una amenaza a la seguridad nacional, no debemos dejar de lado el tema de la seguridad pública a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública en el gobierno de Felipe Calderón, que:

[...] ha hecho de la premisa “proteger y servir” su misión institucional, articulada en dos dimensiones: la de las personas, que esperan ser protegidas en su integridad física, sus derechos y sus bienes; y la de la sociedad, salvaguardando las libertades, el orden y la paz públicos. Al cumplimiento de esta misión institucional está dirigido el desempeño de la Secretaría de Seguridad Pública, con acciones policiales y no policiales en distintos planos:

coordinación con otras instituciones federales, tanto para combatir a la delincuencia como para corregir condiciones sociales que han dado origen a conductas proclives a la comisión de delitos y han alterado las relaciones de convivencia y respeto en la comunidad, la colaboración con los órdenes de gobierno estatal y municipal, con los que comparte la responsabilidad constitucional de la seguridad pública en el país, la vinculación estrecha con la sociedad, para escucharla, atender de cerca sus necesidades y recuperar su confianza, por el apego estricto a la misión institucional.⁴⁹³

La revisión del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, es importante pues, como se puede ver en el cuadro del anexo 3, es el único que hace un diagnóstico sobre el estado que guardan las corporaciones policiales y las necesidades que enfrentan para llevar a cabo las labores de seguridad pública. Se hace un balance de como las capacidades de investigación no están a la altura de las circunstancias y por tanto el rebase que los fenómenos delictivos tienen dentro de las funciones policiales lo que produce el desencanto con sus funciones de la ciudadanía. Reconoce la falla que existe en la cooperación dentro de los tres órdenes de gobierno así como la falta de un sistema de información e inteligencia que permita una homologación de informes para la persecución de los delitos. El compromiso de implementación de la Plataforma México es un avance sustantivo como medida para vincular las bases de datos en los tres niveles de gobierno y una mejor coordinación entre los mismos. Subraya las fallas en el sistema penal a partir del abuso en la prisión preventiva y lo que ello significa en cuanto a una sobrepoblación en las prisiones así como el manejo de las mismas. Dentro de este esquema se hace un balance acerca de los problemas que la corrupción produce

⁴⁹³ Diario Oficial de la Federación. 28 de Enero de 2008. "Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012." Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/comunicacion/archivo-historico/pnrctcc-2008-2012/temas-2012/programas-sectoriales/senixio-2007-2012.html>

en la función de los agentes encargados de la seguridad pública y cómo los criminales han aprovechado esto para su beneficio y hace un balance sobre los principales problemas de seguridad ciudadana que aquejan a la población y que son causales para el desarrollo de actividades delictivas.

Esto por sí mismo parecería un diagnóstico efectivo de las deficiencias que permeaban entonces al sistema de seguridad pública, sin embargo no deja de resultar curioso el que se mencione que la transformación será de largo plazo y se apoyará la seguridad pública en la cooperación con otras dependencias federales para el fortalecimiento de las labores de seguridad pública abriendo el espacio para que las fuerzas militares tomaran parte fundamental en los mandos policiales. El proponer un cambio hacia un sistema de mando único es importante de tener en cuenta ya que esto traería como consecuencia la concentración de poder en una sola dependencia produciendo la centralización y dependencia de los gobiernos estatales en lugar de apostar por la profesionalización de los mismos. En cuanto a los indicadores, al igual que los otros programas sectoriales, no es posible determinar el alcance efectivo que se espera de ellos pues no exponen las cifras mediante las cuales se está esperando un resultado diferente.⁴⁹⁴

En todos los programas que se han revisado como parte de la estrategia del gobierno de Calderón contra el crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia, subyace la interrogante en cuanto a si su combate es un asunto de seguridad nacional o de seguridad pública. Tanto el Plan Nacional de Desarrollo, como los programas sectoriales y los programas de seguridad pública mezclan sus funciones y atribuciones creando un desfase operativo y de responsabilidades que significaron la falla en la estrategia de seguridad. Como expone Eduardo

⁴⁹⁴ En cuanto a los indicadores relativos a la Plataforma México, como herramienta nueva entonces, no contaba con registros que pudieran permitir una comparación gradual de sus resultados. Sin embargo, su eficiencia y operatividad la examinaremos a detalle en el capítulo correspondiente de esta tesis.

Guerrero Gutiérrez, el gobierno del presidente Calderón tuvo dos aciertos: el primero posicionar en la agenda de gobierno el problema del crimen organizado como asunto central, lo que significó ponderar la amenaza que estos grupos significaban para el país. Segundo impulsar políticas y estrategias para su combate que si bien no ofreció resultados en el corto plazo pudo haber funcionado como plataforma para el impulso de políticas públicas en la materia en futuros gobierno a partir de diagnósticos basados en las fallas y los resultados de la lucha contra los grupos del crimen organizado.

El gobierno federal falló en dos temas cruciales: el diagnóstico del mal y el método para combatirlo. El gobierno supuso equivocadamente que las organizaciones criminales no tendrían capacidad para reaccionar ante el asedio gubernamental. El gobierno creyó que él mismo estaba en condiciones de iniciar la guerra en enero de 2007. Un diagnóstico defectuoso condujo a métodos inadecuados.⁴⁹⁵ Precisamente el diagnóstico y los métodos que produjeron la falla en la estrategia de seguridad del presidente Calderón, y que llevaron a un aumento exponencial de la violencia, así como al aumento en las tasas de homicidios y al aumento del presupuesto destinado a las tareas de seguridad, sin que esto redujera los índices de criminalidad, es lo que analizaremos a continuación.

⁴⁹⁵ Eduardo Guerrero Gutiérrez. 2010. "Cómo reducir la violencia en México." Revista Nexos. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13997>

La estrategia fallida en seguridad

Si bien el diagnóstico y por lo tanto el método en la estrategia contra el crimen organizado implementados en el gobierno de Felipe Calderón no fueron los adecuados como lo analizaremos a continuación, una falla fundamental reside en la conceptualización que sobre el término seguridad se llevó a cabo.

El gobierno de Calderón a partir de la utilización del ejército en las tareas de seguridad pública y seguridad nacional termina por integrar ambos conceptos en este último al centrar su lucha en contra del crimen organizado, en específico del narcotráfico, en ambos planos. Así la conceptualización de la seguridad en el sexenio de Calderón estará centrada bajo nociones de defensa militar que, de acuerdo con lo planteado por Barry Buzan en el capítulo I de la presente investigación, es una visión limitada que deja de lado la seguridad en plano multidimensional acorde a la interdependencia que entre estados se lleva a cabo que incluya a la vez un carácter político, social y económico.⁴⁹⁶

Esto es, al tomar el control las fuerzas armadas de las labores de seguridad pública, mismas que corresponden a los cuerpos policiacos en los tres ordenes de gobierno, se transforma la seguridad pública en la procuración de seguridad nacional en cuanto es una misión correspondiente a los cuerpos castrenses como garantes de la defensa de la soberanía y el territorio y que no debe confundirse (como se hace hasta hoy) con la seguridad interior, entendida ésta como “una función del Estado mexicano que abona a la Seguridad Nacional, tendiente a garantizar el mantenimiento del orden constitucional, el estado de derecho y la

⁴⁹⁶ Ximena Cujabante. 2009. “La seguridad internacional: evolución de un concepto.” *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 4, núm. 2, julio-diciembre. P. 103

governabilidad democrática”⁴⁹⁷ funciones que en el Plan Nacional de Desarrollo se confiere a las Fuerzas Armadas “recuperar la normalidad en el respeto a la ley y la convivencia social ordenada requiere que el Estado emplee los recursos con los que cuenta para combatir al narcotráfico, y la participación de las Fuerzas Armadas es uno de los más valiosos.”⁴⁹⁸

México debe contar con claridad conceptual en cuanto a la terminología utilizada en el terreno de la seguridad que permita generar diagnósticos y la clarificación de objetivos y estrategias que posibiliten la operativización eficiente de los cuerpos encargados de procurar seguridad, así como la profesionalización de los mismos que abone a una colaboración interinstitucional eficiente y no al relevo de funciones entre dependencias.

Operativos Conjuntos 2006-2008

A partir del año 2000 en el contexto de la transición a la democracia y roto el pacto institucional que mantenía el partido del régimen con el crimen organizado da inicio el combate frontal contra el crimen organizado determinándose así las políticas públicas en materia de seguridad. Si bien una característica de lo anterior es la entrada en operación del programa México Seguro en el último año del gobierno de Vicente Fox Quesada, es bajo la

⁴⁹⁷ La participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interior no es nueva en México. De hecho, puede decirse que desde al menos la primera mitad del siglo XX, las Fuerzas Armadas han estado involucradas en funciones que, en principio, competen a otros órganos de carácter civil del Estado Mexicano. Christian J. Ehrlich. 2016. “Ley de Seguridad Interior en México: breve análisis y perspectivas.” Disponible en: <https://mxsecurity.wordpress.com/2016/09/30/ley-de-seguridad-interior-en-mexico-breve-analisis-y-perspectivas/>

⁴⁹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. “Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad.” México. P. 67.

administración de Felipe Calderón que se magnifica el combate a las bandas del crimen organizado apoyado en un discurso donde los cárteles del narcotráfico son el enemigo a vencer bajo una estrategia de guerra convirtiéndose así en una prioridad para el gobierno federal encomendando desde el inicio de su administración a los titulares de las secretarías de Gobernación, Marina, Defensa, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República el combate al crimen organizado considerándolo como una política de resguardo a la seguridad nacional.⁴⁹⁹

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 delinea la estrategia a utilizar contra los grupos del crimen organizado y del narcotráfico en cuanto a recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y el crimen organizado.

Aplicar la fuerza del Estado en el marco de la ley para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas. El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México para poner a su alcance los avances de la tecnología de la información. Mediante esta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país y específicamente en el combate al crimen organizado.⁵⁰⁰

El 11 de diciembre de 2006, el Secretario de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña, junto a los secretarios de la SEDENA y la SEMAR, Seguridad Pública y la PGR, anuncia el inicio del Operativo Conjunto Michoacán, en el

⁴⁹⁹ Juan Carlos Montero. 2012. *Op. Cit...* P. 13.

⁵⁰⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. "Eje 1. Estado de derecho y Seguridad. Estrategia 8.1." Poder Ejecutivo Federal. P. 59.

cual “participaron 4,260 soldados, 246 vehículos y 46 aviones, con la misión de detener los flujos del tráfico de estupefacientes y destruir plantaciones ilícitas”⁵⁰¹ teniendo como objetivo el que la incursión de las fuerzas armadas y la policía federal resolvieran los problemas de inseguridad y violencia que acechaban al estado producto de la presencia del crimen organizado y su disputa por el territorio.⁵⁰²

El dos de enero de 2007 el gobierno federal lanza el Operativo Conjunto Baja California, también llamado Operativo Tijuana, bajo un esquema similar al implementado en Michoacán enviando 2,620 integrantes del ejército, 162 de la Secretaría de Marina, 514 de la Agencia Federal de Investigación (AFI) y la Policía Federal Preventiva con el objetivo de intercambiar información en tiempo real, ejecutar órdenes de aprehensión y reaprehensión, identificar el modus operandi, las estructuras criminales, evitar la violencia y comisión de delitos,⁵⁰³ cerrar las rutas del narcotráfico así como la instalación de retenes en puntos estratégicos de la ciudad.⁵⁰⁴ En enero de 2007 el gobierno anuncia el Operativo Conjunto Guerrero igualmente con el objetivo de combatir el tráfico de drogas centrando su atención en Acapulco y las regiones de la Costa Grande⁵⁰⁵ y Tierra Caliente,⁵⁰⁶ destinando para tal efecto 7,600 elementos de la Armada, Defensa,

⁵⁰¹ Brisa Maya Solís. 2009. *Op. Cit...* P. 75.

⁵⁰² El Operativo Conjunto Michoacán marcó un punto de inflexión tanto en la administración del presidente Calderón como en la totalidad de su estrategia. Los operativos conjuntos se convirtieron una de las principales respuestas ante los estallidos de violencia en los estados desde ese momento. Estos operativos se utilizaron como medida reactiva y de mediano plazo para “contener” la violencia del crimen organizado en estados como Tamaulipas, Nuevo León, Guerrero, Michoacán, Veracruz, Baja California, Chihuahua, Durango y Coahuila. Lorena Becerra, Mariana Meza. 2015. “Fracasos en la estrategia de seguridad.” CIDAC. Septiembre. P. 1-3.

⁵⁰³ Andrea Merlos, María de la Luz González. 2007. “Amplian a Tijuana operativo antinarco.” Periódico El Universal. 03 de Enero. México. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/397825.html>

⁵⁰⁴ Brisa Maya Solís. 2009. *Op. Cit...* P. 76.

⁵⁰⁵ La región de Costa Grande en Guerrero está formado por ocho municipios: Atoyac de Álvarez, Benito Juárez, Coahuayutla de José María Izazaga, Coyuca de Benítez, La Unión de Isidro Montes de Oca, Petatlán, Técpan de Galeana, Zihuatanejo de Azueta.

⁵⁰⁶ La región de Tierra Caliente en Guerrero está conformada por diez municipios: Ajuchitán del Progreso, Arcelia, Coyuca de Catalán, Cutzamala de Pinzón, Pungarabato, San Miguel Totolapan, Tlalchapa, Tlapehuala, Zirándaro.

Fuerza Aérea y Policía Federal Preventiva.⁵⁰⁷ El 7 de enero el gobierno implementa el Operativo Sierra Madre en el llamado Triángulo Dorado (Chihuahua, Durango y Sinaloa) al cual se enviaron 9,054 elementos⁵⁰⁸ desarrollando acciones conjuntas para el combate al narcotráfico.

Al año siguiente, el 27 marzo de 2008, el Secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño anuncia la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua (también llamado Operación Conjunta Juárez) contra la delincuencia organizada y el narcotráfico participando 2,026 militares, 425 agentes federales y ministerios públicos del fuero federal.⁵⁰⁹ Cabe apuntar que este operativo se caracteriza por realizar patrullajes militares en las calles así como por ser el primero en sustituir al titular de la Secretaría de Seguridad Pública de Ciudad Juárez por un mando militar.⁵¹⁰

Cuadro 8.

Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes y homicidios dolosos registrados ente las agencias del ministerio público en las entidades federativas en México objeto de la implementación de operativos conjuntos de seguridad periodo 2006-2008						
Estados	Tasa de homicidios			Homicidios dolosos		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Baja California	14.79	11.56	33.35	483	511	853
Chihuahua	18.10	14.37	76.31	593	617	1,414
Durango	11.04	9.56	26.03	112	250	430
Guerrero	25.31	21.37	30.01	837	800	951
Michoacán	24.25	13.66	15.69	674	527	565
Sinaloa	18.04	13.47	29.57	602	741	1156
Nivel Nacional	9.89	8.04	12.77	11,594	10,291	12,577

Fuente: elaboración propia con datos de Héctor Hernández Bringas, José Narro Robles, 2010, "El homicidio en México 2000-2008", UNAM, México, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000100009

⁵⁰⁷ Brisa Maya Solís. 2009. *Op. Cit...* P. 76.

⁵⁰⁸ Andrea Merlos, María de la Luz González. 2007. *Op. Cit...* Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/401586.html>

⁵⁰⁹ Agencia Notimex. 2008. "Anuncian Operativo Conjunto Chihuahua." 27 de marzo. Disponible en: <http://web.archive.org/web/20141021013334/http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/717671.html>

⁵¹⁰ José Ernesto Topete. 2008. "Militarizan Cd. Juárez; mando castrense asume control policiaco." Periódico El Mexicano. 19 de mayo. OEM. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n703335.htm>

De acuerdo con el cuadro 8, la tasa de homicidios es elevada así como el número de homicidios dolosos, lo cual responde a un incremento en la violencia producto del combate frontal basado en una estrategia de guerra contra el crimen organizado. Sin embargo la tendencia en ambos casos muestra dos cosas interesantes. La primera es una disminución en cuanto a la tasa de homicidios de 2006 a 2007 que corresponde a la transición de poderes y el primer año del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa con un repunte significativo de 2007 a 2008 como el primer y segundo año en que se implementan los operativos conjuntos. La segunda corresponde al número de homicidios dolosos registrados ante las agencias del ministerio público, la cual aumenta año con año como consecuencia de la violencia relacionada con la delincuencia organizada en el país a partir de la declaración de guerra del presidente Calderón y la implementación de los operativos conjuntos. Como apunta Hernández Bringas y Narro Robles, en 2008:

[...] el efecto de la estrategia gubernamental contra el crimen organizado se hace sentir con claridad en las estadísticas de narcoejecuciones en el año 2008 en estados con una intensa actividad del crimen organizado y con fuerte presencia de las fuerzas gubernamentales. Asimismo, se haría evidente la coincidencia entre el monto de las llamadas "ejecuciones" y el incremento registrado por el homicidio.⁵¹¹

Estos operativos conjuntos se caracterizaron por el despliegue de fuerzas militares y policiacas, utilizando como líneas estratégicas en la lucha contra el crimen organizado relacionados con el narcotráfico tareas reservadas a los cuerpos de seguridad pública e incluso del ministerio público por medio de las

⁵¹¹ Héctor Hernández Bringas, José Narro Robles. 2010. "El homicidio en México 2000-2008." UNAM. México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000100009

fuerzas armadas, asumiendo éstas el control de corporaciones policíacas municipales y estatales, contraviniendo así el Artículo 129 de la Constitución mexicana, que a la letra establece: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.”⁵¹²

Las fallas en la estrategia

A partir de los operativos conjuntos podemos advertir dos fallas en la estrategia, por un lado se diluyó el factor sorpresa a partir del anuncio del combate frontal contra los grupos criminales por parte del gobierno y que pudo haber actuado a favor de los cuerpos encargados de la seguridad lo que provocó que las organizaciones criminales estuvieran preparadas para el asedio.⁵¹³ En segundo lugar la capacidad de combate por parte del gobierno disminuyó a medida que se multiplicaron las entidades objeto de los operativos conjuntos en el país.

⁵¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 129. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

⁵¹³ El 25 de mayo de 2010 el Secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont admite que en el combate al crimen organizado el gobierno federal se equivocó al no conocer el nivel de infiltración que la delincuencia tenía en algunas instituciones y al no medir la reacción de narcos en los enfrentamientos. José Gerardo Mejía. 2010. “Reconocen errores en lucha antinarco.” El Universal. 25 de mayo. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/177937.html>

La realización de los operativos conjuntos no figuró entre los planteamientos de la plataforma político-electoral de Felipe Calderón toda vez que:

La Plataforma propone enfrentar el reto de la seguridad pública desde dos frentes. El primero contempla la aplicación de una política preventiva y el fortalecimiento de los derechos de las víctimas, así como la participación ciudadana en el combate contra el delito. El segundo frente impulsa una política activa contra el delito, con el mejoramiento de las herramientas que tenemos en el sistema de justicia. Esto implica la creación de un Sistema Único de Información Criminal, así como la modernización de los cuerpos policiacos y del sistema de procuración y administración de justicia, transformando nuestros procesos penales en procedimientos orales, públicos, resolutorios y expeditos, en donde la autonomía y la especialización judicial y de los cuerpos ministeriales y de investigadores sea una premisa. A la vez, esta Plataforma propone universalizar el acceso a la justicia, otorgando efectos generales a aquellas resoluciones de amparo cuando éstas recaigan en contra de leyes o actos de la autoridad que tengan impactos colectivos.⁵¹⁴

De la misma manera, planteamientos como el que el crimen organizado fuera un asunto de seguridad nacional tampoco formaron parte de la agenda de Felipe Calderón durante la campaña presidencial lo que nos lleva a inferir que la estrategia anunciada el día de toma de posesión e implementada operativamente once días después de tomar protesta como presidente de la República obedeció a buscar legitimarse por el resultado tan cerrado en las elecciones.

⁵¹⁴ Instituto Nacional Electoral. 2016. "Plataformas Electorales de Partidos Políticos Nacionales 2006." P. 11. Disponible en: http://www.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf

Es en este escenario que el presidente Calderón de acuerdo con lo planteado en el discurso de toma de posesión⁵¹⁵ buscó alcanzar cuatro objetivos a partir de la guerra frontal contra el crimen organizado.⁵¹⁶

Cuadro 9.

Objetivos generales de la estrategia contra el crimen organizado en México 2007-2012	
Objetivos	Factores operativos
Fortalecimiento de las instituciones de seguridad	Cumplimiento en el largo plazo para la obtención de resultados. Requieren gran cantidad de recursos así como una red de programas públicos con cobertura y financiamiento suficiente y sostenible.
Disminuir, detener o evitar el consumo de drogas	Cumplimiento en el largo plazo para la obtención de resultados. Implementación de políticas públicas preventivas, control de adicciones, aseguramiento de sustancias nocivas.
Desarticulación de las organizaciones criminales	Cumplimiento en el corto plazo con duración limitada de persistir la falta de fortalecimiento institucional en seguridad y justicia. Se propicia la multiplicación numérica y una mayor diseminación geográfica de varias células criminales independientes. Mercado de drogas más competido. Elevación de niveles de violencia por el control del mercado y territorio.
Recuperación de los espacios públicos	Cumplimiento en el corto plazo con duración limitada de persistir la falta de fortalecimiento institucional en seguridad y justicia. Violencia endémica en zonas ocupadas por el crimen organizado. Mercado laboral abierto para los ciudadanos en actividades del crimen organizado.

Fuente: elaboración propia con datos de Eduardo Guerrero Gutiérrez, 2010, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, revista *Nexos*, agosto, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=13844>

Como muestra el cuadro 9 parecería que estos objetivos podrían encontrarse vinculados de manera que pudieran contribuir a alcanzar sus metas, sin embargo los factores que se desprenden de ellos, así como las diferencias en cuanto a la temporalidad de los mismos no permite su consecución. Si bien el fortalecimiento institucional se tradujo no sólo en plantear reformas legislativas

⁵¹⁵ Esto se encuentra descrito en el apartado 2.1 del presente capítulo.

⁵¹⁶ Eduardo Guerrero Gutiérrez. 2010. “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco.” Revista *Nexos*. Agosto. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13844>

en materia de seguridad pública, seguridad nacional y justicia penal sino también en un incremento al presupuesto destinado a las labores de seguridad que permitiera mejorar la infraestructura tecnológica y administrativa y la capacitación del personal, los resultados, como se verá en el desarrollo del presente capítulo, distan mucho de lo planteado. En cuanto a la disminución del consumo de drogas se siguió una política reactiva a través del uso de la fuerza y no preventiva por medio de programas sociales que propiciaran una disminución en el consumo. La desarticulación de las organizaciones criminales basada en la detención de los líderes produjo la multiplicación de organizaciones criminales en el país ocupando nuevos territorios así como generación de nuevas formas de violencia por el control y tráfico de estupefacientes y de distintas plazas en el territorio nacional, todo ello aunado a diferentes actividades relacionadas al crimen organizado complicando con ello la recuperación de los espacios públicos.⁵¹⁷

La estrategia de seguridad se basó en la implementación de cinco medidas con el fin de combatir de manera eficaz el combate al crimen organizado.

Cuadro 10.

Medidas implementadas para el combate al crimen organizado (2006-2012).	
<i>Operaciones conjuntas en apoyo de los gobiernos locales</i>	Despliegue masivo de militares y policías federales en tareas de seguridad pública. Las fuerzas federales realizaron redadas e incautaron cargamentos; montaron retenes y en algunos casos sustituyeron por completo, incluso en tareas de control del tránsito vehicular, a las policías locales. Las operaciones que prolongaron indefinidamente la estancia de fuerzas federales en varios estados, desincentivaron la profesionalización de las agencias de seguridad estatales y municipales.
<i>Mejora de las capacidades tecnológicas y operativas de las</i>	El gobierno invirtió recursos crecientes en el sector seguridad tanto en recursos humanos como en armamento y sistemas de información e inteligencia (Plataforma México y el Sistema de Información Único Criminal (SUIC)).

⁵¹⁷ Eduardo Guerrero Gutiérrez. 2012. "La estrategia fallida." Revista Nexos. Diciembre. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

agencias del sector seguridad	
Reformas al marco jurídico e institucional	La seguridad fue el único rubro en el que la agenda legislativa de Calderón encontró apoyo irrestricto a diferencia de otras. En 2009 se aprobó la Ley general del sistema nacional de seguridad pública, encaminada a lograr una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno. Entre 2010 y 2012 fueron aprobadas, también, una ley de extinción de dominio, una ley antisequestro y una ley contra el lavado de dinero. La iniciativa para unificar los mandos policiales en cada entidad federativa fue rechazada.
Una política activa de prevención del delito	Los programas dirigidos a generar ambientes seguros en las escuelas y los espacios públicos ubicados en zonas de alta criminalidad recibieron sólo recursos marginales. No se pusieron en marcha programas que previnieran las labores de reclutamiento de las organizaciones criminales. Tampoco se hizo un diagnóstico, a partir de los datos de detenciones y muertes relacionadas con el crimen organizado, que ayudara a medir el grado en que las organizaciones delictivas dependen de pandillas y bandas locales para integrar ejércitos de sicarios.
Fortalecer la cooperación internacional	La crisis de violencia aumentó el interés internacional, especialmente el de Estados Unidos, en la agenda de seguridad de México. La Iniciativa Mérida, que proporciona fondos para tecnología y capacitación a agencias de seguridad y justicia de México, es el resultado más importante de ese interés. El monto de recursos asignados por dicha Iniciativa equivale a 4% del gasto de seguridad del gobierno federal.

Fuente: elaboración propia con datos de Eduardo Guerrero Gutiérrez, 2012, "La estrategia fallida", revista *Nexos*, diciembre, México, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

De acuerdo con lo expuesto en el cuadro 10 es importante anotar que el 9 de marzo de 2007 el presidente Calderón hizo llegar al Senado un paquete de reformas en materia penal⁵¹⁸ el cual contenía propuestas que, bajo la justificación del combate al crimen organizado, buscaban reforzar facultades del ministerio público socavando diversos derechos fundamentales como el realizar arraigos, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas sin una autorización judicial de por medio. Otra de las iniciativas presentadas por el presidente Calderón está dirigida a modificar dos artículos del Código Penal Federal (el 25 y el 366) para introducir la pena de prisión vitalicia o cadena perpetua en el caso de algunos delitos considerados particularmente graves, en concreto para secuestradores de

⁵¹⁸ Presidencia de la República. 2007. "Suscribe el presidente Calderón dos iniciativas en materia de justicia penal y seguridad pública." Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/03/suscribe-el-presidente-calderon-dos-iniciativas-en-materia-de-justicia-penal-y-seguridad-publica/>

menores, mujeres, incapaces, adultos mayores o que lesionen gravemente o priven de la vida a sus víctimas.⁵¹⁹ Es evidente la utilización del esquema reactivo-punitivo y no preventivo en cuanto a la aplicación de penas como instrumento para la lucha contra la criminalidad.

El 30 de junio de 2008, el presidente estadounidense George Bush Jr., firmó la Iniciativa Mérida con el propósito de brindar asistencia militar y económica a México, mediante la cual aportó 350 millones de dólares por año para ayuda en equipo, tecnología y entrenamiento para el combate al crimen organizado, centrándose el presupuesto entre grandes rubros: combate al narcotráfico, terrorismo y seguridad fronteriza; seguridad pública y aplicación de la ley; construcción institucional y Estado de Derecho.⁵²⁰

El 23 de marzo de 2009 se aprobó el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, elaborado tomando como punto de partida la Visión México 2030, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012. El Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, de acuerdo con lo expresado por el gobierno federal en la integración del mismo, expresaba en la voz del presidente Felipe Calderón:

[...]las estrategias y líneas de acción que definirían la actuación de las dependencias y de los organismos públicos para contribuir a la seguridad de los mexicanos así como un proceso claro de seguimiento y de rendición de cuentas de los programas que el gobierno federal ha puesto en marcha para garantizar la seguridad.”⁵²¹

⁵¹⁹ Lorenzo Cordova, Pedro Salazar. 2007. “Seguridad pública: una perspectiva garantista.” Revista Nexos. Mayo. México. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=12225>

⁵²⁰ Jorge Chabat. 2013. “La seguridad en la política exterior de Calderón.” Foro Internacional, Vol. LIII, núm. 3-4, julio-diciembre, El Colegio de México. P.p. 736-737.

⁵²¹ Secretaría de Seguridad Pública. “Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.” P. 5. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/normatividad/D39.pdf>

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013 en el Eje 1 “Estado de Derecho y Seguridad”, mediante dieciocho objetivos y estrategias, propone proteger la integridad y los derechos de las personas con el fin de garantizar la vigencia del Estado de Derecho así como propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México. Ello, aunado, a la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia⁵²², presentada y puesta en marcha el 7 de marzo de 2008, a través de sus siete ejes (Alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia; Prevención del delito y participación ciudadana; Desarrollo institucional; Sistema penitenciario; Combate a la corrupción y Tecnología e indicadores de medición establecidos con la sociedad civil), definen los objetivos, estrategias y líneas de acción contenidos en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.

Cuadro 11.

Objetivos y principales estrategias y líneas de acción contenidos en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.		
Objetivos.	Estrategias.	Líneas de acción.
Prevenir conductas delictivas con mecanismos que garanticen la convivencia social y familiar segura en lugares públicos y en el entorno escolar; fortalecer la cultura de la legalidad y la atención a víctimas de delito, así como el respeto y protección a los derechos humanos de la población por parte de los encargados de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno.	Incrementar la presencia y efectividad policial en lugares públicos en entidades federativas y municipios. Reforzar los vínculos de colaboración con las instancias de participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno para recuperar la seguridad. Promover la cultura del respeto a los derechos humanos.	Recuperar junto con la participación de las corporaciones familiares de los tres órdenes de gobierno lugares públicos y de convivencia familiar. Fortalecer las acciones con al sociedad civil en la prevención del delito y cultura de la denuncia en los tres órdenes de gobierno. Integrar la red nacional de atención a víctimas del delito.
Combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno a través de la Estrategia Nacional de Prevención de Delito y Combate a la delincuencia en el marco de Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Apoyar a las entidades federativas en el combate de los delitos más sensibles para la sociedad. Promover la cultura de la denuncia ciudadana.	Elaborar de acuerdo con las competencias de cada orden de gobierno acciones para disminuir la incidencia de secuestros homicidios dolosos y robos con violencia. Fortalecer la cultura de la denuncia a través de campañas de difusión.
Recuperar el sentido original del sistema penitenciario, para que en los centros de reclusión se	Modernización del sistema penitenciario nacional a través de la estandarización de	Promover entre las entidades la adopción de un sistema compartido de protocolo

⁵²² Comisión Nacional de Seguridad. 2008. “Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.” 7 de marzo. Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=815582&folderNode=815594&folderNode1=810265

garantice el cumplimiento de las sanciones impuestas a los internos con estricto apego a la ley y se procure la creación de condiciones propicias para la reinserción social, a partir de políticas públicas armonizadas en los tres ámbitos de gobierno.	<p>sus sistemas de operación y actualización tecnológica.</p> <p>Crear las condiciones para la reinserción de los sentenciados mediante programas en materia de empleo, educación, salud y deporte.</p>	<p>homogéneos de control, seguridad y vigilancia.</p> <p>Integrar el Sistema de Información y Administración Penitenciaria.</p> <p>Construir Centros Federales de Readaptación Social de alta seguridad.</p>
Garantizar un sistema tecnológico de información y telecomunicaciones avanzado que dé soporte a la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, para compartir oportunamente información entre las corporaciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno	<p>Contribuir a la puesta en marcha de la Plataforma México en los tres órdenes de Gobierno para generar información que optimice la función policial.</p> <p>Actualización de bases de datos de elementos policiales dados de baja.</p>	<p>Interconectar la infraestructura de información y de telecomunicaciones de seguridad pública.</p> <p>Instrumentar y adoptar el informe policial homologado.</p>
Profesionalizar a las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno mediante la homologación de procedimientos, formación especializada y vocación para que se conduzcan éticamente y se obtenga el reconocimiento de la sociedad como instituciones a su servicio.	<p>Homologar los procesos en los tres órdenes de gobierno que permitan generar un perfil con espíritu de servicio.</p> <p>Fortalecer el sistema de desarrollo policial para la profesionalización de las corporaciones.</p>	<p>Evaluar las corporaciones policiales con criterios homologados.</p> <p>Aplicar esquemas de ascensos a partir de méritos.</p>
Fomentar la confianza de la sociedad en las instituciones encargadas de la seguridad pública mediante la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y evaluación que propicien la credibilidad en el compromiso gubernamental de preservar el orden y la paz públicos.	Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación en los tres órdenes de gobierno que permitan transparentar y rendir cuentas en materia de seguridad pública.	<p>Establecer mecanismos de seguimiento a ejercicio de los recursos federales, estatales y municipales en materia de seguridad pública</p> <p>Aplicar un sistema de evaluación que mida metas y resultados institucionales.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Seguridad Pública, 2009, "Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012", pp. 34-47. disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/normatividad/D39.pdf>

Si bien la información contenida en el cuadro 11, en cuanto al Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, marca objetivos, estrategias y líneas de acción para implementar medidas que permitan restablecer y hacer más eficiente lo concerniente a la seguridad, un análisis de los mismos nos muestra lo siguiente:

- No se generó la participación de la sociedad en los tres órdenes de gobierno y las instituciones encargadas de la seguridad que permitiera la cultura de la legalidad y la prevención del delito dificultando la recuperación de espacios públicos.

- No se generó dentro de las instituciones encargadas de la seguridad el respeto a los derechos humanos.
- No hubo coordinación entre autoridades locales y federales en acciones de disuasión y prevención del delito así como labores de investigación, persecución y sanción de delitos.
- En el ámbito penitenciario no se estandarizaron protocolos de operación diaria ni se fortaleció la estructura penitenciaria así como el llevar a cabo programas efectivos de reinserción social, quedando pendiente también la implementación de un nuevo sistema acusatorio.
- La implementación de la Plataforma México fue un logro importante de la administración del presidente Calderón como sistema de información e inteligencia al construir el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) o el Informe Policial Homologado, lo cierto es que, como veremos en el capítulo 5 de la presente investigación, faltó compartir bases de datos policiales entre los tres órdenes de gobierno, una efectiva interconexión de las entidades federativas a esta plataforma así como el compartir información intergubernamental entre las instituciones encargadas de la seguridad.
- La sociedad no reconoce a los cuerpos encargados de la seguridad como cuerpos confiables, profesionales y éticos. Tampoco se garantiza que los elementos que integran los cuerpos de seguridad se conduzcan con vocación de servicio.
- No se implementaron mecanismos de evaluación y seguimiento en los tres órdenes de gobierno que permitieran una adecuada rendición de cuentas y transparencia en acciones relacionadas con la seguridad.

Cabe apuntar de manera enfática que el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, los programas sectoriales así como el Plan Nacional de Desarrollo no contienen un diagnóstico acerca de la situación que sobre la seguridad guarda el país sino que sólo enumeran objetivos, estrategias y líneas de acción para el combate a los fenómenos delictivos sin una base que permita dilucidar las fallas en la seguridad en los tres órdenes de gobierno y la manera de paliarlas de acuerdo con características específicas y condiciones multidimensionales en cada entidad federativa. De esta manera el gobierno de Calderón falló en formular un diagnóstico que permitiera la implementación de métodos para combatir al crimen organizado y poder conocer no sólo la capacidad de las organizaciones criminales para reaccionar frontalmente contra el Estado sino también de la capacidad institucional para iniciar una estrategia de guerra.

De acuerdo con Eduardo Guerrero:

Faltó claridad en la definición del problema, realismo en el establecimiento de objetivos y capacidad para corregir la estrategia en el camino. La falta de colaboración de las autoridades estatales con la autoridad federal restó vigor y eficacia a la estrategia. La construcción de un marco de colaboración y cooperación requería de un esquema de incentivos que el gobierno federal debió diseñar antes de comenzar las hostilidades.⁵²³

El 13 de junio de 2010 el presidente Calderón, a través de un comunicado de la Presidencia de la República justifica la lucha del gobierno federal en cuanto a la inseguridad exponiendo diferentes causas como:

[...]la elevación del consumo de drogas en Estados Unidos, fenómeno que se repite en México y que ha permitido el fortalecimiento del narcomenudeo y el

⁵²³ Eduardo Guerrero Gutiérrez. 2010. "Como reducir la violencia en México." Revista Nexos. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13997>

control de ciertos territorios por parte del crimen organizado; la expansión de la extorsión; la cooptación de ciertas instituciones gubernamentales por el crimen organizado; el incremento del tráfico de armas; la falta de oportunidades para el desarrollo social, y la guerra desatada entre los cárteles del narcotráfico por el control de los territorios y vías para el comercio y la distribución de las drogas.⁵²⁴

En el mismo documento justifica en cuatro rubros la estrategia del gobierno federal para el combate al crimen organizado

- Pérdida del control territorial por los gobiernos locales lo que vuelve imprescindible el uso coordinado de la fuerza pública en los tres niveles de gobierno a través de operativos conjuntos, la policía federal y las fuerzas armadas.
- Fortalecer y profesionalizar la policía federal.
- Impulsar reformas legales que promovieran los juicios orales así como facilitar el acceso a la procuración e impartición de justicia.
- Recuperar espacios públicos urbanos así como incrementar la confianza en la policía federal, el auxilio a centros de tratamiento de adicciones y apoyo a programas sociales como Oportunidades y Empleo temporal.
- Fomentar la cooperación internacional para el combate al crimen organizado a través de la iniciativa Mérida y la extradición de criminales a los Estados Unidos.⁵²⁵

El gobierno de Calderón cometió cuatro errores en cuanto a los objetivos adoptados durante la estrategia.

⁵²⁴ Presidencia de la República. 2010. “La lucha por la seguridad pública.” 13 de junio. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/06/la-lucha-por-la-seguridad-publica/>

⁵²⁵ *Idem.*

Cuadro 12.

Errores en la estrategia de seguridad emprendida por la administración de Felipe Calderón Hinojosa	
Se fijaron objetivos generales, pero no métricas que permitieran corroborar si se avanzaba en la consecución de éstos.	Objetivos como el rescate de espacios públicos o el fortalecimiento de una nueva cultura de la legalidad, no vinieron acompañados de indicadores que evaluaran el comportamiento de los programas y ayudaran a implementar acciones correctivas. Cuando la erradicación de plantíos fue incluida como parte de la estrategia, nadie se tomó el trabajo de medir cómo iba a impactar en las capacidades de las organizaciones criminales.
Se modificaron diferentes objetivos año con año.	Calderón propuso el desmantelamiento de puntos de venta de droga y la vigilancia de vías de comunicación como método de reducción del tráfico de estupefacientes. Estos objetivos no volvieron a ser mencionados durante 2008 y 2009, años en que se incluyeron como metas la depuración de las agencias de seguridad, la prevención del consumo y la rehabilitación de adictos. En 2011 surgió un nuevo objetivo: la captura de mandos medios de las organizaciones criminales. En tanto no hubo un balance público sobre los aciertos y las fallas de la estrategia de seguridad, este cambio de prioridades no pareció justificado ni, mucho menos, vinculado con los resultados obtenidos.
Se confundieron los objetivos con los medios para alcanzarlos.	La erradicación de cultivos no es (o no debe ser) un objetivo estratégico en materia de seguridad. El objetivo debe ser la reducción de la oferta de drogas y la eventual disminución en el consumo. Esta confusión de medios por fines ocurrió también en su propósito de avanzar en la coordinación institucional, de impulsar la profesionalización de las policías, de crear un sistema de información criminalística y de generar una nueva legislación en materia de seguridad. Aunque esas acciones podían acarrear beneficios a la estrategia, no podían ni debían constituir por sí mismas objetivos estratégicos.
No se consideró la forma en que los criminales responderían a las acciones del gobierno, lo que hubiera permitido tomar medidas preventivas y plantear objetivos adicionales.	La consecuencia más visible de esa falta de visión estratégica fue que la captura de capos fragmentó a los grupos criminales, lo que multiplicó los conflictos y elevó y dispersó la violencia.

Fuente: elaboración propia con datos de Eduardo Guerrero Gutiérrez, 2012, "La estrategia fallida", revista *Nexos*, diciembre, México., disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

De acuerdo con la información del cuadro 12, la estrategia del presidente Calderón, al no haberse diseñado con base en un diagnóstico detallado sino resultado de un conjunto de factores circunstanciales, resultó en una serie de fracasos que incentivaron a los grupos criminales a actuar en contra del Estado

con un poderío armamentístico igual o en ocasiones más grande, produciendo un incremento en el empleo de la violencia contra las fuerzas de seguridad y la misma población civil.

Cuadro 13.

Objetivos de la política de seguridad o estrategia de combate al crimen señalados por el presidente Felipe Calderón 2007-2011.	
Año	Objetivos
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Rescate de espacios públicos. - Nueva cultura de la legalidad en México. - Erradicación de plantíos ilícitos. - Puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en vías de comunicación. - Desmantelamiento de puntos de venta de drogas.
2008	<ul style="list-style-type: none"> - Combate al narcomenudeo mediante la prevención y la rehabilitación. - Expansión de los operativos conjuntos en contra del crimen organizado. - Participación ciudadana y nueva cultura de la legalidad. - Modernización de leyes e instituciones en materia de seguridad y procuración de justicia.
2009-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Depuración de fuerzas policiales estatales y municipales. - Cultura de prevención del delito. - Reducción del secuestro.
2011	<ul style="list-style-type: none"> - Enfrentar, debilitar y neutralizar a los grupos criminales mediante la captura de líderes y mandos medios. - Reconstrucción del tejido social. - Atención a las víctimas de la violencia criminal. - Reducir crímenes de alto impacto.

Fuente: Eduardo Guerrero Gutiérrez, 2012, "La estrategia fallida", revista *Nexos*, diciembre, México. disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

Como muestra la información del cuadro 13, a partir de la revisión de discursos del presidente Calderón y entrevistas al mismo,⁵²⁶ los objetivos de la política en que basó la estrategia de combate al crimen fueron cambiando año con año, lo que muestra sin duda, no sólo la falta de un diagnóstico sino de la

⁵²⁶ Eduardo Guerrero Gutiérrez, 2012, "La estrategia fallida", *op. cit.*

improvisación del gobierno federal en la puesta en marcha de acciones sin sustento adecuado que se basara en resultados o balances públicos en cuanto a aciertos o fallas en la implementación de estrategias que permitiera una consecución adecuada de los objetivos.

Protocolos para el uso de la fuerza, la preservación de evidencias y la presentación de detenidos ante las autoridades.

La presencia del ejército y la policía federal a nivel municipal desempeñando el mando de labores de seguridad en los estados minó a los poderes locales. Si bien es cierto que de no existir una intervención por parte del Estado las organizaciones criminales habrían tenido un margen de maniobra mayor para llevar a cabo actividades delincuenciales como secuestro, extorsión, contrabando, corrupción de autoridades, entre otras, lo cierto es que la estrategia para confrontar el poder de los cárteles no fue idónea ni sustentable a largo plazo.

Las diferentes estrategias seguidas por el gobierno de Calderón se obstaculizaron mutuamente en tanto que las detenciones de narcotraficantes y los decomisos de drogas indujeron mayores niveles de violencia entre los cárteles reasignando sus áreas de influencia buscando control de mayores territorios agudizado por el grado elevado de organización de estas empresas criminales así como por contar con altos recursos económicos, logísticos y de personal para llevar a cabo sus actividades y corromper diferentes niveles en los organismos de gobierno.⁵²⁷

En este sentido y de acuerdo con Vargas:

⁵²⁷ Eduardo Guerrero Gutiérrez. 2010. "Los hoyos negros de la estrategia contra el narcotráfico." *Op. Cit...*

La planificación estratégica debe vincularse con la planeación operativa, pues con ello se aclaran y enmiendan las políticas y procedimientos ambiguos que eventualmente afectan el diseño institucional. Para vincular ambas dimensiones se requiere de un proceso para identificar las características más relevantes de cada ámbito y establecer la correlación de objetivos entre las jerarquías inmediatamente superiores y cada uno de los niveles básicos de implementación. La planificación del gobierno central debe visualizar una inclusión de la dimensión local en los planes nacionales de desarrollo, identificando las articulaciones del entramado institucional para la puesta en marcha de redes verticales –gobierno central con gobiernos locales– como de redes horizontales, siendo la gobernanza multinivel el modelo ideal para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y lograr un abordaje integral sobre los problemas de la sociedad y del Estado.⁵²⁸

El 23 de abril de 2012, a siete meses de concluir su mandato y a cinco años de haber iniciado la guerra contra los cárteles del narcotráfico, el presidente Calderón presenta los “Protocolos para el uso de la fuerza, la preservación de evidencias y la presentación de detenidos ante las autoridades”, mismos que se publicaron en el *Diario oficial de la Federación*,⁵²⁹ los cuales buscaban fortalecer la protección de los derechos humanos, así como proveer la normatividad que diera certeza jurídica a los agentes del Estado para realizar sus tareas dentro de la estrategia de seguridad impulsada por su gobierno.

Estos protocolos establecen los casos y condiciones en que la fuerza debe ser utilizada, manteniendo los principios fundamentales de la legalidad, oportunidad, racionalidad y proporcionalidad derivados de los convenios

⁵²⁸ Jean-Paul Vargas. 2011. “Territorialización de las políticas públicas.” En *Territorialización de políticas públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA. P. 61.

⁵²⁹ Diario Oficial de la Federación. 2012. 23 de Abril de 2012. Cuarta Sección. Poder Ejecutivo. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2012&month=04&day=23>

firmados por la Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República. Estos lineamientos tenían como objetivo el puntualizar cómo y bajo qué circunstancias debería llevarse a cabo el uso de la fuerza del Estado contra presuntos delincuentes, así como las condiciones en que deberían presentarse los detenidos ante las autoridades ministeriales y judiciales, el tratamiento a las pruebas encontradas para que los jueces pudieran tener elementos suficientes para imponer sanciones. Todo ello como base legal para que las dependencias firmantes pudieran realizar sus tareas⁵³⁰ de acuerdo con sus propias características operativas a seguir por parte de sus elementos para someter a los delincuentes, actuar contra el crimen organizado o responder a agresiones en su contra.

Como podemos ver en el cuadro del Anexo 4, las cuatro dependencias que integran los protocolos, junto con la SEGOB, forman parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública estando sujetas a las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en cuanto a las disposiciones de los protocolos en cuestión. Si bien podemos advertir en el cuadro del Anexo 4 las principales disposiciones por las cuales deben regirse los cuerpos federales encargados de la seguridad, dentro de las cuales encontramos como más relevantes el que las acciones coordinadas (operativos conjuntos) entre las dependencias encargadas de la seguridad deben regirse por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la incorporación a la SSP del Informe Policial Homologado correspondiente a los lineamientos previstos en la Plataforma México, en la formulación y comparación de estos protocolos presentados de manera general en el cuadro 11 podemos ver una serie de

⁵³⁰ Presidencia de la República. 2012. "Protocolos de Seguridad." 23 de abril. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/04/protocolos-de-seguridad/>

inconsistencias que forman parte de las fallas en la estrategia de seguridad encabezada por Felipe Calderón Hinojosa.

Cuadro 14.

Consideraciones generales sobre los “Protocolos para el Uso de la Fuerza, la Preservación de Evidencias y la Presentación de Detenidos ante las Autoridades”		
Dependencias	Protocolos	Consideraciones
SEDENA, SEMAR, SSP, PGR.	Elaboración de protocolos acerca del Uso de la Fuerza por parte de las cuatro dependencias.	No se lleva a cabo de la misma forma en cuanto a los protocolos sobre detenciones y puesta a disposición de personas en cuyo caso sólo la SSP y la PGR presentaron directrices cuando en la práctica la SEDENA y la SEMAR también detienen personas.
SEDENA, SEMAR.	Ambas secretarías contienen dentro de sus protocolos directrices en cuanto a la prohibición de la utilización de fuerza letal contra vehículos que no detengan su marcha en retenes a menos de que exista una agresión por parte del vehículo en cuestión por lo que en dado caso debe privilegiarse la utilización de la fuerza no letal.	La implementación de esta medida desde una etapa inicial de ofensiva contra el narcotráfico habría evitado la muerte de civiles así como violaciones a los derechos de los ciudadanos por parte de la SEDENA y la SEMAR.
SEDENA, SEMAR, PGR.	Las directrices de la SEDENA y la SEMAR remiten a diferentes manuales, mismos que aún están por elaborar, mientras que en el caso de la PGR no remite a ninguno.	Esto provoca un vacío operativo y legal dando lugar a la interpretación de las acciones de estas dependencias así como a una falta de sustento orgánico interno y legal.
SEDENA, SEMAR.	Los protocolos de ambas dependencias no establecen el informar a familiares, amigos o personas cercanas acerca de la existencia de personas heridas o muertas.	En este caso ambas secretarías remiten a un carácter meramente procedimental con el auxilio de otros agentes, no así de terceras personas relacionadas con los directamente afectados.
SEDENA, SEMAR, SSP.	En ninguno de los protocolos de estas tres dependencias hace referencia a dar una advertencia cuando se tenga la intención de utilizar armas de fuego.	Únicamente el protocolo de la PGR señala la advertencia de que en caso de oponer resistencia se empleará un nivel distinto del uso legítimo de la fuerza.
SEDENA, SEMAR, SSP, PGR.	Ninguno de los protocolos contiene directivas relacionadas con la actuación de sus cuerpos en cuanto a llevar a cabo el cumplimiento de la ley durante reuniones o manifestaciones ilícitas.	Esto da pie a que cualquier manifestación o reunión de cualquier tipo pueda ser dispersada de acuerdo con criterios operativos que no necesariamente respeten la integridad de las personas involucradas en ellos.

SEDENA, SEMAR, SSP, PGR.	No existe una homologación de criterios acerca de la resistencia o agresividad. La SEDENA utiliza resistencia no agresiva, resistencia agresiva y resistencia agresiva grave. La SEMAR utiliza agresión potencialmente letal y agresión. La SSP utiliza resistencia activa, resistencia pasiva, resistencia violenta y agresión potencialmente letal. La PGR utiliza agresión y amenaza.	Esto implica que cada dependencia mida de acuerdo con su propio criterio el uso gradual de la fuerza. Por tanto esto resta protección a los derechos humanos de los ciudadanos.
SEDENA, SEMAR.	No existen lineamientos en los protocolos de ambas dependencias acerca del levantamiento de pruebas.	Esto produce que la cadena de custodia (procedimiento de levantamiento de pruebas) así como el proceso de indiciados se vea comprometido.

Fuente: elaboración propia con datos de *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2012, disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/23042012-MAT.pdf> y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, 2012, "Evaluación desde los derechos humanos de los protocolos sobre uso de la fuerza y detención de personas presentados por el presidente Felipe Calderón", 23 de mayo, pp. 1-5.

A partir de la información en el cuadro 14 podemos advertir las fallas operativas por parte de las dependencias encargadas de la seguridad en México como parte de la estrategia de combate contra al narcotráfico. En principio, estos protocolos se anuncian e implementan a pocos meses de concluir el mandato presidencial de Felipe Calderón cuando deberían haberse llevado a cabo desde el inicio de su administración al anunciarse la estrategia de guerra frontal contra el narcotráfico. Esto produjo que no existiera una homologación de criterios entre las dependencias produciendo reacciones de manera diferente por parte de cada una de las dependencias en diferentes rubros produciendo no sólo confusión operativa, legal y de comunicación (por citar las más relevantes) sino que ello condujo a que durante prácticamente todo el sexenio se llevaran a cabo repetidas violaciones a los derechos humanos.

Temas como el de la utilización de fuerza letal en distintos escenarios (casos Tlatlaya o Ayotzinapa por ejemplo) así como violaciones a los derechos humanos serán una constante producto de esta falta de homologación

interinstitucional lo que conllevará a un descrédito mayor de las instituciones encargadas de la seguridad así como índices elevados en la misma.

Factores determinantes del crimen

El tema de la seguridad en México no sólo es un fenómeno mediático, como exposición desmedida por parte de los medios de comunicación acerca de noticias y sucesos de esta índole, sino un tema que repercute en la estrategia política del gobierno como problema de primer orden en el cual se involucran diferentes factores: educativos, laborales, demográficos, geográficos, financieros, sanitarios, culturales, de desigualdad o consumo de drogas (por mencionar algunos), como causales para la ocurrencia de actos delictivos y criminales.

La asignación de recursos y el ejercicio del gasto a los cuerpos de seguridad, como estrategia del Estado para reafirmar el monopolio de la violencia legítima, implica diferentes tipos de decisiones tales como los diferentes tipos de políticas públicas que puedan implementarse, el manejo de cifras sobre resultados obtenidos así como el costo político entre el gobierno y los partidos de oposición y los efectos sociales y económicos que tendrían diferentes medidas sobre la población. La utilización de mayores recursos, supone, entonces, un costo de oportunidad, esto es, que la asignación y utilización de presupuesto destinado al rubro de la seguridad impacte positivamente en las políticas públicas destinadas a tal fin, y por tanto que la ejecución del gasto se refleje positivamente en los resultados.

De acuerdo con Becker “las políticas óptimas para combatir el comportamiento ilegal forman parte de la asignación óptima de recursos.”⁵³¹ Así, los costos asociados al crimen se multiplican en áreas de seguridad pública, impartición de justicia o procesos penales que si bien son parte de una etapa reactiva al problema del crimen, se enfocan principalmente en ellos dejando de lado el aspecto preventivo. El estudio de los fenómenos delictivos debe tomar en cuenta los factores económicos, políticos y sociales que guarden una relación causal con la ocurrencia de delitos. A este respecto, Jiménez Ornelas expone que “la violencia que sufre la población mexicana se traduce en un problema de seguridad pública, tanto por la dimensión que ha adquirido la muerte por dichas causas, como por los efectos materiales y emocionales que ocasiona y cuyo origen se encuentra en factores históricos, demográficos, psicológicos, económicos, biológicos, sociales, entre otros.”⁵³²

En este sentido, si el diseño de las políticas públicas responde a una premisa de generar bienestar social que redunde en una mejor calidad de vida entre la población, podemos inferir que la delincuencia estará determinada por factores socio-económicos como pobreza, marginación, desempleo, carestía, disminución del poder de compra (reducción y/o nulo crecimiento salarial) y la desigual distribución de la riqueza, lo que se traduce en condiciones de inseguridad ciudadana que afectan al grueso de la población incentivando conductas criminales para paliar las deficiencias producto de lo anteriormente planteado.

⁵³¹ G. S., Becker. 1968. “Crime and Punishment: An Economic Approach,” *Journal of Political Economy*. P. 90.

⁵³² René A., Jiménez Ornelas. 2002. “La cifra negra de la delincuencia en México: sistema de encuestas sobre victimización.” UNAM. III. P. 167.

Roxana Kreimer señala que “la violencia es más común en sociedades en las que hay mayor inequidad, allí donde hay más desigualdad de ingresos y menores posibilidades de desarrollo social (desigual distribución de la riqueza).⁵³³ Para Alejandro Espinosa, uno de los factores de mayor relevancia que determinan una conducta criminal será el mercado laboral y las condiciones de este. Para que se lleve a cabo un cambio de actividad en cuanto al empleo formal por una actividad delictiva las recompensas económicas producto de actividades criminales deben ser más altas que aquellas generadas por actividades legales. Esto producirá que la inequidad en el ingreso tenga una correlación positiva entre la disparidad económica y la ejecución de conductas criminales.⁵³⁴

Por su parte Morgan Kelly expone que la concentración del ingreso y la pobreza, como elementos centrales que propician la inequidad, serán factores para la consecución de crímenes violentos. “Se ha mostrado que en cuanto a crímenes violentos el impacto de la inequidad es grande. A pesar de que la mayoría de los crímenes son cometidos por los miembros más desventajados de la sociedad, estos individuos encaran una gran presión así como incentivos para la comisión de crímenes en áreas de gran inequidad.”⁵³⁵ En el mismo orden de ideas, Joaquín Villalobos comenta que un fenómeno con el que se asocian los problemas de inseguridad en México es la pobreza y la corrupción como factores que deben resolverse para erradicar la violencia.⁵³⁶

⁵³³ Roxana Kreimer. 2013. “La desigualdad el factor mas determinante.” Revista PERSEO. Núm. 10, diciembre. Disponible en: <http://www.pudh.unam.mx/perseo/la-desigualdad-el-factor-mas-determinante/>

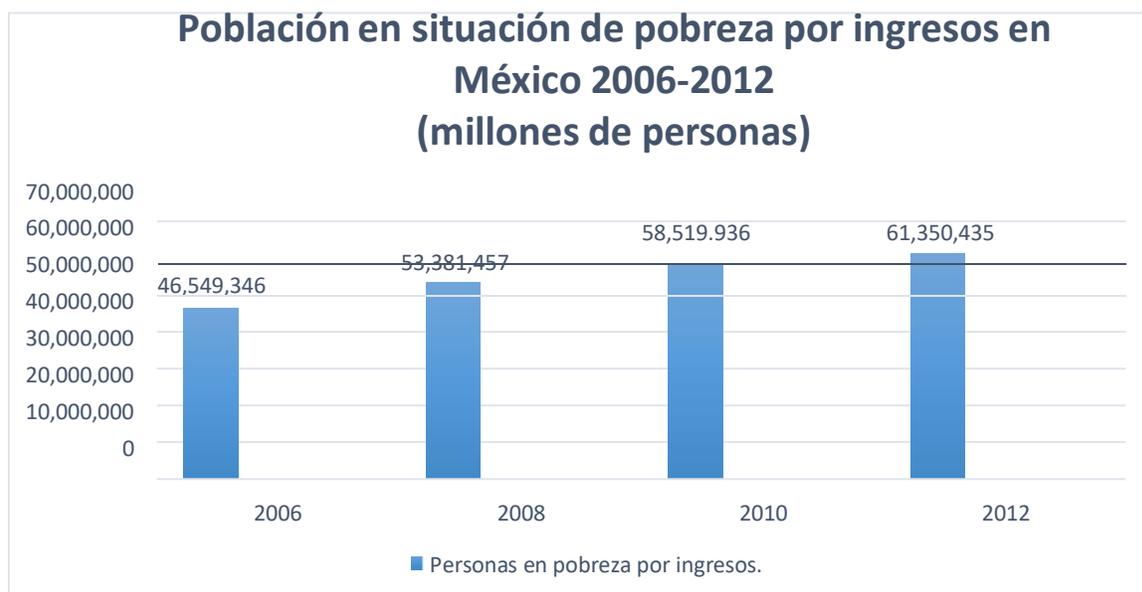
⁵³⁴ Alejandro Espinosa, et al. 2009. “Los determinantes del crimen en México.” Revista Estudiantil de Economía. Año 1, núm. 1, Tecnológico de Monterrey. Julio. P.p. 6. Disponible en: https://repositorio.itesm.mx/ortec/bitstream/11285/570780/1/DocsTec_11676.pdf

⁵³⁵ Morgan Kelly. 2000. “Inequality and crime.” Review of Economics and Statistics. 82 (4). P. 537. Disponible en: http://irserver.ucd.ie/bitstream/handle/10197/523/kellym_article_pub_004.pdf

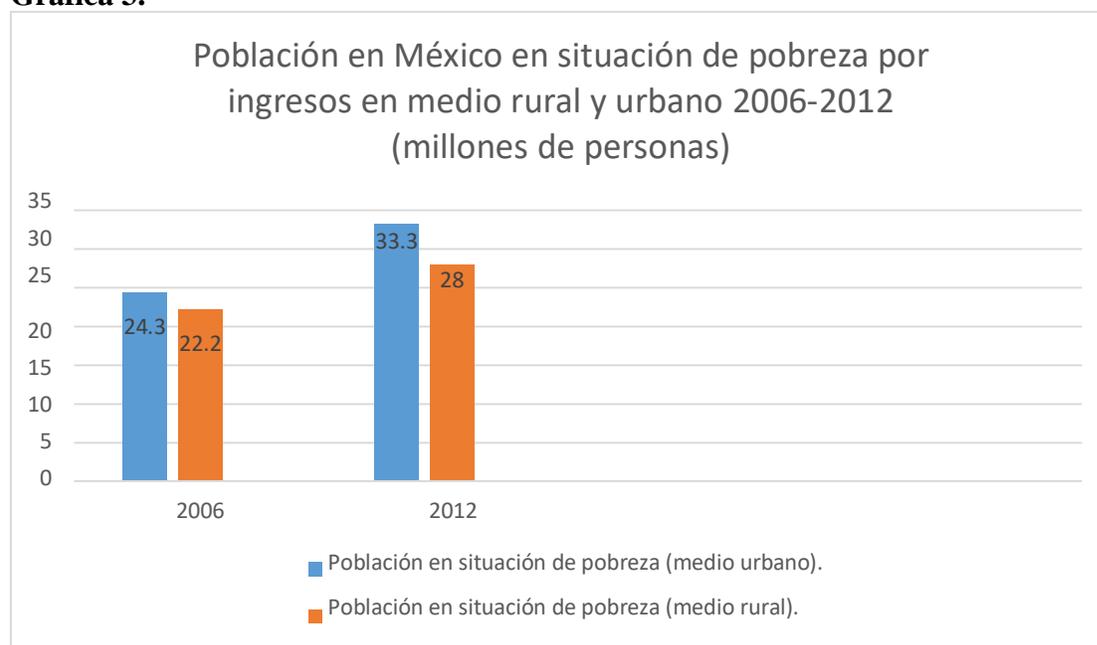
⁵³⁶ Joaquín Villaobos. 2010. “Doce mitos de la guerra contra el narcotráfico.” Revista Nexos. Núm. 57 Enero. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13461>

El análisis que se propone para explicar los factores determinantes de conductas criminales en México planteados en la presente investigación se presenta a partir de la revisión de datos estadísticos que influyen en la seguridad ciudadana.

Gráfica 2.



Fuente: elaboración propia con datos de Centro de Investigación en Economía y Negocios, 2013, “2006-2012: El sexenio de la pobreza en México”, Tecnológico de Monterrey, 29 de julio, vol. 2, núm. 66, disponible en http://www.anei.org.mx/wp/wp-content/uploads/2013/08/Semanal66_SexenioPobrezaenMexico-1.pdf

Gráfica 3.

Fuente:

elaboración propia con datos del Centro de Investigación en Economía y Negocios, 2013, “2006-2012: El sexenio de la pobreza en México”, Tecnológico de Monterrey, 29 de julio, vol. 2, núm. 66, disponible en http://www.anei.org.mx/wp/wp-content/uploads/2013/08/Semanal66_SexenioPobrezaenMexico-1.pdf

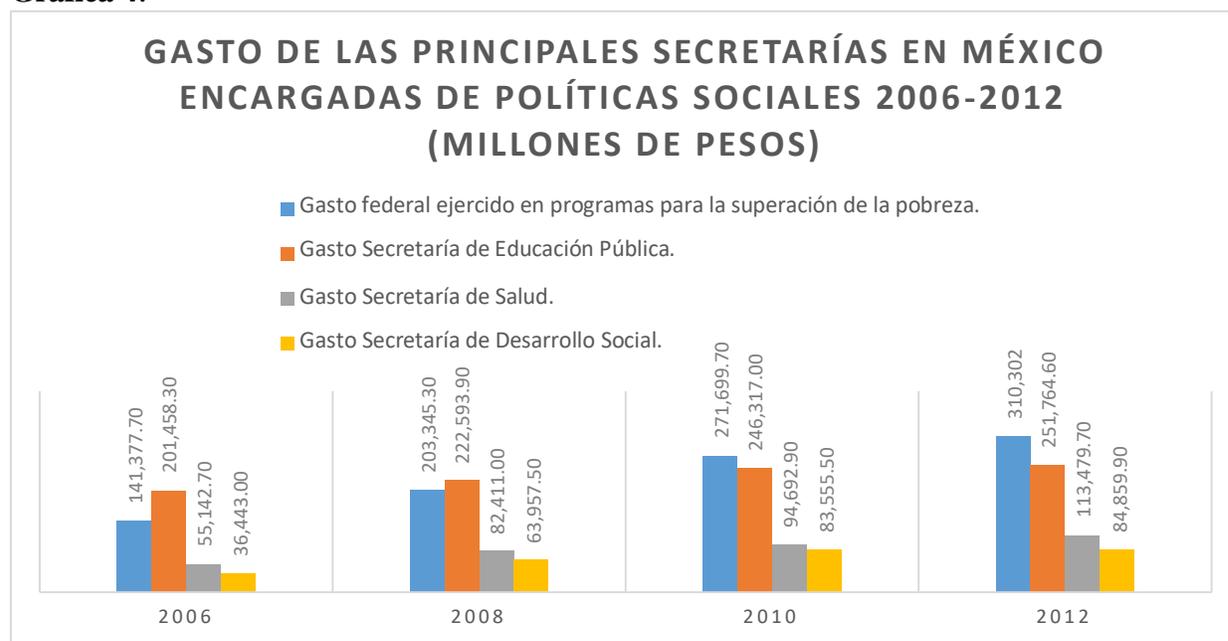
Las gráficas 2 y 3 toman la medición de la pobreza por ingreso, los datos se construyeron sobre la base de las percepciones económicas de las personas para satisfacer necesidades como alimentación, vestido, transporte, educación y salud, por citar las más importantes y que corresponden a factores de seguridad ciudadana, las cuales indican la capacidad de la gestión pública, empresarial y del mercado laboral para generar y distribuir la riqueza.⁵³⁷

En 2006 se contaban 46.5 millones de mexicanos en situación de pobreza, mientras que para 2012 aumentan a 61.3 millones lo cual significa un aumento de casi 15 millones de mexicanos en condiciones de pobreza. La gráfica 3 da

⁵³⁷ La medición de la pobreza de forma multidimensional, si bien toma en cuenta el ingreso económico incluye el acceso a derechos sociales que se le proveen a la población a partir de programas sociales y asistencialistas en los tres niveles de gobierno así como aportaciones privadas o altruistas y que no necesariamente son cubiertos con recursos monetarios por parte del ciudadano que pueda tener acceso a los mismos. Esta medición multidimensional arroja para 2012 una población en situación de pobreza de 53.3 millones de personas lo que implica 8.2 millones de pobres menos de acuerdo con los datos gubernamentales.

cuenta del incremento de 15.2 millones de personas en situación de pobreza, siendo el más elevado el medio urbano con un incremento de nueve millones mientras que en el medio rural el incremento es de seis millones de personas.

Gráfica 4.



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012, “Evolución del gasto público por ramos 2000-2012”, LXIII Legislatura. Cámara de Diputados, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2012/octubre/cefp0202012.pdf>

De acuerdo con la gráfica 4, el gasto en los cuatro rubros experimentaron un aumento en el 2012 de casi el doble de lo devengado en 2006. Este incremento debería significar un mejor desarrollo de las políticas sociales. Sin embargo, como se observa en la gráfica 2 y la gráfica 5 los índices de pobreza y desempleo se incrementaron durante la administración calderonista. Es claro que a partir de la implementación de programas sociales de lucha contra la pobreza es plausible reducir la magnitud del desequilibrio social aunque, en el periodo estudiado, ello no revirtió su tendencia creciente.

Cabe apuntar que aunque el gasto público en salud aumentó considerablemente, el gasto privado para la salud representó el 78.8%. Los

ciudadanos tuvieron que utilizar una mayor proporción de sus ingresos en gastos de salud creando condiciones aún más inequitativas producto de la desigual distribución del ingreso.⁵³⁸

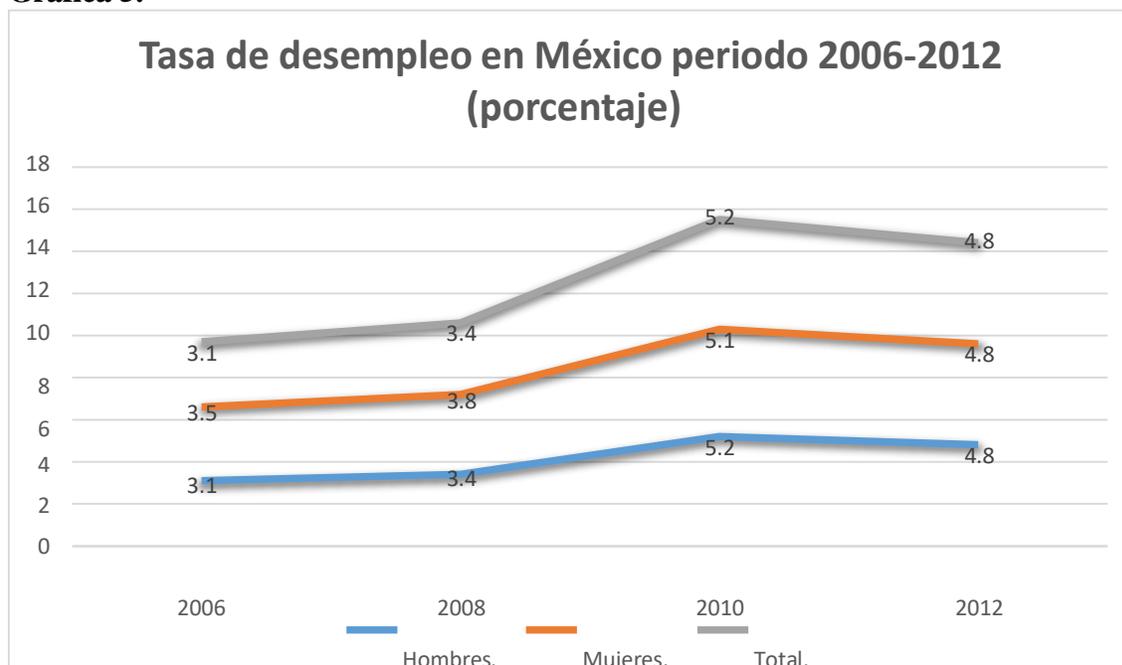
Cuadro 15.

Indicadores económicos en México 2006-2012		
Indicadores.	2006-2012	2007-2012
Crecimiento del PIB	4.8% - 3.3%	-
Inflación	4.1% - 4.6%	-
Tipo de cambio	10.75 pesos por dólar – 13.07 pesos por dólar.	-
Tasa de desempleo	3.1% - 4.8%	-
Crecimiento promedio anual del PIB	-	2.0%
Inflación promedio anual	-	4.5%

Fuente: elaboración propia con datos de Arturo Damm, 2012, “La economía mexicana 2006-2012”, revista *Asuntos Capiales*, 30 de noviembre, disponible en <http://www.asuntoscapiales.com/articulo.asp?id=6515> y “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) población de 15 años y más de edad”, INEGI, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

Lo que podemos ver en el cuadro 15 es un deficiente funcionamiento en cuanto a los indicadores económicos a partir de una menor tasa de crecimiento del PIB, una mayor inflación así como el incremento en el tipo de cambio reflejando un menor crecimiento anual (2.0%) y una mayor inflación (4.5%) en el periodo 2006-2012. Esto significó menores oportunidades laborales, bajos ingresos, menor productividad así como carencia de seguridad social y servicios de salud, lo que produjo una mayor tasa de desempleo y por lo tanto un aumento del empleo informal.

⁵³⁸ Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz. 2015. Introducción: el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. Foro Internacional. Vol. LV, núm. 1, enero-marzo. El Colegio de México. P. 11

Gráfica 5.

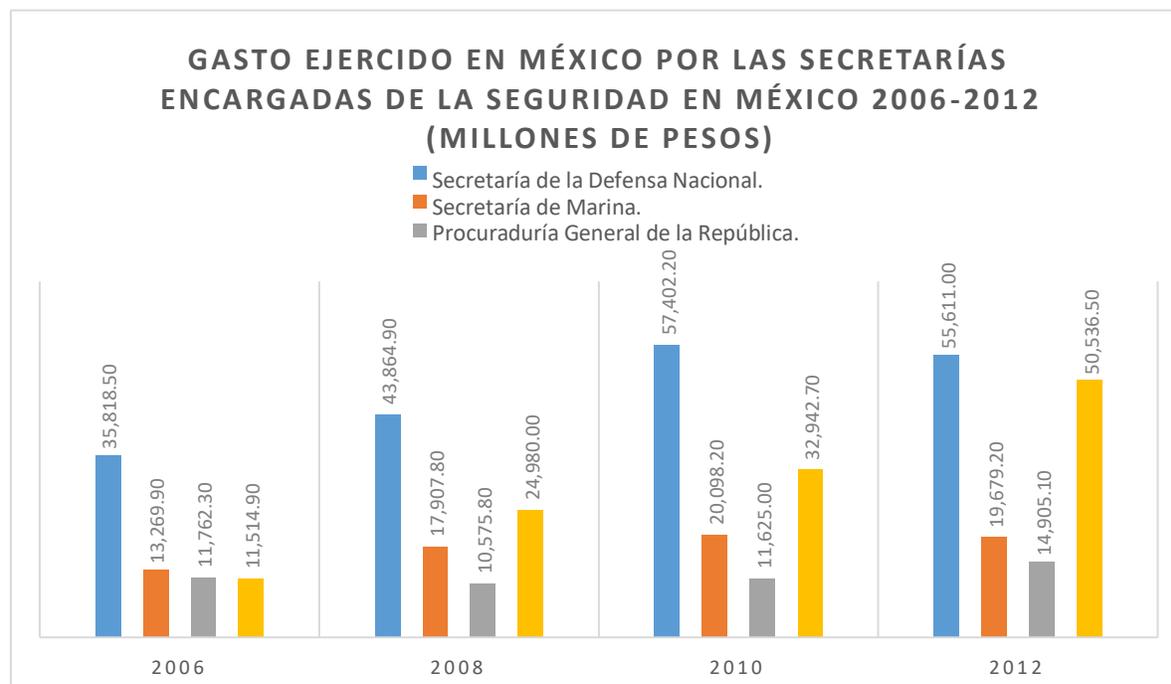
Fuente: elaboración propia con datos de “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) población de 15 años y más de edad”, INEGI, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

En los datos de la gráfica 5, podemos observar que el desempleo se incrementó gradualmente de 3.1% en 2006 a 4.8% en 2012 afectando en mayor medida a las mujeres. Esto equivale a 1.4 millones de hombres sin oportunidad para incorporarse a alguna fuente de trabajo y a 863,600 mujeres sin actividad laboral al final del sexenio.⁵³⁹ A partir de los datos planteados puede inferirse el alto grado de precarización del mercado laboral que se dio en México durante el sexenio del presidente Calderón. De acuerdo con Reynaldo Ortega el 73.1% de personas empleadas, 35.9 millones, percibió ingresos de entre uno y cinco salarios mínimos generales mientras que la población desocupada pasó de 1.6 a 2.5 millones de 2007 a 2012.⁵⁴⁰

⁵³⁹ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) población de 15 años y más de edad. INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

⁵⁴⁰ Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz. *Op Cit...* P. 6

Gráfica 6.



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012, “Evolución del gasto público por ramos 2000-2012”, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2012/octubre/cefp0202012.pdf> La columna amarilla corresponde al gasto ejercido por la Secretaría de Seguridad Pública.

Como vemos en la gráfica 6 y el cuadro 16, el incremento del gasto en las fuerzas armadas, la PGR y el Sistema de Seguridad Pública no significaron una disminución en la violencia y tasa de homicidios así como tampoco reducción de sentenciados dentro del sistema penal como lo muestra el cuadro 18.

Cuadro 16.

Gasto en las instituciones de Seguridad 2006-2012 (millones de pesos)							
Dependencia	Año						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Defensa Nacional	35,818.5	42,918.1	43,864.9	50,979.8	57,402.4	66,218.2	55,611.0
Marina	13,269.9	15,286.8	17,907.8	18,509.0	20,098.2	20,754.3	19,679.7
PGR	11,762.3	11,860.5	10,575.8	12,285.0	11,625.0	11,957.9	14,905.1
Sistema de Seguridad Pública	11,514.9	22,147.8	24,980.0	38,053.6	32,942.7	42,493.9	40,536.5
Total	72,365.6	92,213.2	97,328.5	119,827.4	122,068.3	141,424.3	130,732.3

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012, “Evolución del gasto público por ramos 2000-2012”, disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2012/octubre/cefp0202012.pdf>

Gráfica 7.



Fuente: elaboración propia con datos de El Banco Mundial, 2016, “Homicidios intencionales (por cada 100,000 habitantes), disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=MX&view=chart>

Como se puede observar en el cuadro 16 y la gráfica 7, el presupuesto en las áreas de seguridad crece año con año lo que no es proporcional con las tasas de homicidios ya que éstas también experimentan un crecimiento y no una disminución como se habría esperado. En ambos casos notamos una disminución en 2012, coincidente con el año electoral para la elección de presidente de la república.

Cuadro 17.

Delitos denunciados del fuero federal y común 2006-2012				
	Fuero Federal		Fuero común	
Año	Cifras absolutas	Tasa por 100,000 hab.	Cifras absolutas	Tasa por 100,000 hab.
2006	106,929	104.5	1,471,101	1,402.7
2007	137,289	129.8	1,586,363	1,499.5
2008	136,091	127.6	1,627,864	1,525.9

2009	131,582	122.3	1,665,792	1,548.8
2010	132,227	117.7	1,704,099	1,517.0
2011	133,045	115.0	1,725,819	1,491.9
2012	125,328	107.1	1,702,150	1,454.2
Total	902,491	-	11,483,188	-

Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República, 2013, “1er. Informe de Gobierno. Anexo Estadístico”, disponible en file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/1_IG_ANEXO_ESTADISTICO.pdf

Cuadro 18.

Población interna de los fueros federal y común 2006-2012					
Año	Centros penitenciarios existentes.	Población Penitenciaria			
		Total de espacios disponibles	Fuero Federal	Fuero Común	Total.
2006.	454	164,929	49,217	160,923	210,140
2007.	445	165,970	48,566	164,275	212,841
2008.	438	171,437	49,918	169,836	219,754
2009.	431	173,060	51,369	173,380	224,749
2010.	429	181,876	43,622	175,405	219,027
2011.	418	187,752	47,816	183,127	230,943
2012.	419	194,062	49,427	189,662	239,089

Fuente: elaboración propia con datos de Presidencia de la República. 2013. “1er. Informe de Gobierno. Anexo Estadístico.” disponible en file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/1_IG_ANEXO_ESTADISTICO.pdf

Los cuadros 17 y 18 nos muestran que, a pesar del incremento presupuestal en materia de seguridad, los delitos del fuero federal experimentan un alza hasta 2009, disminuyendo en 2010 y mostrando nuevamente un alza a partir de 2011 mientras que los del fuero común experimentan un alza continua durante todo el sexenio. Esto mismo puede apreciarse en el cuadro 18 correspondiente a la población interna en centros penitenciarios produciéndose una sobrepoblación en los mismos. Los delitos del fuero común, de acuerdo con las cifras, serán los más perseguidos en el sexenio de Calderón.

Cuadro 19.**Número de efectivos encargados de las tareas de seguridad en México periodo 2006-2012.**

Año	Cooperación	Nivel Federal	Nivel Estatal			
			Operativo		Administrativo	
			H	M	H	M
2006	Seguridad Pública.	21,492	-	-	-	-
	PGR.*	21,755				
	SEDENA.	196,767				
	SEMAR.	47,471				
2007	Seguridad Pública.	29,351	Estatales: 171,719 Municipales: 145,785			
	PGR.	22,268				
	SEDENA.	196,710				
	SEMAR.	50,032				
2008	Seguridad Pública.	39,830	-	-	-	-
	PGR.	21,982				
	SEDENA.	202,355				
	SEMAR.	51,680				
2009	Seguridad Pública.	39,840	Estatales: 187,062 Municipales: 159,412			
	PGR.	24,725				
	SEDENA.	206,013				
	SEMAR.	52,979				
2010.	Seguridad Pública.	47,470	138,907	20,829	14,311	13,359
	PGR.	26,898	Municipales: 159,734			
	SEDENA.	206,013				
	SEMAR.	53,224				
	Seguridad Pública.	51,082	144,828	24,581	11,902	11,035

2011	PGR.	25,383				
	SEDENA.	209,716				
	SEMAR.	53,997				
2012	Seguridad Pública.	52,040	144,273	24,601	12,355	11,110
	PGR.	25,767				
	SEDENA.	209,716				
	SEMAR.	54,214				

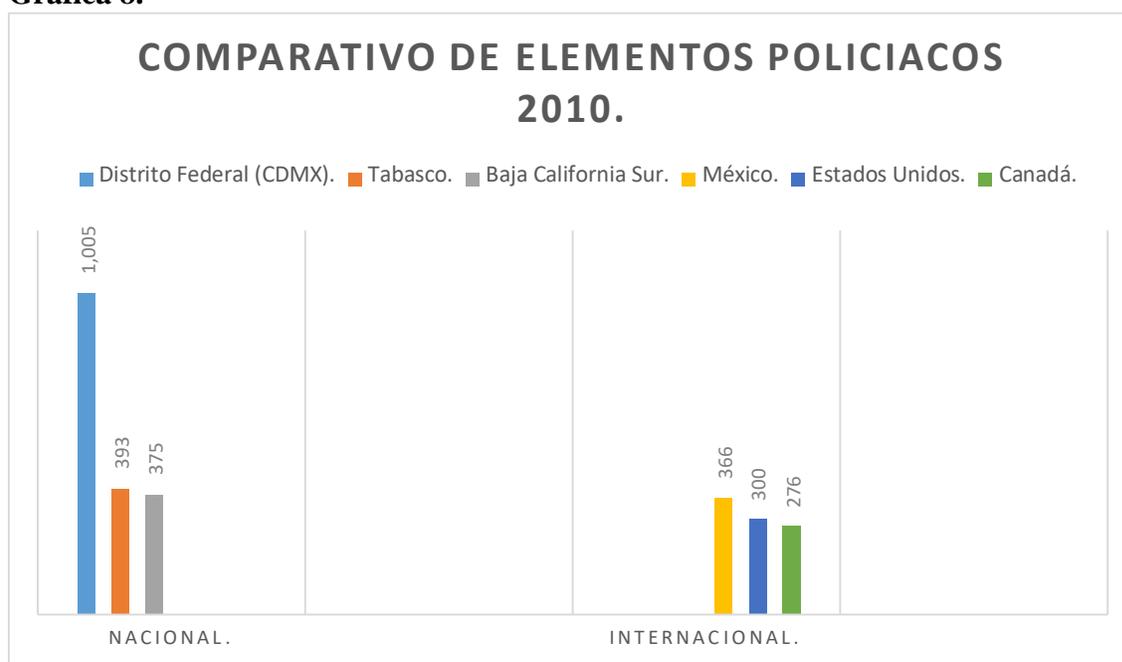
*El rubro correspondiente a la Procuraduría General de la República en todos los casos incluye a los Agentes del Ministerio Público Federal, la Agencia Federal de Investigaciones, Peritos así como personal directivo y administrativo.

Fuente: elaboración propia con datos de Eduardo Guerrero Gutiérrez. 2010. “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco.” Revista Nexos. disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=13844>; Edith Olivares Ferreto. 2010. “Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública.” Fundación Friedrich Ebert Stiftung. P. 6. disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08125.pdf>; Presidencia de la República. 2012. “Sexto Informe de Gobierno-Estadísticas Nacionales.” P.p. 71, 81. disponible en file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/2_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD%20caldero%202007%20anexo%20estad%C3%ADstico.pdf; INEGI. “Censo Nacional de Gobierno 2011. Poder Ejecutivo Estatal.” P. 103. disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2011/CNG2011_PEE_R/702825063535.pdf; INEGI. “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012.” P. 131. disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2012/CNGSPSP2012VF/702825004011.pdf; INEGI. “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013.” P. 132. disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2013/CNGSPSPE2013R/702825058173.pdf

De acuerdo con el cuadro 19, los efectivos encargados de la seguridad en México en el sexenio calderonista se incrementaron cada año. Los elementos de Seguridad Pública crecieron de 21,492 en 2006 a 52.040 en 2007, siendo ésta la mas numerosa representando un aumento de más de la mitad de sus efectivos, en tanto que la PGR aumenta de 21,755 a 25,767, la SEDENA de 196,767 a 209,716 y la SEMAR de 47,471 a 52,414 en el mismo lapso de tiempo.

El cuadro 19 muestra que 159,734 efectivos ejercían tareas de seguridad pública en los 2,440 municipios del país y 16 delegaciones del Distrito Federal,⁵⁴¹ lo cual equivale a un promedio de 58 funcionarios por localidad. De este total, 109,381 se encargaron de funciones operativas policiales arrojando como promedio que en cada municipio o delegación se contara con 45 policías los cuales deberían atender a 43,160 habitantes en cada localidad, esto es un policía por cada 960 habitantes.⁵⁴² Cabe mencionar que estamos hablando de un promedio nacional, esta cifra cambia dependiendo del número de habitantes que concentre cada localidad mientras que el resto correspondería a mandos intermedios, mandos de primer nivel y personal administrativo. Para 2012 México contaba con 534,076 elementos policiales 341,737 federales y 192,339 estatales.

Gráfica 8.



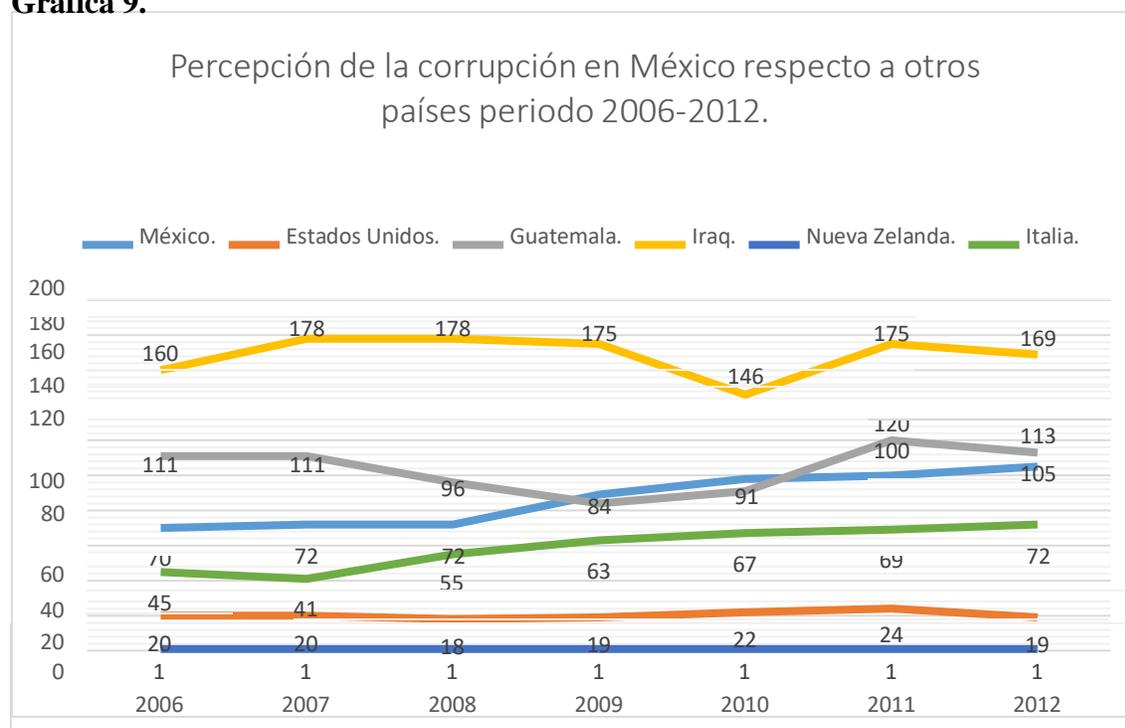
Fuente: México Evalúa. 2010 “Índice de desempeño del sistema penal.” P.p. 14-15. disponible en http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/INDICE_DESEMPEÑO-PENAL.pdf

⁵⁴¹ INEGI. 2009. **Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.** Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=gob&c=14

⁵⁴² *Idem.*

De acuerdo con la gráfica 8, México contaba en 2010 con una media de 366 policías por cada 100 mil habitantes en comparación con los 300 recomendados por la ONU o los 225 basados en el promedio internacional.⁵⁴³ A nivel estatal el Distrito Federal (CDMX), Tabasco y Baja California Sur concentraban la mayor cantidad de elementos policiacos por cada 100 mil habitantes con 1005, 393 y 375 respectivamente. El caso del Distrito Federal llama la atención pues supera por mucho a países como Estados Unidos o Canadá con 300 y 276 respectivamente.

Gráfica 9.



Fuente: elaboración propia con datos de Manuel Aguirre Botello. 2014. "Percepción de la corrupción, países seleccionados. Transparencia Internacional. disponible en <http://www.mexicomaxico.org/Voto/corrupcion.htm>

Aún a pesar del incremento del gasto en labores de seguridad, así como el aumento año con año de los elementos encargados de procurarla, datos de Transparencia Internacional como lo muestra la gráfica 9, ubicaron a México a

⁵⁴³ México Evalúa. 2010. "Índice de desempeño del sistema penal." P. 14. Disponible en: http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/INDICE_DESEMPENO-PENAL.pdf

finales del sexenio calderonista en el lugar 105 de 174 naciones evaluadas, situándolo como uno de los países más corruptos.⁵⁴⁴ Si bien este índice recomienda el consolidar un Sistema Nacional de Integridad, identificar buenas prácticas y experiencias exitosas de control de la corrupción en los sectores público, privado y social, avanzar en la implementación de la reforma de justicia penal o adoptar medidas de gobierno y parlamento abierto que pudieran transformar la relación entre gobierno y sociedad, lo cierto es que la corrupción en cuanto al tema de la seguridad responde en gran medida a las condiciones laborales de sus elementos que no les permiten una estabilidad, salarios dignos, prestaciones adecuadas que les permitan el acceso a un patrimonio, seguridad social así como estímulos económicos o de promoción y ascensos lo cual ha llevado a que los cuerpos policiales así como las fuerzas armadas estimulen la corrupción o su colaboración con el crimen organizado como mecanismo alternativo para atenuar lo anteriormente descrito.

Como podemos ver, el gasto ejercido por las dependencias encargadas de la seguridad en el sexenio calderonista así como el número de elementos encargados de la seguridad aumentó significativamente entre 2006 y 2012. Sin embargo, a pesar del aumento sustancial, la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía no es positiva sino preocupante. De acuerdo con datos del latinobarómetro 2013 los problemas más preocupantes para el país son la delincuencia/seguridad pública con un 28%, la desocupación/desempleo con un 21% y los problemas económicos con un 13%. Cabe apuntar que el problema de la corrupción se encuentra con un 6%. De acuerdo con los datos del informe,

⁵⁴⁴ El índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional está construido a partir de una escala que va del 0 donde la percepción de la corrupción es más alta al 100 en la cual es menor. México obtuvo una calificación de 34 en el 2012.

Transparency International. 2012. "Corruption Perception Index 2012." Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

México es un país en dificultades por su mala situación económica (46%) en donde a un sector importante de la población (52%) no le alcanza o tienen grandes dificultades económicas.⁵⁴⁵

Es a partir de los datos analizados en este apartado que es plausible correlacionar a los problemas económicos como detonantes de la pobreza en México que llevan irremediamente a un aumento de la criminalidad en el país debido a la precariedad y/o falta de oportunidades laborales, misma que se verifica en el crecimiento de los índices de pobreza y desempleo que generan una mayor exclusión social orillando a los ciudadanos a integrarse a grupos criminales o cometer actos ilícitos para satisfacer sus necesidades básicas. Esto, sin duda, es un problema de seguridad ciudadana con una incidencia notoria en los problemas económicos (desigualdad) así como en las fallas para proveer seguridad a los ciudadanos la cual se agrava a partir de la falta de participación ciudadana en temas de seguridad que pudiera formular diferentes acciones para atacar los problemas criminales y generar una mayor confianza en las instituciones y sus integrantes así como incentivar una cultura de la denuncia, misma que no se refleja producto de altos índices de impunidad y corrupción los cuales permiten y generan mayores niveles de comisión de actos delictivos.⁵⁴⁶ El incremento presupuestal ejercido por las instituciones encargadas de la seguridad así como el aumento en los delitos cometidos en el fuero federal y común así como el incremento en la población penitenciaria dan cuenta que el modelo utilizado no fue el adecuado al no producir una relación costo-beneficio.

⁵⁴⁵ Latinobarómetro. Informe 2013. Disponible en:

http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

⁵⁴⁶ Merton expone esto a través de la “teoría de la tensión” en la cual el delito aparece explicado como una tensión entre los objetivos propuestos por la sociedad y los medios legítimos para alcanzarlos.

Merton, R.K.. “Social structure and anomie”, en R.K.Merton, *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, The Free Press, 1938.

Tratar de identificar las causas que producen la delincuencia es relevante en la medida en que contribuyen a una mejor comprensión del fenómeno ayudando así a proporcionar una orientación de mejor calidad para las políticas públicas de acción contra los fenómenos delictivos y criminales.

Plataforma México

Si bien se han revisado las causas por las que la estrategia del presidente Calderón resultó en una estrategia fallida en el combate a la inseguridad, cierto es que podemos rescatar dentro de ello dos aciertos. En primer lugar posicionar en la agenda de gobierno el problema del crimen organizado como un asunto central que debía ser atendido por la amenaza que estos grupos representaban para el país. En segundo lugar el implementar un sistema de información e inteligencia que permitiera una coordinación efectiva entre los tres niveles de gobierno para el combate a la delincuencia.

En este sentido, la revisión del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y del Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 provéen un diagnóstico sobre el estado y las necesidades que las corporaciones policiacas enfrentaban para llevar a cabo sus labores. Esta revisión resalta la necesidad de contar con una mejor capacidad de investigación y cooperación entre las corporaciones policiales en los tres niveles de gobierno así como la falta de un sistema de información e inteligencia que permitiera una adecuada coordinación interinstitucional para eficientar el combate a los grupos criminales.

Como veremos a detalle en el desarrollo del siguiente capítulo, el gobierno de Felipe Calderón lleva a cabo la implementación de la Plataforma México el 7 de marzo de 2007 teniendo como objetivo crear un instrumento que le permitiera al Estado ejercer un trabajo de investigación policial gracias a un sistema de información dinámico y confiable a partir de: un programa de actualización de la Infraestructura Tecnológica y de fortalecimiento de la Red Nacional de Telecomunicaciones que permitiera el intercambio de voz, datos y video en tiempo real y entre equipos de diferentes tecnologías como teléfonos convencionales, celulares o radios; la implementación del Sistema Nacional de Información, destacando en éste la mejora del Sistema Único de Información Criminal (SUIC) el cual tendría como fin concentrar y correlacionar diversas bases de datos del Estado en los tres niveles de Gobierno conformado por órdenes de aprehensión, fichas de indiciados, sentenciados y procesados, redes delictivas, registros de armamento y personal policial, reportes de vehículos robados y recuperados, secuestros, extorsiones, así como registros biométricos nacionales que permitiera incentivar el análisis de datos y labores de inteligencia así como la implementación del Informe Policial Homologado que permitiera la utilización de la Plataforma México a la Policía Federal, Estatal y Municipal a través de tableros de información especializados para un efectivo manejo de la información⁵⁴⁷ enlazando a la vez a instancias federales como el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de la Defensa, Secretaría de Marina, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Caminos y Puentes Federales, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos así como los Centros de

⁵⁴⁷ Secretaría de Seguridad Pública. 2010. "Plataforma México." Policía Federal. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2010/RE00294T.pdf>

Monitoreo y Alarmas de los organismos que integran el Grupo Interinstitucional para las Instalaciones Estratégicas.⁵⁴⁸

El funcionamiento de la Plataforma México consistiría en:

Un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones que pudiera correlacionar todas las redes de las dependencias afines a la seguridad pública, impulsando un proceso de actualización de la red nacional de telecomunicaciones y evolucionando el concepto de cómputo, comunicaciones, control y comando (C4) para escalarlo a nodos de interconexión de telecomunicaciones (NIT).⁵⁴⁹

Así las características de la Plataforma México, de manera general, son las siguientes:

- Sistema diseñado en dos planos: Horizontal conectando 500 estaciones de policía previstas en el despliegue territorial de la policía federal, con infraestructura tecnológica de equipamiento, la red de comunicaciones (voz, datos e imágenes) y el soporte de servicios especiales para la investigación y generación de inteligencia policial. Vertical atendiendo el ámbito local a través de convenios de coordinación con los ejecutivos estatales para alinear en un solo sentido sus sistemas de información, producción de reportes y de datos.
- La instrumentación de la plataforma incluyó las acciones de formación, especialización y doctrina para el personal policial operante tanto en el uso de los sistemas y los productos tecnológicos como para la administración, consulta y desarrollo de las bases de datos federales para la seguridad pública que, en combinación con los nodos de interconexión y

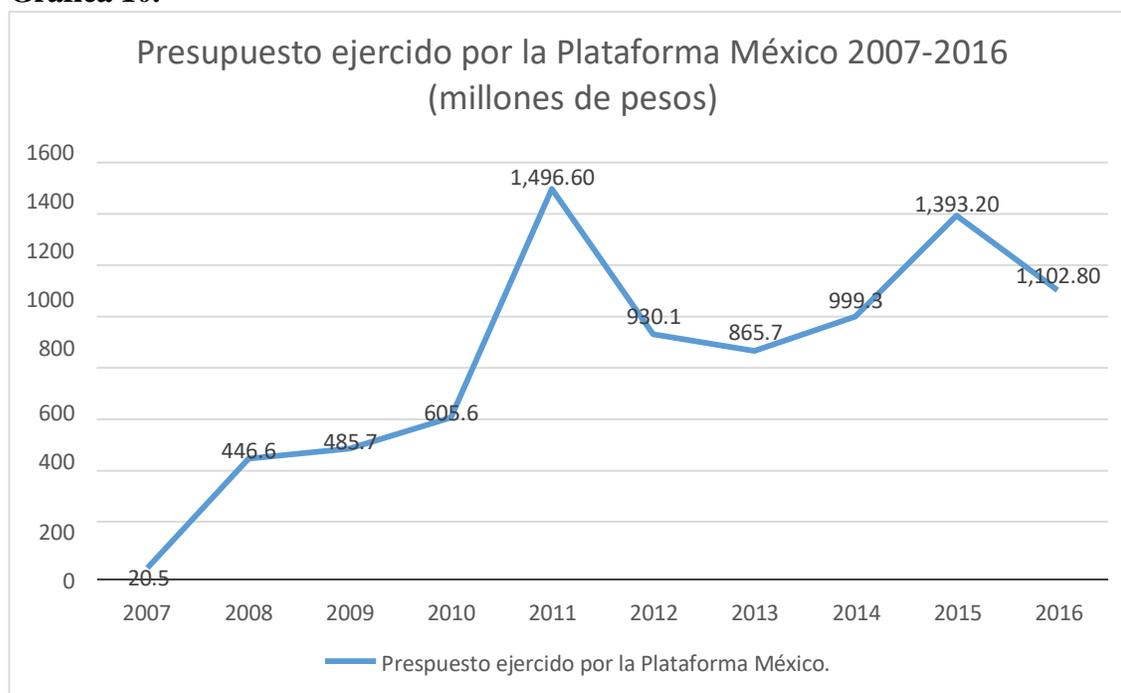
⁵⁴⁸ Secretaría de Seguridad Pública. 2009. "Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012." Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/normatividad/D39.pdf>

⁵⁴⁹ Secretaría de Seguridad Pública. 2007. "Programa de Seguridad. Estrategia Integral de Prevención de Delito y Combate a la Delincuencia." P. 12. Disponible en: https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf

telecomunicación que se establecieran, alcanzarían un tráfico de hasta 12 mil conexiones simultáneas y 40 millones de transmisiones encriptadas.

- La construcción de la plataforma se financió con recursos federales y la interconexión del plano vertical incorporaría recursos estatales del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).⁵⁵⁰

Gráfica 10.



Fuente: Reporte Índigo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2016 “Plataforma México en off.” disponible en <http://www.mexicosos.org/noticias/962-platafrom-mexico-en-off>

La revisión que sobre la Plataforma México se lleve a cabo resulta indispensable para conocer la eficiencia que la misma haya podido observar como sistema de información e inteligencia, implementado en el sexenio de Felipe Calderón y continuado bajo la administración de Enrique Peña Nieto, y que pudiera abonar al desarrollo de la seguridad ciudadana a partir del manejo y uso de la información que de ella se desprenda y si la generación de inteligencia así como el incremento en su presupuesto, observado en la gráfica 10, eficientara

⁵⁵⁰ *Ibid.* P. 13

el apoyo de las labores operativas, la capacitación y profesionalización del personal así como la actualización de los sistemas utilizados por plataforma en los tres niveles de gobierno y que todo ello redundara en una mejor interconectividad y cooperación interinstitucional contribuyendo a la reducción de la incidencia delictiva y por tanto al mejoramiento de la seguridad.

Comunicación entre estado y sociedad

El Estado en México ha fallado en proporcionar bienes y servicios a su población. Ejemplo de ellos son los índices de pobreza que muestran un aumento significativo de la misma así como el que diversas regiones del país hayan pasado de estar reguladas por medio de normas legales a una normatividad fuera del estado de derecho reemplazada por poderes y regulaciones en competencia con el Estado.

Sin bien México, como se explica en el capítulo II de la presente investigación, no es un Estado fallido sino funcional que no deja de llevar a cabo las labores propias de su encargo a través de diversas instituciones por medio de procesos burocráticos razonablemente eficaces en el cual la mayoría de las políticas gozan de la misma efectividad en todo el territorio y permean en todos los estratos, si enfrenta grandes problemas al no impulsar ni mantener un orden legal efectivo y homogéneo precisamente en distintas partes del territorio nacional, debilitándolo al no poder ejercer de manera efectiva el monopolio legítimo de la violencia como medio para hacer valer la ley. Al respecto, Guillermo O'Donnell plantea que “además del aparato administrativo, el Estado, en su dimensión jurídica, debe proveer de un conjunto de reglas a través de las

cuales los individuos se organizan, con capacidad de respaldar su incumplimiento por medio de la violencia.⁵⁵¹

De acuerdo con lo planteado por O'Donnell, el propio Estado a partir del incumplimiento de las leyes por parte de su cuerpo burocrático, judicial, administrativo y securitario principalmente ha ocasionado la regulación de zonas a través de normas informales por medio de actores que se encuentran fuera de la esfera de la legalidad sostenidos a través de la fuerza por medio del uso la violencia dejando al Estado en una suerte de exterioridad frente a ellos. Así, la capacidad institucional del Estado para implementar y desarrollar servicios y bienes públicos se ve disminuida propiciando un agravamiento de la desigualdad social lo que propiciará que el Estado y sus instituciones adolezcan de un problema de credibilidad. En palabras de O'Donnell “un Estado débil, angosto y fragmentado reproduce la desigualdad y es impotente para democratizar.”⁵⁵²

Conclusiones

El presidente Felipe Calderón asume la presidencia con una legitimidad muy cuestionada acerca del proceso electoral a través del cual logra el triunfo y bajo condiciones de inseguridad en donde grupos del crimen organizado controlan diversas zonas del país, llevándose a cabo una guerra entre cárteles del narcotráfico así como un flujo constante de drogas hacia los Estados Unidos produciendo tensión entre ambos gobiernos debido al aumento de la violencia en la zona fronteriza. Es bajo este escenario que el presidente Calderón decide lanzar

⁵⁵¹ José G. Giavedoni. 2011. “Del Estado en crisis a la crítica del Estado. Diálogo en torno a la perspectiva del Estado y la gubernamentalidad en el análisis de la nueva cuestión social en América Latina.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. UNAM. Año LVII, núm. 214, enero-abril de 2012. P. 92.

⁵⁵² Guillermo O'Donnell. 2008. “Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina.” En *Hacia un estado de y para la democracia*. PNUD. P. 54.

una ofensiva frontal contra el narcotráfico mediante el uso de las instituciones del Estado apoyándose principalmente y para tal efecto en las Fuerzas Armadas. Resultado de ello fue una ofensiva militar punitiva como medida de guerra contra los cárteles que no contó con la aplicación de procedimientos inclusivos, participativos y transparentes, empeorando el problema y por consiguiente perdiendo capital político y social que pudiera apoyar su accionar.

La política de guerra contra el narcotráfico no se basó en una conceptualización acertada sobre la terminología securitaria así como tampoco en un análisis objetivo de datos que permitieran un diagnóstico preciso sobre los principales afectados a partir de la identificación de necesidades y problemas que habrían ayudado a generar mejores estrategias para el combate y reforzaran el discurso, sino que basó su estrategia a través de decisiones verticales que condicionaron las necesidades y acciones de los ciudadanos perdiendo apoyo social y político conforme fue avanzando su administración. Como hemos visto en el desarrollo del presente capítulo, al centrar el gobierno su atención en los cárteles del narcotráfico se privilegió el despliegue y uso de la fuerza en lugar de privilegiar trabajos de inteligencia estratégica replanteando los enfoques reactivos que hubieran prevenido el desgaste de la policía federal y las fuerzas armadas. Los operativos conjuntos se implementaron cuando ya existían y se habían detonado conflictos y violencia en los municipios prolongándose por tiempo indefinido y con un gran costo social y presupuestal arrojando resultados limitados que no restablecieron los niveles de seguridad.

Desde el inicio de la administración calderonista se determinaron como prioridades el incremento en el estado de la fuerza, el desarrollo de infraestructura para su despliegue y la generación de inteligencia a partir de la implementación de la Plataforma México, ésta última como un acierto dentro de

la estrategia al combate a la delincuencia como un esfuerzo que permitiera una adecuada y eficiente cooperación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno y dependencias federales para el combate a la delincuencia. La territorialización de las políticas en materia de seguridad no lograron los resultados esperados al adolecer de una cohesión social y económica producto de una deficiente coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno que pudiera haber llevado una proximidad con la ciudadanía en cuanto a la implementación de políticas públicas en el tema de la seguridad y que permitiera una respuesta efectiva a las necesidades de los distintos territorios en disputa por el crimen organizado auxiliando a los ciudadanos afectados canalizando sus demandas, priorizando acciones, evitando incertidumbre, problemas de coordinación, duplicidad en la información y falta de comunicación así como ejercer de mejor manera el presupuesto asignado para el combate a la inseguridad mismo que como hemos podido observar no generó una relación costo-beneficio.

Por tanto, la política de Calderón no contó con una planificación que tomara en cuenta las causas y efectos durante un tiempo determinado y permitiera tomar decisiones inmediatas, así como tampoco la identificación y definición de metas a seguir que permitieran generar estrategias y políticas efectivas y necesarias definiendo líneas de acción *ex-ante* que permitieran la identificación de los actores, sus acciones y la evaluación de los resultados producto de información sustancial que llevaran a la formulación de estrategias, programas, objetivos y políticas públicas efectivas.⁵⁵³ El gobierno de Felipe Calderón no cedió ante las críticas y los análisis que le fueron planteados para abandonar la estrategia bélica. Desde su óptica, “cualquier opinión contraria sólo abonaba a

⁵⁵³ Jean-Paul Vargas. 2011. *Op. Cit...* P. 60

ayudar a los criminales, a los malos.”⁵⁵⁴ El balance de la política de seguridad de Calderón resulta negativo, los retrocesos, particularmente el incremento en los homicidios fueron mucho más contundentes que los logros, entendidos estos como el fortalecimiento institucional a través del incremento en el gasto del rubro de la seguridad.

La estrategia de seguridad para combatir al narcotráfico y al crimen organizado que llevó a cabo el gobierno de Felipe Calderón no logró los resultados deseados y planteados en los objetivos de su cruzada, sino al contrario, incrementó la dispersión, penetración y control de la delincuencia organizada a través del territorio nacional. Así, la guerra del presidente Calderón sirvió para colocar la seguridad en el centro de la agenda pública provocando un malestar con la ciudadanía al aumentar los índices de inseguridad, condición que permitió, entre otros factores, la elección de Enrique Peña Nieto y el por tanto el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia en el periodo 2012-2018, el cual, lejos de marcar una diferencia y estrategia diferentes mantiene una continuidad operativa en cuanto a la lucha iniciada contra el crimen organizado por Felipe Calderón con consecuencias funestas para el país.

⁵⁵⁴ Jorge Ceja Martínez. 2013. “Seguridad ciudadana, militarización y criminalización de las disidencias en México (2006-2012).” *Espacio Abierto*, vol. 22, núm. 4, octubre-diciembre, 2013. Universidad de Zulia. Venezuela. P. 694.

Capítulo IV

El sistema de información e inteligencia Plataforma México.

Introducción

Como hemos visto en el desarrollo de la presente investigación, las labores de inteligencia en México son llevadas a cabo por medio de diversas instituciones, tales como: la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Procuraduría General de la República (PGR), a través del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Instituto Nacional de Migración (INM), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y los gobiernos estatales.

Sin embargo, y a pesar de la participación de diferentes instancias, las labores de inteligencia se han llevado a cabo de manera tal que entre las diversas instituciones existe un alto grado de desconfianza⁵⁵⁵, situaciones que han producido que tanto la transparencia así como el acceso a la información se vean reducidas produciendo prácticamente condiciones de inexistencia o reserva de datos que permitan medir las condiciones en que se desarrollan los temas de

⁵⁵⁵ Esta situación de desconfianza estará representada principalmente entre los segmentos militar y civil. Conferencia Internacional Sobre Seguridad y Justicia en Democracia. 2011. "Elementos para la construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia." UNAM. Agosto. México. P. 31.

seguridad que le permitan a la vez al investigador y a la sociedad en general contar con datos veraces y oportunos para contribuir, en base a su estudio, con la generación de información de calidad que permita una mejor toma acertada de decisiones.

Así, contar con información de calidad es indispensable entonces para la generación de productos de inteligencia que permitan una adecuada toma de decisiones a partir del tipo, calidad y rapidéz con que se genere. Para tal efecto, el Estado y las instituciones a cargo de las labores securitarias deben echar mano de la evolución tecnológica que permita no sólo generarla sino compartirla de forma rápida y segura entre los usuarios que de ella dispongan. El combate a la delincuencia debe apoyarse por tanto en tareas de prevención, investigación e inteligencia, dentro de las cuales la información juega un papel fundamental para apoyar el ejercicio operativo por parte de las fuerzas del orden.

En este sentido, las labores policiacas en México se han centrado en gran medida en acciones de tipo reactivo en gran parte debido al ambiente de inseguridad en la vida cotidiana en todo el territorio nacional. Es indudable que el combate reactivo al crimen es imprescindible, sin embargo, las labores no deben centrarse sólo en elementos reactivos sino también en estrategias preventivas, mismas que permitan prever y eludir riesgos y amenazas a partir la utilización de información e inteligencia que permitan fortalecer la cohesión social y por tanto revetir condiciones de exclusión que pudieran promover conductas delictivas. Para ello se requiere de labores de investigación llevadas a cabo de manera sistemática en los tres niveles de gobierno apoyados en el uso de las diferentes herramientas tecnológicas que se tengan al alcance que permitan a la vez apoyar las labores operativas en campo.

Por tanto debemos preferir la investigación policial sobre el ejercicio legítimo de la violencia por parte del Estado hacia los grupos de la delincuencia, tanto común como organizada, a través de la generación y procesamiento de información que produzca la inteligencia necesaria para su prevención y combate. Para llevar a cabo tales acciones es imperativo contar con un sistema nacional de información que contenga diferentes bases de datos así como los requerimientos técnicos que permitan a las diferentes instituciones encargadas del combate a la delincuencia interactuar entre si cruzando e intercambiando información en tiempo real a partir de la implementación de estándares y protocolos tanto normativos como tecnológicos con los diferentes usuarios del sistema a nivel nacional evitando la duplicación y centralización de la información. En este sentido, las autoridades gubernamentales beneficiarias del sistema deberán velar porque sus integrantes lleven a cabo de manera eficiente las labores de captura de la información de manera constante y efectiva, lo que producirá que, a través del manejo de la misma, se realicen las investigaciones pertinentes de manera satisfactoria.

Como se expuso en el capítulo anterior, el presidente Felipe Calderón Hinojosa en el Eje 1 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 correspondiente al Estado de Derecho y Seguridad, establece que:

La información especializada en la materia no fluye con la facilidad que debería entre las instituciones que la requieren. Actualmente los diversos sistemas y bases de datos que conforman el Sistema Único de Información Criminal del Sistema Nacional de Seguridad Pública carecen de interconexión y de metodologías para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad. Eliminar duplicidades e ineficacias en el tema es una prioridad para el objetivo de garantizar la seguridad. La

modernización de los instrumentos con los que se cuenta para hacer efectivo el respeto a la ley y a los derechos de víctimas y delincuentes es impostergable.⁵⁵⁶

A partir de ello es que durante la administración del presidente Felipe Calderón se lleva a cabo la implementación del sistema Plataforma México como un sistema de información e inteligencia apoyado en las herramientas tecnológicas más avanzadas para la generación de información e inteligencia que permitiera mejores labores de investigación a través de la interconexión en los tres niveles de gobierno.

Como veremos a lo largo del capítulo, el sistema Plataforma México se encuentra constituido centralmente por el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) el cual se compone de diferentes aplicativos, tales como el Informe Policial Homologado, el Kárdex Policial (registros de todos los elementos policiacos ya sea dados de alta o de baja en los tres niveles de gobierno), registros biométricos (registros dactiloscópicos, faciales y de voz), fichas delictivas, sistemas de información geográfica y diferentes bases de datos las cuales incluyen: registros vehiculares (licencias de conducir, vehículos robados y recuperados, información de registro), información sobre el sistema penitenciario (centros penitenciarios, población penitenciaria, casos, antecedentes penales), registro de armas y municiones asignadas a las instituciones de seguridad pública y privadas, registro de instituciones de seguridad privadas (elementos, armas, vehículos, antecedentes) balística forense, registros grafológicos y denuncias ciudadanas, entre otros, desarrollados con el fin de generar inteligencia operativa en tiempo real que

⁵⁵⁶ Presidencia de la República. 2007. "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012." P. 47. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

permita auxiliar a las investigaciones de seguridad pública a nivel nacional apoyado en más de 300 millones de registros.

El desarrollo del capítulo consistirá en explicar cómo se consolida el sistema Plataforma México a través de una red de vanguardia que hiciera posible cumplir con lo anteriormente descrito a través de la instalación de una compleja plataforma de comunicaciones permitiendo compartir información entre las diferentes corporaciones de seguridad del país en los tres niveles de gobierno a través de Nodos de Interconexión (NIT's) en las diferentes entidades federativas así como con las dependencias de procuración de justicia, todo ello monitoreado a través del Centro de Inteligencia de la Policía Federal (CIPF)⁵⁵⁷ como nodo central para la explotación de la información contenida en la Plataforma México.

Si bien el presente capítulo abordará tanto los antecedentes como la operatividad de la Plataforma México, también revisará un tema de importancia fundamental el cual es la seguridad de la información bajo la cual opera el sistema. En este sentido, la seguridad de la información es indispensable para cualquier organización en la conformación de su arquitectura en cuanto a tecnologías de la Información (TI)⁵⁵⁸ como medio para el procesamiento y análisis de grandes volúmenes de datos, especialmente tratándose de

⁵⁵⁷ Desde el Centro de Inteligencia de la Policía Federal (CIPF) es posible realizar hasta 15,000 transacciones por segundo y atender cualquier contingencia que surja en territorio nacional.

Genaro García Luna. 2012. "Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía." CIES. México. P. 7.

⁵⁵⁸ Las Tecnologías de la Información (TI) son aquellas herramientas y métodos empleados para recabar, retener, manipular o distribuir información, mismas que deben cumplir con requisitos tales como: confidencialidad, propiedad de la información (que solamente es conocida por las entidades autorizadas para tal efecto), integridad, propiedad de la información que no es modificada accidental o intencionalmente en su contenido por entidades no autorizadas y disponibilidad y propiedad de la información que puede ser conocida y empleada en el momento en que es requerida por entidades autorizadas.

Tte. Nav. C.G. Eduardo Suárez Vázquez. 2007. "Software malicioso (malware). Historia y evolución." Revista del Centro de Estudios Superiores Navales. 2007-2. P. 48.

información clasificada como lo es la contenida en Plataforma México, así como para salvaguardar y llevar a cabo la conectividad requerida a través de la red de telecomunicaciones que permita compartir archivos de audio, video, texto o registros biométricos, entre otros, en tiempo real.

El sistema Plataforma México busca articular una política pública que evite la fragmentación del Estado en cuanto a las labores de seguridad y el combate al crimen a nivel nacional en los tres niveles de gobierno a través de acciones de colaboración y coordinación entre sus diferentes instancias securitarias que abonen y garanticen la capacidad de prevención y respuesta hacia objetivos comunes y por tanto aumenten los niveles de eficiencia y eficacia en el combate a la inseguridad a través de labores de investigación. Para llevar a cabo lo anterior, el sistema Plataforma México debe ser evaluado constantemente con el objetivo de identificar aquellas causales que frenen o permitan llevar a cabo los cambios necesarios para continuar con la implementación constante de políticas integrales en materia de seguridad pública. El presente capítulo buscará analizar si el sistema Plataforma México ha sido implementado de manera eficiente y si su funcionalidad es la adecuada a partir de la colaboración interinstitucional entre las instancias en los tres niveles de gobierno.

Antecedentes

Red Nacional de Telecomunicaciones

Como hemos visto en el desarrollo de los capítulos anteriores, el crecimiento de la delincuencia tuvo uno de sus principales repuntes en los años noventa. A partir de ello, y en la recta final de la administración del Presidente

Carlos Salinas de Gortari, se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, la cual establecía que:

[...]los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encuentren debidamente coordinados a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos; dichos mecanismos de coordinación encontrarán los cauces adecuados mediante la creación de una unidad dependiente de la Presidencia de la República encargada de definir los lineamientos y acciones que deben seguir las dependencias que tengan a su cargo, directa o indirectamente, asuntos relacionados con la seguridad pública como son las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal así como las procuradurías de justicia de los Estados, mediante los mecanismos y acuerdos de coordinación a que se refieren las leyes; que la unidad que se crea se encargará de proponer los canales adecuados de comunicación con las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina así como con el Departamento del Distrito Federal, a efecto de que haya unidad de acción en materia de seguridad pública.⁵⁵⁹

Durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo se define en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 a la seguridad pública como un asunto prioritario enfatizando la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado para garantizar justicia y seguridad a través del establecimiento de la coordinación entre los tres niveles de gobierno.

[...] se habrá de integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar eficientemente las estrategias de acción y la toma de decisiones. Por ello habrá de crearse un Sistema de Información Policial moderno y confiable, que puedan consultar las autoridades federales, estatales y municipales. Dicho sistema contendrá información de delincuentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales.⁵⁶⁰

⁵⁵⁹ Diario Oficial de la Federación. 26 de Abril de 1994. “Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994

⁵⁶⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. P. 37. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

El 11 de diciembre de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual establece que:

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán, intercambiarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios a que se refiere esta ley.⁵⁶¹

Así, en 1997 la administración federal del gobierno de Zedillo instaló el Centro de Proceso Central que administraría el Registro Nacional de Huellas Dactilares y el Centro Nacional de Conversión a partir de los cuales se capturarían los archivos históricos decadactilares que tuvieran las procuradurías estatales y el Distrito Federal con el objetivo de mantener registrados a los responsables de la comisión de delitos así como al personal de seguridad pública teniéndose registradas 167,848 fichas decadactilares convertidas y 426 fichas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal teniendo un total de 593,848 fichas.⁵⁶²

En 1998 se constituyó el Comité Interinstitucional de Estadística e Informática sobre Seguridad Pública, cuyo objetivo comprendía “establecer las políticas y estrategias para la instrumentación de los sistemas, catálogos y formatos sobre el acopio, suministro, sistematización, acceso y aprovechamiento de la información a través de la creación del Sistema Nacional de Información”⁵⁶³ con la finalidad de disponer de elementos tecnológicos

⁵⁶¹ Diario Oficial de la Federación. 11 de diciembre de 1995. “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.” Capítulo IV, Artículo 25. México. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-162.pdf>

⁵⁶² Presidencia de la República. 2000. “Sexto Informe de Gobierno. 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes.” México. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm>

⁵⁶³ Presidencia de la República. 1999. “Quinto Informe de Gobierno. 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes.” México. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/Informe1999/infoesp.htm>

avanzados y de información necesaria que permitiera identificar de manera eficiente a los delincuentes, las organizaciones criminales y sus formas de operación.

El Sistema Nacional de Información Sobre Seguridad Pública (SNISP), implementado en este periodo, estuvo integrado por el registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, de Armamento y Equipo, de Información y de Apoyo a la Procuración de Justicia y de Estadística Delictiva.⁵⁶⁴ El Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública incluía la Clave Única de Identificación Permanente (CUIP), que contaba entonces con 153,701 registros. También se encontraba registrado el personal de la PFP, de la PGR, de las procuradurías estatales y de diversas corporaciones preventivas y de custodia penitenciaria de las entidades federativas.⁵⁶⁵ Se tenía el control de más de un millón y medio de fichas de diversos registros tales como: de personal, armamento y equipo, vehículos robados y recuperados (al primer trimestre del 2000 se contaba con 113,830 registros),⁵⁶⁶ mandamientos judiciales así como de procesados y sentenciados.⁵⁶⁷

Para 1999 se instaló el Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS)⁵⁶⁸ así como enlaces digitales y con las principales dependencias federales y gobiernos estatales en 102 puntos y 53 ciudades permitiendo verificar una huella latente encontrada en algún ilícito en tiempo real para identificar a un presunto responsable. El sistema tendría la capacidad de integrar hasta 5 millones de registros teniendo, hasta el año 2000, un total de 620 mil fichas

⁵⁶⁴ Presidencia de la República. 2000... *Op. Cit.*

⁵⁶⁵ *Idem.*

⁵⁶⁶ *Idem.*

⁵⁶⁷ Mayolo Medina Linares. 2000. "Sistema Nacional de Seguridad Pública." México. P. 177. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/131/19.pdf>

⁵⁶⁸ Automated Fingerprint Identification System (AFIS) por sus siglas en Inglés.

convertidas.⁵⁶⁹ Ese mismo año la Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, crea la Red Nacional de Telecomunicaciones (IRIS)⁵⁷⁰ con el objetivo de permitir un grado alto de simultaneidad y conexión entre los diferentes cuerpos de seguridad pública, en los tres niveles de gobierno, a través de una plataforma 100% digital y en clave de tipo militar⁵⁷¹ con el objetivo de intercambiar información en materia de seguridad a nivel nacional a través de un Centro de Control Nacional que funcionara como una supercarretera de voz, datos e imágenes. Para el año 2000 esta red contaba con 16 redes estatales básicas, 10 redes básicas en operación, seis redes en proceso, así como la Red Central Federal integrada por la SEDENA, PGR, CISEN y la PFP.⁵⁷² En 2003, la Procuraduría General de la República implementó para el auxilio de sus labores de investigación el Sistema Integrado de Identificación Balística (IBIS)⁵⁷³ como herramienta de investigación pericial de huellas balísticas.⁵⁷⁴

Antes de la implementación de la Red Nacional de Telecomunicaciones no se contaba con una red interoperativa entre las diferentes entidades de la República, por lo que compartir información relacionada con la seguridad

⁵⁶⁹ Mayolo Medina Linares. 2000... *Op. Cit.* P. 177.

⁵⁷⁰ Interconexión de Redes Integrales de Seguridad Pública (IRIS). Para 2016, se migró de IRIS a la tecnología Tetrapol la cual es un estándar que define un sistema de radiocomunicaciones digitales profesionales, enfocados principalmente en dar servicio de radiocomunicación a fuerzas y cuerpos de seguridad. Instituciones como el Comisionado Nacional de Seguridad (CNS), la Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Nacional de Migración (INM), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Banco de México y Telecomunicaciones de México, entre otras, así como diversas instituciones de seguridad pública en estados y municipios han migrado a la tecnología Tetrapol.

INQRO. 2016. "De red nacional de seguridad pública IRIS a la tecnología Tetrapol IP." 5 de septiembre. Disponible en: <http://www.inqro.com.mx/2016/09/05/de-red-nacional-de-seguridad-publica-iris-a-la-tecnologia-tetrapol-ip/>

⁵⁷¹ Mayolo Medina Linares. 2000... *Op. Cit.* P. 178.

⁵⁷² Presidencia de la República. 2000... *Op. Cit.*

⁵⁷³ Integrated Ballistics Identification System (IBIS) por sus siglas en inglés.

⁵⁷⁴ Miguel Oscar Aguilar Ruiz. 2012 "Bases de datos criminalísticos en la Procuraduría General de la República." P.p. 446-447. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/33.pdf>

habría resultado en una serie de deficiencias operativas, centralización y clasificación de la información de acuerdo a los intereses de cada entidad y administración política en turno, resultando como consecuencia no sólo en apoyos logísticos deficientes sino a la vez en la imposibilidad de implementar políticas públicas eficaces en el combate a la inseguridad en los tres niveles de gobierno.

La Red Nacional de Telecomunicaciones funcionaba a partir de enlaces tipo estrella en los cuales existe un nodo central que se interconecta con cada uno de los nodos estatales lo que permitía una interconexión entre la capital del país con las capitales de los estados y las ciudades mas relevantes en cuanto a temas de seguridad pública.⁵⁷⁵ Si bien podría pensarse que este tipo de interconexión brindaría una comunicación eficiente a nivel nacional, la realidad es que no fue así. La deficiencia de este tipo de interconexión se encuentra en que no generó una interconectividad entre los estados y las ciudades dependiendo totalmente del nodo central en la ciudad de México produciendo una centralización y compartimiento de la información de acuerdo a los diferentes intereses o necesidades que desde el centro pudiera considerarse que requerían los estados y los municipios.

Este sistema de interconexión generó entonces dos problemas relevantes: el primero, un control político en base a la información recabada, generada y compartida la cual dependía del nodo central en la capital de la república centralizando la información y el uso que de ella pudiera generarse y el segundo, en cuanto a la operatividad del sistema ya que la configuración tipo estrella

⁵⁷⁵ Este tipo de enlaces también son conocidos como enlaces dedicados arrendados o enlaces punto a punto. Alfonso Rodríguez Bobadilla, Marco Antonio Ramírez Salinas. 2012. "Infraestructura tecnológica y red de comunicaciones." En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P. 101-102.

produjo que si ocurría una falla en algún punto podría quedar éste sin conexión y no afectar al resto de la red, pero si la falla se generaba en el nodo central, ubicado en la capital del país, producía una falla general en la red⁵⁷⁶ quedando fuera de servicio todas las conexiones generando así condiciones de inoperatividad.

Las circunstancias antes descritas llevaron a que la Red Nacional de Telecomunicaciones experimentara un rezago importante en cuanto a calidad y disponibilidad de la información así como modificaciones en su estructura, tales como: el número de usuarios conectados a la misma o la extensión del área de cobertura por lo que se hizo necesaria una reestructuración de la red que permitiera el desarrollo y mejoramiento de las capacidades humanas, físicas y tecnológicas en los tres niveles de gobierno y que ello redundara en un sistema eficaz y eficiente que permitiera una interconexión en tiempo real en los tres niveles de gobierno auxiliado los diferentes cuerpos encargados de la seguridad a través de un sistema profesional de generación de información e inteligencia para el desarrollo de sus investigaciones.

Plataforma México

Como vimos en el capítulo anterior, la administración calderonista, ante la falta de legitimidad electoral y la exigencia de poner un alto al crimen y la inseguridad pública, desarrolló mecanismos tecnológicos junto con la SSP que permitieran renovar y modernizar la acción policial. Para este efecto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su vigésima primera sesión, llevada a cabo el 22 de enero de 2007, acordó una serie de ejes estratégicos entre los cuales destaca el relativo a la Plataforma México instruyendo al Presidente del Consejo

⁵⁷⁶ Alfonso Rodríguez Bobadilla, Marco Antonio Ramírez Salinas. 2012... *Op. Cit.* P. 102.

Nacional de Seguridad Pública la creación y puesta en marcha de ésta en dos vertientes. La primera a través de un programa de actualización de la infraestructura tecnológica y de fortalecimiento de la Red Nacional de Telecomunicaciones para el año 2007 y la segunda a través de un Sistema Nacional de Información que estaría apoyado por el Sistema Único de Información Criminal (SUIC).⁵⁷⁷

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 expone al respecto dentro de sus estrategias:

Estrategia 7.1 Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia. Se consolidará el Sistema Único de Información Criminal para concentrar y compartir datos relevantes del fenómeno delictivo en bases de datos completas y eficaces, como los registros de automóviles y armas, perfiles de delincuentes y sus modos de operación. Se desarrollará también una red de interconexión que permita la transmisión de datos, voz e imagen para que esta información pueda compartirse oportunamente. Ello será clave para integrar a los gobiernos federal, estatal y municipal en un solo frente en la lucha contra la delincuencia. Será muy importante disponer de sistemas de comunicación avanzados con plataformas tecnológicas compatibles. Igualmente importante será el compromiso por parte de las autoridades de los tres órdenes del gobierno para actualizar permanentemente las bases de datos de inteligencia policial.⁵⁷⁸

La Secretaría de Seguridad Pública llevó a cabo un análisis que permitiera conocer el estado que guardaba la plataforma tecnológica, las redes de

⁵⁷⁷ ACUERDO 04/XXI/07. El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba los ejes estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el ejercicio 2007 de la siguiente manera: 1.- Formación y profesionalización Servicio Nacional de Carrera; 2.- Equipamiento para la Seguridad Pública; 3.- Plataforma México (Conformada por dos Ejes), 3.1 Red Nacional de Telecomunicaciones, Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencias 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089; 3.2 Sistema Nacional de Información; 4.- Registro Público Vehicular; 5.- Infraestructura para la Seguridad Pública; 6.- Instancias de Coordinación; 7.- Combate al Narcomenudeo; 8.- Operativos Conjuntos; 9.- Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública; y 10.- Seguimiento y Evaluación.

Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 2007. "Relación de acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Vigésima Primera Sesión celebrada el 22 de enero de 2007." Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4960262&fecha=25/01/2007

⁵⁷⁸ Presidencia de la República. 2007... *Op. Cit.* P. 57-58.

comunicaciones y las bases de datos existentes en el país. Como veremos más adelante, los resultados arrojaron que los diferentes sistemas de seguridad pública no contaban con vinculaciones tanto en aspectos tecnológicos como operativos, impidiendo contar con una base de datos a nivel nacional así como de interconexión y colaboración entre las distintas dependencias de seguridad en los tres niveles de gobierno.

Ante este panorama, se requería la articulación de un sistema que permitiera la homologación de criterios así como generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo en distintas bases de datos, accesibles a usuarios registrados en el sistema, que permitiera compartir e intercambiar información de manera oportuna por medio de archivos de audio, video y texto en tiempo real como condición indispensable para llevar a cabo medidas preventivas y reactivas a través de la generación de productos de inteligencia permitiendo un mejor desarrollo de las investigaciones y operatividad de los cuerpos de seguridad.⁵⁷⁹ Este intercambio de información generaría entonces una adecuada coordinación para el combate a la delincuencia y la inseguridad en los tres niveles de gobierno.

El 29 de marzo de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que crea el Consejo Asesor y el Comité Técnico de la Plataforma México, en el cual el primero “funcionará como un órgano asesor y de consultoría para el análisis, planeación y evaluación de las acciones necesarias

⁵⁷⁹ Si bien es cierto que se llevaban a cabo labores reactivas y preventivas en cuanto al combate a la delincuencia, las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's) no eran aprovechadas como un eje vertebral de ese proceso. A pesar de que existía una infraestructura de sistemas de comunicación ésta operaba de manera aislada impidiendo la interoperabilidad. La puesta en marcha del Nuevo Modelo de Policía, así como el cambio en el perfil del crimen organizado hizo necesaria la generación de un sistema tecnológico que permitiera combatir y prevenir el delito de manera eficaz: la creación del sistema Plataforma México fue la respuesta ante ello.

Luis Alfonso Villa Vargas (Coord.) 2012. “Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía.” CIES. México. P. 9.

para la instrumentación y desarrollo del sistema de interconexiones de voz, datos y video”⁵⁸⁰, mientras que el segundo “tendrá a su cargo la instrumentación, operación y funcionamiento del sistema de interconexión de datos, voz y video, así como el establecimiento de las relaciones interinstitucionales en las áreas específicas de tecnología necesarias para el correcto desarrollo de la Plataforma México.”⁵⁸¹ Esto permitiría establecer estrategias para el desarrollo de sistemas informáticos y metodológicos con el objetivo de proporcionar información e inteligencia a las instituciones de seguridad pública en los tres niveles de gobierno para el combate a la inseguridad y la delincuencia.

Cuadro 1.

Características principales del sistema Plataforma México 2007.

<p>Infraestructura en Comunicaciones</p>	<p>El proyecto cuenta con tres herramientas: tecnológicas, informáticas, y las normas de seguridad y acceso. Se trata de garantizar la integridad, homogeneidad y confiabilidad de la información con base en estrictos sistemas de monitoreo y seguimiento de usuarios. Asimismo, establece la posibilidad de interconexión de voz, datos, video e imágenes, entre las dependencias federales, los estados y municipios mediante nodos de interconexión de comunicaciones (NIT's) instalados en toda la República Mexicana siendo la llave para la interoperatividad del Sistema Único de Información Criminal (SUIC).</p>	<p>Se efectuaron visitas para la presentación del proyecto a todos los gobernadores del país, lográndose una adecuada aceptación y apoyo, así como la firma en abril de 2007 de los convenios de coordinación con las entidades federativas que incluyen anexos técnicos en donde se especifican los lineamientos de inversión considerando a la Plataforma México como un eje prioritario.</p> <p>La contratación del Núcleo Central de Telecomunicaciones (77 Nodos de interconexión en las 32 entidades federativas) a Telmex que estandariza los protocolos de comunicación en todo el país para interconectarse con la Plataforma México.</p> <p>Visita a 17 entidades federativas para realizar la ingeniería y cotización de los proyectos de Plataforma México y redes estatales, buscando el alineamiento basado en estándares para la interoperabilidad y la no obsolescencia tecnológica lográndose la conexión de siete entidades federativas a la Plataforma México y la primera estación de policía federal.</p> <p>Conexión de las redes de PFP y AFI. Se encontraba en proceso la interconexión con el Instituto Nacional de Migración y pendientes los contactos técnicos con diversas dependencias federales: SHCP, SRE, SEGOB, SEDENA y otras, así como con instituciones no gubernamentales y organismos nacionales y extranjeros. También se encontraba en proceso de diseño la interconexión con PEMEX, CFE y Compañía de Luz y Fuerza del Centro para alertas y vigilancia de instalaciones estratégicas.</p>
---	---	--

⁵⁸⁰ Diario Oficial de la Federación. 29 de marzo 2007. “Acuerdo por el que se crean el Consejo Asesor y el Comité Técnico de la Plataforma México Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4966851&fecha=29/03/2007

⁵⁸¹ Diario Oficial de la Federación. 29 de marzo 2007... *Op. Cit.*

<p>Sistema Único de Información Criminal (SUIC)</p>	<p>Desarrollo de diversos módulos bajo esquemas homologados orientados a diversas temáticas.</p>	<p>Análisis e inteligencia: módulo para el analista e investigador, documenta toda la información de un caso y permite explotar la información de la Plataforma México.</p> <p>Organización delictiva y ficha criminal: clasificación y registro de la información de las organizaciones delictivas con un alto detalle del modus operandi.</p> <p>Eventos, aseguramientos y detenidos: registro de los eventos que ocurren durante la actividad policial, clasificando a detalle todos los elementos relacionados.</p> <p>Mandamientos judiciales y ministeriales: clasificación, control y seguimiento de los mandamientos judiciales y ministeriales de los fueros federal y común.</p> <p>Consulta de información oficial: herramienta de consulta directa e integral a todas las bases de datos de Plataforma México, de manera selectiva o por tipo de elemento, alcanzando búsquedas en más de 200 millones de registros.</p> <p>Cruce automatizado: herramienta que automáticamente realiza múltiples cruces de información de procesos en tiempo real contra listas de datos oficiales como mandamientos vigentes, personas, objetos asegurados, infracciones, entre otros.</p> <p>Sistema Único de Administración Penitenciaria: desarrollo de un producto tecnológico de alcance nacional que integre y opere en todos los centros de prevención y readaptación social.</p> <p>Denuncia: se encuentra en desarrollo un nuevo sistema que permitirá la captación de la denuncia con una clasificación más adecuada para su investigación, basado en mejores controles de seguimiento y escalamiento.</p>
<p>Evaluación de tecnologías para la Seguridad Pública</p>	<p>Constante evaluación tecnológica con el fin de proporcionar servicios de vanguardia para la operación de Plataforma México.</p>	<p>En colaboración con Microsoft se avanzó en una simulación de la Plataforma México con 2,600 millones de registros de prueba a fin de evaluar la capacidad de almacenamiento y operación. Se emularon 5 mil transacciones concurrentes para lograr la certeza de la operación en condiciones de la carga esperada una vez que se interconectara a nivel nacional.</p>
<p>Red Nacional de Telecomunicaciones</p>	<p>Creada básicamente para contar con un mecanismo de coordinación a nivel nacional que permitiera el acceso a las bases de datos de los registros nacionales de seguridad pública y la interconexión en una sola red de tecnología de radiocomunicación.</p>	<p>Infraestructura compuesta por enlaces y equipos de telecomunicaciones que permite la transmisión de aplicaciones de voz y datos en tiempo real a los usuarios interconectados a los 31 Centros de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones (C4) y a los 44 Subcentros C4 en el país. A junio de 2007, mediante los C4, instalados y operando en las capitales de los estados, y los Subcentros adscritos a los C4, se interconectaron 875 dependencias en más de 221 ciudades del país.</p> <p>La Secretaría de Seguridad Pública puso en marcha la Plataforma México como proyecto central de información para el combate al crimen y piedra angular de la estrategia nacional de prevención del delito y combate a la delincuencia misma que da acceso al Sistema Único de Información Criminal (SUIC) encargado de concentrar todos los datos que tiene el Estado en sus distintos órdenes de gobierno para configurar el mapa de la delincuencia en todo el país a través de una red informática automatizada que alimentará una base de datos central con información proveniente del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales y municipales.</p> <p>En una primera fase del proyecto se tiene previsto modernizar los C4 y Subcentros C4 para su migración a "Nodos de Interconexión" (NIT's), que puedan soportar las nuevas aplicaciones del SUIC, telefonía y radiocomunicación, además de la migración de las redes estatales y municipales en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.</p>
<p>Red Nacional de Radiocomunicación</p>	<p>A través de la Red Nacional de Radiocomunicación, las instituciones de seguridad pública del país, además de otras instituciones federales, mantienen una comunicación permanente a nivel local, estatal, regional o nacional, que les permite tener la información necesaria para la</p>	<p>La capacidad instalada de la Red Nacional de Radiocomunicación a julio de 2007, era de 331 sitios de repetición y 66 conmutadores de radio, así como de 62,889 equipos terminales adquiridos por 31 entidades federativas y dependencias federales dedicadas a la seguridad pública. Se encontraban dadas de alta 52,678 terminales y se encontraban operando 22,213 equipos representando el 83.76 por ciento y el 35.32 por ciento, respectivamente, en relación con los radios adquiridos. La infraestructura instalada cubría el 37 por ciento del territorio nacional, correspondiente al 97.78 por ciento de la cobertura contratada y al 81 por ciento de la población.</p>

	ejecución de las acciones operativas.	
Red Nacional de Transporte	Servicio que permite el intercambio de voz, datos e imágenes, con el apoyo de los 31 Centros de Comando, Comunicación, Control y Cómputo (C4) y los 44 Subcentros C4.	A julio de 2007, la Red Nacional de Transporte registró 875 puntos de presencia (enlaces digitales) en el país, los que representa un incremento de 2.76 por ciento con respecto a julio de 2006.
Registros Nacionales de Seguridad Pública	A través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los últimos años se han consolidado los mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno como parte de la lucha frontal que se lleva a cabo en contra de la delincuencia.	La integración de los registros de seguridad pública es fundamental en esta tarea, al contar con información precisa y oportuna para el intercambio de datos entre las instancias de prevención, procuración y administración de justicia así como entre las áreas encargadas de la prevención y readaptación social. Para su operación se tiene una red nacional de telecomunicaciones que enlazan a las corporaciones policíacas para atender con eficiencia sus responsabilidades y responder con prontitud a los llamados de la ciudadanía.
Registro de Personal de Seguridad Pública	Base de datos que concentra información relativa a los integrantes de las instituciones de seguridad de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios con datos de identificación y localización de los servidores públicos, tales como huellas digitales, fotografía, escolaridad, antecedentes laborales y trayectoria.	Las autoridades encargadas de la seguridad en los tres niveles de gobierno tienen el compromiso de inscribir y mantener actualizado el registro de datos sobre los aspirantes y el personal en activo, tanto de instituciones de seguridad pública como de elementos pertenecientes a empresas de seguridad privada. La consulta al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública es obligatoria y previa al ingreso de toda persona a cualquier institución policial, incluyendo las de formación, por lo que es una herramienta clave para la profesionalización de la función policial. La información del registro permite ejecutar acciones oportunamente para la depuración de los cuerpos policiacos, calificar el ingreso de los aspirantes, detectar a los que presentan antecedentes negativos y estimular a los que acreditan acciones en beneficio del servicio, con legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
Registro de indiciados, procesados y sentenciados	Servicio de información que concentra datos a nivel nacional sobre probables personas responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, para instruir la mejor detección y persecución de los ilícitos, ya que incluye sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación.	Se integra con la información que aportan las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y, en general, de todas aquellas que proporcionan datos sobre investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias y/o ejecución de penas. La base de datos se actualiza permanentemente de tal forma que en situaciones de libertad por desvanecimiento de datos, falta de elementos para procesar, así como por sentencias absolutorias, se dan de baja del sistema los datos de las personas implicadas. A junio de 2007 contaba con 598,285 registros en las bases de datos de internos en las diversas instituciones penitenciarias del país, de los cuales 203,686 eran "internos activos" sin embargo sólo 63,662 tenían expedientes completos.
Registro de huellas dactilares	Base de datos de apoyo a las tareas de investigación científica criminal, que permite la identificación de personas y su localización en caso de que se encuentren desaparecidas.	Con esta herramienta es posible identificar a los individuos, mediante la impresión de los dibujos dactilares existentes en las yemas de los dedos de las manos (minucias), así como la búsqueda e identificación de los rastros de huellas latentes dejadas en los lugares de hechos delictivos. En el Registro de Huellas Dactilares existían 3.8 millones de personas registradas, del total de huellas digitales de personas, el 48 por ciento fueron proporcionadas por las procuradurías generales de justicia de los estados, 38 por ciento por los consejos estatales de seguridad pública y 14 por ciento por los centros de readaptación social.
	Base de datos que contiene por disposición legal, información de los bienes	

Registro de armamento y equipo	que utilizan en sus funciones las instituciones de seguridad pública, tales como vehículos, armas y municiones asignados y/o autorizados por las dependencias competentes.	A junio de 2007 se contaba con el registro de 374 mil pistolas reportadas por diversas entidades federativas y la Secretaría de la Defensa Nacional. Quedando pendiente integrar al registro la información relativa a vehículos, equipo y otro tipo de armamento al servicio de las instituciones de seguridad pública del país y la conclusión del diseño de un aplicativo informático con mayores facilidades operativas.
Registro de mandamientos judiciales	Base de datos que permite administrar la información trascendental del mandato judicial a nivel federal, estatal y municipal, con el fin de proporcionar elementos para una mayor cooperación entre las autoridades encargadas de la administración e impartición de justicia, mediante el intercambio de información.	A junio de 2007 se contaba con 780,679 mandatos judiciales en la base de datos enviados por las diversas instituciones de procuración de justicia del país, de los cuales 519,666 eran vigentes. Se tenía previsto que el Registro de Mandamientos Judiciales se integrara a los de Identificación, Huellas Dactilares, Procedimientos Jurisdiccionales y Mexicanos Cumpliendo Condena en el Extranjero para conformar el Registro Nacional de Apoyo a la Procuración y Administración de Justicia. Éste nuevo registro daría seguimiento a las diligencias de las autoridades competentes en cada tramo del proceso y recabaría información para el diseño de los programas de cada estado sobre prevención y persecución del delito. El registro complementaría con mayor eficiencia la procuración de justicia al recopilar las remisiones, averiguaciones previas, investigaciones, órdenes de aprehensión y su cumplimiento, además de la detención, el proceso penal, la sentencia y la ejecución de la pena.
Registro Público Vehicular (REPUVE)	Tiene como objeto la identificación y el control de todos los vehículos automotores que circulan en el país.	Se integró con información proveniente de las autoridades en las entidades federativas, dependencias federales y sujetos obligados, tal como lo estipula la Ley del Registro Público Vehicular publicada el primero de septiembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación. Al mes de junio de 2007 se contaba con un total de 22,463,597 vehículos inscritos, 18,860,755 de registros enviados por las entidades federativas, 1,545,343 inscritos por parte de las ensambladoras y 2,057,499 de vehículos importados enviados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Seguridad Pública. 2007. "Primer Informe de labores. Plataforma México." P.p. 99-111. Disponible en: Pd.ba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/informelabores-plataformamexico.Pdf

El cuadro 1 muestra las características principales que contempló la Plataforma México para su operatividad en 2007⁵⁸² y que si bien, son la más representativas y no han sufrido modificaciones radicales, como veremos más adelante en el desarrollo del presente capítulo, Plataforma México incluye en su diseño otras que fueron cambiando a partir del desarrollo de aspectos tecnológicos, procedimientos operativos o adecuaciones e implementaciones de políticas públicas. Entre ellas encontramos los Procedimientos Sistemáticos de Operación, los Sistemas de Información Geográfica, Estaciones Policiales Federales, el Centro Nacional de Denuncia, la Academia de Estudios Superiores

⁵⁸² Para una mayor información acerca de las características del sistema Plataforma México en 2007 consultar: Secretaría de Seguridad Pública. 2007. "Primer Informe de labores. Plataforma México." P.p. 99-111. Disponible en: Pd.ba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/informelabores-plataformamexico.Pdf

de Seguridad Pública, el Programa de Interoperabilidad, la Red Nacional de Voz, el Sistema Nacional de llamadas de emergencia 066, el Sistema Nacional de Denuncia 089, el número de emergencia 911 y el Registro de Vehículos Robados y Recuperados. La estructura Orgánica del sistema Plataforma México planteaba en principio una organización conformada por 300 personas integradas en los planos operativos y administrativos, así como la construcción de un edificio inteligente en el Conjunto Constituyentes.⁵⁸³

Para 2007 fueron reestructurados 77 Centros de Control, Comando y Cómputo y Telecomunicaciones (C4) a Nodos de Interconexión y Telecomunicaciones (NIT's) en las 32 entidades federativas. Se conectaron al módulo de consultas del SUIC a las 31 entidades federativas y el Distrito Federal fortaleciendo las labores de inteligencia policial. Se migraron en 30 entidades federativas servicios de voz y radio. Al cierre de 2007 se conectaron 15 bases de datos de instituciones federales al SUIC lográndose a Junio de 2008 conectarse nueve más. A partir de 2008 se inició la conexión de los municipios con mayor incidencia criminal del país al sistema Plataforma México y para junio del mismo año se incorporaron 26 municipios de los estados de Baja California, Nuevo León, Tamaulipas y Chihuahua. Ese mismo año se completó la conexión de las cinco Academias Regionales del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) ofreciendo capacitación a través de Plataforma México para los municipios que recibieran el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), así como enlazar Plataforma México a instancias federales como el Instituto Nacional de Migración (INM) Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y el Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN). Finalmente se estableció la

⁵⁸³ Secretaría de Seguridad Pública. 2007... *Op. Cit.* P. 99.

interconexión de las comunicaciones con los Centros de Monitoreo y Alarmas de los organismos que integran el Grupo de Coordinación Interinstitucional para las instalaciones estratégicas vía el sistema Plataforma México al Centro Nacional de Información,⁵⁸⁴ el cual opera como fuerza de reacción en situaciones de emergencia y crisis, y concretar la conexión con Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).⁵⁸⁵

El 7 de marzo de 2008, el presidente Felipe Calderón anunció la Estrategia Integral para la Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia teniendo como eje principal a la Plataforma México, que en palabras del propio mandatario:

[...]tiene como objetivo crear un Sistema Único de Información Criminal que concentre y armonice todos los datos, absolutamente todos los datos que tiene el Estado en sus distintos órdenes de Gobierno para configurar el mapa de la delincuencia en todo el país. Se trata de crear un instrumento que le permita al Estado ejercer lo que no ha realizado en los últimos años: investigación policial, gracias a un sistema de información expedito y confiable.⁵⁸⁶

Basado en lo anterior, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) puso en marcha esta estrategia en la que se encuentran contenidos siete ejes

⁵⁸⁴ El **Centro Nacional de Información** integra y administra las bases de datos criminalísticas y del personal de seguridad pública, coordinando para ello a las instancias responsables de suministrar la información en los tres órdenes de gobierno. Sus bases de datos se encuentran integradas por la información proporcionada por la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios con base en sus propios registros y datos bajo su resguardo.

Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2017. Disponible en: <http://www.gob.mx/sesnsp/estructuras/dr-ricardo-corrall-luna>

⁵⁸⁵ Presidencia de la República. 2008. “Segundo Informe de Gobierno.” Estado de Derecho y Seguridad. 1.3 Información e inteligencia. Disponible en: http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/segundo/informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M20-22.pdf

⁵⁸⁶ Mariano Garza Cantú. 2008. “La megabase contra la delincuencia.” En: Política Digital. Suplemento Especial. Nexos. 20 agosto. México. P. 12.

estratégicos,⁵⁸⁷ entre los cuales destaca el sexto denominado Tecnología, el cual especifica dentro de sus funciones “la articulación y desarrollo de la Plataforma México para generar información de inteligencia que contribuya a la actuación policial para combatir con eficiencia al crimen organizado.”⁵⁸⁸ Este eje menciona que Plataforma México está basado en un sistema de interconexión y telecomunicaciones que correlaciona todas las redes de las dependencias afines a la seguridad pública a través de un proceso de actualización de la red nacional de telecomunicaciones permitiendo la evolución de los módulos de Cómputo, Comunicaciones, Control y Comando (C4)⁵⁸⁹ a Nodos de Interconexión y Telecomunicaciones (NIT’s) a través de dos planos: uno horizontal, que permitiera conectar 500 estaciones de policía equipadas con infraestructura tecnológica y de comunicaciones, y uno vertical, a través de la coordinación que atendiera el ámbito local a través de convenios de colaboración con los ejecutivos estatales alineando en uno solo sus sistemas de información.⁵⁹⁰

⁵⁸⁷ Eje 1. Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la Delincuencia; Eje 2. Prevención del Delito y Participación Ciudadana; Eje 3. Desarrollo Institucional; Eje 4. Sistema Penitenciario; Eje 5. Combate a la Corrupción; Eje 6. Tecnología; Eje 7. Indicadores de Medición Establecidos con la Sociedad Civil. Comisión Nacional de Seguridad. 2008. “Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.” 7 de marzo 2008. México. Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=815582&folderNode=815594&folderNode1=810265

⁵⁸⁸ Secretaría de Seguridad Pública. 2008. “Primer Informe de labores. Plataforma México.” P. 99. Disponible en: Pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/informelabores-plataformamexico.Pdf

⁵⁸⁹ Los **Centros de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (C4) fueron** diseñados para coordinar y supervisar los planes y programas en materia de Seguridad mediante tecnología computacional e infraestructura de comunicaciones. Su objetivo principal es el de mejorar la reacción entre elementos de seguridad y operadores de emergencias en situaciones de crisis con un tiempo de respuesta eficiente mediante la obtención de información oportuna. Cada C4 cuenta con al menos un Centro de Monitoreo integrado por un videowall de pantallas o videocubos, Sistema de Videoconferencia, Radiocomunicación, software de Colaboración y Visualización diseñados para estar en operación 24/7. Cuentan adicionalmente con una Solución de Seguridad Física que incluye equipamiento de cámaras para videovigilancia, control de accesos, lectoras biométricas, entre otros.

Grupocovix. 2015. “C4’s. Centros de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo.” 19 de enero.

Disponible en: <https://grupocovix.com/blogs/noticias-y-eventos/40344452-c4-s-centros-de-comando-control-comunicaciones-y-computo>

⁵⁹⁰ A partir de ello se buscaba que Plataforma México pudiera administrar, consultar y explotar los casi 300 millones de registros con los que contaba en sus bases de datos, siendo capaz de llevar a cabo hasta 50 mil

El 16 de Junio de 2008, la Secretaría de Seguridad Pública pone en operación la Estación de Policía y Centro de Mando de la Policía Federal, mismos que estarían en línea con el sistema Plataforma México, proveyendo de información e inteligencia a las fuerzas policiales federales del país en los tres órdenes de gobierno.⁵⁹¹ El 25 de agosto de 2008 se firma el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, mismo que reconoce las directrices planteadas en la Estrategia Nacional en Materia de Seguridad planteados por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)⁵⁹² la cual contemplaba que la política de seguridad es una política de Estado y por tanto la actuación coordinada entre las autoridades en los tres niveles de gobierno, junto con los tres Poderes de la Unión, era condición indispensable para garantizar el Estado de Derecho.⁵⁹³

El punto XVII de este acuerdo expone:

Consolidar el Sistema Único de Información Criminal a fin de garantizar la interconexión e intercambio de información entre instancias y órdenes de gobierno para combatir el delito. Esto se llevará a cabo a través de la Secretaría

transacciones por segundo. Plataforma México iniciaría en 2007 con la instalación de 200 NIT's federales y 250 estatales, estimando que para 2009 contara con cinco mil NIT's interconectados en todo el país. Comisión Nacional de Seguridad. 2008. "Eje 6. Tecnología." 7 de marzo. Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=103c

⁵⁹¹ La Estación y Centro de mando es el primero de su tipo en todo el país por su alto nivel de equipamiento con tecnologías de transmisión de voz, datos e imágenes permitiendo la visualización de operativos en tiempo real así como un desarrollo de punta en cuanto a comunicaciones, sistemas informáticos y equipos computacionales y salas situacionales, lo que permite la unificación de las labores de coordinación policial. Se encuentran ubicados en la Delegación Iztapalapa en la Ciudad de México. Presidencia de la República. 2008... *Op. Cit.*

⁵⁹² Conferencia Nacional de Gobernadores. 2008. "Proyecto de Agenda Temática de la Comisión de Seguridad Pública de la Conferencia Nacional de Gobernadores." Disponible en: https://www.conago.org.mx/.../2008-09.../20080918_SP_AGENDA_TEMATICA.doc

⁵⁹³ Dentro de los considerandos de este acuerdo se enuncia que el crimen organizado y la delincuencia común representan la principal amenaza a la seguridad de los mexicanos, la exigencia de una coordinación y cooperación efectiva entre los Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno por encima de cualquier diferencia política o ideológica, que la participación ciudadana es fundamental para derrotar al crimen organizado y para consolidar instituciones públicas efectivas y transparentes que rindan cuentas y que la delincuencia es un problema de tal magnitud y complejidad que su solución exige un enfoque integral de carácter económico con una perspectiva preventiva y social.

Diario Oficial de la Federación. 25 de agosto de 2008. "Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad." Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008

de Seguridad Pública y la PGR⁵⁹⁴ en coordinación con las entidades federativas comprometiéndose a homologar los sistemas y procedimientos para el acceso, carga y análisis de datos en el SUIC de Plataforma México así como un módulo de información específica relacionada con el delito de secuestro.⁵⁹⁵

De la misma manera, en el apartado L del mismo documento se menciona la incorporación e implementación del Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México en el cual los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas se comprometen a actualizar las bases de datos de vehículos, licencias de conducir, policías y ex policías, reclusos, custodios, peritos, ministerios públicos y registro de armamento, así como a aplicar de manera generalizada el Informe Policial Homologado (IPH) y a generar mapas geodelictivos en un periodo de un año. Finalmente el punto LIV menciona la interconexión a los sistemas y protocolos de Plataforma México para el registro, acceso y análisis de la información sustantiva en donde los municipios del país se comprometen a conformar bases de datos de estado de fuerza, equipamiento e infraestructura, así como a incorporar la información municipal con sistemas y metodologías homologados además de aplicar el Informe Policial Homologado (IPH) para lo cual tendrían, aquellos que fueran beneficiarios del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), seis meses.⁵⁹⁶

Ese mismo año se suscribe el convenio de colaboración que conecta a la Plataforma México con el Sistema Mundial de Comunicación Policial Protegida de INTERPOL⁵⁹⁷ convirtiendo a México en el primer país del mundo en

⁵⁹⁴ El Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAP) de la PGR cuenta con el Sistema Integral de Información Contra la Delincuencia Organizada, donde se lleva a cabo la recolección, sistematización y el análisis de la información que permite conocer la evolución de las estructuras de la Delincuencia Organizada.

Presidencia de la República. 2008... *Op. Cit.*

⁵⁹⁵ Diario Oficial de la Federación. 25 de agosto de 2008... *Op. Cit.*

⁵⁹⁶ *Idem.*

⁵⁹⁷ La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) es la mayor organización de policía internacional, con 190 países miembros, por lo cual es una de las organizaciones internacionales más

intercambiar y alimentar automáticamente sus bases de datos con la información proporcionada por este organismo.⁵⁹⁸ Así, el modelo institucional de la Policía Federal, creado por la entonces Secretaría de Seguridad Pública, tuvo como estrategia la prevención y combate al delito basado en la generación de información e inteligencia en materia de seguridad a través de la implementación del sistema Plataforma México como encargado de la interconexión, generación e intercambio de información en los tres niveles de gobierno.⁵⁹⁹

En 2010, dentro del Reglamento Interior de la SSP y como resultado de su reestructuración, el artículo 18 de dicho reglamento crea la Coordinación General de Plataforma México con la finalidad de:

Participar en la integración del programa estratégico de desarrollo informático, telecomunicaciones y desarrollo tecnológico de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados, así como desarrollar los sistemas alineados a dicho programa; Diseñar, desarrollar e instrumentar los sistemas automatizados de la Plataforma México que permita el suministro e intercambio de información en materia de seguridad pública; Sugerir mecanismos de vinculación y coordinación, en el ámbito de su competencia, con instituciones federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, que permitan definir la mecánica operativa en materia de conectividad del sistema de la Plataforma México; Proponer y coordinar la implementación de las herramientas en materia de telecomunicaciones que permitan la operación de

grande del mundo, tan sólo por detrás de las Naciones Unidas. Creada en 1923 bajo el nombre de Comisión Internacional de Policía Criminal, tomó el nombre común de INTERPOL a partir de su dirección telegráfica. La misión de INTERPOL es la comunicación policial para un mundo más seguro y por eso apoya y ayuda a todas las organizaciones, autoridades y servicios cuyo objetivo es prevenir o combatir la delincuencia internacional.

International Criminal Police Organization-INTERPOL. 2017. Disponible en: <https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview>

⁵⁹⁸ Presidencia de la República. 2008... *Op. Cit.*

⁵⁹⁹ Para 2008 se habían conectado 282 sitios en los estados a partir de 2 Nodos de Interconexión central y 77 nodos de interconexión estatal. La Red Nacional de Comunicaciones en los estados contaba con 32 NIT's (C4) en las capitales de las entidades federativas y el D.F. así como 45 SubNit's (SubC4) en las principales ciudades del país. Ese mismo año se visitó Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana con la intención de intercambiar información

Secretaría de Seguridad Pública. 2008. "Plataforma México. Sistema de interconexión para la generación de inteligencia operativa." Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2008/rm00021t.pdf>

los servicios de voz, datos y video que viajan por la red del sistema de la Plataforma México; Operar la infraestructura tecnológica de la Plataforma México, validando y facilitando el adecuado uso y explotación de la información en ella contenida; Diseñar e instrumentar los lineamientos, estándares y manuales de operación, respecto del soporte y mantenimiento de los sistemas tecnológicos y de telecomunicaciones de la Secretaría alineados a la Plataforma México; Desarrollar sistemas que permitan la explotación de la información oportuna y veraz en materia de prevención del delito y seguridad pública, mediante las tecnologías que garanticen la seguridad de la información y establecer los vínculos que determine el sistema de la Plataforma.⁶⁰⁰

El 5 de noviembre de 2013 el informe de labores del entonces Comisionado Nacional de Seguridad, Manuel Mondragón y Kalb, menciona la coordinación para labores operativas y de inteligencia por parte de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) con el CISEN, la SEMAR, la SEDENA, la PGR, los 31 gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como la designación de cinco Coordinadores Regionales a nivel federal con el objetivo de:

[...]establecer una relación ágil y expedita con las autoridades Estatales, Municipales y Sociedad Civil de cada Región en la que se dividió al país, el reforzamiento de los C4, así como el establecimiento de mecanismos de intercambio de información de inteligencia tanto con los gobiernos estatales y municipales como con agencias internacionales para asegurar una mejor colaboración en la materia contando para ello con una red de 231 Unidades de Análisis en los tres órdenes de gobierno y con 10 países.⁶⁰¹

El 30 de noviembre de 2013 se llevó a cabo la primera Reunión Nacional de Responsables de los Centros de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones (C4) con Plataforma México, en la cual se sentaron las bases para realizar de manera eficiente la explotación e intercambio de información

⁶⁰⁰ Diario Oficial de la Federación. 28 de abril de 2010. "Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública." Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5140961&fecha=28/04/2010

⁶⁰¹ Comisión Nacional de Seguridad. 2013. "Texto. Informe de Labores 2013 Comisionado Nacional de Seguridad." 5 de noviembre. México.

en todas las entidades estableciéndose acuerdos para permitir una mejor comunicación entre los coordinadores regionales responsables de los C4 y el Centro de Control de Operación Federal.

Por primera vez se abre Plataforma México, lo que permitirá el intercambio de información para fortalecer los mecanismos y las capacidades institucionales de seguridad, así como impulsar la consolidación de los C4 en los estados y brindar una respuesta inmediata a los llamados de auxilio y denuncia de la ciudadanía. La conjunción de los C4 de los estados con el Centro Nacional de Información, garantiza un mejor servicio de todas las instituciones de seguridad pública, a fin de trabajar de manera conjunta, con respeto a la autonomía de cada estado, pero unidos en un mismo fin, la seguridad de México.⁶⁰²

Así, el sistema Plataforma México se creó como un proyecto de modernización de la infraestructura tecnológica existente a través de la interconexión de los cuerpos de seguridad en los tres niveles de gobierno permitiendo el intercambio de archivos de texto, voz, video y datos en tiempo real generando inteligencia táctica y operativa a partir de la información recabada. Para llevar a cabo lo anterior, y como veremos a detalle más adelante, se requirió de la implementación de Nodos de Interconexión de Telecomunicaciones (NIT's) para el acceso a la red Plataforma México.⁶⁰³ Una vez desarrollado lo anterior, se creó el Centro Nodal de Interconexión y Telecomunicaciones (CNIT) mismo que tiene como función el intercambio de información entre las diferentes instituciones de seguridad registradas en el sistema Plataforma México.⁶⁰⁴

⁶⁰² Comisión Nacional de Seguridad. 2013. "Fortalecer el intercambio de información a través de Plataforma México, objetivo de la primera reunión nacional de responsables de C4." Boletín de prensa No. 385. 30 noviembre. SEGOB.

⁶⁰³ Para 2012 Plataforma México contaba con 32 NIT's estatales y 45 SubNIT's ubicados en los principales municipios de los estados en las 167 estaciones de la policía federal. Alfonso Rodríguez Bobadilla, Marco Antonio Ramírez Salinas. 2012... *Op. Cit.* P. 103.

⁶⁰⁴ Alfonso Rodríguez Bobadilla, Marco Antonio Ramírez Salinas. 2012. ... *Op. Cit.* P. 102- 103.

Operatividad

En 2007 la Secretaría de Seguridad Pública después de llevar a cabo un diagnóstico sobre la Red Nacional de Telecomunicaciones, como sistema encargado del intrercambio de información entre dependencias encargadas de la seguridad a nivel nacional, decide iniciar el proceso para la implementación del sistema Plataforma México a partir de la interconexión de datos, la integración, sistematización e intercambio de información, así como el desarrollo y utilización de herramientas tecnológicas de última generación, entre los tres niveles de gobierno, con el objetivo de implementar medidas preventivas, reactivas y de investigación que permitieran mejorar la investigación policial a través de la generación de productos de inteligencia y logran con ello un mejor desempeño preventivo y reactivo en las labores de seguridad.

Plataforma México cuenta con un nodo central en donde se enlazan directamente la Comisión Nacional de Seguridad, la Policía Federal y la Procuraduría General de la República mientras que los estados y municipios se conectan directamente a través de los C4 y SubC4 respectivamente.⁶⁰⁵ Este nodo central se encuentra a cargo de la Comisión Nacional de Seguridad a través de la Dirección General de Infraestructura Tecnológica de Seguridad Pública dependiente de la Dirección General de Plataforma México, como institución

⁶⁰⁵ A diferencia del modelo de estrella, Plataforma México funciona a través de una interconexión de todos los nodos. A este tipo de interconexión se le conoce como de tipo malla.

responsable de la operación del equipo de telecomunicaciones permitiendo así la integridad de las operaciones.⁶⁰⁶

Corresponde a la dirección de la Plataforma México:

Diseñar, desarrollar e instrumentar los sistemas automatizados de la Plataforma México que permitan el suministro e intercambio de información en materia de seguridad pública; coordinar los proyectos de instalación, mantenimiento y operación de la infraestructura de la Plataforma México; Proponer a la unidad de Información para la Seguridad Pública los lineamientos técnicos que deban observarse para garantizar una conectividad acorde con los parámetros de Plataforma México y coordinar su aplicación; proponer proyectos tecnológicos para su interconexión con la infraestructura tecnológica de la Plataforma México; Diseñar e instrumentar los servicios de voz, radio, datos e imágenes que conforman el sistema Plataforma México; Establecer y mantener actualizadas las medidas de seguridad para la utilización de las bases de datos del sistema Plataforma México a fin de cuidar el acceso a los mismos y evitar el mal uso de la información.⁶⁰⁷

Corresponde a la Dirección General de Infraestructura Tecnológica de Seguridad Pública:

Instrumentar el proceso de planeación y programación de los proyectos tecnológicos en el ámbito de competencia del Comisionado Nacional de Seguridad y resguardar la documentación derivada del proceso, así como administrar los proyectos de la Unidad de Información para la seguridad pública; Implementar y evaluar los sistemas de la Plataforma México en las dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los sistemas informáticos de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad; Asesorar, auxiliar y proporcionar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el apoyo técnico a las autoridades de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios así como a instancias internacionales sobre el uso y funcionamiento de la Plataforma México; Administrar los usuarios que operan las bases de datos criminalísticos y de personal contenidos en la

⁶⁰⁶ Francisco Niembro. Subsecretario de Evaluación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Seguridad Pública.

Mariano Garza Cantú. 2007. "La megabase contra la delincuencia."... *Op. Cit.* P. 15.

⁶⁰⁷ Comisión Nacional de Seguridad. 5 de septiembre de 2013. "Dirección General de Plataforma México." Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=105a

Plataforma México; Diseñar e instrumentar los lineamientos, estándares y manuales de operación, respecto del soporte y mantenimiento de los sistemas tecnológicos y de telecomunicaciones alineados a la Plataforma México; Implementar, administrar y promover la creación de bases de datos que contengan información biométrica.⁶⁰⁸

Bajo este esquema, la Comisión Nacional de Seguridad estará a cargo de las funciones operacionales del sistema Plataforma México garantizando su funcionalidad en el largo plazo así como su actualización e integridad de la información. Los estados se incorporaron al sistema mediante su incorporación al Sistema Único de Información Criminal (SUIC) por medio del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).⁶⁰⁹

El sistema Plataforma México funciona a través de la integración de una serie de bases de datos, metodologías y sistemas homologados apoyados en una red avanzada de telecomunicaciones y sistemas de información entre las instancias encargadas de la seguridad en los tres niveles de gobierno. Para llevar a cabo su operación, la estructura del sistema se encuentra basada en la utilización del Sistema Único de Información Criminal (SUIC) el cual funcionará a partir de tres grandes rubros: operación policial, referido al Informe Policial Homologado (IPH), consultas criminales y sistemas de captura; Investigación y análisis, conformado por los casos, investigaciones, fichas y consultas criminales y de referencia y, finalmente, inteligencia, que se compondrá de inteligencia operativa, correlaciones y cruce de información, tableros de control y mapas delictivos.⁶¹⁰

⁶⁰⁸ *Idem.*

⁶⁰⁹ El Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Vigésima Primera Sesión llevada a cabo el 22 de enero de 2007 establece que: el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), correspondiente al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, será utilizado para el Desarrollo de la Plataforma México entre otras actividades.

Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 2007... *Op. Cit.*

⁶¹⁰ Secretaría de Seguridad Pública. 2008... *Op. Cit.*

Cuadro 2.

Conformación y funcionamiento del Sistema Único de Información Criminal (SUIC) Plataforma México.		
Unidad de Análisis	Análisis e inteligencia referida a casos	Lleva a cabo labores de investigación a través de un análisis interactivo administrando confidencialmente las investigaciones por persona y área, integra los datos de las investigaciones evitando su pérdida con el tiempo, clasifica los elementos de la investigación a través de modelos de datos de la experiencia policial, clasificación por catálogos y capacidad para organizar grandes investigaciones, cruza cualquier elemento contra toda la información de Plataforma México, lleva a cabo búsquedas intuitivas de los modus operandis y genera automáticamente gráficas de redes de vínculos.
Inteligencia operativa y policial	Tableros de Control que generan productos de inteligencia	Permiten generar en línea diversos reportes y estadísticas auxiliados por patrones y fórmulas definidas previamente para la toma de decisiones y estrategias de mando. Estos tableros, de manera general, estarán integrados por información geoespacial, modelos operativos, información homologada y especialidades tales como: Informe Policial Homologado (IPH), patrullaje, planeación, vigilancia, instalaciones estratégicas, operativos, denuncia y emergencias, generando inteligencia policial y por lo tanto inteligencia operativa para el mejor desarrollo de las actividades de seguridad pública.
Informe Policial homologado (IPH)	Permite la interacción entre instituciones y un directorio controlado y confiable para el envío de información sustantiva	Registra el resultado policial de la acción policial, clasifica la información de personas, objetos, armas, vehículos y objetos, puntea el lugar de los hechos en la cartografía, cruza automáticamente contra la información criminal produciendo un alertamiento inmediato y acciones de colaboración a partir de la notificación controlada de eventos en línea a los operadores de despacho. Es un sistema que auxilia en la generación en línea de estadísticas, mapas delictivos y productos de inteligencia.
Consultas a las bases de datos	Integradas por más de 300 millones de registros agrupadas en tres grandes rubros	Seguridad pública: a través de mandamientos vigentes, vehículos robados, informes policiales, armamento, fichas criminales, población penitenciaria, armas, investigaciones y personal de seguridad pública. Instituciones y empresas: a través de la Interpol, aseguradoras de vehículos, internamientos al país por vía aérea, vehículos y licencias de conducir. Referencia: por medio de empresas, empleados y población.
Sistema de Gestión Operativa (SGO)	Unidad de Análisis y Estrategia Operativa compuesto por el Sistema de	Integra al Personal de Seguridad Pública mediante el registro del Kardex policial (datos concernientes a todos aquellos que forman parte de las instituciones de seguridad pública; domicilio, datos de registro en la institución, cargo, alta, baja, arrestos, descripciones, ascensos, deméritos, dactiloscopia, entre otros), administración policial, control vehicular y equipamiento así como las incidencias y cobertura de servicios. El SGO permite una selección operativa, ubicación real del despliegue de fuerzas así como las capacidades de personal, armamento y equipo

	Administración Policial.	disponible, es decir, donde está, que hace y con que lo hace. Esta Unidad de Análisis genera esquemas de colaboración y alertamiento cuando los eventos se produzcan en otra entidad a través de intercambios nacionales, coordinación de acciones tendientes a prevenir y combatir delitos y localización de zonas delictivas, redes delincuenciales que rebasan el ámbito territorial, así como seguimientos preventivos intermunicipales.
--	--------------------------	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Seguridad Pública. 2008. "Plataforma México. Sistema de interconexión para la generación de inteligencia operativa." Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2008/rm00021t.pdf>

Como podemos ver en el cuadro 2, los elementos principales que conforman el SUIC son los sistemas de registro de datos, análisis e inteligencia y operación policial. Así, el sistema contiene no sólo la información necesaria acerca de aquellos que conforman las instituciones de seguridad sino también de los delincuentes, auxiliado por distintas bases de datos que permiten datos adicionales tales como: registros de armas, vehículos, modus operandi o mapas delictivos.⁶¹¹ Todo ello información que se registra y procesa y analiza en el sistema para la generación de inteligencia, misma que es factible de ser compartida a través de consulta entre los tres niveles de gobierno. Para que esto sea posible, el SUIC esta estructurado en tres tipos de herramientas, como lo muestra el cuadro 3.

Cuadro 3.

Estructura del Sistema único de Información Criminal (SUIC).		
Formada por una base central de datos alimentada por los tres niveles de gobierno y que sirve como repositorio principal al que se integran tres tipos de herramientas.		
Tecnológicas	Informáticas	Seguridad y Acceso
Dispositivos empleados por las policías federales, estatales y municipales	Aplicaciones que les permiten a los cuerpos policiacos y usuarios explotar la información.	Garantizan la confidencialidad, autenticidad e integridad de la información gracias a una infraestructura de seguridad informática a través de cifrado, firmas digitales, monitoreo y seguimiento

⁶¹¹ El sistema Plataforma México, a través del SUIC, integra bases de datos de reclusorios, licencias de conducir, menores infractores, armamento y equipo, registro vehicular e inventario de policías. También contiene bases de datos de vehículos robados y recuperados así como de mandamientos judiciales, misma que permite detectar a personas que son buscadas por la justicia o que se encuentren prófugas. Cuenta también con otras bases de datos que podrían parecer no significativas tales como la información pública que aparece en los medios de comunicación o síntesis informativas la cuales suelen revelar información necesaria para la investigación delictiva.

Mariano Garza Cantú. 2007... *Op. Cit.* P. 13.

para tener acceso a la información.		de usuarios por medio de bitácoras y controles de acceso.
-------------------------------------	--	---

Fuente: Elaboración con datos de Raúl Acosta Bermejo, Jorge Luis Chávez Pérez. 2012. “El sistema Plataforma México.” En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P. 18.

A partir de la información contenida en los cuadros 2 y 3, el sistema Plataforma México funciona por medio de la operación del Sistema Único de Información Criminal, el cual se encuentra compuesto por una red informática automatizada misma que alimenta una base de datos central con información proveniente de las instituciones de seguridad en los tres niveles de gobierno y que cuenta con herramientas tecnológicas, informáticas, de seguridad y acceso. Toda la información generada en el SUIC se encuentra uniformizada bajo estrictos protocolos de operación.

Plataforma México es un sistema computacional compuesto de diferentes capas divididas en dos grandes rubros: aquellas que componen el Sistema único de Información Criminal (SUIC) y el de aplicativos,⁶¹² mismos que permiten a los diferentes usuarios establecer consultas con el objetivo de llevar a cabo labores de investigación, prevención, reacción e inteligencia.

Cuadro 4.

Registros de información y aplicativos del Sistema Plataforma México.		
Capas de información.	Integrada por bases de datos que son actualizadas y alimentadas a través de la capa de aplicativos siguiendo los protocolos de seguridad.	<ul style="list-style-type: none"> · Informe Policial Homologado (IPH). · Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública. · Información Penitenciaria. · Biometrías Dactilares, de Voz y Balística. · Base de Datos de Mandamientos Judiciales. · Registro Público Vehicular. (Repuve). · Base de Datos Nacional de Vehículos Robados v Recuperados. · Denuncias Ciudadanas (911). · Fichas delictivas. · Casos de Investigación. · Información Estadística de Secuestro y Extorsión.

⁶¹² El término aplicativo es utilizado los usuarios del área de tecnología de la información y comunicaciones (TIC's) y se referirá a “un tipo de programa informático diseñado como herramienta para permitir a un usuario realizar uno o diversos tipos de trabajo.”

Raúl Acosta Bermejo, Jorge Luis Chávez Pérez. 2012. “El sistema Plataforma México.” En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P. 19.

		<ul style="list-style-type: none"> · Licencias de Conducir. · Registro Nacional de Armamento y Equipo. · Registro de Empresas de Seguridad Privada.
Capas de aplicativos.	Una vez definido el tipo de información que se desea analizar a partir de la recopilación de datos se crean aplicativos que efectúan cruces de información con diferentes registros para aportar inteligencia al sistema.	<ul style="list-style-type: none"> · Informe Policial Homologado. · Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública. · Registro Nacional de Información Penitenciaria. · Registro Nacional de Armamento. · Sistema de Alertamiento y Colaboración. · Sistema de Análisis e Inteligencia de Casos de Investigación. · Sistema Gerencial de Operación. · Módulo de Secuestro. · Módulo de Extorsión. · Tableros de Información. · Sistemas de Productos de Inteligencia. · Motor de Búsqueda de Datos. · Sistema de Análisis de Correlaciones.

Fuente: Elaboración con datos de Raúl Acosta Bermejo, Jorge Luis Chávez Pérez. 2012. "El sistema Plataforma México." En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P.p. 20-21.

De acuerdo al cuadro 4, las capas de información serán aquellas bases de datos que permitan auxiliar a los diferentes usuarios de la Plataforma México para llevar a cabo labores preventivas, reactivas y de investigación a partir de la revisión de información que permita llevar a cabo labores de inteligencia. Es imperativo revisar los distintos aplicativos de los cuales se sirve la Plataforma México para su operación pues integran las funciones mediante las cuales, a través de diferentes usuarios, se vacía la información que será utilizada y compartida para las labores de investigación en los tres niveles de gobierno.

Cuadro 5.

Aplicativos de la Plataforma México.		
Aplicativo	Descripción	Elementos Relevantes
Informe Policial Homologado (IPH)	Permite el registro del parte de novedades de manera estandarizada, oportuna y confiable que se realiza durante las operaciones policiales en los tres niveles de gobierno permitiendo recabar los datos personales de los individuos involucrados en el evento así como los equipos, artefactos,	<p>Identidad de individuos involucrados en eventos, armas, vehículos y objetos portados en los mismos.</p> <p>Todos los eventos reportados en el IPH pueden ser georreferenciados generando mapas delictivos o temáticos mostrando en el primero la concentración de los eventos más comunes por región tales como actividad policiaca, robos, accidentes, agresiones, secuestros, entre otros mientras que en el segundo, niveles de presencia de eventos delictivos en los estados por colorimetría.</p>

	objetos y materiales asegurados en las distintas acciones.	El IPH permite conocer que entidades federativas en los tres niveles de gobierno y dependencias emplean este aplicativo permitiendo conocer el nivel de actualización de sus datos.
Registro del Personal de Seguridad Pública (Kárdex Policial)	<p>Permite concentrar la información relacionada con los integrantes de las instituciones de seguridad de la federación, los estados y los municipios a partir de la procuración de información básica de control para el registro de datos personales de los cuerpos de seguridad.</p> <p>Las autoridades encargadas de la seguridad en los tres niveles de gobierno tienen el compromiso de mantener actualizado este registro.</p> <p>Este aplicativo permite ejecutar acciones oportunas para la depuración, calificación de ingreso de aspirantes, detección de antecedentes negativos y estímulos a los que acrediten acciones en beneficio del servicio.</p>	<p>Módulo 1: Datos relevantes.</p> <p>Datos personales, Información, Control de confianza, Aspectos socioeconómicos.</p> <p>Módulo 2: Experiencia profesional.</p> <p>Puesto actual, Antecedentes profesionales (antecedentes en seguridad pública, empleos diversos), Asignación de servicios (comisiones, licencias).</p> <p>Módulo 3: Servicios y equipamiento.</p> <p>Funciones, Vehículos, Armas (cortas y largas) y cartuchos, Radiocomunicaciones.</p> <p>Módulo 4: Desarrollo académico y profesional.</p> <p>Grado académico, Idioma o lengua, Formación en seguridad pública, Experiencia docente.</p> <p>Módulo 5: Disciplina y justicia policial.</p> <p>Méritos, Deméritos (correctivos disciplinarios, sanciones administrativas).</p> <p>Módulo 6: Prestaciones.</p> <p>Crédito a la vivienda, Seguro de asistencia jurídica.</p> <p>Módulo 7: Conclusión del servicio.</p> <p>Conclusión del servicio por demérito, Conclusión voluntaria del servicio.</p>
Sistema de Gestión Operativa (SGO)	<p>Información en línea en el que se integra el Estado de fuerza (número de policías con el que se cuenta) de cada corporación policial así como el armamento, equipo y vehículos disponibles.</p>	<p>Proporcionar las herramientas necesarias para la planificación del despliegue operativo y atención específica de puntos, zonas o áreas de mayor índice delictivo. Este aplicativo opera en las siete divisiones de la Policía Federal, en el Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y en el Servicio de Protección Federal.</p> <p>Integra un Sistema de Información Geográfica en colaboración con instituciones líderes en la materia y con el empleo de los últimos adelantos en tecnología. A partir de ello se elaboran mapas temáticos organizacionales en los que se ubica donde, cuando y cómo se desplaza geográficamente el estado de fuerza de las Divisiones de la Policía Federal permitiendo establecer patrones que proporcionen información valiosa para determinar la forma y el lugar donde se llevarán a cabo los operativos.</p>

<p>Registro Nacional de Información Penitenciaria</p>	<p>Concentra información de la base de datos de los expedientes técnicos y jurídicos de aquellas personas reclusas en distintos Centros Penitenciarios en los tres niveles de gobierno.</p>	<p>Incluye la información de la base de datos jurídico-criminológicos del Sistema de Información Penitenciaria Federal complementando y facilitando la recuperación de registros personales de los internos así como la generación de estadísticas.</p> <p>La base de datos se integra por diferentes módulos con la información proporcionada por las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y de todas aquellas que proporcionan datos sobre investigaciones, averiguaciones previas, ordenes de detención y aprehensión, sentencias y/o ejecución de penas pudiéndose consultar los nombres de la persona en cuestión, domicilios de referencia, datos de copartícipes, número de ingresos, modus operandi, características físicas (tatuajes, perforaciones, cicatrices, etc.)</p> <p>En situaciones de libertad por desvanecimiento de datos, falta de elementos para procesar así como por sentencias absolutorias se dan de baja del sistema los datos de las personas implicadas.</p>
<p>Registros Biométricos</p>	<p>Los datos biométricos de una persona tales como fotografías, huellas dactilares, voz y balística permiten establecer parámetros únicos de reconocimiento y proporcionar mayor certeza al momento de identificar a un individuo.</p> <p>Este sistema permite garantizar la identidad de las personas con un alto grado de precisión auxiliando a las dependencias de seguridad pública y procuración de justicia en la realización de sus investigaciones de manera científica.</p>	<p>Huellas dactilares.</p> <p>Funciona a través del Sistema AFIS⁶¹³ el cual es una base de datos que recaba las huellas dactilares de los diez dedos y las de las palmas de las manos del personal policial y de los internos en centros penitenciarios así como fragmentos de huellas recabados de los lugares donde ocurran probables hechos delictivos (latentes) permitiendo la búsqueda e identificación de los rastros de huellas dejadas en los lugares de los hechos delictivos.</p> <p>Reconocimiento de voz.</p> <p>Funcionamiento a través del sistema AVIS⁶¹⁴ el cual registra las voces del personal policial, de los individuos reclusos en los centros penitenciarios y aquellas que se recaban durante los procesos de investigación de secuestro, extorsión, chantaje y/o fraude con el objetivo de realizar posibles comparaciones mediante la búsqueda de voces ya capturadas.</p> <p>Reconocimiento Facial.</p> <p>Funcionamiento a través del Sistema Automatizado de Identificación Biométrica Facial el cual permite la identificación de personas mediante el análisis de las características faciales del sujeto extraídas de la imagen, fotograma o fuente de video, realizando una comparación por medio de la consulta con diferentes <u>bases de datos</u>.</p>

⁶¹³ Automated Finger Print Identification System por sus siglas en Inglés, conocido dentro de la Plataforma México Sistema Automatizado de Identificación Biométrica Dactilar. Raúl Acosta Bermejo, Jorge Luis Chávez Pérez. 2012... *Op. Cit.* P. 29.

⁶¹⁴ Automated Voice Identification System por sus siglas en Inglés, conocido dentro de la Plataforma México como Sistema Automatizado de Identificación Biométrica por Voz. *Ibid* P. 31.

		<p>Registro Balístico.</p> <p>Funcionamiento a través del sistema IBIS⁶¹⁵ el cual permite la comparación de evidencia de tipo balística (casquillo y proyectiles, estrías, etc.) y su posterior almacenamiento en una base de datos permitiendo determinar el calibre del arma disparada, la trayectoria teórica y gráfica de los proyectiles y la presencia de residuos de pólvora sobre un blanco.</p>
Registro de mandamientos judiciales y ministeriales.	Los mandamientos judiciales serán los órdenes de aprehensión, reaprehensión o comparecencia que dictan los jueces a petición de un Agente del Ministerio Público (AMP) mientras que los mandamientos ministeriales serán las instrucciones que gira el AMP a la Procuraduría de Justicia a efecto de que se realicen actividades que permitan la integración de una averiguación previa.	<p>Base de datos que permite administrar información trascendental de mandatos judiciales a escala federal o local con el fin de proporcionar elementos para una mayor cooperación entre las autoridades encargadas de la administración e impartición de justicia mediante el intercambio de información.</p> <p>Recopila las remisiones, averiguaciones previas, investigaciones, órdenes de aprehensión y su cumplimiento además de la detención, el proceso penal, la sentencia y la ejecución de la pena.</p> <p>Integra órdenes giradas por los miembros de los cuerpos de los tribunales superiores de justicia federales y de las entidades federativas.</p>
Registro Público Vehicular	Identificación y control de todos los vehículos automotores que circulan en el país.	Integrado con información proveniente de las autoridades en las entidades federativas, dependencias federales y sujetos obligados (ensambladoras, armadoras, distribuidoras, instituciones de seguros y créditos para autofinanciamiento) contando con módulos para la integración de la información en tiempo real.
Registro de Vehículos Robados y Recuperados	Generación y concentración de una base de datos proporcionada por las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas en cuanto a las denuncias de robo y avisos de recuperación de vehículos.	Creación de mecanismos de atención inmediata de las denuncias, ampliación del alcance en la persecución de ilícitos denunciados, coordinación de esfuerzos de todas las policías del país y conocimiento de la concurrencia en el modo de operar de la delincuencia.
Registro de denuncias	El ciudadano cuenta con el Servicio Homologado para la Atención de Emergencias 911 capturando el reporte y dando seguimiento de la llamada hasta concluir con el servicio de auxilio atendiendo denuncias por robo, secuestro, violencia, extorsión, protección civil y emergencias médicas.	<p>La información recibida se envía al área o dependencia correspondiente para que en caso de algún alertamiento se desplieguen las fuerzas de reacción o se inicien las investigaciones correspondientes.</p> <p>Esta información es integrada por estado y municipio con el objetivo de alimentar sistemas georreferenciales con los delitos denunciados y elaborar estadísticas que permitan diseñar estrategias para la actuación policial en la prevención y combate a los delitos.</p>

⁶¹⁵ Identification Ballistic Integrated System por sus siglas en inglés, conocido dentro de Plataforma México como Sistema Automatizado de Identificación de Huella Balística.
Ibid. P. 33.

<p>Fichas delictivas</p>	<p>Integra la información criminalística de las personas que se tienen identificadas como indiciadas o probables responsables en la participación o comisión de un delito.</p>	<p>Se logra la normalización en la captura de datos así como la estandarización de catálogos para la estructuración de una base de datos nacional confiable, veraz y oportuna para el apoyo en la prevención y persecución de los delitos.</p> <p>Registro de antecedentes, evolución, estatus criminal y modos de operación o métodos empleados en la comisión de delitos.</p> <p>Se dispone de facilidades tales como consulta recepción publicación envío y relación de fichas delictivas en la notificación de cruces.</p> <p>Integra funcionalidades de administración de georreferencia, multimedia y vinculación así como tecnologías biométricas como medio rápido, automático y confiable para saber si una persona es quien dice ser o es alguien con múltiples identidades.</p>
<p>Análisis e inteligencia (casos)</p>	<p>Constituye después del módulo de fichas delictivas el siguiente nivel en inteligencia policial al incluir toda la información existente en las bases de datos del SUIC relacionada a un caso de investigación de manera preventiva o por la comisión de un delito.</p>	<p>Integra la información generada por las investigaciones policiales, las denuncias, averiguaciones previas, datos personales, vehículos, armas, inmuebles y teléfonos (móviles y fijos) así como la utilización de herramientas de georreferenciación y análisis estadísticos estableciendo análisis de datos y generando gráficas de redes de vínculos y redes técnicas que puedan demostrar la relación entre los participantes de actividades ilícitas (entre sí o con las víctimas) su forma de comunicación, su entorno así como equipo y materiales utilizados para tales fines.</p> <p>Genera productos de inteligencia tales como mapas delictivos, indicadores estadísticos y tableros de información relacionados con hechos delictivos.</p> <p>Cataloga información de acuerdo con cada uno de lo más de 50 delitos federales.</p>
<p>Motor de búsqueda o consultas oficiales</p>	<p>Herramienta de consulta directa e integral a todas las bases de datos de Plataforma México.</p>	<p>La consulta se puede realizar de manera selectiva haciendo uso de los principales conceptos (personas, vehículos y armas) llevando a cabo búsquedas entre más de 430 millones de registros.</p>
<p>Cruces de información exitosa (hits)</p>	<p>Ejecución de tareas de colaboración con las diferentes divisiones de policías y con otras dependencias encargadas de la procuración de justicia.</p>	<p>La generación de cruces se inicia al momento en que se recibe la información mediante la captura de un IPH o cuando los cuerpos policiacos de cualquier orden de gobierno realizan una consulta al SUIC. AL encontrar alguna coincidencia se establece una alerta a través del mapa de coincidencias o hits procediendo a la obtención de mayor información relacionada con la coincidencia.</p>
<p>Alertamiento y correlación</p>	<p>Realización de múltiples cruces de información de procesos en tiempo real contra listas de datos oficiales</p>	<p>Los cruces de información se realizan contra los datos existentes en la Plataforma México, mediante reglas previamente establecidas, generando señales de alertamiento hacia grupos y órdenes de atención hasta reconocer que la señal de alerta ha sido atendida.</p>

	proporcionando información relevante para la investigación delictiva.	La correlación realiza cruces automáticos de información para determinar vínculos indirectos hasta cerca de 30 niveles de profundidad ⁶¹⁶ a partir del objeto central del análisis.
Tableros de control	Aplicativo que permite acciones de análisis de la información contenida en el SUIC que en tiempo real reporta la situación en que se encuentra cierto aplicativo respecto de su nivel de actualización o consulta.	Existen tableros de control para cada uno de los aplicativos descritos en el cuadro siendo los más significativos las consultas oficiales al SUIC por entidad federativa, los IPH registrados por estado, vehículos robados y recuperados, reporte de armamento y equipo, fuerzas federales desplegadas a lo largo de la República Mexicana, entre otros.
Módulo de empresas de seguridad privada	Sistema único de registro y consulta de las empresas de seguridad privada de todo el país que se encuentran reguladas por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Federal de Seguridad Privada y por las leyes locales y el marco normativo aplicable en la materia.	Módulo integrado por el alta de las empresas, el personal y sus equipos (armas, vehículos, radios, entre otros) contando con un banco de datos que permite conocer el estatus que guardan estas empresas las cuales tienen como parte de sus obligaciones coadyuvar con la seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cualquier otra contingencia.

Fuente: Elaboración propia con datos de Raúl Acosta Bermejo, Jorge Luis Chávez Pérez. 2012. "El sistema Plataforma México." En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P. p. 21-44; Phenélope Aldaz. 2017. "Segob: arranca el número 911 para emergencias en el país." El Universal. 10 de Enero. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/01/10/segob-arranca-el-numero-911-para-emergencias-en-el-pais>; Sen. Arturo Zamora. 2016. "Por un 911 fuerte y respetado." Plataforma México. 22 de noviembre. Disponible en: <http://plataformamexico.com.mx/por-un-911-fuerte-y-respetado/>

Uno de los aplicativos más significativos del sistema Plataforma México es el de Registros Biométricos. Este aplicativo tiene como finalidad establecer la participación de individuos en hechos delictivos a través de la medición de los rasgos físicos y características individuales a través de huellas digitales, reconocimiento facial y de voz por medio de la revisión y cotejo de los registros que se encuentran en las bases de datos del SUIC.

La identificación biométrica integra imágenes de huellas dactilares, palmares y latentes⁶¹⁷ a nivel nacional permitiendo el suministro,

⁶¹⁶ Estos se referirán a los niveles de vinculación generados a partir del elemento central, definiéndose en siete los niveles principales arrojados por el sistema pudiendo generarse hasta treinta de ellos. *Ibid.* P. 42.

⁶¹⁷ El origen del vocablo latente, se deriva del latín *latens* y su significado es oculto o desconocido, que ni se manifiesta exteriormente. Una huella latente es aquella que se deja de forma voluntariamente o involuntariamente en un lugar de hechos pero no puede ser observada por el investigador. Están formadas por

sistematización, consulta y actualización de los registros. El sistema cuenta con un sistema automatizado de identificación biométrica por reconocimiento facial el cual permite la captura de imágenes fotográficas provenientes de cualquier dispositivo electrónico ya sea cámara digital, cámara web, teléfonos inteligentes (smartphones) o tabletas, entre otros, mientras que el sistema de identificación biométrica por voz busca la identificación de personas a partir de tres métodos: análisis de espectro y formantes, análisis estadístico de tono fundamental y métodos de modelos de mezclas gaussianas.⁶¹⁸

El sistema Plataforma México se alimenta de diversas disciplinas, entre ellas la medicina forense por medio de la rama de balística, encargada de analizar aquello relativo a las armas de fuego a través de la revisión de imágenes, marcas de referencia para el reconocimiento de patrones así como la posición de valles o campos de una bala y/o casquillo, números de serie, fabricación, armas robadas o extraviadas, entre otros. Esta información es almacenada en bases de datos del SUIC que permiten llevar a cabo consultas, correlaciones e identificaciones de evidencia y huella balística.⁶¹⁹ Plataforma México cuenta también con un sistema de análisis de matrículas que permite no

el sudor exudado por las glándulas sudoríparas y por una pequeña cantidad de aceite exudado producto de la superficie palmar de las manos y de los dedos al igual que la planta de los pies.

Mayra Laura de Rosas Silva. 2015. "Huellas latentes. Concepto y definición de huellas latentes." 21 de marzo. Disponible en: <https://www.facebook.com/CriminologiaCriminalistica/posts/625339914233361>

⁶¹⁸ El sistema de reconocimiento biométrico facial permite comparar un registro fotográfico con la base de datos, ya sea de forma manual o automática ordenando desde los más parecidos a los menos parecidos emitiendo alertas a las unidades investigadoras. La identificación biométrica por voz ha sido operada en Plataforma México bajo el mismo esquema de huella dactilar. La voz conjunta, el tracto vocal, el tono fundamental, y la forma del habla particularizan a cada persona, sin importar el idioma o lengua de que se trate. Este sistema apoya las acciones de prevención del delito y la procuración y administración de justicia principalmente en los casos de secuestro y extorsión telefónica.

Juan Humberto Sossa Azuela. 2012. "Reconocimiento de patrones y sus aplicaciones en seguridad pública." En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P.p. 165-173.

⁶¹⁹ El sistema de identificación de huellas balísticas se encuentra conformado por softwares y hardwares especializados para la captura de datos e imágenes de balas y casquillos provenientes de: 1) las armas autorizadas a las instituciones de seguridad pública del país, 2) aquellas aseguradas y 3) los indicios de huella balística recabados de los lugares de hechos presuntamente delictivos.

Ibid. P. 166.

sólo identificar a un conductor sino también los datos del automóvil (número de serie, ensambladora, datos de la aseguradora, tenencias, etc) facilitando el seguimiento de una unidad a través de cámaras, recuperación de unidades robadas, identificación de la participación del mismo en algún ilícito, infracciones, placas robadas o extraviadas, entre otras.

La revisión de estos aplicativos es importante ya que Plataforma México lo lleva a cabo a través de la utilización del reconocimiento de patrones como herramienta analítica mediante la cual se pueden determinar, por medio de un conjunto de rasgos descriptivos (patrones), la identidad de un objeto, concepto o sujeto facilitando la tarea del analista de información e inteligencia al comparar diversas bases de datos en tiempo real en los tres niveles de gobierno.⁶²⁰ Así, los aplicativos de la Plataforma México son una herramienta en sumo valiosa que permite llevar a cabo visualizaciones, mapeos geográficos, vínculos, redes sociales o actualizaciones automáticas a partir de la descarga de datos nuevos de manera continúa en las bases de datos.

Otra herramienta analítica utilizada regularmente por la Plataforma México, en cuanto a la exploración de las múltiples bases de datos con las que cuenta, es la minería de datos. Esta herramienta es importante precizarla ya que “se ha utilizado de manera recurrente en el desarrollo de prácticamente todas las herramientas de análisis con las que cuenta Plataforma México.”⁶²¹ La minería de datos, también conocida como análisis inteligente de datos o descubrimiento de conocimiento en las bases de datos, permite la búsqueda e identificación de

⁶²⁰ Leonid B. Sheremetov. 2012. “Sistematización y explotación de la información.” En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P. 139.

⁶²¹ Las técnicas de minería de datos incluyen modelos descriptivos y predictivos así como métodos estadísticos y de inteligencia artificial, estos a su vez incorporan árboles de decisión, métodos de inducción de reglas y algoritmos genéticos y programación genética, redes neuronales artificiales así como manejo de datos con incertidumbre y texto y procedimiento semántico. Para una discusión más amplia sobre el tema consultar: Leonid B. Sheremetov. 2012... *Op. Cit.* P.p. 126-134.

información no trivial, así como relaciones que pudieran estar implícitas entre los datos a través de la identificación de patrones, relaciones, interdependencias o correlaciones ocultas en la información que se encuentra en las diferentes bases de datos y que pudieran ser pasadas por alto.⁶²²

Para que el Sistema Plataforma México funcione de manera adecuada, a través de la utilización de la herramientas y aplicativos ya descritos anteriormente, es importante analizar el funcionamiento de la Red de Telecomunicaciones por medio de la cual se llevan a cabo las interconexiones de datos entre los tres niveles de gobierno.

Un elemento básico para operar el sistema Plataforma México con un alcance nacional fue la conformación de una red que permitiera el intercambio de información de toda índole –datos, voz y video- así como su obtención, almacenamiento, difusión y análisis. Para la implementación de estas características debía garantizarse la alta seguridad, excelente calidad y total disponibilidad de sus programas y aplicaciones por parte de la infraestructura tecnológica.⁶²³

Cuadro 6.

Red de Telecomunicaciones Plataforma México.

Módulo de Data Center: Se ubican los elementos necesarios para ofrecer los servicios propios de Plataforma México. Aplicaciones y control de comunicación de voz y video, control y monitoreo de los elementos de seguridad. Inspección de tráfico para protección contra intrusos. Componentes que mejoran el tiempo de respuesta de las aplicaciones a los usuarios.

Modulo Core: Asegurar una arquitectura flexible, confiable y escalable. Permite la interconexión de todos los módulos que componen la red. Provee un óptimo nivel de servicio de las aplicaciones en todo momento.

Módulo de conexión y administración de equipos: Dar servicios a los usuarios que requieran realizar actualizaciones de parches, versiones recientes y antivirus de forma segura.

NIT/SUBNIT: Infraestructura que permite brindar una conexión segura, confidencial y rápida de las aplicaciones de Plataforma México. Cada Estado de la República tiene al menos un nodo capaz de proveer servicios de voz, video, datos y comunicaciones de radio. Esto permite conectar a Plataforma

⁶²² *Ibid.* P. 127.

⁶²³ Alfonso Rodríguez Bobadilla, Marco Antonio Ramírez Salinas. 2012... *Op. Cit.* P. 83.

<p>Módulos</p>	<p>México con todos los puntos de una red estatal sin tener que homologar el direccionamiento a escala nacional.</p> <p>Módulo de usuarios: Todos los usuarios se conectan mediante equipos de última generación con capacidad de integrar servicios de voz y datos. Cuenta con un servicio de protección contra intrusos, control de acceso y prevención de ejecución de código malicioso.</p> <p>Módulo de conexión VPN⁶²⁴: Ofrecer seguridad en las conexiones de terceros usuarios como los municipios, empresas privadas, instituciones de gobierno e instituciones estratégicas. Esto es, todo sitio no confiable que carezca de la Infraestructura de un NIT hará uso de este módulo para tener acceso a las bases de datos sin comprometer la seguridad de las mismas.</p> <p>Módulo WAN:⁶²⁵ Interconexión hacia los sitios remotos (municipios, zonas rurales, etc) a través de la nube MPLS⁶²⁶ o enlaces dedicados. Garantiza integridad y confidencialidad mediante la encriptación de la información entre el Centro de Datos y sitios remotos.</p> <p>Estación de Policía: Las estaciones de policía están diseñadas con un sistema integral de switches,⁶²⁷ ruteadores de servicios integrados, puntos de acceso inalámbrico seguros, mecanismos de seguridad - firewalls,⁶²⁸ protección contra intrusos- y control de acceso avanzado así como telefonía IP⁶²⁹ con supervivencia local e interoperabilidad con radios y sistemas de aceleración de aplicaciones.</p>
-----------------------	---

⁶²⁴ Redes Privadas Virtuales. Virtual Private Networks (VPN) por sus siglas en inglés.

⁶²⁵ WAN-Wide Area Network por sus siglas en inglés, o Red de Área Amplia se compone de la red de computadoras que se extiende por una gran franja de territorio, en este caso en todo el país.

Definición.De. 2017. "Definición de WAN." Disponible en: <http://definicion.de/wan/>

⁶²⁶ MPLS- Multi-Protocol Label Switching por sus siglas en Inglés, o Conmutación de Etiquetas Multiprotocolo, significa empaquetar datos encriptados para mejorar el flujo de información. Una característica de estas redes es que la información circula por una serie de túneles (tuneleo) a través de la creación de canales de comunicación temporales. Esto es, si un estado o municipio quiere conectarse directamente al nodo central se generará una trayectoria de túneles, por medio de direcciones IP, que funcionaran como si se estuviera conectado físicamente a la red. Cada vez que circule información en el sistema se creará un tunel temporal único e irreplicable por lo que resulta prácticamente imposible el hackeo de información ya que la ruta que siga la información siempre será diferente además de que nunca circulará por los mismos canales.

Francisco Niembro. Subsecretario de Evaluación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Seguridad Pública.

Mariano Garza Cantú. 2007... *Op. Cit.* P. 14.

⁶²⁷ Un switch, o conmutador, es un dispositivo que se utiliza para interconectar redes u ordenadores, operando a partir del cruzamiento o combinación de datos teniendo como finalidad principal garantizar la interconexión de segmentos de red, similar a la función de un puente.

Definición.De. 2017. "Definición de Switch." Disponible en: <http://definicion.de/switch/>

⁶²⁸ Un cortafuegos o firewall es un sistema de defensa basado en el hecho de que todo el tráfico de entrada o salida a la red debe pasar obligatoriamente por un sistema de seguridad capaz de autorizar, denegar, y tomar nota de todo aquello que ocurre, de acuerdo con una política de control de acceso entre redes.

Definición ABC. 2017. "Definición de Firewall." Disponible en: <https://www.definicionabc.com/tecnologia/firewall.php>

⁶²⁹ IP significa Internet Protocol o Protocolo de Internet el cual es un estándar que se emplea para el envío y recepción de información mediante una red que reúne paquetes conmutados. La dirección IP está compuesta por un número que permite identificar jerárquica y lógicamente la interfaz de una computadora u otra máquina que se encuentra conectada a una red y que emplea el protocolo de Internet.

Definición.De. 2017. "Definición de IP." Disponible en: <http://definicion.de/ip/>

Centro de Operación de Red	Conocer en tiempo real el comportamiento del tráfico en la red, además de identificar con anticipación eventos y posibles incidentes que pudieran afectar la calidad del servicio y operación de la red.
Centro de Operación de Seguridad	Identificación oportuna de situaciones de riesgo en los equipos que conforman la infraestructura de Plataforma México, mismas que podrían causar un impacto en el desempeño y continuidad de su operatividad.

Fuente: Elaboración propia con datos de Alfonso Rodríguez Bobadilla, Marco Antonio Ramírez Salinas. 2012. "Infraestructura tecnológica y red de comunicaciones." En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P. 104-108.

Como muestra el cuadro 6, la infraestructura de telecomunicaciones del sistema Plataforma México se encuentra formada por sistemas de transmisión de datos que funcionarán de dos maneras: la primera a través de redes de transporte o de alta capacidad de transmisión, las cuales permiten la interconexión de NIT's enviando grandes cantidades de información a distintos destinatarios a larga distancia, y la segunda como redes de acceso, conexión de última milla o de media y baja capacidad de transmisión, las cuales permitirán la conexión de los distintos SubNIT's en distancias cortas. Esto permite un funcionamiento adecuado en el sistema sin que se presenten retrasos en los servicios de transmisión de voz, datos, imágenes y video. Plataforma México cuenta a la vez con un sistema ininterrumpido de comunicaciones lo que permite que si algún elemento del sistema llegara a fallar, como veremos en el siguiente apartado, la red de telecomunicaciones pueda continúe siendo operativa, esta función será conocida como redundancia.⁶³⁰

⁶³⁰ La redundancia permite el incremento en la disponibilidad de servicios, continuidad en los servicios de la Plataforma México, tolerancia a fallas, sistemas de alta disponibilidad así como soporte técnico 24 x 7 x 365... *Op. Cit.* P. 99.

Seguridad de la Información

El trabajo de investigación por parte de los cuerpos encargados de la procuración de seguridad es fundamental por lo que debe estar respaldado a través de la inversión de tiempo y recursos necesarios para llevarlo a cabo de manera satisfactoria. Uno de los elementos para que esto suceda es la recolección de información que se transforme en inteligencia y, a través de ella, poder tomar mejores decisiones en el campo de la seguridad. Plataforma México se ha erigido como el sistema que permite llevar a cabo lo anterior a partir de la utilización de diferentes bases de datos compuestas por información vertida por las instituciones encargadas de la seguridad en los tres niveles de gobierno.

Un aspecto importante acerca de la información que se suministra a la Plataforma México es que “sin importar el origen de los datos debe certificarse la veracidad de la misma”,⁶³¹ por tanto debe ser recolectada, procesada y almacenada de manera eficiente para su análisis y utilización. La información contenida en el sistema es de sumo valor para apoyar las diferentes operaciones que cotidianamente realizan los cuerpo encargados de la seguridad en todo el territorio, es por ello que no sólo la información sino los elementos de los que se compone la Plataforma México, redes de telecomunicaciones, procesos, bases de datos, aplicaciones e infraestructura deben ser protegidos.⁶³²

⁶³¹ Raúl Acosta Bermejo, Jorge Luis Chávez Pérez. 2012... *Op. Cit.* P. 19.

⁶³² Siendo Plataforma México un sistema de información, la seguridad se extiende a las diversas aplicaciones que integran Plataforma México, entre las que destacan: el SUIC, el IPH, las Fichas Delictivas y el Módulo de Análisis de Casos, por mencionar algunos; las bases de datos que conforman los diversos registros como el Repuve; la infraestructura de comunicaciones, que incluye las redes de datos del Centro de Inteligencia y del Nodo Central de la SSP y la infraestructura de procesamiento, donde se relacionan las estaciones de trabajo y los dispositivos móviles.

Moisés Salinas Rosales, Luis Alfonso Villa Vargas. 2012. “Seguridad en Sistemas de Información.” En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P. 54.

El área encargada del resguardo de la seguridad del sistema Plataforma México es la Dirección General de la Plataforma México la cual deberá:

Establecer y mantener actualizadas las medidas de seguridad para la utilización de las bases de datos del sistema de la Plataforma México, a fin de cuidar el acceso a los mismos y evitar el mal uso de la información; Proponer y participar en la operación de un programa de seguridad informática en las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad.⁶³³

Plataforma México, al ser un sistema de procesamiento de información del Gobierno Federal obedece a los lineamientos del “Manual Administrativo de Aplicación General en las Materias de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información.”⁶³⁴

El objetivo del manual será:

[...]emitir políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de seguridad de la información, así como establecer el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias, contenido en su Anexo Único, que serán de observancia obligatoria en la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República. Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como el Comisionado Nacional de Seguridad, las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos a éste, y el Centro, en atención a las atribuciones a su cargo, estarán exceptuadas de la aplicación de lo dispuesto en el presente Acuerdo y su Anexo Único cuando ello pueda vulnerar su operación.⁶³⁵

⁶³³ Comisionado Nacional de Seguridad. 2013. “Dirección General de la Plataforma México.” Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=105a

⁶³⁴ Este manual tendrá aplicación general en la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República.

Secretaría de la Función Pública. 2014. “Acuerdo por el que se modifican las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de seguridad de la información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias.” Disponible en:

[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79205/MANUAL ADMINISTRATIVO DE APPLICACION GENERAL EN MATERIA DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y COMUNICACIONES.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79205/MANUAL_ADMINISTRATIVO_DE_APLICACION_GENERAL_EN_MATERIA_DE_TECNOLOGIAS_DE_LA_INFORMACION_Y_COMUNICACIONES.pdf)

⁶³⁵ *Idem.*

Mientras que los objetivos generales y específicos del proceso de Administración de la Seguridad de la Información (ASI), contenida en el Anexo Único del manual serán:

Establecer y vigilar los mecanismos que permitan la administración de la seguridad de la información de la Institución, así como disminuir el impacto de eventos adversos, que potencialmente podrían afectar el logro de los objetivos de la Institución o constituir una amenaza para la Seguridad Nacional; Establecer, operar y mantener un modelo de gobierno de seguridad de la información; Efectuar la identificación de Infraestructuras de información esenciales y, en su caso, críticas, así como de activos clave de la Institución, y elaborar el catálogo respectivo; Establecer los mecanismos de administración de riesgos que permitan identificar, analizar, evaluar, atender y monitorear los riesgos.; Establecer un SGSI⁶³⁶ que proteja los activos de información de la Institución, con la finalidad de preservar su confidencialidad, integridad y disponibilidad; Establecer mecanismos para la respuesta inmediata a incidentes a la seguridad de la información; Vigilar los mecanismos establecidos y el desempeño del SGSI, a fin de prever desviaciones y mantener una mejora continua; Fomentar una cultura de seguridad de la información en la Institución.⁶³⁷

Para dar seguimiento a los objetivos y responsabilidades tanto de la Dirección General como del Manual se creó dentro de la estructura de Plataforma México el Comité de Gobierno de Seguridad de la Información el cual:

[...]realiza trabajos de identificación de activos de información, amenazas, vulnerabilidades y riesgos existentes para establecer un escenario de seguridad, estableciéndose prioridades ante diferentes escenarios así como la alineación de acciones, recursos humanos, materiales y financieros así como la distribución de responsabilidades entre los involucrados y la puesta en marcha de operación de controles para alcanzar objetivos como el uso de elementos tecnológicos, organizacionales y culturales que permitan en conjunto la reducción del riesgo a un nivel aceptable para la institución así como un

⁶³⁶ Un Sistema de Gestión para la Seguridad de la Información (SGSI) debe considerar lineamientos tales como uso de personal y sistemas de información e infraestructura, así como ciclos de mejoras continuas a partir de cuatro etapas: planeación, ejecución, medición y mejora.

⁶³⁷ Secretaría de la Función Pública. 2014... *Op. Cit.*

programa de auditoría y control interno así como la revisión periódica de estimaciones de riesgo, entre otras.⁶³⁸

Para llevar a cabo de manera eficiente los procedimientos para la seguridad de la información,⁶³⁹ el sistema Plataforma México se encuentra certificado bajo los estándares internacionales ISO 27001⁶⁴⁰ y 27002⁶⁴¹ como núcleo nodal en la estrategia de seguridad de la información a través de un modelo que establece, implementa, utiliza, monitoriza, revisa, mantiene y mejora el Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información. El estándar internacional ISO 27001 “instaura mecanismos de verificación de cumplimiento internos y a cargo de terceros y cuenta con un marco normativo

⁶³⁸ Moisés Salinas Rosales, Luis Alfonso Villa Vargas. 2012... *Op. Cit.* P.p. 66-69.

⁶³⁹ La seguridad de la información protege a ésta de un amplio rango de amenazas para asegurar la continuidad de los procesos que con la misma se realizan y tiene el propósito de minimizar el resultado de dichos procesos en beneficio de su misión y objetivos. La seguridad de la información busca el cumplimiento de los siguientes principios: Confidencialidad: garantizar que la información sea accesible sólo a aquellas personas autorizadas; Integridad: referida a preservar la exactitud y totalidad de la información y los métodos de procesamiento y Disponibilidad: garantizar que los usuarios autorizados tengan acceso a la información y a los recursos relacionados con la misma cada vez que los requieran.

Tte. Frag. C.G. Juan Alexander Guadarrama Mendoza. 2008. “¿Porque seguir las mejores prácticas de seguridad de la información?” Revista del Centro de Estudios Superiores Navales. Abril-Junio. P. 46.

Alfonso Rodríguez Bobadilla, Marco Antonio Ramírez Salinas. 2012... *Op. Cit.* P.p. 96-97.

⁶⁴⁰ El estándar ISO 27001 fue liberado por la ISO en 2005 describiendo un sistema de gestión para la seguridad de la información dentro de las organizaciones. Es una evolución del estándar británico 7799-2 el cual contenía un conjunto de prácticas para la gestión de la seguridad de la información. Está enfocada al usuario que no tendrá que enfrentar vulnerabilidades en sistemas que den paso a fugas de información. Este estándar tiene un gran alto de aceptación en empresas como Amazon, Hewlett Packard, Canon Nokia, Xerox, organismos no gubernamentales como la Secretaría General de las Naciones Unidas o el Banco Mundial así como en el sector público alrededor del mundo como en los servicios de gobierno electrónico de Malta, la Reserva Federal, el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de los Estados Unidos así como distintas dependencias de gobierno en México como el Sistema de Administración Tributaria (SAT), el Banco de México y el Gobierno del Estado de Guanajuato.

Capitán de Fragata C.G. Jorge Luis García Cancino. 2008. “La importancia de los estándares y su certificación en la seguridad de la información.” Revista del Centro de Estudios Superiores Navales. Abril-Junio. P. 43, 45.

Moisés Salinas Rosales, Luis Alfonso Villa Vargas. 2012... *Op. Cit.* P.p. 62-64.

⁶⁴¹ El ISO 27002 es una metodología estructurada y reconocida internacionalmente que está formada por un conjunto de controles que abarca las mejores prácticas de seguridad de la información desarrollada por la industria para la industria. Contiene 133 controles para la implementación, de los cuales, cada organización decide cuáles utilizará o no. Entre los más importantes se encuentran: Política de seguridad, aspectos organizativos para la seguridad, clasificación y control de activos, seguridad ligada al personal, seguridad física y del entorno, gestión de comunicaciones y operaciones, control de accesos, desarrollo y mantenimiento de sistemas, gestión de incidentes de seguridad de la información, gestión de continuidad de negocio y conformidad.

Tte. Frag. C.G. Juan Alexander Guadarrama Mendoza. 2008... *Op. Cit.* P. 48.

extenso que respalda su existencia y pertinencia por medio del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Ley Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal entre otras.”⁶⁴²

De acuerdo con la Organización de Estándares Internacionales (ISO)⁶⁴³ las propiedades de la información que en conjunto garantizan su seguridad son tres: integridad, confidencialidad y disponibilidad. Plataforma México, además de operar bajo estas propiedades incluye dos más, autenticidad y el no repudio,⁶⁴⁴ todas ellas en su conjunto coadyuvan a que los llamados procesos de negocios⁶⁴⁵ se realicen sin alteraciones que puedan poner en riesgo la organización.

Cuadro 7.

Propiedades de la información implementados en la Plataforma México.	
Integridad	La información se mantiene libre de modificación alguna no autorizada.
Confidencialidad	Proteger el acceso a la información para que sólo las entidades autorizadas puedan ingresar a ella, previniendo así, el conocimiento y divulgación de la misma por personal no autorizado.
Propiedad de confidencialidad	Al aportar la información conocimiento, este puede representar una ventaja ante el crimen organizado permitiendo utilizar información de inteligencia confiable para la planeación de operativos tácticos de campo o para la toma de decisiones en tiempo real.
Autenticidad	Verificar efectivamente que la información haya sido enviada desde la entidad que se proclama y que ésta se reciba en el mismo estado en que se emite previniendo alteraciones posteriores a su envío.
Disponibilidad	La información puede ser consultada en el tiempo y la forma requeridos por los usuarios autorizados para acceder a la Plataforma México. Esto significa que la infraestructura de comunicación ofrezca continuidad en el servicio de consulta, incluyendo la red de telecomunicaciones que la transmite, la base de datos que almacena y la aplicación que la procesa.
No repudio	Confirmación de la emisión de información por una entidad, evitando el no reconocimiento de su autoría. Los mecanismos más comunes usados para el establecimiento de esta propiedad asocian el uso de elementos característicos con la emisión de información, mismos que por su naturaleza pueden ser considerados de uso exclusivo de la entidad emisora.

⁶⁴² Moisés Salinas Rosales, Luis Alfonso Villa Vargas. 2012... *Op. Cit.* 61-66.

⁶⁴³ International Standard Organization.

⁶⁴⁴ Estas categorías tienen su origen en los estudios de Bruce Schneier. Para una discusión más a fondo sobre el tema consultar “Applied Cryptography: Protocols, Algorithms and Source Code in C.”

⁶⁴⁵ Los procesos de negocio (Business Process) se definen como el conjunto de acciones realizadas por una organización para llegar a un resultado definido.

Moisés Salinas Rosales, Luis Alfonso Villa Vargas. 2012... *Op. Cit.* P. 54.

Fuente: elaboración con datos de Moisés Salinas Rosales, Luis Alfonso Villa Vargas. 2012. “Seguridad en Sistemas de Información.” En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P.p. 55-56.

De acuerdo a la información del cuadro 7, las cinco propiedades descritas definen el estado seguro de la información cuya procuración y monitoreo se considera indispensable en todos los procesos dentro de la Plataforma México debiéndose aplicar estos cuidados a todas las formas de información existentes: documental, verbal, visual, electrónica, registros de llamadas telefónicas, información de murales, pizarras, entre otras.

Los datos contenidos en Plataforma México deben ser archivados, guardados y protegidos de tal manera que se aseguren sus propiedades: integridad, confidencialidad, disponibilidad y autenticidad.⁶⁴⁶ Para tal efecto, el 24 de noviembre de 2009 el presidente Felipe Calderón inaugura en la Ciudad de México el Centro de Inteligencia de la Policía Federal (CIPF)⁶⁴⁷ dependiente de la División de Inteligencia⁶⁴⁸ del Comisionado Nacional de Seguridad (CNS).⁶⁴⁹

⁶⁴⁶ Para 2012 se tenían archivados cerca de 500 millones de documentos, desde licencias de conducir hasta diagramas de vínculos de presuntos delincuentes, pasando por fichas policiales, demandas judiciales y voces registradas de decenas de miles de personas.

Agencia EFE. 2012. “Policía Federal muestra interior de centro de inteligencia.” 31 de julio. Disponible en: <https://www.terra.com.mx/noticias/mexico/seguridad/policia-federal-muestra-interior-del-centro-de-inteligencia,84d0ee81b2fd8310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>

⁶⁴⁷ Dentro de las instalaciones del CIPF se ubica el Centro de Datos de Plataforma México en el cual se concentran los sistemas tecnológicos más avanzados y vanguardistas de la institución así como los recursos necesarios para el procesamiento de la información. Este Centro es el núcleo operativo donde se concentran las herramientas de análisis e inteligencia de las bases de datos y de los sistemas que integran el SUIC.

Raúl Acosta Bermejo, Jorge Luis Chávez Pérez. 2012... *Op. Cit.* P. 48.

⁶⁴⁸ La División de Inteligencia realiza las acciones necesarias que permiten garantizar el suministro, sistematización, consulta, análisis y actualización de la información que se genere sobre seguridad pública para la toma de decisiones del Gobierno Federal, además de mantener vínculos con organismos de seguridad nacionales e internacionales a fin de intercambiar información para prevenir y combatir la delincuencia. Policía Federal. 2017. “División de Inteligencia.” 26 de junio. Disponible en: <http://www.gob.mx/policiafederal/estructuras/division-de-inteligencia>

⁶⁴⁹ En Palabras del propio Presidente Calderón: El Centro de Información de la Policía Federal es un verdadero cerebro informático que permitirá ir un paso adelante de lo que va la delincuencia, utilizando y aprovechando al máximo toda la capacidad que se ha generado en Plataforma México, la Red Nacional de Interconexión de municipios, de estados, de dependencias, de procuradurías y del propio Gobierno Federal que le da a las

Corresponde a la División de Inteligencia del CNS:

Establecer, coordinar y dirigir un centro de inteligencia; Instrumentar, operar y resguardar las bases de datos de información de la Secretaría (SEGOB) para la adopción de estrategias en materia de seguridad pública; Realizar las acciones necesarias que permitan el suministro, intercambio, sistematización, consulta, análisis y actualización de la información que diariamente se genere sobre seguridad pública para la toma de decisiones del Gobierno Federal; Consolidar estrategias y mantener vínculos de inteligencia y cooperación en materia de información sobre seguridad pública con organismos nacionales e internacionales; Implementar la protección a las instalaciones estratégicas del Estado Mexicano.⁶⁵⁰

El Centro de Datos se encuentra instalado en el suoriente de la Ciudad de México en una superficie de 10 mil 850 metros cuadrados distribuidos en dos edificios inteligentes con infraestructura tecnológica de última generación. Cuenta con todos los elementos de seguridad física y lógica necesarios para salvaguardar la información contenida en el mismo. Es una instalación subterránea con tres niveles, constituido por cuatro módulos: seguridad, operaciones, alertas nacionales e instalaciones estratégicas, siendo la base de la operación en información en seguridad a nivel nacional.⁶⁵¹

autoridades información oportuna para combatir el delito permitiendo transformar la capacidad y la eficacia de la Policía y Gobierno Federal, ya que su diseño y capacidad de almacenar y analizar la información va a hacer que este centro sea punto neurálgico de intercambio de información a nivel nacional.

José Antonio Monterrosas Figueiras. 2009. "Inaugura el Presidente el Centro de Inteligencia de la Policía Federal." Disponible en: <http://www.actualidadesmexico.mx/2009/11/inaugura-presidente-el-centro-de-inteligencia-de-la-policia-federal/>

⁶⁵⁰ Comisionado Nacional de Seguridad. 2013. "División de Inteligencia." 15 de marzo. Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=fda

⁶⁵¹ Para 2009, el CIPF tenía una conexión de equipos de cómputo con más de 600 puntos en estados y municipios, así como con 169 estaciones de la Policía Federal enlazado a la vez con dependencias federales los 365 días del año procesando más de 392 millones de registros. El Universal. 2009. "Centro de Inteligencia de la PF, un bunker en el DF." 24 de noviembre. Disponible en: <http://planoinformativo.com/nota/id/58483/noticia/centro-de-inteligencia-de-la-pf,-un-bunker-en-el-df-.html> Para 2012 laboraban en el Centro 1,800 especialistas. Agencia EFE. 2012... *Op. Cit.*

Cuadro 8.

Áreas de Interés del Centro de Inteligencia de la Policía Federal

Áreas de Interés	Función
Alertas Nacionales	<p>Advertir a la población civil de eventos naturales o sucesos que pongan en riesgo su integridad.</p> <p>Se cuenta con un Atlas Nacional de Riesgos mediante el cual se pueden georreferenciar zonas en las que se han presentado movimientos telúricos o monitorear la actividad de los volcanes.</p> <p>Se cuenta con modelos matemáticos que permiten establecer zonas de afectación y planear evacuaciones de manera eficaz mediante la ubicación de hospitales, albergues e infraestructura aledaña al lugar de los hechos.</p>
Instalaciones Estratégicas	<p>Permite evitar actos de sabotaje y/o terrorismo en las instalaciones de las dependencias que se consideran como parte de este grupo mediante el uso de sistemas de alertamiento de dirección temprana de riesgos en dichas instalaciones. Para su eficaz funcionamiento se han establecido protocolos de colaboración con instituciones como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional del Agua. En esta área se cuenta con enlaces a sistemas de videovigilancia de los inmuebles y el perímetro de dichas instituciones.</p>
Operaciones	<p>Su función radica en instrumentar operativos especiales en apoyo a las diferentes divisiones de la Policía Federal mediante el uso de tecnología diversa como transmisiones, recepción de información vía satélite, rastreo y seguimiento de vuelos no identificados a través del sistema de radar, entre otras.</p>
Seguridad	<p>Permite la suma de esfuerzos del gobierno en los tres niveles de gobierno en el análisis de información sustantiva e investigación de campo facilitando la integración de sistemas de información homologados que permitan coadyuvar en la atención de los ilícitos y brindar el apoyo necesario para que las procuradurías estatales implementen acciones específicas para la detención de presuntos responsables.</p>

Fuente: Elaboración con datos de Raúl Acosta Bermejo, Jorge Luis Chávez Pérez. 2012. "El sistema Plataforma México." En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P. 45.

La función principal del CIPF es garantizar la continuidad del servicio a usuarios por medio de la protección física de los equipos informáticos o de comunicaciones, así como de servidores de bases de datos que contienen información crítica. El CIPF está sincronizado con un centro de respaldo alejado del centro original con el objetivo de, en caso de desastre, poder migrar los

servicios de un centro de datos a otro con la misma calidad y desempeño, manteniéndose en operación de manera ininterrumpida.⁶⁵²

El sistema Plataforma México se encuentra basado en una arquitectura de seguridad, entendida como “el arreglo de elementos o controles que interactúan entre sí para proveer un conjunto de servicios y dar atención a los requerimientos de seguridad de la información” dividiendo los controles de seguridad de acuerdo a su uso en preventivos, detectivos, reactivos y compensatorios.⁶⁵³ El sistema se encuentra diseñado para que ningún usuario pueda tener acceso a todos los datos por medio de una serie de capas de seguridad, mismas que aseguran el registro del acceso al sistema así como verificar los datos consultados y la información utilizada.⁶⁵⁴ El trabajo de inteligencia se completa a partir de la integración del trabajo de cada usuario con otros investigadores minimizando con ello el riesgo de filtraciones.⁶⁵⁵

Conclusiones

Para combatir la inseguridad y la delincuencia de manera eficaz es indispensable contar con cuerpos policiales y de seguridad capacitados que

⁶⁵² El Centro de Datos de Plataforma México tiene espacio de almacenamiento, procesamiento de datos y análisis de 400 TB (Tera Bytes) consume alrededor de 600 kW, el cual es protegido con un doble respaldo de suministro de energía que se alimenta por dos subestaciones eléctricas distintas, dos plantas a diesel generadoras de energía y tres bancos de baterías que mantienen la operación constante.

El Universal. 2009... *Op. Cit.*

⁶⁵³ Moisés Salinas Rosales, Luis Alfonso Villa Vargas. 2012... *Op. Cit.* P.p. 69-69.

⁶⁵⁴ El principal problema de seguridad de la información no radica en las nuevas tecnologías sino en las personas, en su educación, capacitación y/o concientización. Es indiscutible que las nuevas tecnologías nos permiten realizar nuestras tareas cotidianas de manera más sencilla y es importante que las instituciones las implementen y utilicen, por lo que debemos saber cómo funcionan para tenerlas bien configuradas pues podremos tener la mejor tecnología del mundo que pueda proveer un nivel de seguridad aceptable pero será ineficiente en la medida que no se encuentre bien configurada y operada por gente especializada.

Tte. Frag. C.G. Juan Alexander Guadarrama Mendoza. 2008... *Op. Cit.* P. 51.

⁶⁵⁵ Mariano Garza Cantú. 2007... *Op. Cit.* P. 14.

cuenten con el armamento, estrategias y los recursos tecnológicos adecuados para el desempeño de sus funciones. Para llevar a cabo lo anterior, el gobierno federal implementó el sistema Plataforma México conformado por el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) para el desarrollo de sus funciones permitiendo generar información e inteligencia con el objetivo de combatir de mejor manera el crimen y la inseguridad.

La incorporación del SUIC, constituido por una serie de elementos tecnológicos de vanguardia y herramientas analíticas, provee al sistema Plataforma México de un instrumento eficaz y eficiente que permite a las instituciones encargadas de la seguridad llevar a cabo de mejor manera las labores de investigación a través del análisis de casos mediante el uso eficiente de la información almacenada en múltiples bases de datos que integra el sistema, mismas que no eran fácilmente disponibles bajo la estructura de los sistemas de información e inteligencia anteriores a la Plataforma México. El sistema opera registros nacionales a través de una serie de tableros de control utilizados para medir la captura de información y su calidad. Tales mediciones resultan de vital importancia debido a que los datos ingresados al sistema dictarán la calidad de la información que contribuya a la generación de productos de análisis, obtenidos a partir del manejo de sus bases de datos, que se transformen en inteligencia para la mejor toma de decisiones.

Las herramientas tecnológicas que conforman el sistema Plataforma México fueron elegidas e implementadas en base a criterios de innovación, facilidad de uso y obtención de resultados. Esto asegura que la información recabada y procesada en la plataforma se integre de manera eficiente en las diferentes aplicaciones que integra el SUIC. Las metodologías utilizadas en el procesamiento de la información son de gran envergadura ya que, a través de

procesos como la minería de datos o el reconocimiento de patrones, no se menosprecia ninguna información por insignificante que parezca que pueda resultar crucial en términos de inteligencia. En este sentido igual importancia revisten los diferentes aplicativos que integra el SUIC tales como el Informe Policial Homologado (IPH), el Kárdex Policial, el Sistema de Gestión Operativa, el Módulo de Análisis de Casos, Motores de Búsquedas, Fichas Delictivas, Registros Biométricos, Registro Balísticos y Vehiculares, entre otros, los cuales serán funcionales a partir del reconocimiento de patrones en la identificación de rasgos característicos de las personas o de objetos materiales, mismos que permiten desarrollar con efectividad las necesidades operativas en el terreno securitario.

Para mantener una operatividad óptima, Plataforma México debe permanecer tanto a la vanguardia tecnológica, a través de la evolución permanente del sistema de telecomunicaciones permitiendo la diversificación e interoperabilidad de los diversos sistemas que conforman su estructura, así como optimizando los controles de confidencialidad e integridad de la información que permitan la mejora y adecuación constante de su arquitectura de seguridad a las reglamentaciones nacionales e internacionales (ISO 27001) así como a su normatividad interna correspondiente. Por tanto, deben mejorarse y, de ser necesario, crear e implementar nuevos mecanismos, procedimientos y protocolos que permitan altos estándares de calidad en el manejo y resguardo de la información en todas las entidades del país. Para lograr esto, se requiere la plena cooperación entre los tres niveles de gobierno, como usuarios directos del sistema Plataforma México, para contar con información constante y actualizada en todos los rubros que integra el SUIC, así como destinar los recursos necesarios para actualizar constantemente las redes y equipos que

permitan la utilización de las herramientas y aplicativos de la Plataforma México por medio de los Centros de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4) así como de los Centros de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad (C5),⁶⁵⁶ y sus respectivos sub centros, interconectados al SUIC para el desarrollo de sus labores.

La importancia del sistema Plataforma México se encuentra basada en la capacidad operativa para compartir información en tiempo real y en una variedad amplia de formatos (audio, video, texto, registros biométricos, balísticos, etc) a cualquier parte de México, por medio de la interconexión entre los tres niveles de gobierno, así como a nivel internacional con la INTERPOL. Importancia fundamental debe revestir la utilización del sistema en contribuir a la generación de mejores estrategias preventivas en el combate a la delincuencia y la inseguridad a través de la resolución de conflictos antes de que escalen a incidentes graves de violencia mediante el abatimiento de la impunidad, la preservación de la libertad, la defensa de los derechos patrimoniales así como la integridad del ciudadano.

El sistema Plataforma México y su centro operativo, el Sistema Único de Investigación Criminal, es una herramienta en sumo eficiente y necesaria para la prevención y combate a la inseguridad así como para contrarrestar los procedimientos y recursos que utiliza la delincuencia y el crimen organizado. Sin embargo, su desarrollo y éxito no deben depender sólo de factores tecnológicos sino también del factor humano, a través de la figura de los usuarios autorizados y encargados de alimentar el sistema, por medio de una capacitación constante dentro de todos los niveles operativos y burocráticos de

⁶⁵⁶ Actualmente, los únicos C5 se encuentra habilitados en la CDMX el Estado de México.

los que se nutre la Plataforma México generando mejores capacidades para llevar a cabo de manera adecuada los trabajos de inteligencia, incentivando con ello el uso y aplicación de la investigación científica, que permitan de manera eficiente la toma de decisiones en el plano securitario. Es importante que además de estos factores el sistema Plataforma México mantenga un vínculo directo con instituciones académicas en áreas estratégicas que permitan no sólo una mayor y mejor integración en la rendición de cuentas, generación de información y toma de decisiones sino también la participación de especialistas civiles que permita un desarrollo constante del sistema Plataforma México.

El sistema Plataforma México, dentro de las labores preventivas y operativas que lleva a cabo por medio de la utilización de información e inteligencia, debe contribuir a generar un clima de respeto a los derechos humanos que contribuya a la generación de paz y seguridad mediante el combate a factores como la impunidad y la corrupción como detonadores de la violencia y la inseguridad. Como se ha visto en el desarrollo de los capítulos anteriores, la guerra contra los grupos delincuenciales y del crimen organizado no han contribuido a un desescalamiento de la violencia, sino por el contrario, ha propiciado que las violaciones a los derechos humanos sean vistas como un daño colateral natural. El respeto a los derechos humanos no debe estar peleado con la existencia de condiciones adecuadas de seguridad pública, requiriéndose por tanto políticas de gobierno eficaces para mantener estos derechos evitando así que su violación y falta de respeto sigan generando condiciones de inseguridad y violencia social. El sistema Plataforma México debe contribuir a la adopción de medidas positivas y eficaces que impidan la violación sistemática de los derechos humanos de todos los ciudadanos.

Una política pública, como lo es el sistema Plataforma México, debe ser auditada y diagnosticada regularmente con el fin de transparentar y eficientizar su operación de manera que permita continuar con la generación de información oportuna y precisa en temas de seguridad, lo cual resulta fundamental ya que el contexto institucional actual no permite observar el desarrollo y funcionamiento de los sistemas de seguridad fragmentando la información o clasificándola como reservada. Por tanto, los sistemas de información en México deben ser evaluados con el objetivo de conocer los resultados de las decisiones emanadas de su operatividad y con ello eficientar su desarrollo en conjunto con la sociedad civil.

Capítulo V – Primera Parte

Análisis presupuestal del sistema Plataforma México 2008-2016. Evaluación del programa presupuestario Plataforma México periodo 2006-2012.

Introducción

Una de las responsabilidades más importantes que tiene el Estado es la de garantizar la integridad física y patrimonial de sus habitantes por medio de la salvaguarda de la seguridad. Para tal fin el Estado ha buscado implementar, no sin complicaciones y de forma total, la coordinación entre los tres niveles de gobierno buscando generar medidas de prevención, investigación, reacción, detención y condena de las conductas delictivas que afectan al país.

Como vimos en el capítulo anterior, las labores de seguridad e inteligencia en México son llevadas a cabo principalmente a través de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), misma que tiene a su cargo la coordinación de labores de seguridad pública a través de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y la Policía Federal (PF) así como también la coordinación de labores en materia de seguridad nacional por medio del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Sin embargo, la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación

intergubernamental⁶⁵⁷ entre las instituciones encargadas de la seguridad en los tres niveles de gobierno ha producido deficiencias en cuanto a acciones de transparencia y rendición de cuentas⁶⁵⁸ lo que inevitablemente conlleva una falta de claridad en cuanto a los marcos normativos, competencias y protocolos que permitan implementar de manera eficaz y eficiente labores reactivas, preventivas y operativas en los tres niveles de gobierno.

“En un país con un sistema republicano como México, en el que las facultades y responsabilidades se encuentran compartidas entre los poderes federales, resulta fundamental entender que sin la cooperación estrecha entre ellos no habrá una verdadera política de Estado en materia de seguridad.”⁶⁵⁹

A pesar de haberse llevado a cabo en México la construcción de un régimen representativo, éste no se ha reflejado en las acciones de los cuerpos policíacos los cuales funcionan como parte del control político autoritario a

⁶⁵⁷ El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2008-2012 establece los objetivos, estrategias y líneas de acción que permitieran la coordinación interinstitucional en los tres órdenes de gobierno, la generación de inteligencia policial a través de la integración y comunicación de información criminal así como el seguimiento, medición y evaluación de resultados a partir de un enfoque de medición y valoración objetiva del desempeño, el seguimiento y la evaluación de los esfuerzos de las instituciones y organizaciones responsables de la seguridad pública en el país, con base en indicadores empíricos específicos, a través del Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSyE) del PNSP el cual se encuentra incorporado a Plataforma México (PM) con el fin de contribuir con información objetiva, confiable y oportuna tanto a la toma de decisiones como en la definición de acciones que permitieran alcanzar u optimizar el logro de los objetivos y metas de la PM, mismos que serán revisados en el presente capítulo con el objetivo de analizar la efectividad y eficiencia del sistema Plataforma México.

Diario Oficial de la Federación. 23 de marzo de 2009. “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.” Disponible en: http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNSP%202008_2012.pdf

⁶⁵⁸ Si bien el CISEN es la principal institución civil encargada de labores de inteligencia y seguridad nacional en México, lleva a cabo esta labor conjuntamente con otras instituciones, PGR, SCT, SEDENA, SEGOB, SEMAR, SFP, SHCP y SRE como parte del Sistema Nacional de Inteligencia, mismas que comparten características especiales que permiten, la más de las veces, exceptuarlas de ordenamientos legales y acciones del poder judicial. A ello debemos aunar la falta de control efectivo por parte del poder Legislativo el cual, aún a pesar de haber aprobado en 2005 la Ley de Seguridad Nacional y con ello la creación de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, no cuenta con mecanismos formales que le permitan realizar acciones tales como el nombramiento y/o ratificación de los funcionarios del gabinete de seguridad nacional así como incidir en la asignación del presupuesto del CISEN. A ello debemos sumar la falta de la figura del Consejero de Seguridad Nacional que pudiera coordinar a las distintas instancias y políticas en la materia.

⁶⁵⁹ Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo. 2017. “Seguridad nacional en México y sus problemas estructurales.” UDLAP. 1ª. Ed. México. P. 76.

través de prácticas que dañan a la ciudadanía por medio de actos de corrupción, tráfico de influencias, violación a los derechos humanos así como medidas de control y represión social.⁶⁶⁰ A ello debemos añadir que los servicios de inteligencia se han utilizado como instrumentos de espionaje y control político y social, generando “estructuras de contubernio y pactos de protección que llevaron a la institucionalización de actos de corrupción y prácticas de ilegalidad basadas en un control vertical y descendente.”⁶⁶¹

Como hemos visto a lo largo de la presente investigación, el fenómeno y los índices de inseguridad en México se han incrementado de manera exponencial dejando al Estado y a la sociedad en su conjunto en una suerte de vulnerabilidad frente a las organizaciones criminales. La preocupación por la seguridad y las consecuencias de las acciones del crimen organizado se han convertido en temas prioritarios por encima de otros, como la educación, salud o la pobreza,⁶⁶² produciendo que este fenómeno se haya convertido en una de las prioridades más altas para el gobierno federal⁶⁶³ centrando su atención primordialmente en el combate a los cárteles del narcotráfico.

⁶⁶⁰ El desmantelamiento del presidencialismo autoritario, producto del fortalecimiento institucional y el proceso de transición a la democracia, han generado la construcción de una cultura democrática e institucional aún a pesar de la subsistencia de prácticas ilegales y la implementación de políticas públicas ineficaces, las cuales han generado que las organizaciones criminales impongan reglas y controles a lo largo del territorio nacional así como en los aparatos e instituciones gubernamentales.

⁶⁶¹ Chincoya Teutli, Héctor. 2014. “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional). IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., vol. VIII, núm. 34, julio-diciembre. P. 67.

⁶⁶² El gasto programable para los rubros en salud, educación, desarrollo social y seguridad de 2006 a 2017, en millones de pesos, fueron los siguientes: en salud fue de 21,576.2 a 78,618.0, en educación fue de 22,629.5 a 40,402.3, en desarrollo social fue de 13,364.5 a 46,670.6 mientras que el destinado a las labores de seguridad tuvo un incremento de 82,917.6 a 236,326.4. Esto nos permite darnos una idea de la importancia que se le otorga a las labores de seguridad sobre otros temas relevantes para el país.

Presidencia de la República. 2017. “Anexo Estadístico. 5to. Informe de Gobierno.” México. P.p. 51, 127-129. Disponible en: file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/SIG_ANEXO_FINAL_TGM_250818.pdf

⁶⁶³ La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016 estima que el 59.1 de la población nacional de 18 años o más considera la inseguridad y delincuencia como el problema más importante sobre el desempleo o la pobreza. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017. “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016.” Disponible en:

Resultado de lo anterior ha sido la actuación de las fuerzas armadas, mismas que han adquirido un protagonismo y atribuciones cada vez más amplias en el combate a los grupos del crimen organizado, en específico a los cárteles del narcotráfico, así como el resguardo de la seguridad pública en amplias zonas del país.⁶⁶⁴

Las fuerzas armadas, como instituciones subordinadas al Presidente de la república en la figura de Comandante Supremo, funcionan como fuente de estabilidad en el sistema político mexicano. A partir del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), se desarrollan acciones conjuntas en contra del narcotráfico junto con los Estados Unidos. En 1975 se lleva a cabo la Operación Condor con el fin de erradicar los plantíos de adormidera y marihuana asesorados en labores operativas dentro de territorio mexicano por agentes antidrogas estadounidenses.⁶⁶⁵ A partir de los años ochenta, durante el sexenio

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/producto_s/nueva_estruc/promo/envipe2016_presentacion_nacional.pdf; El Informe Latinobarómetro 2016 estima que la delincuencia en México es el problema principal con un 30% seguido del desempleo y los problemas económicos, así como ser uno de los países con más alta percepción de temor al delito y la violencia con un 31%. Corporación Latinobarómetro. 2017. “Informe 2016.” Disponible en: file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/F00005843-Informe_LB_2016.pdf; El Latin American Opinion Project (LAPOP) estima que la percepción de inseguridad se encuentra en un 30.7%, seguido de la corrupción con un 29.8 por ciento. Latin American Public Opinion Project (LAPOP). 2017. “The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17.” Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf

⁶⁶⁴ Con la publicación de la Ley de Seguridad Interior, en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, las fuerzas armadas cuentan con un marco legal para efectuar labores de seguridad pública, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 21 y 73 constitucionales los cuales contemplan que las actividades y mantenimiento de las labores de seguridad pública deben ser llevadas a cabo bajo mandos civiles y no militares. Art. 21. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. “Artículo 21.” Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10556>; Art. 73. El congreso tiene la facultad de: Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. “Artículo 73.” Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10556>

⁶⁶⁵ Revista Nexos. 1978. “La Operación Cóndor. Recuento mínimo.” 1 mayo. México. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=3120>

de Miguel de la Madrid (1982-1988), el combate a las drogas se vuelve un tema central de la política norteamericana declarándose al narcotráfico como un problema de seguridad nacional lo que generó que nuestro país adoptara el mismo planteamiento dando inicio con ello a una serie de campañas policiaco-militares en contra de los cárteles del narcotráfico. Bajo la administración de Carlos Salinas (1988-1994) se mantiene la continuidad del combate al narcotráfico especificando su carácter como amenaza a la seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo.

A partir del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) las fuerzas armadas no sólo continúan su labor en contra de los grupos del narcotráfico sino que comienzan a ocupar un papel preponderante dentro de los esquemas de seguridad pública a través de la conformación de la Policía Federal Preventiva (PFP), integrada en su mayor parte por efectivos militares, esquema que mantiene una continuidad bajo el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) a través de la inclusión de efectivos militares en la Agencia Federal de Investigación (AFI) y las agencias encargadas del combate al crimen organizado, en específico al narcotráfico, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) y el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO).

Si bien la utilización de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público se llevaron a cabo de manera focalizada en los gobiernos de Zedillo y Fox, es bajo la Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) que el ejército adquiere un papel predominante llevando a cabo labores de seguridad pública mediante un gran despliegue de efectivos en el territorio nacional reemplazando a buena parte de los mandos civiles encargados de las

labores de seguridad pública. Este esquema mantiene su continuidad bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018) en el que las Fuerzas Armadas cuentan con un marco regulatorio para llevar a cabo sus acciones en materia de seguridad pública bajo la figura de seguridad interior. Así, las fuerzas armadas han transitado de un esquema de apoyo al combate al narcotráfico a tomar el control de las labores de seguridad pública.⁶⁶⁶

El control que han impuesto los grupos del crimen organizado en gran parte del territorio nacional no podría explicarse sin la complicidad de las autoridades a través de condiciones de corrupción e impunidad restándole al Estado la gobernabilidad y el control en diferentes regiones del país. Ante ello, el Estado ha debido recurrir a la utilización de las Fuerzas Armadas como estrategia frontal para el combate a los grupos del crimen organizado así como para reestablecer, coordinar y tomar el mando de las labores de seguridad pública basado en el número de efectivos, capacidad de fuego, disciplina, infraestructura, aparatos de inteligencia así como la percepción favorable que la ciudadanía tiene hacia las fuerzas armadas como la institución con más aceptación y capacidad de proveer seguridad a los ciudadanos.

Una premisa fundamental para el desarrollo armónico de la ciudadanía es el contar con garantías que provean de seguridad a la población. Para ello, es labor del Estado generar, desarrollar y aplicar un Estado de Derecho que garantice la vida, el patrimonio, libertades, derechos y obligaciones de todos los ciudadanos por medio del cumplimiento efectivo de distintos ordenes legales, tanto por parte del Estado como de la ciudadanía, garantizando con ello

⁶⁶⁶ Cabe apuntar que las instituciones policiales llevan a cabo un uso indiscriminado de la fuerza como herramienta de respuesta así como la violación de los derechos humanos de la población y de los marcos regulatorios para su actuación.

condiciones de seguridad que permitan generar relaciones de convivencia social, desarrollo y participación de la ciudadanía en materia social y política.

El progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.⁶⁶⁷

Para llevar a cabo lo anterior el Estado no sólo debe proveer a sus ciudadanos de condiciones de seguridad en cuanto a su persona y sus bienes sino garantizar también el acceso efectivo e igualitario a la justicia. Para tal fin, las autoridades responsables deben desempeñar sus labores a través de acciones íntegras y transparentes que generen certidumbre en el ciudadano por medio de instituciones que garanticen el respeto a sus derechos fundamentales a partir de la aplicación de la ley.

La administración de la justicia requiere, para su aplicación, de acciones operativas por parte de los cuerpos securitarios, mismos que deben regirse bajo principios éticos y de rendición de cuentas transparentes que permitan no sólo llevar a cabo sus labores de manera eficaz y eficiente sino que contribuyan, a la vez, a generar canales de participación ciudadana con el objetivo de reducir y evitar actos de corrupción, impunidad y violación a los derechos humanos, todas ellas prácticas que debilitan el Estado de Derecho,⁶⁶⁸ que impiden el desarrollo y la aplicación de la ley en condiciones igualitarias así como el resguardo y la permanencia de condiciones securitarias.

⁶⁶⁷ Poder Ejecutivo Federal. 2007. "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad." México. P. 43.

⁶⁶⁸ "El Estado de Derecho implica libertades fundamentales y derechos humanos."

Adrián S. Giménez Welsh H. 2017. "Seguridad. Chile, Argentina, Uruguay. Hacia un modelo de seguridad ciudadana y seguridad pública (1990-2015)." Editorial Nueva Biblioteca, Madrid. P. 53.

El entramado jurídico debe responder a las realidades económicas, políticas y sociales que permitan no sólo fortalecer la persecución de los actos delictivos y la impartición de justicia sino el desarrollar condiciones de prevención eficientando con ello su labor así como el desarrollo armónico del ciudadano. Para tal fin se deben llevar a cabo mejoras e implementaciones de nuevos instrumentos en los cuerpos securitarios que les permitan llevar a cabo de manera más eficiente sus labores y que permitan a la vez recabar mejor información con el objetivo de generar productos de inteligencia que coadyuven a la implementación de estrategias tanto preventivas como operativas para el resguardo a la seguridad.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad:

La información especializada en la materia [seguridad] no fluye con la facilidad que debería entre las instituciones que la requieren. Actualmente los diversos sistemas y bases de datos que conforman el Sistema Único de Información Criminal del Sistema Nacional de Seguridad Pública carecen de interconexión y de metodologías para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad. Eliminar duplicidades e ineficacias en el tema es una prioridad para el objetivo de garantizar la seguridad.⁶⁶⁹

Es así que en un esfuerzo por contar con herramientas que permitieran un combate efectivo a los grupos criminales es que se concibe e implementa la puesta en marcha del sistema de información e inteligencia Plataforma México, mismo que tiene como antecedente al Sistema Nacional de Información en la administración de Ernesto Zedillo y la Red Nacional de Telecomunicaciones en el gobierno de Vicente Fox, como instrumento para homologar criterios de organización y funcionamiento policiaco e investigativo, así como para

⁶⁶⁹ Poder Ejecutivo Federal. 2007. "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad." México. P. 47.

compartir información a través de la utilización del Sistema Único de Información Criminal (SUIC)⁶⁷⁰ con el objetivo de generar productos de inteligencia que permitieran incidir en la formulación e implementación de estrategias para el combate a la inseguridad y los grupos del crimen organizado entre las diferentes dependencias securitarias en los tres niveles de gobierno.

La implementación de un sistema de información e inteligencia, como lo es Plataforma México, reviste gran importancia ya que busca articular una política pública basada en acciones de colaboración y coordinación por medio de una interconectividad entre los tres niveles de gobierno, y con agencias internacionales, basada en la capacidad operativa para compartir información en tiempo real almacenada en múltiples bases de datos que permitan llevar a cabo de manera eficiente las labores de prevención y operatividad en términos securitarios a partir de la recolección, captura, análisis y procesamiento de información generando con ello productos de inteligencia para el desarrollo y mejoramiento de las labores de investigación así como de toma de decisiones.

Si bien el sistema Plataforma México es una herramienta de vanguardia tecnológica que se encuentra en evolución permanente, permitiéndole la diversificación e interoperabilidad de sistemas y aplicaciones que lo conforman asegurando la confidencialidad e integridad de la información contenida, no debe basar su funcionamiento únicamente en este tipo de elementos sino que debe tener en cuenta también el factor humano el cual debe ceñirse a distintos protocolos de ingreso, capacitación, operación, certificación y permanencia, tanto de los usuarios autorizados para operar el sistema en los tres niveles de

⁶⁷⁰ La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, en coordinación con las entidades federativas se comprometen a homologar los sistemas y procedimientos para el acceso, carga y análisis de datos en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México.

Idem.

gobierno como de aquellos encargados de recabar la información que alimenta al mismo, permitiendo con ello contar con un flujo de información constante y actualizada para su operación.

La aplicación de diferentes estrategias en materia de seguridad ha significado la asignación de cuantiosos recursos públicos así como la reestructuración y/o, en varios casos, la creación de instrumentos e instituciones que sustenten el andamiaje para el combate a la inseguridad y los grupos del crimen organizado. Al haber abordado en capítulos anteriores el desarrollo analítico de lo anteriormente planteado, resulta imperativo contrastar el ejercicio del gasto ejercido contra los resultados obtenidos en el ámbito de la seguridad. En este sentido, la primera parte del presente capítulo tendrá como finalidad el analizar si los objetivos del gobierno en materia de seguridad se han cumplido en función del presupuesto destinado para su cumplimiento a través de la revisión de los principales indicadores de conductas criminales, las tendencias más importantes sobre el destino de los recursos que en materia de seguridad se han llevado a cabo en México en las principales instituciones encargadas de la seguridad así como en el sistema Plataforma México a partir de un análisis de costo-resultados.

Del mismo modo, el sistema Plataforma México, en tanto política pública, debe ser permanentemente auditada y diagnosticada con el fin de transparentar y volver más eficiente su operación permitiéndole continuar con la generación de información e inteligencia en seguridad. Para este fin, la segunda parte del capítulo llevará a cabo un proceso de evaluación de la Plataforma México que tiene como base la revisión de aspectos relacionados con la Plataforma México en el Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, tomando como

referencia cinco objetivos, siete estrategias y cuatro sub ejes, los cuales contienen los puntos principales en cuanto al desarrollo e implementación de la Plataforma México, así como las labores de información, inteligencia, derechos humanos, seguridad pública y prevención del delito bajo los cuales se concibe este sistema de información e inteligencia, mismos que se desarrollan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. - Eje 1. Estado de Derecho y seguridad.	
Objetivos	Estrategias
<p>Objetivo 4. Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronto y eficaz.</p>	<p>Estrategia 4.1 Propiciar una investigación más científica, objetiva y profesional, que jurídicamente seguiría a cargo del Ministerio Público, pero que contaría con la participación autónoma, en términos técnicos y funcionales, de la policía.</p> <p>Estrategia 4.3 En la red de telecomunicaciones para las instituciones de seguridad, conocida como Plataforma México, se introducirá una línea especializada para la recepción de denuncias anónimas.</p>
<p>Objetivo 5. Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.</p>	<p>Estrategia 5.1 Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia. Se compartirán esfuerzos con los gobiernos de los Estados y los municipios en el marco de los organismos que para ello existen. Esta estrategia de corresponsabilidad será la clave para enfrentar con eficacia y contundencia a la criminalidad. En el marco de un auténtico federalismo se deberá establecer una colaboración intensa entre los órdenes de gobierno para dar al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) la dimensión y proyección que motivaron su creación. Por tanto, se establecerán mecanismos de coordinación efectiva con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios. El SNSP se consolidará como una instancia articuladora y unificadora de todas las autoridades, del Gobierno Federal, de estados y municipios, en su esfuerzo conjunto para combatir a la criminalidad.</p>
<p>Objetivo 7. Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.</p>	<p>Estrategia 7.1 Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia. Se consolidará el Sistema Único de Información Criminal para concentrar y compartir datos relevantes del fenómeno delictivo en bases de datos completas y eficaces como los registros de automóviles y armas, perfiles de delincuentes y sus modos de operación. Se desarrollará una red de interconexión que permita la transmisión de datos, voz e imagen para que esta información pueda compartirse oportunamente. Ello será clave para integrar a los gobiernos federal, estatal y municipal en un solo frente en la lucha contra la delincuencia. Igualmente importante será el compromiso por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para actualizar permanentemente las bases de datos de inteligencia policial.</p> <p>Estrategia 7.2 Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal. Las herramientas tecnológicas que se desarrollarán en materia de información, serán base para que las diferentes instituciones avancen en su labor de generar inteligencia. El Gobierno Federal promoverá el fortalecimiento de los centros y sistemas de inteligencia para que</p>

	apoyen la profesionalización de la investigación en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, así como en la mejora de la averiguación previa del proceso penal.
Objetivo 10. Combatir a la corrupción de forma frontal.	Estrategia 10.1 Promover una cultura anticorrupción. El Gobierno Federal implementará todos los programas, estrategias y acciones necesarias, coordinándose con las instancias internacionales y nacionales, públicas, privadas y sociales que quieran apoyar la campaña en favor de la honestidad en el servicio público. Es imperativo que la transparencia se vuelva parte integrante de la cultura cívica, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general.
Objetivo 16. Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.	La vinculación entre la política social y las estrategias en materia de seguridad es una herramienta fundamental en la prevención del delito.
	Estrategia 17.5 Dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada. Se destinarán mayores recursos para el equipamiento y capacitación de las policías y para desarrollar la infraestructura necesaria para realizar sus labores. Asimismo se fortalecerán las relaciones de cooperación técnica e intercambio de información con otros países y organismos internacionales en cuanto a la capacitación de la policía investigadora y servidores públicos, así como en técnicas y tecnología utilizada para la investigación de delitos.
Sub-Ejes	
1.3. Información e inteligencia	Ante el reto de preservar la seguridad del país, se requiere articular un sistema de homologación de información para el intercambio, en tiempo real, de datos de audio, video y texto sobre el crimen, estadísticas delictivas y registro del personal de seguridad pública. El intercambio fluido y oportuno de información entre los cuerpos de policía es indispensable para una eficaz prevención del delito y una adecuada coordinación de esfuerzos en su combate. Interrelacionar e interconectar los sistemas de información y de telecomunicaciones de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, para generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo localizados en bases de datos de acceso común, facilitará las investigaciones, operativos conjuntos y generación de inteligencia policial compartida.
1.7. Derechos Humanos	Asegurar el respeto a los derechos humanos constituye una tarea que no solamente implica la restitución en el goce de tales derechos, sino desarrollar esquemas mediante los cuales sea posible prevenir su violación.
Seguridad Pública	El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza, es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos. La ley y las instituciones no pueden quedar rebasadas por el fenómeno delictivo. Es deber del Gobierno Federal actuar eficazmente y sin titubeos para brindar la seguridad que demandan los mexicanos. La red nacional de telecomunicaciones no opera de manera integral por carencias de interconexión y porque no existe un proceso de uniformidad tecnológica que haga compatibles las distintas plataformas que soportan a las diversas bases de datos de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno. Esto se traduce en incapacidad para consultar, investigar, analizar y producir información y conocimiento útil a la función policial. En consecuencia, la tecnología que es vital para el trabajo policial no ha sido explotada adecuada o suficientemente, y por lo tanto el trabajo conjunto se dificulta por la carencia de información confiable y oportuna. En materia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, es necesario que la concurrencia de facultades constitucionales en lo que se refiere a la seguridad pública deje de mirarse con recelo, temiendo por el respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales,

	pues sólo la actuación conjunta potenciará las capacidades del Estado para prevenir y combatir el delito.
1.11. Prevención del delito	La política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen. Por esto es necesario dar impulso a programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal, municipal y delegacional, a fin de evitar que haya más mexicanos que se conviertan en delincuentes, que sufran violación a su integridad y su patrimonio o que queden atrapados por el consumo de drogas. La función de la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a un joven a delinquir. En la medida en que se extiendan entre la población los valores de respeto a la legalidad y el derecho habrá de ser menos frecuente la tentación de buscar beneficios económicos fuera de la ley o de procurar la justicia por propia mano.

Fuente: Elaboración propia con datos de Poder Ejecutivo Federal. 2007. "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad." México. P.p. 50-74.

Esto permitirá analizar si el sistema Plataforma México, de acuerdo a su normatividad (criterios de ingreso y permanencia, promoción, controles de seguridad físicos e informáticos), infraestructura, capacitación, organización y utilización de la información (bases de datos y aplicativos del Sistema Único de Información Criminal SUIC), resultados, colaboración, conectividad y coordinación multinivel, entre otros indicadores, funciona como un sistema de información e inteligencia eficiente, permitiendo un combate efectivo a los grupos criminales o por el contrario cuenta con deficiencias que no permiten su adecuado funcionamiento en los tres niveles de gobierno, requiriéndose para ello una optimización en su desarrollo, a pesar de la cuantiosa asignación de recursos para su puesta en marcha y operación.

De acuerdo con la exposición y análisis del Dr. Adrián Gimete Welsh, podemos decir que el argumento principal del presente capítulo estará formulado a partir de lo siguiente:

El entramado institucional de seguridad funciona con base en políticas y procedimientos que explicitan los mecanismos, las estrategias y las acciones para lograr los objetivos que persiguen las políticas públicas. De ahí la importancia de las normatividades, los reglamentos internos y los protocolos de funcionamiento que los empleados deben de seguir en el cumplimiento de sus responsabilidades. Las consideraciones previas reflejan un escenario ideal. La información no siempre es confiable, los procedimientos no siempre son idóneos, los funcionarios y los policías tampoco siguen los procedimientos y

protocolos de manera responsable. Cualquiera de estas fallas implica ineficacia, ineficiencia y fracaso en el logro de los objetivos de las políticas.⁶⁷¹

El resultado de la revisión de las condiciones objetivas (indicadores) nos permitirá discernir si se cumplen los requisitos, objetivos y requerimientos de eficiencia y eficacia en el sistema de información e inteligencia Plataforma México permitiéndole ser una política de calidad que contribuya a disminuir las condiciones subjetivas (sentimiento de inseguridad) en la ciudadanía, o por el contrario, deba reestructurarse para atender lo anteriormente planteado.

Presupuesto ejercido por el sistema Plataforma México y las instituciones de seguridad

Como hemos visto a lo largo de la investigación, las tecnologías de la información son un insumo fundamental para alcanzar los objetivos planteados en cuanto a la recolección, análisis y procesamiento de la información que, a través de procesos permanentes, permitan la actualización y consulta de bases de datos criminalísticos y de personal entre las diferentes instituciones y organismos encargados de la seguridad en los tres niveles de gobierno. El sistema Plataforma México (PM), a través de la utilización del Sistema Único de Información Criminal (SUIC), es la red informática que permite esta interconexión homologando criterios que permiten la integración de diferentes bases de datos y con ello la utilización de aplicativos por los que se conforma y así compartir información y generar la inteligencia necesaria para llevar a cabo el combate en contra del crimen organizado.

⁶⁷¹ Adrián S. Gimete Welsh H. 2017. "Seguridad Chile, Argentina, Uruguay. Hacia un modelo de seguridad ciudadana y seguridad pública (1990-2015)." Universidad Autónoma Metropolitana. México. P.p. 140-141.

Plataforma México tiene su origen el 25 de enero de 2007 mediante el acuerdo 05/XXI/071 del Consejo Nacional de Seguridad Pública el cual:

[...]instruye al Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública la creación y puesta en marcha de los siguientes programas [...]Desarrollo de la Plataforma México que contempla dos vertientes: a) Programa de actualización de la infraestructura tecnológica y de fortalecimiento de la Red Nacional de Telecomunicaciones para el año 2007; b) El Sistema Nacional de Información, destacando el Sistema Único de Información Criminal.”⁶⁷²

De acuerdo con el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 las actividades de las instituciones policiales en los tres niveles de gobierno deben estar basadas en la homologación de protocolos y procedimientos apegados a estándares internacionales permitiendo la recopilación, análisis y explotación de la información. El mismo programa menciona que la Red Nacional de Telecomunicaciones no opera de manera integral limitando la posibilidad de intercambiar información “lo que se ha traducido en la subutilización de las tecnologías de información, comunicación e incapacidad para consultar, investigar, analizar, producir información y conocimiento útil a la función policial.”⁶⁷³

Plataforma México es un proyecto de alcance nacional que pondrá las tecnologías de información y telecomunicaciones al servicio de la función policial. Está diseñada en dos planos: el horizontal, para equipar con tecnologías de comunicaciones, voz, datos e imágenes a las estaciones de policía federal; y el vertical, que atiende el ámbito local a través de convenios de coordinación con los ejecutivos estatales, para conectar a las entidades federativas y a los municipios a dicha Plataforma y alinear en un solo sentido sus sistemas de información, producción de reportes y registro de datos.⁶⁷⁴

⁶⁷² Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 2007. “Relación de acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Vigésima Primera Sesión celebrada el 22 de Enero de 2007. Acuerdo 05/XXI/07.” Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4960262&fecha=25/01/2007

⁶⁷³ Diario Oficial de la Federación. Lunes 28 de enero de 2008. “Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5029039&fecha=28/01/2008

⁶⁷⁴ *Idem.*

Como veremos a detalle más adelante, en el apartado correspondiente a la evaluación, una vez creado el sistema Plataforma México le son asignados recursos mediante el Presupuesto de Egresos de la federación 2007 bajo la clave R003 “Implantación del Sistema Único de Información Criminal”, para el año 2008 se le define como R003 “Plataforma México”, modificándose nuevamente en 2013 a R903 debido a que de 2000 a 2012 su funcionamiento se encontraba a cargo de la Secretaría de la extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP), mientras que de 2013 a la fecha es parte de los programas de la Secretaría de Gobernación.

El programa presupuestario R903 “Plataforma México” es una categoría programática que vincula la ejecución del gasto asociado al mantenimiento y desarrollo de la solución tecnológica que habilita los procesos del Sistema de Información del Estado Mexicano denominado Plataforma México, con su objetivo específico y con la planeación nacional. La ejecución del citado programa presupuestario permite que los recursos financieros aplicados se transformen operativamente en servicios tangibles y disponibles, que ofrece el sistema de información denominado “Plataforma México” a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno, para su operación diaria de prevención y combate al delito.⁶⁷⁵

El costo de adquisición de los elementos tecnológicos que conforman la Plataforma México fue de 20 millones 478 mil 860 pesos en 2007. El cuadro 2 muestra el gasto aprobado y ejercido por la Plataforma México y el Sistema Único de Información Criminal de acuerdo con los datos del Libro Blanco 2007-2012 de la entonces Secretaría de Seguridad Pública (SSP).⁶⁷⁶

⁶⁷⁵ Comisionado Nacional de Seguridad. 2017. “Evaluación en materia de diseño del Programa R903 Plataforma México.” Documento de Opinión. 17 de Abril. P. 2. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224197/DOCUMENTO_DE_OPINI_N_EVA_R903_PM-PAE-2016..pdf

⁶⁷⁶ Documento firmado por el ex Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna, Francisco Niembro González subsecretario de Tecnologías de la Información y el Coordinador General de la Plataforma México José Antonio Rivero Reynoso.

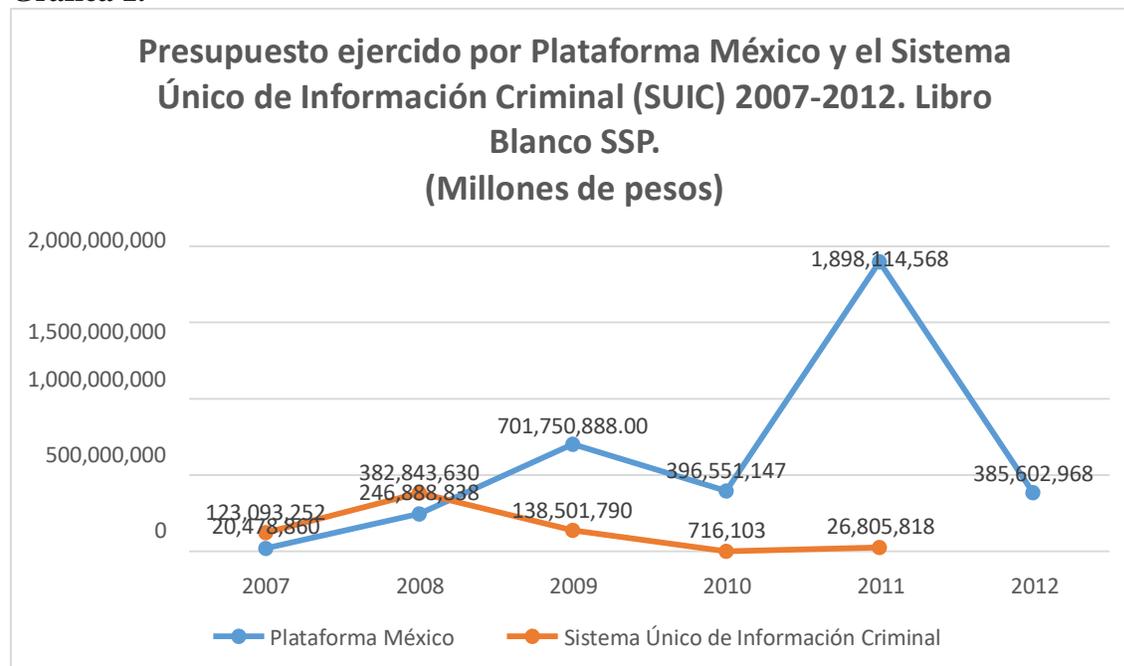
Cuadro 2.

Gasto aprobado y ejercido en Plataforma México (PM) 2007-2012.			
Libro Blanco SSP.			
(Millones de pesos)			
Ejercicio	Aprobado	Modificado	Ejercido
2007	480,000.00	20,523, 919.00	20,478, 860.00
2008	336,684,294.00	246,888,851.00	246,888,838.00
2009	305,729,634.00	701,750,888.00	701,750,888.00
2010	596,243,227.00	396,551,147.00	396,551,147.00
2011	496,640,983.00	1,898,114,568.00	1,898,114,568.00
2012	930,155,233.00	936,982,064.00	385,602,968.00
Gasto ejercido en el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) 2007-2011			
(Millones de pesos)			
Ejercicio			Ejercido
2007	-	-	123,093,252.00
2008	-	-	382,843,630.00
2009	-	-	138,501,790.00
2010	-	-	716,103.00
2011	-	-	26,805,818.00
Total monto ejercido 2007-2012 (PM-SUIC)	-	-	4,321,347,862.00

Gustavo Castillo García. 2012. "Plataforma México costó 4 mil 300 millones de pesos hasta agosto pasado, informa la SSP." Periódico La Jornada. Sección Política. Jueves 13 de diciembre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/13/politica/008n1pol>

Fuente: Elaboración con datos de Gustavo Castillo García. 2012. “Plataforma México costó 4 mil 300 millones de pesos hasta agosto pasado, informa la SSP.” Periódico La Jornada. Sección Política. Jueves 13 de diciembre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/13/politica/008n1pol>

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con datos de Gustavo Castillo García. 2012. “Plataforma México costó 4 mil 300 millones de pesos hasta agosto pasado, informa la SSP.” Periódico La Jornada. Sección Política. Jueves 13 de diciembre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/13/politica/008n1pol>

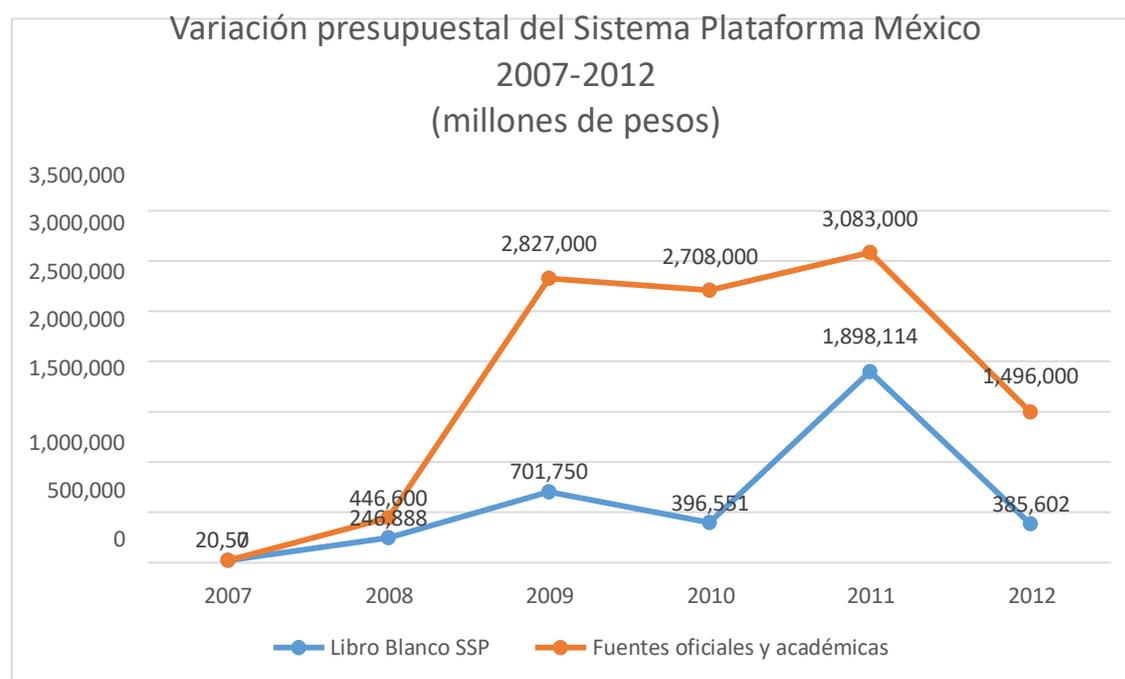
De acuerdo con los datos del Libro Blanco de la SSP descritos en el cuadro 2, el gasto ejercido por Plataforma México forma parte del rubro “Servicios en materia de telecomunicaciones, software, licenciamiento, soporte técnico y desarrollo de sistemas.”⁶⁷⁷ Los recursos asignados al SUIC se utilizaron para “equipar los centros de datos de inteligencia que albergan la información del Sistema Único de Información Criminal operados y administrados por las instancias autorizadas que controlan dicha información a través de las herramientas instrumentadas por la Plataforma México que brinda

⁶⁷⁷ *Idem.*

la asesoría tecnológica para una mejor explotación del uso y manejo de la tecnología citada.”⁶⁷⁸

La investigación de los montos presupuestales destinados al rubro de seguridad presentan marcadas diferencias de acuerdo a diferentes fuentes. Si bien, rubros como el presupuesto asignado a la SEDENA, la SEMAR o el CNS no presentan marcadas diferencias, el presupuesto destinado a la Plataforma México en el periodo 2007-2012 presenta cambios notables dependiendo de la fuente que se consulte. Cabe agregar a este respecto que el recabar y comparar la información acerca del presupuesto destinado a la plataforma ha resultado una tarea muy interesante y enriquecedora no exenta de limitantes en cuanto a la disponibilidad y diferencias en los datos.

Gráfica 2.



Fuente: Elaboración propia.

⁶⁷⁸ *Idem.*

La comparación presentada en la gráfica 2 da cuenta que diferentes pueden ser los datos respecto de diversas fuentes. En este caso entre los montos presupuestarios asignados a la Plataforma México con información de Libro Blanco de la entonces SSP y los datos obtenidos en el proceso de investigación, presentados en el cuadro 4, a partir de diversas fuentes oficiales como: Informes de Gobierno y sus anexos estadísticos, el Presupuestos de Egresos de la Federación, revisión de la cuenta pública a través de la Secretaría de Hacienda así como información obtenida por diferentes organizaciones civiles e investigaciones de reconocidos académicos en la materia de seguridad, entre otras.

Aún a pesar de las diferencias entre los datos obtenidos, podemos observar una misma tendencia de incrementos y decrementos en el presupuesto de la Plataforma México. El año 2007 prácticamente se mantiene inalterable experimentado un aumento en ambos casos en 2008. Para el año 2009 ambas experimentan un marcado incremento siendo ello más notable en cuanto a las cifras oficiales y académicas manteniéndose éstas relativamente estable hasta 2011 y disminuyendo de manera significativa en 2012. En el caso de las cifras presentadas por el Libro Blanco, se da una reducción de casi la mitad del presupuesto para 2010, mientras que en 2011 el incremento es sustancial descendiendo nuevamente en 2012 de manera significativa.

En ambos casos llama la atención el incremento del presupuesto tanto en 2009 como en 2011. En el primer caso, es aprobado el Programa Nacional de Seguridad Pública con el objetivo de definir la actuación de las diferentes dependencias y organismos públicos encargados de la seguridad a través de la incorporación del Sistema Único de Información Criminal lo que, en términos presupuestales, significó la asignación de mayores recursos para llevar esto a

cabo. En el segundo caso, el incremento es significativo a partir de la implementación de nuevos objetivos en la “guerra” contra los grupos del crimen organizado (mismos que fueron cambiando año con año) referidos a la captura de mandos medios de las organizaciones criminales aunado a la creación de la Coordinación General de la Plataforma México, instrumento mediante el cual se pudo llevar a cabo esto, representando un gasto mayor para su operación.

Si bien es importante la revisión y aclaración de las cifras en ambos casos, así como el análisis de las circunstancias que llevaron a tales aumentos dentro del presupuesto de la Plataforma México, es importante revisar el presupuesto de Seguridad y Defensa que nos permita analizar el aumento en los fondos asignados a las principales dependencias encargadas de la seguridad.

Cuadro 3.

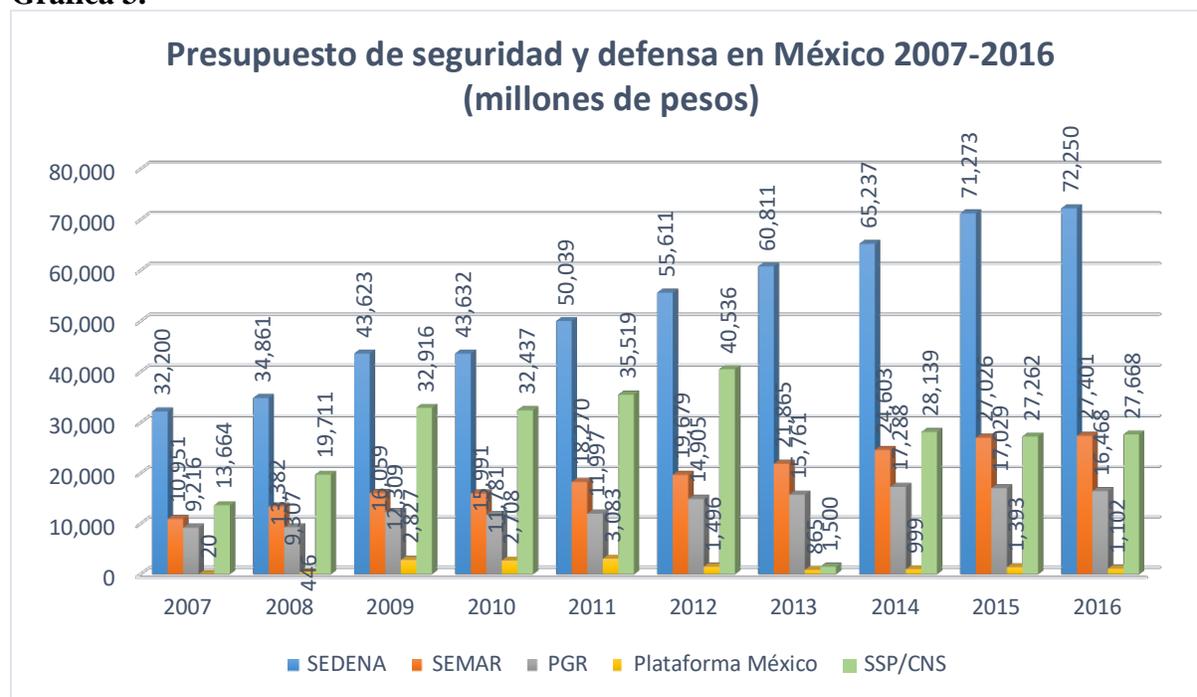
Presupuesto de Seguridad y Defensa en México 2007-2016										
(millones de pesos)										
Institución	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SEDENA	32,200	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611	60,811	65,237	71,273	72,250
SEMAR	10,951	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679	21,865	24,603	27,026	27,401
SSP/CNS⁶⁷⁹	13,664	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536	1,500	28,139	27,262	27,668
PGR	9,216	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905	15,761	17,288	17,029	16,468
CISEN	1,114	1,269	2,379	2,140	2,244	2,766	2,744	7,537	7,616	3,273
Plataforma México	20.5	446.6	2,827	2,708	3,083	1,496	865.7	999.3	1,393	1,102
Sistema Nacional de Información para la										

⁶⁷⁹ Las funciones de seguridad pública estuvieron a cargo de 2006 a 2012 de la extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP), mientras que de 2013 a 2016 se encuentran a cargo de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), dependiente de la Secretaría de Gobernación, asumiendo las responsabilidades en materia de seguridad pública.

Seguridad Pública.⁶⁸⁰	-	-	-	-	-	899.5	388.4	495.6	394.3	754.2
---	---	---	---	---	---	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia con datos de Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). 2017. "Presupuestos: Seguridad y Defensa 2000-2016." En: Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016. Benítez Manaut, Raúl; Aguayo Quezada, Sergio. (Editores). Febrero. Disponible en: <https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Presupuestos.pdf>; Presidencia de la República. 2016. "Anexo Estadístico." En: Quinto Informe de Gobierno. Disponible en: file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/5IG_ANEXO_FINAL_TGM_250818%20.pdf; Presidencia de la República. 2012. "Anexo Estadístico. En: Sexto Informe de Gobierno. Disponible en: <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Documents/Otto/Doctorado%20UAM/Seminario%20de%20Inv.%20X/Cap.%200>
V/Documentos%20de%20trabajo/Sexto_Informe%20Calderón%20Anexo%20Estadístico.pdf Carlos Barranchina Lisón. 2016. "El camino mexicano en la transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008-2015)." Página de Noticias *Maya Sin Fronteras*. Disponible en: http://www.mayasinfronteras.org/2016/10/el-camino-mexicano-en-la-transformacion-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica-esfuerzo-presupuestario-en-entidades-federativas-y-municipios-2008-2015/#_ftnref1; SIPSE.com. 2017. "Nuevo avión presidencial, en gasto de seguridad en 2016." 3 de noviembre. Disponible en: <http://sipse.com/mexico/proyecto-de-gasto-gobierno-mexicano-para-seguridad-2016-169548.html>; Reporte Índigo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2016 "Plataforma México en off." Disponible en: <http://www.mexicosos.org/noticias/962-platafromexico-en-off>

Gráfica 3.



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los datos en el cuadro 3 y el comparativo en la gráfica 3, podemos observar un aumento significativo en el presupuesto asignado a las

⁶⁸⁰ De 2012 a 2015 se le denomina como Sistema Nacional de Información.

tareas de seguridad y defensa en México, principalmente el presupuesto asignado a la SEDENA la cual, desde el 2006 ha desempeñado labores de seguridad pública en los tres niveles de gobierno en buena parte del país, seguido de la SSP/CNS la cual desde 2006 y hasta 2012 tuvo un aumento constante en su presupuesto, descendiendo éste en 2013 al desaparecer la SSP transformándose en la CNS (dependiente de la secretaría de gobernación) manteniéndose relativamente estable en su presupuesto de 2014 a 2016. De igual forma la PGR y la SEMAR han experimentando un aumento constante en su presupuesto, esta última sin tanta notoriedad como la Secretaría de la Defensa, a pesar de contar con un grado mayor de efectividad operativa.

Sin embargo, para poder medir los niveles de efectividad costo-resultados es necesario comparar los presupuestos ya descritos con el nivel de las principales actividades criminales. Para ello revisaremos los delitos de alto impacto social, homicidio doloso, secuestro, extorsión, robo de vehículos, delitos del fuero común y federal, así como las estadísticas del sistema penitenciario en cuanto al número de internos sentenciados, procesados y población penitenciaria durante el periodo 2007-2016.

Cuadro 4.

Cifras de delitos de alto impacto social y población penitenciaria 2007-2016.										
Año	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión	Robo de vehículo con violencia	Robo de vehículo sin violencia	Delitos del fuero federal	Delitos del fuero común	Población penitenciaria	Procesados	Sentenciados
2007	10,253	438	3,123	27,073	136,058	137,289	1,587,030	212,841	88,136	124,705
2008	13,155	907	4,869	32,462	161,355	136,091	1,628,054	219,754	88,935	130,819
2009	16,118	1,162	6,332	42,673	159,654	131,582	1,665,792	224,749	92,311	132,438
2010	20,680	1,222	6,113	61,344	171,173	132,227	1,721,496	219,027	91,297	127,730

2011	22,855	1,432	4,595	71,988	161,196	133,045	1,745,014	230,943	99,730	131,213
2012	21,459	1,421	7,280	62,275	146,429	125,328	1,722,530	239,089	98,414	140,675
2013	18,106	1,688	8,213	56,794	131,910	98,189	1,706,477	246,334	103,589	142,745
2014	15,520	1,396	5,779	47,998	116,687	98,059	1,621,625	255,638	107,295	148,343
2015	16,907	1,069	5,128	45,136	112,714	95,727	1,545,762	247,488	102,740	144,748
2016	20,547	1,130	5,267	45,152	116,618	85,213	1,608,499	217,868	82,579	135,289

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Gobernación. 2017. "Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017." 20 de noviembre. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/H_DSECEXTRV_092017.pdf; Presidencia de la República. 2016. "Anexo Estadístico." En: Quinto Informe de Gobierno. Disponible en: file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/SIG_ANEXO_FINAL_TGM_250818%20.pdf

Cuadro 5.

Tasas de delitos de alto impacto por cada 100 mil habitantes.							
Año	Homicidio	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión	Robo de vehículo con violencia	Robo de vehículo sin violencia	Incidencia delictiva nacional (delitos de alto impacto)
2007	7.8	9.3	0.40	2.8	24.6	123.9	161.2
2008	12.2	11.8	0.81	4.3	29.1	144.9	191.1
2009	17	14.2	1	5.6	37.8	141.4	200.2
2010	21.7	18.1	1	5.3	53.6	149.8	228
2011	22.6	19.7	1.2	3.9	62.2	139.3	226.5
2012	21.3	18.5	1.2	6.2	53.3	125.1	204.4
2013	18.6	15.4	1.4	6.9	48	111.4	183.3
2014	16	13	1.1	4.8	40	97.4	156.3
2015	16.3	14	0.8	4.2	37.3	93.1	-
2016	-	16.9	0.9	4.2	36.9	95.3	-

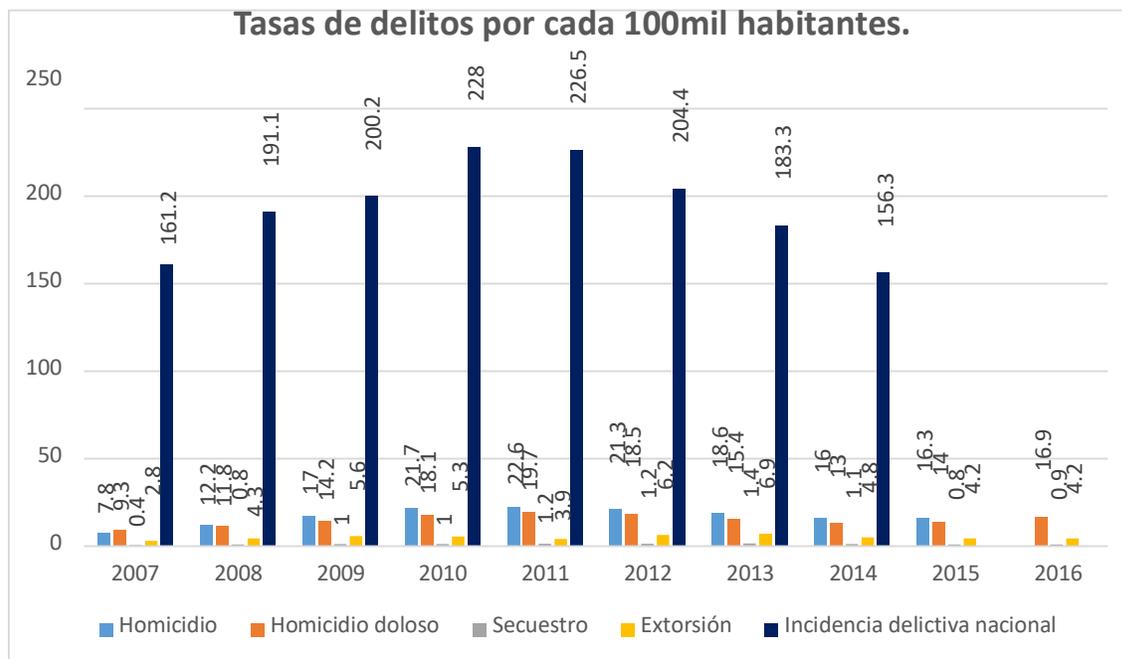
Fuente: Elaboración propia con datos de El Banco Mundial. 2017. "Homicidios intencionales (por cada 100 mil habitantes)." Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=MX>; Secretaría de Gobernación. 2017. "Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2017" 20 de mayo. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas042017.pdf>; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2015. "Descentralización de la Seguridad Pública 2006-2014." P.p. 42-43. Disponible en: <http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cefp/CEFP-CEFP-70-41-C-EstudioC02n1915-161027.pdf>

Como podemos ver a través del análisis de los cuadros 4 y 5 y de la gráfica 4, de 2007 a 2016 aún a pesar de incrementarse el presupuesto otorgado a las instituciones encargadas de proveer seguridad a la ciudadanía, de manera

constante y considerable año con año, no refleja un descenso en los niveles de criminalidad, por el contrario, podemos ver una tendencia en cuanto al aumento de los índices criminales de 2007 a 2012 siendo los años con mayor crecimiento 2010 y 2011, mientras que en el periodo 2013-2016, si bien, hubo una reducción en los índices estos no son significativos ya que se mantienen en niveles parecidos a los de 2010 sin que experimenten un descenso importante. A este respecto, la población penitenciaria también ha experimentado un repunte importante sobre todo en el periodo 2011-2015, teniendo su mayor pico en 2014. Llama la atención el gran número de procesados y sentenciados lo que responde a una mala administración de la justicia y del mismo sistema penitenciario al seguir manteniendo la detención cautelar en reclusorios aumentando su sobrepoblación sin que ello reporte una disminución de los índices delictivos, sino al contrario, al mantenerse estas condiciones el Estado pierde control sobre los centros penitenciarios dificultando la readaptación del delincuente y fomentando la construcción de redes y vínculos criminales sólidos dentro de las prisiones.

Estas tendencias nos muestran que los esfuerzos por reducir los índices de inseguridad no han rendido los resultados esperados y deseados, sino al contrario, se mantienen las tendencias en cuanto a los índices de inseguridad durante el periodo 2013-2016, experimentándose un repunte en el último año.

Gráfica 4.



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al análisis de las tasas, se desprende que no ha habido una disminución de la incidencia delictiva a pesar de las acciones de prevención, reacción y uso de los sistemas de inteligencia, así como de la participación de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad en los tres niveles de gobierno. En la gráfica 4 podemos observar que los años con mayor incidencia, como apuntábamos líneas arriba, corresponden a 2010 y 2011, mismos en que, como se ha anotado en el capítulo III y IV de la presente investigación, se implementaron medidas más duras en contra del crimen organizado.

Del análisis de los datos presentados, se observa que el Estado prácticamente ha cuadruplicado el gasto en seguridad y defensa entre los años 2007 y 2016. Si revisamos por institución, tanto la Secretaría de la Defensa Nacional como la Secretaría de Marina y la Procuraduría General de la República tienen un nivel de crecimiento constante mientras que el caso de la SSP/CNS sobresale ya que a pesar de presentar una disminución importante en 2013, debido a su cambio de adscripción, este rubro destaca por tener un

incremento durante el periodo 2009-2012, años de mayor auge y cambios en los objetivos de la guerra contra el crimen organizado durante la presidencia de Felipe Calderón.

Fondos y subsidios complementarios a la Plataforma México

Tras la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el gobierno federal implanta dos programas que son fundamentales para apoyar los cambios requeridos, en especial aquellos destinados a la infraestructura, equipo y manejo de información de las fuerzas policiales en México. El “Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública” (FASP) destinado a las entidades federativas, el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” (SUBSEMUN), y su posterior transformación en el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), abren el camino para que los recursos federales fomenten la coparticipación de las entidades en el entre la federación, los estados y los municipios complementando con ello, entre sus diversas funciones, la infraestructura del sistema Plataforma México.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 establece que:

Es compromiso del Gobierno de la República transformar a fondo y de manera estructural el desempeño de las instituciones de seguridad pública que ha provocado la injusticia e inseguridad[...]la participación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios constituye una guía del trabajo coordinado para las decisiones prioritarias e inmediatas que realizarán todas las instituciones de seguridad pública e instancias de coordinación en todo el territorio nacional, en un profundo ejercicio federalista, como respuesta del Gobierno de la República a la demanda de la sociedad por un servicio público de seguridad altamente confiable y profesional[...]El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 será el principal elemento de coordinación programática para que los tres órdenes de gobierno constitucionales unan sus

esfuerzos para abatir las incidencias delictivas, dar mayor seguridad a las personas, sus bienes y sus derechos y logren dar respuesta a una de las demandas más sentidas de la población, involucrando en sus acciones a los núcleos comunitarios que componen la dinámica sociedad mexicana.⁶⁸¹

La distribución de recursos se llevaría a cabo a partir de fórmulas de cobertura propuestas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública así como procurar en el mediano plazo la suficiencia de recursos presupuestarios para los programas de seguridad pública operados por los tres órdenes de gobierno. Para tal fin se firman en 1997 los Convenios de Coordinación en Materia de Seguridad Pública que celebran las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo entre las distintas entidades federativas con el fin de llevar a cabo una adecuada coordinación intergubernamental⁶⁸² mediante el establecimiento de las aportaciones y destino de los recursos aportados por cada ámbito de gobierno así como definir los compromisos adquiridos por los gobiernos estatales y mecanismos de evaluación y control de su ejercicio.

El Sector Seguridad Pública se integra por varios ramos administrativos que, relacionados entre sí, constituyen el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Hasta 1998, el presupuesto federal en seguridad pública lo ejercían la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Marina (SEMAR); a partir de 1999 se agregan la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), en 2008 el Fondo de

⁶⁸¹ Diario Oficial de la Federación. 18 de Julio de 1996. "Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000."... *Op. Cit.*

⁶⁸² El financiamiento de los programas que se estipulan en los convenios de coordinación son apoyados de manera conjunta entre la Federación y los gobiernos locales, ya que así lo mandataba la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 10, fracción IV, la cual fue abrogada y sustituida con la entrada en vigor de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) a partir de enero de 2009.

Auditoría Superior de la Federación. 2009. "FASP. V. Gasto generalizado." Informes. Tomo 5. P. 3. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/08_FASP_a.pdf

Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” (SUBSEMUN), mismo que en 2016 se transformaría en el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), mediante recursos asignados por el Gobierno Federal a las entidades federativas y municipios, derivados del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. A partir de 2001, con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y en 2012 del Comisionado Nacional de Seguridad (CNS), se han definido y ordenado las acciones desarrolladas de acuerdo con un marco definido, cuyo financiamiento se da por medio del presupuesto federal de seguridad pública.⁶⁸³

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

El 31 de diciembre de 1998 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal⁶⁸⁴ la cual establece el Fondo de Aportaciones para la seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)⁶⁸⁵ dependiente del Ramo 33, con el objetivo de fortalecer las actividades de seguridad pública mediante:

La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración[...]Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondientes a las policías ministeriales o de sus equivalentes, peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia y custodia de los centros

⁶⁸³ *Ibid.* P. 7.

⁶⁸⁴ Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1998. “Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal.” P. 118. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_ref18_31dic98.pdf

⁶⁸⁵ Los artículos 44 y 45 de dicha Ley, correspondientes al FASP, fueron reformados por última vez el 9 de diciembre de 2013 bajo los cuales opera actualmente.

penitenciarios, así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes; Al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima; A la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, y al seguimiento y evaluación de los programas relacionados con las fracciones anteriores.⁶⁸⁶

El objetivo de dicho fondo es la transferencia de recursos a los gobiernos estatales y del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México-CDMX) para apoyar el cumplimiento de la función de seguridad pública⁶⁸⁷ participando de manera eficaz en “la construcción de un mecanismo sistémico y coordinado, encaminado a prevenir y combatir el delito por las distintas instancias del gobierno, de forma tal que asuman plenamente, la obligación esencial del Estado Mexicano de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas.”⁶⁸⁸

Así, al transferirse recursos a las entidades federativas a través del FASP se busca dar cumplimiento a las estrategias nacionales en materias de seguridad pública

[...]contribuyendo a la formación de recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública, su equipamiento, la operación de la red de telecomunicaciones e informática, así como otorgar recursos para la

⁶⁸⁶ Ley de Coordinación Fiscal. 18 de julio de 2016. Art. 45. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf

⁶⁸⁷ El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

Ibid. Art. 44.

⁶⁸⁸ Auditoría Superior de la Federación. 2009. “FASP. V. Gasto generalizado.”... *Op. Cit.* P. 3.

construcción, mejoramiento o ampliación de la infraestructura, el seguimiento y la evaluación de los programas en esta materia y el impulso de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁶⁸⁹

Para llevar a cabo tal fin, el FASP, durante el periodo de gobierno 2009-2012, atendió los Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública:⁶⁹⁰

1. Alineación de las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia.
2. Prevención del delito y participación ciudadana.
3. Desarrollo institucional.
4. Sistema penitenciario.
5. Combate a la corrupción.
6. Plataforma México.
7. Indicadores de medición.

Mientras que en el periodo 2015-2018 los ejes estratégicos se encuentran orientados a los diez Programas con Prioridad Nacional mencionados en el siguiente cuadro.⁶⁹¹

Cuadro 6.

Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional 2015-2018	
Ejes estratégicos	Programas con Prioridad Nacional
I. Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana.	1. Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública
II. Desarrollo y Operación Policial	2. Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial
	3. Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial

⁶⁸⁹ *Idem.*

⁶⁹⁰ Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 2008. “Acuerdos aprobados en la Vigésima Tercera Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.” Primera Sección. Acuerdo 04/XXV/08. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076622&fecha=31/12/2008

⁶⁹¹ Los Ejes Estratégicos y los Programas con Prioridad Nacional, aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, constituyen las políticas públicas que, alineadas al Plan Nacional de Desarrollo, al Programa Sectorial de Gobernación y al Programa Nacional de Seguridad Pública, orientarán la aplicación del fondo, subsidios y demás recursos de carácter federal, que se otorguen a los estados, el Distrito Federal, las demarcaciones territoriales y los municipios, para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública y el fortalecimiento de las instituciones locales vinculadas a dicha función.

Diario Oficial de la Federación. 5 de octubre de 2015. “Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410499&fecha=05/10/2015

III. Gestión de Capacidades Institucionales para el Servicio de Seguridad Pública y la Aplicación de la Ley Penal	4. Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios
	5. Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes
	6. Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos
IV. Administración de la Información para la Seguridad Pública	7. Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública
	8. Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas
V. Especialización y Coordinación para la Seguridad Pública y la Persecución de los Delitos	9. Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto
	10. Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas

Fuente: Elaboración con datos de Diario Oficial de la Federación. 5 de octubre de 2015. “Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410499&fecha=05/10/2015

El FASP apoya a las 32 entidades federativas en funciones relacionadas con la seguridad pública contribuyendo a la implementación y consolidación de acciones relacionadas con los fenómenos delictivos⁶⁹² y en particular, para el caso que nos ocupa, del desarrollo y fortalecimiento del sistema Plataforma México con el objetivo de permitir una mejor administración de la información, inteligencia y conectividad entre los estados.

El éxito del FASP como fondo de apoyo a los estados en materia de seguridad pública reside en incentivar los esfuerzos conjuntos de las políticas públicas federales en materia de seguridad. En este tenor, la administración del Presidente Calderón en 2008 decide crear el SUBSEMUN, bajo la misma lógica

⁶⁹² Prevención integral y atención a víctimas del delito; participación y denuncia ciudadana; fortalecimiento de proyectos, acciones de construcción y mejoramiento de la infraestructura de las instituciones de seguridad pública; consolidación del sistema tecnológico de información y telecomunicaciones; homologación del Servicio de Carrera Policial para el ingreso, promoción y permanencia del personal; fortalecimiento del sistema de desarrollo policial para la profesionalización integral de las corporaciones y la consolidación de los mecanismos de seguimiento y evaluación para transparentar y rendir cuentas de las acciones en materia de seguridad pública.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2017. “Fondo FASP y subsidio FORTASEG.” 27 de septiembre. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondos-y-subsidios>

que el FASP con el objetivo de apoyar la transformación de las policías municipales.⁶⁹³

Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN)

El Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN)⁶⁹⁴ es, junto con el FASP, uno de los mecanismos más importantes de apoyo a la transformación de las estructuras policiales implementados durante el sexenio de Felipe Calderón el cual se encuentra a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) por medio de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento.

El SUBSEMUN se crea en 2008 debido a la preocupación de la ineficacia y el gran número de las corporaciones policiacas municipales las cuales comparten, en general, características similares tales como escaso tamaño, profesionalidad y falta de recursos.⁶⁹⁵ Este subsidio estaría coparticipado por

⁶⁹³ Carlos Barranchina Lisón. 2016. “El camino mexicano en la transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008-2015).” Página de Noticias *Maya Sin Fronteras*. Disponible en: http://www.mayasinfronteras.org/2016/10/el-camino-mexicano-en-la-transformacion-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica-esfuerzo-presupuestario-en-entidades-federativas-y-municipios-2008-2015/#_ftnref1

⁶⁹⁴ Este subsidio ha recibido diferentes nombres de acuerdo con las reglas anuales que lo regulan: En 2008 Subsidio para la Seguridad Pública Municipal; en 2010, “Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”; en 2011 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; en 2012 Subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función de seguridad pública o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus demarcaciones territoriales. Secretaría de Gobernación. 2012. “Libro Blanco del SUBSEMUN.” México. P.p. 3-4. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf

⁶⁹⁵ El 13 de diciembre de 2007 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 el cual establece en el artículo 10 que: “De los recursos aprobados en el Ramo 36 Seguridad Pública, se destinará la cantidad de \$3,589,400,000.00, al otorgamiento de subsidios a

los municipios para “rescatar a un número razonable de corporaciones policiales que puedan auto sostenerse en el futuro ayudándoles a superar diferentes problemas y a enfocar políticas específicas.”⁶⁹⁶

De acuerdo con el libro blanco del SUBSEMUN:

Es el subsidio federal que se transfiere a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que resultan beneficiados a través de la fórmula de elegibilidad, y que de acuerdo con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), debe destinarse a la profesionalización, al equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, al mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y –desde 2009- a la Operación Policial y al desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito.⁶⁹⁷

Este documento especifica los objetivos específicos del SUBSEMUN entre los cuales encontramos en relación con la Plataforma México:

Apoyar la construcción y mejoramiento de las instalaciones de seguridad pública municipal, a fin de contar con la infraestructura necesaria y adecuada para llevar a cabo la operación y funcionamiento de la policía en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; Promover el suministro, intercambio, sistematización, homologación y actualización de la información en materia de seguridad pública, así como fortalecer el uso y disponibilidad, homologación y actualización de la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).⁶⁹⁸

los municipios y al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales, con objeto de fortalecer el desempeño de sus funciones en materia de seguridad pública, a fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Los subsidios a que se refiere este artículo serán destinados para los conceptos y conforme a las reglas del fondo municipal a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, con el propósito de profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como mejorar la infraestructura de las corporaciones.” Esto será el origen de la creación del SUBSEMUN iniciando operaciones en 2008 a cargo del SESNSP.

Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 2007. “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008.” Artículo 10. México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5010240&fecha=13/12/2007

⁶⁹⁶ Carlos Barranchina Lisón. 2016... *Op. Cit.*

⁶⁹⁷ Secretaría de Gobernación. 2012. “Libro Blanco del SUBSEMUN.”... *Op. Cit.* P. 4.

⁶⁹⁸ La cobertura abarca la totalidad de municipios del país y de demarcaciones territoriales del Distrito Federal, pero únicamente dota de los recursos que determina el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal que resulten beneficiarios, conforme al Acuerdo de Elegibilidad, que cada año se publica en el DOF.

Ibid. P.p. 5-6.

Una característica distintiva del SUBSEMUN es el tener establecidos los destinos de gasto así como de los rubros que lo integran tanto en el Presupuesto de Egresos de la Federación como en las Reglas que cada año lo regulan publicadas en el Diario Oficial de la Federación. El Libro Blanco menciona que entre las principales características técnicas del SUBSEMUN se encuentran procesos y especificaciones importantes asociados a los destinos de gasto entre los cuales encontramos el referido a la Plataforma México el cual refiere que:

La información es un insumo crucial en cualquier estrategia de prevención y combate a la delincuencia y, por lo tanto, en materia de seguridad pública. Por eso un rubro clave, dentro del destino de gasto canalizado a infraestructura, es la obligatoriedad de la interconexión de los municipios y demarcaciones beneficiarios del SUBSEMUN a Plataforma México, el así denominado sistema informático del Gobierno Federal, que incluye aspectos de telecomunicaciones, informática, instalaciones técnicas, equipamiento y, en general, toda la tecnología que se encuentre disponible para la conformación de dicho sistema informático. Bajo este rubro, los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que obtengan recursos del SUBSEMUN, se obligan a asignar personal –previamente capacitado y evaluado– para integrar una Unidad de Análisis, Consulta y Captura de la Información, responsable de cargar la información correspondiente al sistema Plataforma México. El cumplimiento de esta acción debe acreditarse a través de una constancia.⁶⁹⁹

Cuadro 7.

Número de municipios del SUBSEMUN por zonas ⁷⁰⁰ del país y recursos federales municipales invertidos (millones de pesos)										
Zona	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Recurso federal	Recurso municipal
Centro	46	56	63	63	76	85	89	90	9,513,760	3,175,560

⁶⁹⁹ *Ibid.* P. 12.

⁷⁰⁰ **Centro:** Hidalgo, Estado de México, Distrito Federal, Tlaxcala, Morelos, Puebla, Guerrero; **Noreste:** Durango, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí; **Occidente:** Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, Colima, Michoacán; **Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa; **Sureste:** Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Oaxaca.

Carlos Barranchina Lisón. 2016... *Op. Cit.*

Noreste	25	32	33	36	36	37	39	39	5,861,986	1,684,695
Occidente	28	48	45	49	45	51	57	60	8,310,090	2,683,233
Noroeste	22	27	29	31	29	29	29	30	5,335,135	1,575,287
Sureste	28	43	34	43	48	44	54	59	5,431,101	1,550,045
Total	149	206	204	222	234	246	268	278	34,452,072	10,668,820

Fuente: Carlos Barranchina Lisón. 2016. "El camino mexicano en la transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008-2015)." Página de Noticias *Maya Sin Fronteras*. Disponible en: http://www.mayasinfronteras.org/2016/10/el-camino-mexicano-en-la-transformacion-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica-esfuerzo-presupuestario-en-entidades-federativas-y-municipios-2008-2015/#_ftnref1

El cuadro 7 muestra el número de municipios beneficiados por el SUBSEMUN por año en que estuvo vigente. Se puede apreciar que 2015, el último año en que estuvo vigente el subsidio, se apoyó a 278 municipios. Esto nos da una idea del grado de conectividad y apoyo en infraestructura que tuvo la Plataforma México en el plano municipal. Sin embargo ello no resulta suficiente si tomamos en cuenta que el país se divide en 2,457 municipios y la Ciudad de México (CDMX) en 16 alcaldías⁷⁰¹ y que los requisitos de elegibilidad del SUBSEMUN están basados en "el número de delitos y de habitantes, aquellos municipios con destinos turísticos, zonas fronterizas y conurbados así como los grupos de municipios que por su proximidad geográfica se ven afectados por la comisión de delitos"⁷⁰² por lo que muchos municipios fueron beneficiados en más de una ocasión por los recursos dejando

⁷⁰¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2017. "División territorial de México." Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

⁷⁰² Secretaría de Gobernación. 2012. "Libro Blanco del SUBSEMUN."...*Op. Cit.* P. 46.

a una inmensa mayoría sin posibilidad de acceso no sólo a la Plataforma México sino a los beneficios que sobre seguridad pública contemplaba el subsidio.⁷⁰³

En 2015 se ejercen por última vez los recursos del SUBSEMUN, debido a la incorrecta aplicación de los recursos así como de los escasos resultados en el combate a la delincuencia,⁷⁰⁴ a través de una reestructuración convirtiéndose en 2016 en el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG).

Programa de fortalecimiento para la seguridad (FORTASEG)

Entre 2008 y 2015 operó el SUBSEMUN con el objetivo de fortalecer las funciones de seguridad pública en municipios y delegaciones del Distrito Federal que permitiera preservar la libertad, el orden y la paz pública a partir de la salvaguarda de los derechos e integridad de sus habitantes mediante el otorgamiento de financiamiento para el desarrollo profesional, técnico, preventivo y operativo de los cuerpos policiales beneficiarios de éste subsidio.

El FORTASEG⁷⁰⁵ sustituye al SUBSEMUN⁷⁰⁶ siendo “un subsidio que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando éstos ejercen la

⁷⁰³ Para una revisión más amplia sobre los municipios favorecidos por el SUBSEMUN consultar Secretaría de Gobernación. 2012. “Libro Blanco del SUBSEMUN. Síntesis Ejecutiva.” México. P.p. 25-31. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf

⁷⁰⁴ Daniel Vilches. 2015. “Desaparece Subsemun el próximo año.” Periódico Correo. 17 de noviembre. Disponible en: <https://periodicocorreo.com.mx/desaparece-el-subsemun-crean-nuevo-subsidio/>

⁷⁰⁵ En documentos oficiales también se le clasifica como “Subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública.”

⁷⁰⁶ El 20 de enero de 2016 se publica en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016.” Éste será el origen del FORTASEG.

Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 2016. “Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423083&fecha=20/01/2016

función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para el Fortalecimiento de los temas de Seguridad.”⁷⁰⁷ De acuerdo con el Catálogo de Subsidios, Fondos y Programas Federales para Entidades Federativas el objetivo del FORTASEG será:

[...]apoyar a los beneficiarios en la profesionalización, la certificación y el equipamiento personal de los elementos policiales de las instituciones de seguridad pública. De manera complementaria, se podrá destinar al fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos y de igualdad de género.⁷⁰⁸

La aplicación de las políticas públicas que constituyen la estructura y aplicación del FORTASEG se encuentran basadas en los lineamientos establecidos en los Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional 2015-2018, mencionados en el cuadro 6, considerando aspectos tales como:

[...]evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia y en general apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública.⁷⁰⁹

De acuerdo con el Informe de Resultados FORTASEG 2016 “la diferencia principal con el SUBSEMUN es que el FORTASEG se basa en el

⁷⁰⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2017. “Fondo FASP y subsidio FORTASEG.” 22 de mayo. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondos-y-subsidios>

⁷⁰⁸ Secretaría de Gobernación. 2016. “Catálogo de Subsidios, Fondos y Programas Federales para Entidades Federativas.” P. 24. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/135614/Catalogo_programas_fondos_subsidios_2016.pdf

⁷⁰⁹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2017. “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG).” 31 de mayo. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>

desarrollo de las personas. Fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos e igualdad de género.”⁷¹⁰ Y sin embargo si subsiste, para el caso que nos ocupa, una diferencia importante, tanto el SUBSEMUN, de 2013 a 2015, y el FORTASEG, desde su implementación en 2016, se refieren a las funciones correspondientes a la Plataforma México a través de los Programas con Prioridad Nacional en los rubros: Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial; Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública y el Sistema de Nacional de Atención de Llamadas de Emergencias y Denuncias Ciudadanas, mediante los cuales los beneficiarios del FORTASEG:

[...]destinarán los recursos prioritariamente para la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos policiales, destinarán los recursos[...]para el fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, los cuales están relacionados con los siguientes Programas con Prioridad Nacional: Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial; Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas, y Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública.⁷¹¹

⁷¹⁰ Secretaría de Gobernación. 2017. “Informe de resultados FORTASEG 2016.” P. 17. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe_Resultados_FORTASEG_2016.pdf

⁷¹¹ Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 2016. “Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016.”... *Op. Cit.*

Cuadro 8.

Recursos destinados a fondos y subsidios federales 2007-2016 (millones de pesos).									
Fondos y subsidios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FASP	7,901,979	8,975,309	8,861,421	9,130,312	9,503,111	9,797,037	7,921,624	8,190,692	7,000.000
SUBSEMUN	3,589,400	4,137,900	4,137,900	4,303,300	5,661,764	4,453,900	5,928,138	4,893,900	-
FORTASEG	-	-	-	-	-	-	-	-	5,952,697

Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Gobernación. 2012. "Libro Blanco del SUBSEMUN." México. P.p. 108. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf; Secretaría de Gobernación. 2016. "Catálogo de Subsidios, Fondos y Programas Federales para Entidades Federativas." P. 24. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/135614/Catalogo_programas_fondos_subsidios_2016.pdf ; Secretaría de Gobernación. 2017. "Informe de resultados FORTASEG 2016." P. 4. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe_Resultados_FORTASEG_2016.pdf; Carlos Barranchina Lisón. 2016. "El camino mexicano en la transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008-2015)." Página de Noticias Maya Sin Fronteras. Disponible en: http://www.mayasinfronteras.org/2016/10/el-camino-mexicano-en-la-transformacion-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica-esfuerzo-presupuestario-en-entidades-federativas-y-municipios-2008-2015/#_ftnref1; Secretaría de Gobernación. 2016. "Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional." 15 de enero. P. 5. Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/Documento1.pdf>; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2016. "Presupuesto 2016 FASP." Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224668/FASP_2016.pdf

Como podemos ver en los cuadros 7 y 8, a pesar del incremento al gasto en ámbito de la seguridad, éste no se ha reflejado en los municipios que han sido objeto de los programas y subsidios, y con mayor razón en aquellos que no forman o han dejado de formar parte de ellos. Es pertinente precisar que, como ser revisó en el presupuesto destinado a la Plataforma México, para el caso de los subsidios subsiste también falta de información que permita una certeza acerca de los montos destinados a la misma a nivel municipal.

La seguridad pública a nivel municipal y de los estados encara diversos retos, entre los más importantes es el contar con policías confiables, capacitados y bien preparados para enfrentar a los distintos grupos criminales, así como el contar con instituciones de justicia eficientes.

Sin duda, debe seguirse llevando a cabo la aplicación de subsidios y programas a aquellos municipios objeto de los mismos, estos deben focalizarse en aquellos en que existen problemas de gobernabilidad y donde la violencia es más evidente sin descuidar al resto a través de labores preventivas. Una medida para lograr esto será la correcta implementación del sistema Plataforma México en todos los municipios del país permitiendo que la interconexión y compartimiento de la información auxilie a los cuerpos encargados de la seguridad a prevenir y combatir a los grupos criminales evitando que estos se desplacen a aquellos territorios que invierten menos recursos en seguridad.

Después de haber llevado a cabo la revisión de partidas presupuestales en los tres niveles de gobierno destinadas al sistema Plataforma México, así como a las instituciones encargadas de la seguridad comparándolas con los índices estadísticos penitenciarios y de delitos de alto impacto social, se puede inferir que México requiere de cuerpos de seguridad confiables, mejor capacitados y preparados tanto en el terreno operativo como en el preventivo permitiendo recuperar los territorios en disputa con el crimen organizado así como implementar medidas que eviten lo anterior a través de la correcta ejecución del estado de derecho. El análisis de los datos presentados también muestra que el aumento presupuestal no está arrojando los resultados esperados y por tanto no contribuye a la consolidación de la estructuras y fortalecimiento de las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

La información del siguiente apartado nos permitirá analizar si el sistema Plataforma México es un sistema de información e inteligencia eficiente que cumple con criterios óptimos en cuanto al ingreso, promoción, capacitación, normatividad, infraestructura, organización y resguardo de la información, colaboración y coordinación multinivel, protocolos de operación, entre otros

indicadores, o por el contrario adolece de fallas estructurales y operativas que no permitan una adecuada utilización de la información que genere productos de inteligencia para el combate a los grupos criminales y el mantenimiento de la seguridad pública.

Evaluación del Sistema de Información e Inteligencia Plataforma México

Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, perseguir y castigar a quienes violan las leyes, garantizar y respetar los derechos de los que han sido víctimas de un delito, generar confianza en las instituciones securitarias, los procesos de justicia, aquellos involucrados que forman parte de las mismas, el respeto a los derechos humanos así como generar espacios de participación ciudadana son condicionantes mínimas necesarias para un desarrollo armónico e integral de la población en términos de seguridad. Para llevar a cabo lo anterior se han llevado a cabo diferentes estrategias, siendo una de las más importantes el desarrollo de tecnologías de la información y comunicaciones (TICs) como medio para integrar a los tres niveles de gobierno en labores securitarias a través de una plataforma que permitiera generar diferentes productos de inteligencia que, en términos generales, eficientara la operacionalización de las tareas en seguridad. Como respuesta a lo anterior es que se desarrolla y se pone en marcha el sistema de información e inteligencia Plataforma México con la finalidad de permitir elevar los niveles de eficiencia para el mejor desarrollo de las labores securitarias en todo el país, en los tres niveles de gobierno, de acuerdo con lo que marca el artículo 21 constitucional:

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública,

que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.⁷¹²

A diez años de su puesta en marcha (2008-2018) se vuelve necesario un análisis acerca de la eficiencia y efectividad que dicho sistema haya podido o no observar y, a partir de ello, analizar si, como política pública, es una herramienta que deba mantenerse, mejorarse o desecharse a partir de la revisión de diferentes parámetros e indicadores con la finalidad de “generar certidumbre acerca de su operación y verificar el cumplimiento de diversos ordenamientos vigentes con el fin de obtener una visión imparcial y ajena a la operación de dicho sistema”⁷¹³ mismos que se analizarán en esta segunda parte capitular.

Eficacia y Eficiencia

La eficacia se refiere al grado en el cual una entidad, programa o proyecto gubernamental logran sus objetivos y metas u otros beneficios que pretenden alcanzarse, previstos en la legislación o fijados por otra autoridad.⁷¹⁴ Lo que se busca a través de la eficacia es determinar el grado en que se logran los

⁷¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. “Artículo 21.” Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10556>

⁷¹³ Moisés Salinas Rosales; Luis Alfonso Villa Vargas. 2012. “Seguridad en sistemas de información”. En Plataforma México: la expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México. P. 78

⁷¹⁴ Domingo Hernández Celis. 2015... *Op. Cit.* P. 16.

resultados o beneficios previstos en la normatividad legal aplicable, es decir, si se ha cumplido con las leyes y reglamentos aplicables al programa o actividad.⁷¹⁵ Por tanto, una gestión eficaz será el conjunto de acciones que permitan obtener el máximo rendimiento de las actividades que desarrolle una institución.

De acuerdo con Domingo Hernández Celis una gestión puede considerarse eficaz si:

- Se están logrando los objetivos operacionales de la institución.
- Disponen de información adecuada hasta el punto de lograr los objetivos operacionales de la entidad.
- Se prepara de forma fiable la información administrativa, financiera, económica, laboral, patrimonial y otras.
- Si se cumplen las leyes y normas aplicables.

La eficacia se referirá entonces al grado en que se han alcanzado los objetivos institucionales, es decir, la forma en que se obtiene un conjunto de resultados. Por tanto, alcanzar los objetivos institucionales propuestos, superando los estándares institucionales establecidos condiciona y facilita el alcanzar niveles óptimos de eficacia. “La eficacia, es la medida normativa del logro de los resultados.”⁷¹⁶

Así, mientras que la eficacia será la forma en que se obtienen un conjunto de resultados, la eficiencia se referirá a la obtención de los mismos a partir de los recursos, políticas, normas, procesos, procedimientos, técnicas y prácticas

⁷¹⁵ Alfredo Gálvez Sánchez. 2012. “Normas de auditoría gubernamental.” Lima. Ed. San Pedro. En: Domingo Hernández Celis. 2015. “La evaluación del control interno como plataforma para la auditoría de desempeño.” México. P. 11. Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/la-evaluacion-del-control-interno-como-plataforma-para-la-auditoria-de-desempeno/>

⁷¹⁶ Domingo Hernández Celis. 2015... *Op. Cit.*

disponibles con que cuente una institución⁷¹⁷, “la racionalización adecuada de los recursos acorde con la finalidad buscada por los responsables de la gestión”⁷¹⁸, es decir, la forma en que se utilizan los recursos para llevar a cabo los objetivos institucionales propuestos.

De acuerdo con Hernández Celis, la eficiencia:

- Es la relación entre costos y beneficios enfocada hacia la búsqueda de la mejor manera de hacer o ejecutar las tareas (métodos), con el fin de que los recursos (personas, suministros diversos y otros) se utilicen del modo más racional⁷¹⁹ posible.
- Adecuar los medios utilizados a los fines y objetivos que se deseen alcanzar.
- Escoger los medios más eficientes para lograr los objetivos deseados, teniendo en cuenta que los objetivos que se consideran son los organizacionales y no los individuales.

Así, una gestión eficaz estará relacionada con el cumplimiento de las acciones, políticas, metas, objetivos, misión y visión de la institución, por tanto:

La eficiencia busca utilizar los medios, métodos y procedimientos más adecuados y debidamente planeados y organizados para asegurar un óptimo empleo de los recursos disponibles. La eficiencia no se preocupa por los fines, como si lo hace la eficacia, si no por los medios. La eficiencia, se puede medir por la cantidad de recursos utilizados[...]Se relaciona con la utilización de los recursos para obtener un bien u objetivo.⁷²⁰

⁷¹⁷ *Ibid.* P. 15.

⁷¹⁸ Daniel Carmona Tueros. 2014. “Economía empresarial.” Bogotá. Editorial Norma. En: Domingo Hernández Celis. 2015. “La evaluación del control interno como plataforma para la auditoría de desempeño.” México. P. 15. Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/la-evaluacion-del-control-interno-como-plataforma-para-la-auditoria-de-desempeno/>

⁷¹⁹ La racionalidad se logra mediante, normas y reglamentos que rigen el comportamiento de los componentes en busca de la eficiencia. La racionalidad implica escoger los medios más eficientes para obtener los resultados deseados.

Domingo Hernández Celis. 2015... *Op. Cit.*, P. 16.

⁷²⁰ Domingo Hernández Celis. 2015... *Op. Cit.*, P.p. 14-16.

Podemos decir entonces que la eficiencia enfatiza la óptima utilización de los recursos, en tanto que la eficacia se materializa en la obtención de resultados.

Auditorías y evaluaciones al sistema Plataforma México

El proceso de fiscalización, entendido como aquella acción que consiste en examinar una actividad para comprobar si cumple con las normativas vigentes,⁷²¹ constituye un instrumento de gran valor y utilidad para poder llevar a cabo una mejor utilización de los recursos públicos permitiendo no sólo una mejor transparencia y rendición de cuentas, sino también el contar con un diagnóstico certero acerca de los aspectos susceptibles de cambio o mejora con el objetivo de incrementar la eficiencia y eficacia de la institución, programa o políticas auditadas y con ello brindar una mejor imagen (confianza) y servicio (rendimiento) a la ciudadanía.

La fiscalización del gasto público, así como la medición de los niveles de eficacia y eficiencia forman parte de una actividad central para cualquier gobierno democrático y es fundamental en los actuales sistemas de transparencia y rendición de cuentas.⁷²²

De acuerdo al siguiente cuadro, los tipos de fiscalización en México pueden dividirse en tres grandes rubros.

⁷²¹ Definición.de. 2018. "Definición de fiscalización." Disponible en: <https://definicion.de/fiscalizacion/>

⁷²² Salvador Moreno Pérez. 2011. "La fiscalización superior en México." Auditorías el desempeño de la función de desarrollo social." CESOP. Documento de trabajo No. 122. México. P. 6.

Cuadro 9.

Tipos de auditorías y evaluaciones practicadas a Plataforma México 2008-2017.	
Tipos de auditoría y evaluaciones	Descripción
Auditoría de regularidad	Busca verificar la captación, la administración, el ejercicio y la aplicación de los recursos públicos de conformidad con los programas y los montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables. De acuerdo al objeto que será fiscalizado las auditorías de regularidad, se dividen, principalmente en: financieras y de cumplimiento, de obra pública e inversiones físicas y auditorías a recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios.
Auditoría de desempeño	La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia del quehacer público medida a través de indicadores estratégicos y de impacto; por la fidelidad de la operación al diseño del programa para corroborar la eficiencia, con indicadores de gestión y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales; por el costo de la política pública contra los resultados para establecer su eficiencia económica. La auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad, por lo que valora el grado de satisfacción ciudadana por la implementación de aquéllas. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores, tanto de las instituciones encargadas de poner en práctica la política pública como de los operadores.
Auditorías especiales	Las auditorías especiales combinan aspectos de cumplimiento financiero y de desempeño; los procesos que se revisan son diferenciados en el contexto de la política pública, por lo que los procedimientos que se aplican son específicos para cada caso; atienden a programas, operaciones y procesos especiales o únicos y se refieren a actos de la administración pública que, por su particularidad, difícilmente pueden repetirse. Este tipo de auditorías pueden referirse, entre otros, a los siguientes ámbitos: operaciones singulares, problemas estructurales, constituciones de empresas públicas, desincorporaciones, concesiones, permisos, licencias y cesión de derechos, apoyos para saneamiento financiero, transferencias y subsidios.
Evaluación de diseño	La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. En términos de planeación, ofrece información de los objetivos nacionales y sectoriales a los cuáles contribuyen cada uno de los programas y la relación que guardan con otros programas federales que buscan resolver problemáticas afines.
Evaluación de consistencia y resultados	La Evaluación de Consistencia y Resultados analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa. La evaluación contiene seis temas: Diseño. Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales; Planeación estratégica. Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados; Operación. Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas; Cobertura y focalización. Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado; Percepción de beneficiarios. Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados; Resultados. Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

Evaluación de procesos	La evaluación de procesos brinda información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas. Del total de los tipos de evaluaciones, ésta es una de las de mayor utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. La evaluación de procesos analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. En este sentido, por medio de las evaluaciones de procesos se detectan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas.
-------------------------------	--

Fuente: Elaboración con datos de Salvador Moreno Pérez. 2011. “La fiscalización superior en México.” Auditorías el desempeño de la función de desarrollo social.” CESOP. Documento de trabajo No. 122. México. P.p. 10-12; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2018. “Evaluación de diseño.” Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2018. “Evaluación de consistencia y resultados.” Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2018. “Evaluación de procesos.” Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx

La revisión que se llevará a cabo en el presente apartado, correspondiente al sistema de información e inteligencia Plataforma México, se realizará a partir de la información contenida en las auditorías de desempeño y evaluaciones de diseño, procesos, consistencia y resultados de la que ha sido objeto desde su entrada en operación en 2008 hasta 2017. Esto nos permitirá analizar la eficacia y eficiencia del sistema, la validez de los indicadores de medición del desempeño, así como evaluar los resultados de los objetivos propuestos como política pública.

Los procesos de evaluación, a través de auditorías de desempeño, son una herramienta que permite detectar fortalezas, debilidades y oportunidades considerando aquellos componentes de la gestión institucional tales como la efectividad, eficiencia así como los aspectos financieros y normativos. Por tanto, la información proporcionada por estas evaluaciones permitirá determinar el grado de desarrollo, implementación y alcance de las políticas

públicas, así como servir de referente para la toma de decisiones, diseño, modificación o eliminación de las mismas.⁷²³

De acuerdo con Alfredo Ballesteros⁷²⁴ y Domingo Célis,⁷²⁵ el proceso de una auditoría de desempeño debe comprender:

[...]la estructura, políticas, procedimientos y las cualidades del personal con el objetivo de proteger sus activos, asegurar la validez de la información, promover la eficiencia en las operaciones, y estimular y asegurar el cumplimiento de las políticas y directrices emanadas[...]una revisión objetiva de las tareas, programas, objetivos a través de la estimación de los resultados alcanzados en términos cuantitativos que permita verificar si se cumplen con los criterios de eficacia y eficiencia de las políticas públicas a través de la revisión de indicadores de calidad que permita no sólo revisar la validez y fiabilidad de los sistemas de medición de desempeño sino también el comportamiento de los actores políticos involucrados.

En resumen, el proceso de evaluación a partir de la revisión de las auditorías de desempeño permitirá medir los objetivos propuestos con los alcanzados,⁷²⁶ identificar fortalezas, debilidades y oportunidades, así como

⁷²³ La evaluación basada en principios, reglas, normas, procedimientos y sistemas de valor técnico es el fundamento de la realización de una buena auditoría.

Domingo Hernández Celis. 2015. “La evaluación del control interno como plataforma para la auditoría de desempeño.” P.p. 2-3. Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/la-evaluacion-del-control-interno-como-plataforma-para-la-auditoria-de-desempeno/>

⁷²⁴ Alfredo Gonzalo Ballesteros Jiménez. 2014. “Evaluación del sistema de control interno empresarial.” Buenos Aires, Editorial Rosario. En: Domingo Hernández Celis. 2015. “La evaluación del control interno como plataforma para la auditoría de desempeño.” México. P.p. 2 Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/la-evaluacion-del-control-interno-como-plataforma-para-la-auditoria-de-desempeno/>

⁷²⁵ Domingo Hernández Celis. 2015... *Op. Cit.*, P. 5

⁷²⁶ En términos cuantitativos, podemos calcular la eficacia dividiendo los logros entre los objetivos propuestos multiplicados por 100. **Eficacia= (Resultado alcanzado*100)/Resultado previsto**. Esto nos dará un porcentaje que podremos evaluar en función de una tabla de percentiles, de modo que en función del resultado le otorgaremos una puntuación del 1 al 5, siendo 1 muy ineficaz y 5 muy eficaz; **Eficiencia= (Resultado alcanzado/Costo real)*Tiempo invertido/(Resultado esperado/Coste estimado)*Tiempo previsto**. En este caso, el análisis del indicador también se hará en virtud de una tabla donde si el resultado es menor a 1, se considerará ineficiente; si es igual a 1, eficiente; y si supera la unidad, será muy eficiente. En cada caso, asignaremos una puntuación a cada horquilla; por ejemplo, 5, 3 y 1 de más a menos eficiente; **Efectividad= (Puntaje de eficiencia/Puntaje de eficacia)/2)/Máxima puntuación posible**. Obtendremos un porcentaje que nos dirá lo efectiva que es la actividad analizada.

Enric-Francesc Oliveras. 2017. “¿Cómo se calcula la efectividad, eficacia y eficiencia de una empresa?” Grupo P&A. Disponible en: <http://blog.grupo-pya.com/se-calcula-la-efectividad-eficacia-eficiencia-una-empresa/>

verificar el cumplimiento de los objetivos, metas y atribuciones a partir del uso de los recursos que le hayan sido asignados a través de criterios de eficacia y eficiencia que permitan determinar el grado en que se han alcanzado y cumplido los resultados previstos así como las normas y procedimientos aplicables con el objetivo de establecer si todo ello asegura el desarrollo eficiente de las actividades y operaciones permitiendo llevar a cabo acciones de mejoramiento de manera integral al programa evaluado.

Auditoría de desempeño 2008

El programa Plataforma México, como hemos visto en el capítulo anterior y en la primera parte del presente, surge mediante el acuerdo No. 05/XXI/07 del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)⁷²⁷ etiquetándosele, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007, como Programa Presupuestario (Pp) R003 “Implantación del Sistema único de Información Criminal” en el Análisis Funcional Programático Económico Ramo 36, definiéndolo en el año 2008 como “R003 Plataforma México.”⁷²⁸

A finales de 2008, a un año de haberse implementado, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) llevó a cabo una auditoría de desempeño al sistema Plataforma México en la cual, como podemos ver en el cuadro 1, se divide en seis grandes rubros: I. Contexto; II. Objetivos de la política pública, III. Resultados; IV. Dictámen; V. Síntesis de las acciones emitidas y VI. Impacto de la auditoría.

⁷²⁷ Celebrado en su vigésima primera sesión el 22 de enero de 2007 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero del mismo año.

⁷²⁸ Comisionado Nacional de Seguridad. 2017. “Documento de opinión. Evaluación en materia de diseño del Programa R903 Plataforma México.” 17 de Abril. P. 1.

Cuadro 10.

Auditoría de Desempeño Plataforma México – ASF 2008.	
I. Contexto	
Causas de la inseguridad pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Corporaciones policiales dedicadas al control social más que a prevenir y combatir la delincuencia. 2. Aprovechamiento por parte de la delincuencia de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) y la globalización en su beneficio. 3.- Impunidad, corrupción y tolerancia a delitos menores que alentó la criminalidad en dos planos: a) Individual: a través de la profesionalización de los delincuentes: 95% de los secuestradores se inició con robo a casa habitación; b) Organizacional: vinculación creciente de las bandas criminales con los mercados mundiales de contrabando de drogas, personas y armas.
Efectos de la inseguridad pública	<ul style="list-style-type: none"> · Aumento de los delitos del fuero común 1% mientras que los del fuero federal aumentaron 6% en promedio anual en el periodo 1997-2007. · Desconfianza ciudadana en las instituciones. El 80% de los delitos que ocurren no se denuncian. · Proliferación de bandas criminales como las organizaciones de Carrillo Fuentes, los Arellano Félix, la organización del Pacífico y del Golfo-Zetas, la de Los Valencia y Beltrán Leyva.
Respuesta del Estado a la inseguridad pública	<ul style="list-style-type: none"> · Operación desarticulada de los sistemas tecnológicos y normativos de seguridad pública. · Investigación Policial fragmentada y aislada por falta de información compartida.
II. Objetivos de la política pública	
	<ul style="list-style-type: none"> · Establecim constitucio · Coordinación entre los tres órdenes de gobierno como base de la política de seguridad pública.

⁷²⁹ “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones

<ul style="list-style-type: none"> · Creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública como instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁷³⁰ · Se instituye el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para llevar a cabo sus resoluciones. · Desarrollo del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, el cual tiene como propósito el suministrar, intercambiar y sistematizar información delictiva en los tres órdenes de gobierno, con el apoyo de la Red Nacional de Telecomunicaciones. · Definición como objetivo a mediano plazo, en materia de información para la seguridad pública contenida en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, el incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal por medio de la puesta en marcha de Plataforma México como sistema de interconexión de voz, datos y videos que proporcione a los órganos de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno información precisa y constante en materia de seguridad pública.⁷³¹ · En 2007 el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) acuerda desarrollar Plataforma México en dos vertientes: Actualizando la infraestructura tecnológica y operando el Sistema único de Información Criminal (SUIC) como instrumento de gestión del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública (SNISP). · En la operación de Plataforma México (PM) concurren diversas instancias tales como la Secretaría de Seguridad Pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública así como dependencias federales, estatales y municipales a partir de un esquema de operación que interconecta a la PM con los tres niveles de gobierno por medio de sistemas y métodos homologados (integrados por registros nacionales de información contenidos en el SUIC como el Informe Policial Homologado –IPH-) y apoyado por dos subsidios para su operación e implementación en estados y municipios: el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de estados y el D.F. (ahora CDMX) y el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN). 	
III. Resultados	
1.1. Incorporación de tecnología	<p>1. Interconexión a Plataforma México</p> <p>En 2008 la SSP:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Cumplió la meta de interconectar todas las entidades federativas a Plataforma México; cumplió en 97% la meta de interconectar los 150 municipios beneficiarios del SUBSEMUN llevándolo a cabo en 146; cumplió en 240% la meta de interconectar 5 dependencias federales programadas llevándolo a cabo en 12.

policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1994. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Primera Sección. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf

⁷³⁰ Artículo 12.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Diario Oficial de la Federación. 2 de enero de 2009. “Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.” P. 3. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCNSNP_abro.pdf

⁷³¹ “Plataforma México es un proyecto de alcance nacional que pondrá las tecnologías de información y telecomunicaciones al servicio de la función policial. Está diseñada en dos planos: el horizontal, para equipar con tecnologías de comunicaciones, voz, datos e imágenes a las estaciones de policía federal; y el vertical, que atiende el ámbito local a través de convenios de coordinación con los ejecutivos estatales, para conectar a las entidades federativas y a los municipios a dicha Plataforma y alinear en un solo sentido sus sistemas de información, producción de reportes y registro de datos.”

Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 2008. “Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.” P. 19. Disponible en: www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/.../5Planes%20PNSP%202008_2012.pdf

<p>1.2. Avance físico-financiero en el marco del FASP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Convenios de coordinación en materia de seguridad pública: alcanzar las metas de Plataforma México. Las 32 entidades federativas alcanzaron el 49% de las metas acordadas con el ejercicio del 53% de los recursos transferidos.
<p>1.3. Avance físico-financiero en el marco del SUBSEMUN.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Reglas del SUBSEMUN: alcanzar las metas de Plataforma México establecidas en los convenios de adhesión al fondo. Los municipios subsidiados alcanzaron el 73% de las metas convenidas con el 84% de los recursos transferidos.
<p>2.1. Informe Policial Homologado.</p>	<p>2. Métodos homologados de operación</p> <ul style="list-style-type: none"> El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 tiene como uno de sus objetivos generar información policial homogénea en los tres órdenes de gobierno mediante el Informe Policial Homologado. En 2008 la Secretaría de Seguridad Pública cumplió en 132% la meta anual de incorporar el IPH a Plataforma México. Se cumple en 90% la meta a 2012 de incorporar el IPH. Reglas del SUBSEMUN 2008: municipios y demarcaciones territoriales alimentarán diariamente el SUIC con el IPH. El 49% de los municipios beneficiarios del SUBSEMUN no contaron con un centro de captura del IPH por lo que no pudieron adoptarlo. Se verificó que el SUIC no se alimentó diariamente en tiempo real lo que hizo inoportuno el intercambio de datos.
<p>2.2. Atención de llamadas de emergencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Convenios de coordinación: se analizará la seguridad pública con datos de operación de los sistemas 066 y 089. No se analizó la problemática de la seguridad pública con datos de operación de los sistemas 066 y 089.⁷³²
<p>2.3. Evaluación y capacitación de personal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Reglas del SUBSEMUN: el personal de la Unidad de Análisis, Consulta y Captura de la Información (UACC) será evaluado en control de confianza y luego capacitado. Los municipios enviaron a evaluación a 273 elementos para integrar su UACC de los cuales 44 (16%) no fueron recomendables mientras que 229 (84%) si lo fueron. El 16% no recomendable para integrar la UACC también fue capacitado.
<p>3.1. Sistemas de información nacional sobre seguridad pública.</p>	<p>3. Sistemas homologados de operación.</p> <p>Ley General que Establece las Bases de Cooperación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNP) y Reglamento Interior del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública (SNISP) deberán actualizarse.</p> <ul style="list-style-type: none"> El status de actualización en 2008 de los registros nacionales de personal de seguridad marcan que: en cuanto al personal de Seguridad Pública y Seguridad Privada se tenía programada una meta de actualización del 95% en ambos casos, obteniéndose un 97.3 en el primer caso y un 79.7% en el segundo; El registro Nacional de Procesados y Sentenciados se actualizó en 57.3%, 37.7% puntos menos que los 95.0% programados; El Registro Nacional de Armamento y Equipo no se actualizó; La actualización de los Registros de Mandamientos Judiciales y Huellas Dactilares no se pudo determinar por falta de universos.
<p>IV. Dictámenes</p>	

⁷³² 066: Sistema de Atención de Llamadas de Emergencia. 089: Sistema de Denuncia Anónima. Auditoría Superior de la Federación. 2008. "Auditoría de desempeño. Plataforma México." P. 49. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/103_Cuenta.../957_PLATAFORMA_MEXICO.pps

La ASF considera que la SSP y el SESNSP cumplieron razonablemente los objetivos de Plataforma México establecidos en el PSSP 2007-2012 y en lo convenios suscritos con entidades federativas y municipios al:

- Interconectar los tres ámbitos de gobierno; superar las metas del Informe Policial Homologado.

Excepto por los resultados siguientes:

- El Informe Policial Homologado no se adoptó en todos los municipios beneficiarios del SUBSEMUN.
- La alimentación del SUIC no se realizó en tiempo real, por lo que el intercambio de datos sobre seguridad pública no fue oportuno.
- Los gobiernos estatales no alcanzaron todas las metas convenidas con los recursos transferidos mediante el FASP.
- Los municipios del SUBSEMUN no realizaron todas las acciones acordadas para Plataforma México con los recursos transferidos.

V. Síntesis de las acciones emitidas

- 17 Observaciones.
- 22 Recomendaciones al desempeño.
- 22 Acciones.

VI. Impacto de la auditoría

- Actualizar las bases de datos del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública (SNISP) para garantizar la confiabilidad de la información y su intercambio.
- Adoptar el IPH y alimentar el SUIC en tiempo real.
- Mejorar el control de la gestión de los recursos transferidos para cumplir la normativa y alcanzar sus objetivos.

Fuente: Elaboración con datos de la Auditoría Superior de la Federación. 2008. "Auditoría de desempeño.

Plataforma México." Disponible en:

https://www.asf.gob.mx/uploads/103_Cuenta.../957_PLATAFORMA_MEXICO.pps

La auditoría muestra, dentro del primer rubro, el contexto en que se desarrolló la seguridad pública en México padeciendo un rezago estructural en materia de seguridad pública debido a una dinámica delictiva creciente frente a una respuesta débil por parte de las instituciones encargadas de la seguridad pública. El documento identifica tres tendencias como causas de la inseguridad pública que se articularon sistemáticamente en un periodo de cinco décadas comprendido entre 1946-2006 en los cuales se dio una profesionalización de las bandas del crimen organizado especializándose en el narcotráfico, trata de personas y contrabando de armas bajo el amparo de autoridades a través de actos de corrupción,⁷³³ lo que produjo que las instituciones encargadas de la seguridad

⁷³³ Este escalamiento de la delincuencia organizada obedecería a un perfeccionamiento de las herramientas tecnológicas (radiocomunicaciones, armas, etc) y por tanto la profesionalización en base a la transnacionalización de mercancías en distintas partes del mundo.

llevaran a cabo labores reactivas, y de control social, descuidando con ello la implementación de medidas preventivas.

Bajo el contexto que ofrece la ASF los efectos de la inseguridad pública reflejan un aumento, si bien menor pero sostenido anualmente, en los delitos del fuero común y federal, la falta de una cultura de la denuncia, debido a la desconfianza en el proceso judicial, se hace referencia a diferentes organizaciones dedicadas al trasiego de estupefacientes hacia los Estados Unidos y la respuesta del Estado a la inseguridad pública basada en una mala articulación y utilización de los protocolos de acción de los cuerpos policiacos así como la deficiente o nula implementación de sistemas informáticos y compartición de información.

Estos factores en su conjunto llevan al segundo rubro, correspondiente a los objetivos de la política pública, los cuales básicamente hacen referencia a la necesidad de contar con una cooperación entre los tres niveles de gobierno que permitiera garantizar políticas en materia de seguridad, la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública como organismos que, en el primer caso, estableciera lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública y, en el segundo, dar seguimiento a los acuerdos del Consejo así como desarrollar un sistema de información de seguridad pública que incorporara tecnologías de información y telecomunicaciones interconectando distintas bases de datos entre los tres niveles de gobierno para apoyar con ello a la función policial, dando como resultado la implementación del sistema Plataforma México, operando a través del Sistema Único de Información Criminal (SUIC) por medio de sistemas y métodos homologados. De esta manera las 32 entidades federativas serían apoyadas en la incorporación de la

Plataforma México a sus estructuras por medio del Fondo de Apoyo a la Seguridad Pública (FASP) y a los municipios, por medio del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), en aquellos elegidos como destinatarios del mismo.

En el tercer rubro, correspondiente a los resultados de la auditoría, encontramos que en cuanto a la interconexión con la Plataforma México se cumplió con el 97% de interconexión en 146 municipios de 150 beneficiarios del SUBSEMUN así como con 12 dependencias federales de 5 programadas teniendo con ello un alcance 250% alcanzándose a la vez un 49% de efectividad en cuanto al cumplimiento de convenios de colaboración con el 59% de los recursos provenientes del FASP. Lo anterior permitiría la actualización de la infraestructura tecnológica por medio de la operación del SUIC, mismo que estaría interconectado con las dependencias encargadas de la seguridad en los tres niveles de gobierno a través del adecuamiento de espacios físicos y la obtención de insumos tecnológicos para su operación.

Sin embargo, a pesar de que estos resultados pudieran parecer satisfactorios, carecemos de información que nos permita saber cuáles fueron estos 150 municipios, los criterios adoptados para otorgarles el subsidio así como cuáles fueron las metas acordadas y por tanto su cumplimiento en base al apoyo subsidiario del FASP y el SUBSEMUN en las 32 entidades federativas de acuerdo al recurso erogado. Tampoco se cuenta con información sobre cuáles fueron las 12 dependencias federales en las que se interconectó el sistema así como los criterios que se siguieron para llevarlo a cabo. Mismo caso en cuanto a los números de denuncia 066 y 089 en donde no se analizaron los datos sobre seguridad pública que pudieran provenir de los mismos.

Un aspecto importante tiene que ver con la capacitación y evaluación de los elementos encargados de la Unidad de Análisis, Consulta y Captura de la Información (UACC) ya que su función consiste en operar el sistema Plataforma México a nivel municipal en las diferentes entidades federativas. Al respecto, de los 150 municipios beneficiarios del SUBSEMUN se enviaron 273 elementos para ser evaluados de los cuales un 84% correspondiente a 229 elementos fueron recomendables, mientras que un 16% correspondiente a 44 elementos no lo fueron aunque también recibieron capacitación. Una vez más encontramos que no se alude a los criterios por los que se llega a tal resultado, mismo que resulta vital para la conformación de aquellos elementos que operarían el sistema.

En cuanto a los sistemas de información nacional sobre seguridad pública se tiene una actualización del 97.3 % en el personal de Seguridad Pública y un 79.7% del personal de seguridad privada. En el primer caso responde a un incremento al tenerse programado un 95% mientras que el segundo se queda abajo pues se tenía programado el mismo porcentaje que el anterior. Sin embargo no conocemos a que corporaciones policiales, federales o municipales se refiere este 97.3 por ciento. Mismo caso con las empresas privadas, cuantas de ellas, cuantas están registradas y cuantas operan sin registro. A ello debemos añadir el no contar con una claridad en cuanto a que tipo de actualización se llevó a cabo en ambos casos, si sólo fue de personal, registro de armas, personal en activo, personal en retiro, etc. En cuanto al Registro Nacional de Procesados y Sentenciados se alcanza una meta de 57.3% del 95% programado. Aquí la duda es, quien y bajo que criterios programó tal cosa (cuestión que atañe a todo el documento) y de que total de la población se está hablando para poder medirlo.

Un dato importante es saber que el Registro Nacional de Armamento no se encuentra actualizado, lo cual implica no tener un Control sobre el armamento correspondiente al sector público y privado en operación así como aquel que pudiera haberse perdido o utilizado por actores ajenos a las corporaciones antes mencionadas. Mismo caso referente a la actualización de los registros de Mandamientos Judiciales y Huellas Dactilares los cuales no se pudieron determinar por falta de universos cuando éstos mismos, como hemos visto en el desarrollo del capítulo IV, se tenían anteriormente a la implementación de la Plataforma México.

La auditoría de desempeño parece aludir, más que a resultados tangibles, en un primer momento a una justificación sobre la puesta en marcha del sistema Plataforma México. Si bien se plantean serias deficiencias, es menester de la ASF, en la parte final relativa al impacto de la auditoría, fortalecer los rubros marcados para el mejor desempeño de la misma. Esto podría parecer suficiente pero no es así, la auditoría, o al menos el informe que se desprende de la misma, está llena de lagunas metodológicas, analíticas, conceptuales, normativas, etc que no permiten identificar y medir, de manera clara, el nivel de eficiencia que para entonces, a un año de su entrada en operación, pudiera tener la Plataforma México así como para poder llevar a cabo mejoras en el sistema. Es decir, a una política pública como ésta a la cual se le otorgó un presupuesto importante así como de activos de toda índole (informáticos, humanos, vehiculares, espacios físicos, etc) no se le dá la importancia suficiente, a pesar de ser el sistema más avanzado a un año de su puesta en marcha, en cuanto a la eficiencia que el mismo pudiera observar y a partir de ello realizar los cambios o adecuaciones necesarias para su mejor funcionamiento. No sabemos cuáles fueron los

municipios objeto de los subsidios para la implementación de la PM así como tampoco los criterios que se siguieron para ello.

En cuanto a los métodos homologados de operación no sabemos bajo que criterio se cumple el 132% de incorporación del Informe Policial Homologado (IPH) a la Plataforma México así como tampoco bajo que estándares se implementa el 90% de la meta a 2012 para incorporar el IPH. Esto es, en que entidades, en que municipios, si se cumplió con todas las especificaciones del IPH, si los agentes encargados de llenar el informe lo hicieron siguiendo los protocolos convenidos, si aquellos encargados de operar el sistema se encontraban lo suficientemente capacitados y si se reportaron discrepancias, anomalías, etc. Si bien la información en esta primera etapa es escasa, y con toda seguridad reservada, refleja un desinterés por parte de las autoridades para el escrutinio de la misma por parte de la sociedad civil.

Auditoría 2009-2010

A partir del año 2000, los recursos asignados a la seguridad se aplicaron a programas, tareas y acciones específicas en seis grandes rubros: formación, selección, controles de confianza y depuración de personal; equipamiento e infraestructura; seguimiento y evaluación al ejercicio de recursos; fortalecimiento municipal en términos de capacidades de respuesta; sistemas de inteligencia y el nuevo modelo policial.⁷³⁴

De acuerdo con la información del Centro de Análisis de Políticas Públicas México Evalúa, no es posible conocer los resultados del gasto en

⁷³⁴ México Evalúa. 2011. "El gasto en seguridad. Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos." Centro de Análisis en Políticas Públicas A.C. Junio. México. P. 6.

términos de impacto en cuanto a los rubros mencionados ya que la información presentada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP), del cual depende el sistema Plataforma México, es incompleta como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 11.

Deficiencias de los registros básicos de información en seguridad en México (SESNSP) 2008-2010.

Elementos cuantitativos	Elementos cualitativos
<p>El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública tiene un avance de 42%. En algunos casos el registro decrece por la rotación de personal y el ingreso del nuevo que no es calificado. Se pasó de una cobertura de registro de 79.7% en 2008 a 56.5% en 2009 debido al incremento en el número de plazas.</p> <p>En el ámbito local, en el 50% de las entidades federativas el número de elementos registrados fue superior al número de elementos existentes además de no permitir identificar los elementos en activo y no activos.</p>	<p>Existe una base de datos incompleta de los perfiles de servidores encargados de la seguridad lo que no permite saber con certeza la cantidad y calidad del personal con que se cuenta, el armamento disponible, la confiabilidad el personal así como la identidad de quienes laboran en los penales.</p>
<p>Para 2010 el Informe Policial Homologado (IPH) se atiende a un 58%.</p>	<p>Varios municipios no lo han implementado mientras que el volumen de IPH completos en el sistema es apenas equivalente a un solo reporte por cada elemento a nivel nacional.</p>
<p>El registro nacional de armamento y equipo muestra un avance de 68%.</p> <p>Se reportaron en 2010 19.6% menos armas que en 2008 sin que el SESNSP explicara las razones de esta disminución dificultando saber si fueron extraviadas, robadas o el conocer su ubicación.</p>	<p>No se cuenta con un inventario de armamento nacional asignado y bajo resguardo detectándose discrepancias en los registros al existir armamento que no se puede ubicar.</p>
<p>Para 2010 el sistema de evaluación de confianza a las policías tuvo un porcentaje de avance de 8% nacional en promedio.</p>	<p>A pesar de otorgar distintos recursos a esta labor, el avance del mismo es dispar y su reporte irregular.</p>
<p>El registro de información penitenciaria existe únicamente a un 41%.</p>	<p>Hay estados donde el avance es de 0% detectándose en algunos estados que no se ha entregado información desde 2008.</p>

Problemas de generación y flujo de información.	No hay un reporte oportuno bajo criterios específicos, baja calidad de la información, ineficiencias para atender y asegurar el cumplimiento de los objetivos de las instancias de seguridad y justicia.
---	--

Fuente: Elaboración con datos de México Evalúa. 2011. "El gasto en seguridad. Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos." Centro de Análisis en Políticas Públicas A.C. Junio. México. P.p. 6-7, 14.

A partir de esta información podemos inferir que la asignación y uso de los recursos no fueron utilizados con la eficiencia esperada creando con ello carencias en el sistema de seguridad e impartición de justicia en cuanto a:

- Coordinación. Ausencia de mecanismos e instrumentos que faciliten las acciones y ayuden a que los recursos fluyan de manera eficiente y con certidumbre.
- Gestión y reporte. Desconocimiento u omisión de reglas de operación afectando a los programas en términos del alcance de sus objetivos.
- Transparencia y rendición de cuentas. Se inhibe el conocimiento generalizado del uso y destino de fondos y recursos.
- Contables y de registro financiero. Afectación del registro adecuado de origen y destino de los recursos.
- Procesos de adquisiciones. No hay una seguridad en cuanto a la corresponsabilidad en el intercambio entre sectores público y privado.
- Evaluación de desempeño. No permite conocer el resultado de las políticas implementadas en términos de sus costos, beneficios e impacto global de sus estrategias.⁷³⁵

Lo anteriormente expuesto llevó a una disminución de los efectos positivos que se hubieran esperado de las políticas públicas, en cuanto al mantenimiento de la seguridad, generando a la vez, como podemos ver en la información en los

⁷³⁵ *Ibid.* P. 8.

capítulo II, III y IV, que las acciones emprendidas por la SSP no fueran suficientes para revertir la incidencia delictiva.

El Centro de Análisis de Políticas Públicas México Evalúa, en su informe “El gasto en seguridad”, correspondiente al ejercicio fiscal 2000-2010, menciona no sólo la necesidad de mejorar la coordinación y comunicación entre las entidades involucradas en atender y combatir el fenómeno delictivo, la urgencia de mejorar el nivel de rendición de cuentas y transparencia del gasto a través de la producción e información en tiempo real, su publicación oportuna y de libre acceso a los usuarios interesados así como la necesidad de contar con sistemas de evaluación de desempeño e impacto en donde los indicadores y métricas utilizados muestren si el esfuerzo de la autoridad es efectivo y suficiente,⁷³⁶ sino también la responsabilidad que el Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública (SESNSP) tuvo acerca del sistema Plataforma México, el cual:

Carece de un programa con objetivos, estrategias, mecanismos, metas, indicadores y responsables para cumplir con sus metas de mediano plazo[...]La administración de las bases de datos del SNSP, así como su disponibilidad, son responsabilidad de Plataforma México, adscrita a la SSP, por lo cual el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) no accede de manera oportuna ni permanente al sistema restringiendo con ello la disponibilidad de la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, limitar los requerimientos a las instancias de la información necesaria para la integración y actualización permanente de las bases de datos e inhibir que el SNSP cumpla con el suministro, intercambio, sistematización y actualización permanente de las bases de datos del propio Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública.⁷³⁷

⁷³⁶ *Ibid.* P. 9.

⁷³⁷ *Ibid.* P.p. 9-10.

Este informe presenta una síntesis de las observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación en cuanto a los elementos de la revisión de la cuenta pública 2009 resaltando los términos normativos, operativos y de desempeño de las instancias encargadas de atender el problema de la inseguridad en México, agrupando para ello las observaciones en tres grandes rubros, información como insumo básico, transparencia y rendición de cuentas y gestión y evaluación del desempeño, de los cuales revisaremos aquellos relativos a la Plataforma México.

Cuadro 12.

Revisión del desempeño del sistema Plataforma México 2009-2010.	
Elementos cualitativos	Elementos cuantitativos
La información como insumo básico	
<p>Los problemas de información en materia de seguridad son deficientes en cuanto a su recolección, reporte, y disponibilidad en los tres niveles de gobierno.</p> <p>Los componentes básicos de información que deben alimentarlos se encuentran incompletos y desarticulados.</p> <p>Los estados manifiestan que no existe retroalimentación o análisis útil sobre la información que en materia de seguridad se remite al Gobierno Federal y es capturada en Plataforma México.</p> <p>En muchos casos no se cuenta con registros básicos que informen acerca de la capacidad de respuesta, magnitud de fuerza y desempeño de los elementos encargados de realizar las labores de seguridad.</p> <p>En 2009 el SESNSP no estableció una meta de incorporación del IPH a Plataforma México así como la definición de estrategias y mecanismos para promover su incorporación por parte de las instituciones policiales.</p>	<p>Sólo un 28% de los requerimientos de información en materia de seguridad se realizan mediante el SUIC.</p> <p>Los estados y municipios realizan el 71.5% de las consultas al SUIC con fines de inteligencia, el gobierno federal sólo demanda el 28% de las consultas totales.</p> <p>En 2009 el SESNSP no estableció una meta respecto de la incorporación del IPH a Plataforma México, no definió estrategias y mecanismos para promover su incorporación por parte de las instituciones policiales. Para 2010 éste reporte se cumplía en un 40% constatando que los elementos policiales registran en promedio tan sólo un IPH en el registro.</p> <p>36.9% de los municipios adheridos al SUBSEMUN en 2009 no adoptaron el IPH. En términos generales en 2009 sólo el 7.8% de los municipios adherentes lo adoptaron.</p> <p>El módulo para el combate al secuestro del SUIC se instaló en las 32 entidades federativas. Sin embargo en 5 entidades, equivalentes al 15.6%, no se operó por problemas de conectividad o por carecer de claves electrónicas de acceso.</p>
Transparencia y rendición de cuentas	
<p>Los recursos de Plataforma México son administrados a través de un fideicomiso para realizar los pagos por las contrataciones de servicios, obra pública y la adquisición de bienes que realice la SSP.</p>	<p>El Fideicomiso para la Plataforma de Infraestructura, Mantenimiento y equipamiento de Seguridad Pública y de Aeronaves (FIPIMESPA) gestiona un fondo que maneja 2,893 millones de pesos.</p>
Gestión y evaluación del desempeño	
<p>La Red Nacional de telecomunicaciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública presenta insuficiencias, principalmente de conexión.</p> <p>El sistema Plataforma México cuenta con deficiencias operativas (lento procesamiento de datos, pérdida de conexión hasta por dos días, falta de acceso a toda la información disponible).</p>	

Las 15 entidades auditadas tienen sistemas paralelos de información al sistema Plataforma México, debido a las insuficiencias operativas de éste.

No se generan productos de inteligencia policial en municipios, con base en la información generada por Plataforma México debido a sus insuficiencias operativas.

No se cuenta con claves de acceso para poder consultar todas las aplicaciones del sistema Plataforma México.

Fuente: Fuente: Elaboración propia con datos de México Evalúa. 2011. "El gasto en seguridad. Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos." Centro de Análisis en Políticas Públicas A.C. Junio. México. P.p. 13-21.

La información presentada acerca de el desempeño de la Plataforma México resulta insuficiente ya que no permite llevar a cabo un seguimiento puntual de las actividades, registro y ejercicio del gasto del sistema Plataforma México como político pública impidiendo conocer que municipios se encontraban adheridos al SUBSEMUN, las características por las que fueron elegidos⁷³⁸ así como la falta de elementos que permitan evaluar los compromisos tales como el que se menciona en el cuadro acerca del establecimiento de un módulo de información para el registro, seguimiento y combate al delito del secuestro, entre otros.

Cabe apuntar que no sólo se encuentran deficiencias en cuanto a la información y rendición de cuentas, sino también en lo respectivo a la evaluación de desempeño, misma que no es constante en cuanto al seguimiento del gasto público en materia de seguridad respecto al gasto ejercido por Plataforma México, cuestiones operativas internas que afectan a la operatividad exterior interinstitucional en el campo de la seguridad así como el seguimiento de acciones y estrategias propuestas para el sistema. Si bien es claro que se deben subsanar las fallas a partir de un mejoramiento de la coordinación y comunicación entre las entidades y las instituciones encargadas de la seguridad,

⁷³⁸ Si bien el SUBSEMUN es un subsidio de apoyo a diversas tareas entregado directamente a municipios seleccionados de acuerdo con su posición relativa en términos de variables de incidencia delictiva y problemas derivados de la interacción urbana, es precisamente la falta de información sobre lo anterior que no permite elaborar un diagnóstico adecuado que permita evaluar la efectividad de la Plataforma México en el ejercicio de sus funciones.

acrecentar el nivel de transparencia y rendición de cuentas, así como poner un énfasis en mejorar los sistemas de evaluación, requiere para ello contar con mayor información para poder llevarlo a cabo.

Evaluación de diseño y desempeño 2011

En 2011 se lleva a cabo la Evaluación de Diseño y de Desempeño del Programa R003 Plataforma México como parte del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2011 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, mismo que describe al programa como “relativo a funciones de gobierno y de desarrollo social o económico previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.”⁷³⁹

Como datos de identificación del programa encontramos que el Ramo y la Unidad Responsables del programa son la Secretaría de Seguridad Pública y la Coordinación General de la Plataforma México, mientras que en cuanto a la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Eje de la Política Pública se encuentra alineado con el Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad, el cual tiene como Objetivo Nacional⁷⁴⁰ garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia. Lo anterior, dentro del tema de seguridad pública, se encontraría a cargo de los cuerpos policiacos en

⁷³⁹ Secretaría de Seguridad Pública. 2011. “Programa Anual de Evaluación 2011 (PAE 2011). Posición Institucional. Evaluación de Diseño del Programa: 003 Plataforma México.” P. 1

⁷⁴⁰ Si bien dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad no se encuentra un apartado relativo al Objetivo Nacional, la descripción que de éste se lleva a cabo como parte del Programa Anual de Evaluación 2011 se refiere a los apartados siguientes: Seguridad Nacional; punto 1.8. Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio; Objetivo 13: garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés y al Objetivo 14: salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas como de los migrantes.

donde el Objetivo del Eje de política Pública se referirá a establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna, mientras que la Estrategia del Objetivo del Eje de Política Pública sería el “Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia y Generar, fortalecer y coordinar los sistemas de inteligencia en el Gobierno Federal.”⁷⁴¹

Lo anterior se llevaría a cabo a partir de los lineamientos establecidos dentro del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 el cual tiene como objetivo sectorial el “Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito”⁷⁴² a través de “Fortalecer la infraestructura de telecomunicaciones de las instituciones de seguridad pública a través de la interrelación e interconectividad de sus sistemas en la Plataforma México, para generar métodos uniformes de actuación, inteligencia policial y bases de datos de acceso común en los tres órdenes de gobierno para el combate a la delincuencia”⁷⁴³ permitiendo con ello optimizar la estructura, crear nuevos y mejores esquemas legales así como llevar a cabo las funciones de seguridad

⁷⁴¹ Estrategia 7.1 y 7.2 del PND 2007-2012.

Poder Ejecutivo Federal. 2007. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.” México. P. 78

⁷⁴² 4.4. Objetivo sectorial 4.

Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 2008. “Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.” México. P. 25.

⁷⁴³ 4.4.1. Estrategia 1.

Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 2008. “Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.” México. P. 26.

pública de manera pronta y eficaz garantizando el cumplimiento de los principios enmarcados en la Constitución.⁷⁴⁴

La Matriz de Marco Lógico correspondiente a la Evaluación de Diseño 2011 presenta cuatro apartados correspondientes al Fin (impacto), Propósito (resultados), Componentes (productos y servicios) y Actividad (acciones y procesos) descritos en el siguiente cuadro.

Cuadro 13.

Matriz de marco lógico – Plataforma México 2011

Descripción	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Supuestos
<p>Fin (impacto)</p> <p>Contribuir a la prevención y combate al delito mediante la incorporación de tecnologías de información y telecomunicaciones facilitando el intercambio de información criminal a través de la interconexión de bases de datos en las dependencias de seguridad pública en los tres niveles de gobierno generando estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.</p>	<p>Detenciones por cada 100,000 habitantes.</p> <p>Porcentaje de mantenimiento en el uso de Plataforma México.</p>	<p>Presuntos delincuentes detenidos por delitos del fuero común y del fuero federal a partir de la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de Seguridad y Justicia del INEGI.</p> <p>Porcentaje de mantenimiento en el uso de Plataforma México a partir del número de sitios en operación y reportes de acceso o uso de los sistemas de Plataforma México.</p>	<p>Las dependencias de seguridad pública tienen la capacitación y la infraestructura necesaria para combatir el delito.</p> <p>Conservar los sitios de la Plataforma México en operación con el fin de garantizar el uso de los sistemas por los que corre la información en materia de seguridad.</p>
<p>Propósitos (resultados)</p> <p>Dependencias de seguridad pública a</p>			

⁷⁴⁴ Secretaría de Seguridad Pública. 2011. "Programa Presupuestario R003 Plataforma México. Matriz de marco lógico." P.p. 1-2.

<p>nivel federal, estatal y municipal incorporan a sus funciones tecnologías de información y telecomunicaciones para facilitar la interconexión de bases de datos.</p> <p>Dar una adecuada operación de los sistemas a través del soporte técnico a los usuarios que operan en la Plataforma México.</p>	<p>Porcentaje de detenidos ingresados al sistema.</p> <p>Proxy⁷⁴⁵ del nivel de utilización del sistema por parte de las dependencias interconectadas.</p> <p>Porcentaje de soporte técnico a los usuarios de Plataforma México a partir de reportes de los usuarios al centro de soporte.</p>	<p>Detenidos ingresados al sistema verificándose a través del SUIC y los registros de detenciones del INEGI.</p> <p>Explotación del registro administrativo.</p>	<p>El sistema es utilizado adecuadamente por las dependencias de seguridad pública para combatir el delito. La información incorporada al sistema está completa y es confiable.</p> <p>Garantizar la operación de los sistemas mediante la asistencia técnica a efecto de salvaguardar la operatividad funcional de los equipos que alojan la información de la Plataforma México.</p>
<p>Componentes (productos y servicios)</p> <p>Un Sistema Único de Información criminal (SUIC) instalado, así como de un software para la homologación de la información.</p> <p>Un SUIC funcionando en las dependencias de seguridad pública.</p>	<p>Porcentaje de auditorías aplicadas a grupos de servidores instalados.</p>	<p>Explotación de registros administrativos a partir de la revisión del número de auditorías aplicadas y el número de auditorías programadas.</p> <p>Fallas del sistema.</p> <p>Explotación de registro administrativo sobre el</p>	<p>Garantizar la seguridad física y lógica de los servidores centrales que se encuentran dentro de los Centros de Datos de la SSP.</p> <p>Las condiciones sociales y naturales en las zonas en donde se instale el sistema permiten su adecuado</p>

⁷⁴⁵ Un proxy es un ordenador intermedio que se usa en la comunicación de otros dos. La información (generalmente en Internet) va directamente entre un ordenador y otro. Mediante un proxy, la información va, primero, al ordenador intermedio (proxy), y éste se lo envía al ordenador de destino, de manera que no existe conexión directa entre el primero y el último.

Sitios Regios. 2018. “¿Qué es un Proxy y para qué sirve?” Disponible en: <https://portal.sitiosregios.com/knowledgebase/124/iQue--es-un-Proxy-y-para-que-sirve-.html>
En el caso de la Plataforma México el Proxy será el medio por el cual la información se transmitirá a diferentes usuarios contando para ello con un sistema de encriptación y seguridad de la información.

<p>Dependencias conectadas a Plataforma México.</p> <p>Usuarios satisfechos con el sistema de Plataforma México.</p> <p>Estaciones de policía con equipamiento tecnológico.</p>	<p>Porcentaje del tiempo en el que el sistema está completamente funcionando en relación al que debería estar a partir de las horas de funcionamiento del sistema en el tiempo evaluado.</p> <p>Porcentaje de dependencias conectadas y en condiciones de operar con PM del total propuestas por el SESNSP a partir del número de sitios operando y el total de la población objetivo.</p> <p>Porcentaje de usuarios que afirman estar satisfechos con el funcionamiento y servicio de PM a partir del número de usuarios que afirman estar satisfechos con el sistema y el número total de usuarios del sistema.</p> <p>Estaciones de policía con el equipamiento tecnológico instalado para poder operar PM a partir del número de estaciones y/o comandancias de policía equipadas tecnológicamente y el número de estaciones y/o comandancias de policías programadas.</p>	<p>funcionamiento del sistema Plataforma México.</p> <p>Reportes de dependencias conectadas al sistema y reporte de los oficios de conexión enviados por el SESNSP.</p> <p>Sitios operando.</p> <p>Encuestas a usuarios del sistema.</p> <p>Equipamiento tecnológico a estaciones y/o comandancias de policía.</p> <p>Reportes formato FORDPP-14 y 15.</p>	<p>funcionamiento. Los responsables de la carga del sistema cumplen con la carga de información.</p> <p>Los usuarios cuentan con la tecnología necesaria para la operación del sistema y las condiciones naturales y sociales permiten el adecuado funcionamiento.</p> <p>Los usuarios cuentan con tecnología necesaria para la operación del sistema y las condiciones naturales y sociales permiten el adecuado funcionamiento.</p> <p>Las obras terminadas de construcción y/o remodelación de las estaciones permiten el equipamiento.</p>
<p>Actividad (acciones y procesos)</p> <p>Proceso de contratación de la obra de construcción y/o rehabilitación de la estación de policía (contratación y ejecución de la obra) verificación de la implementación del equipamiento.</p>	<p>Porcentaje de instalación de licencias para uso de software adquirido a partir de la incorporación de éste a los tres órdenes de gobierno para trabajo en línea.</p>	<p>Instalación de licencias para uso de software adquiridas.</p> <p>Explotación de registro administrativo.</p>	<p>Ejecución de la obra y elaboración del Anexo Técnico.</p> <p>Instalación de licencias solicitadas por los usuarios de PM.</p>

<p>Aplicación de monitoreo preventivo y correctivo.</p>	<p>Porcentaje de fallas corregidas de las fallas reportadas.</p>	<p>Fallas del sistema.</p>	<p>Las entidades cuentan con las condiciones tecnológicas necesarias para establecer la interconexión.</p>
<p>Asistencia a las dependencias para establecer las condiciones tecnológicas para la interconexión.</p>	<p>Porcentaje de visitas realizadas a las dependencias para establecer las condiciones tecnológicas para la interconexión del total programadas.</p>	<p>Reporte de fallas del sistema de PM.</p> <p>Visitas de instalación el sistema realizadas.</p>	<p>Las entidades cuentan con las condiciones tecnológicas necesarias para establecer la interconexión.</p>
<p>Transferencia de conocimientos.</p>	<p>Porcentaje de usuarios del sistema que recibieron transferencia de conocimientos del total de usuarios de PM.</p>	<p>Reporte de instalación y transferencia de conocimiento de la PM.</p>	<p>Las entidades cuentan con las condiciones tecnológicas necesarias para establecer la interconexión.</p>
<p>Mantenimiento a los nodos del sistema de PM.</p>	<p>Porcentaje de nodos con mantenimiento presencial o remoto del total de mantenimientos programados.</p>	<p>Transferencias de conocimiento realizadas.</p> <p>Reporte de instalación y transferencia de conocimiento de PM.</p>	<p>Las entidades cuentan con las condiciones tecnológicas necesarias para establecer la interconexión.</p>
<p>Recepción de soporte técnico en las dependencias conectadas.</p>	<p>Porcentaje de dependencias que solicitan soporte a PM y que son atendidas.</p>	<p>Nodos con mantenimiento.</p> <p>Reporte de mantenimiento de nodos.</p>	<p>Las entidades cuentan con las condiciones tecnológicas necesarias para establecer la interconexión.</p>
<p>Contratos firmados para la instalación de equipamiento con personas físicas o morales</p>	<p>Contratos de instalación de equipamiento firmados.</p>	<p>Reporte de soportes técnicos de PM.</p>	<p>Las condiciones sociales y naturales en las zonas en donde se instala el sistema permiten su adecuado funcionamiento. El satélite utilizado por PM se encuentra funcionando adecuadamente.</p>
<p></p>	<p></p>	<p></p>	<p>Las condiciones físicas de inmuebles y condiciones sociales y</p>

		Contratos firmados. Contratos de equipamiento con terceros.	naturales en las zonas donde se encuentran las estaciones de policía permiten el equipamiento. Cumplimiento del contrato por parte de terceros.
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Coordinación General de la Plataforma México. 2011. "Matriz de marco lógico." Secretaría de Seguridad Pública. México.

Los indicadores del primer apartado, correspondientes al Fin (impacto), responden a dimensiones de eficacia y estrategia a partir de las fuentes y los medios de verificación en cuanto al número de detenidos correspondientes al fuero federal y local, así como al mantenimiento, operación y acceso a los sistemas conectados a la Plataforma México. Sin embargo, no se cuenta con información pública que permita conocer las cifras con las cuales puedan verificarse, así como los supuestos, mismos que, como hemos revisado a lo largo de la investigación con especial detenimiento en los capítulos III y IV, no se cumplen, ya que el aumento de las conductas e indicadores delictivos han aumentado año con año a pesar del incremento presupuestario destinado al ramo de la seguridad, lo que implicaría una mejor infraestructura y uso de los sistemas para el combate al delito, supuestos que, para 2011, no se habían cumplido.

En cuanto al segundo apartado, Propósito (resultados), los indicadores también responden a una dimensión de eficacia y estrategia, aunque, como en el primer caso, no se cuenta con información que permita saber el número total de detenidos que ingresaron al sistema así como el número de servicios atendidos, el total de servicios reportados, y por tanto si la información vertida al sistema está completa y es confiable si no contamos por ejemplo con un cotejo entre denuncias y detenidos, así como saber si se garantiza la asistencia técnica

al sistema permitiendo salvaguardar la operatividad e información vertida en el sistema.

En ambos apartados, aún a pesar de contar con parte de la información a partir de los registros públicos disponibles en el INEGI, no se cuenta con información del sistema Plataforma México que nos permita llevar a cabo un ejercicio comparativo con el objetivo de verificar si se cumple o no con la adecuada utilización del sistema por parte de las dependencias de seguridad que lo operan.

El tercer apartado, correspondiente a Componente (productos y servicios), el primer indicador corresponde a una dimensión de eficacia y gestión en cuanto que atañe al número de auditorías aplicadas a los servidores instalados, información con la que no se cuenta y que permitiría verificar la seguridad física y lógica de los servidores centrales que, como pudimos ver en el capítulo IV, alimentan a los Nits y SubNits interconectados al sistema Plataforma México. El segundo y tercer indicadores, un SUIC funcionando en las dependencias de seguridad pública y Dependencias conectadas a PM, corresponden en ambos casos a una dimensión de eficacia y estrategia en los cuales no se cuenta con información administrativa de la Plataforma México que permita verificar si existen y cuáles son las fallas del sistema, si los responsables de alimentar el sistema cumplen con la alimentación del sistema, así como tener un conocimiento sobre las zonas geográficas en las que se ha instalado, mismas que, como se menciona en el primer apartado del presente capítulo, fueron elegidas siguiendo distintos criterios otorgándoseles recursos públicos provenientes del FASP y el SUBSEMUN.

Esto evidentemente imposibilita conocer cuántas dependencias estarían conectadas a la PM y cuáles de ellas, propuestas por el SESNSP, se encontraban

en condiciones de operación. El cuarto indicador del tercer apartado, corresponde a una dimensión de calidad y gestión la cual no puede ser medida al no contar con valores que nos permitan saber que tan satisfechos o no estaban los usuarios con el sistema, así como si se contaban con todas las herramientas necesarias para la operación del sistema. El quinto indicador, correspondiente a una dimensión de eficiencia y gestión, tampoco permite saber el porcentaje de equipamiento tecnológico suministrado a la PM así como el número de estaciones en donde se encontrara instalado.

El cuarto apartado, correspondiente a Actividad (acciones y procesos), el primer indicador corresponde a una dimensión de eficiencia y gestión en cuanto a la utilización del software informático bajo el cual funciona la PM. En este caso no es posible contar con información técnica que permita conocer a que dependencias, estados y municipios se otorgaron e instalaron estas licencias, así como comprender la terminología interna (reportes formato FORDPP-14 y 15). Los indicadores 2, 3, 4, 5, 6 y 7 corresponden a una dimensión de eficiencia y gestión que si bien, no permite conocer el porcentaje de fallas corregidas frente a las fallas reportadas del sistema, las visitas de inspección para la instalación del sistema, el número de usuarios del sistema, los reportes de mantenimientos de nodos, los registros de soportes técnicos así como los contratos firmados para la instalación de los equipos, si es claro que, como pudimos ver en el capítulo IV, las entidades federativas si cuentan con las condiciones tecnológicas necesarias para establecer una interconexión con la PM.

Después de haber analizado la evaluación de desempeño es importante analizar lo concerniente a la evaluación de Diseño. La SSP reconoce en un documento oficial que “el programa R003 es un programa presupuestario construido bajo la lógica de clasificar asignaciones representativas y

homogéneas pero que no fue construido bajo el método de programas sujetos a reglas de operación, subsidios o desarrollo social.”⁷⁴⁶ Esto como respuesta a la notificación que tanto la SHCP, CONEVAL y SFP hicieran acerca de la incorporación del programa federal 003 Plataforma México al Programa Anual de Evaluación (PAE) 2011. De ahí tal vez la justificación que pudiera merecer la evaluación de tipo cuantitativo a PM. Sin embargo, a pesar de que pudiéramos considerar como cierto lo anterior, el análisis realizado al sistema PM como parte de la evaluación de diseño observa aspectos susceptibles de mejora.

Cuadro 14.

Aspectos susceptibles de mejora al Programa Plataforma México 2011		
Temas	Recomendaciones	Posición Institucional PM
Justificación de la creación y diseño del programa.		
<p>PM no presenta un diagnóstico en el que se establezcan claramente las causas, efectos y características del problema.</p> <p>PM no presenta en un diagnóstico una cuantificación, caracterización o ubicación geográfica de la población que presenta el problema.</p> <p>El programa no presenta una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención.</p>	<p>Se sugiere el diseño de un diagnóstico con un árbol de problemas para presentar en forma más esquematizada la información. Asimismo, se deberá de hacer una descripción más amplia y detallada que la del “Diagnóstico General” sobre las causas, efectos, caracterización y cuantificación del problema, en especial en los ámbitos estatales y municipales.</p> <p>En este que el Programa es el brazo tecnológico del SISP y el CN, se sugiere la elaboración de un diagnóstico conjunto, ya que ambas instituciones persiguen fines y propósitos comunes.</p>	<p>PM tiene claro cuál es el problema que justifica su creación y lo plantea como una situación negativa que puede revertirse.</p> <p>A partir de los documentos de PM se puede establecer que la población con el problema son las dependencias involucradas con la seguridad pública.</p> <p>PM cuenta, en diversos documentos y presentaciones, con una parte importante de la información necesaria para elaborar un diagnóstico con los elementos requeridos por FP, CONEVAL y SHCP.</p> <p>PM se alinea perfectamente con el objetivo 4 del PND en el eje de Estado de Derecho y Seguridad y con el Programa Sectorial de Seguridad Pública.</p>

⁷⁴⁶ Secretaría de Seguridad Pública. 2011. “Programa Anual de Evaluación 2011 (PAE 2011). Posición Institucional. Evaluación de Diseño del Programa: R003 Plataforma México.” México. P. 2.

Población potencial y objetivo.

<p>PM no establece una unidad de medida de su población potencial y objetivo al no tenerlas definidas como tales.</p> <p>PM no tiene una cuantificación de la población potencial u objetivo, tampoco establece una metodología de cuantificación o fuentes de información.</p>	<p>Se sugiere la elaboración de un diagnóstico en el que la definición y caracterización de la población potencial y objetivo se haga en colaboración con el SESNSP, pues el Secretariado Ejecutivo está a cargo de establecer las condiciones para los acuerdos de colaboración con las dependencias de seguridad pública, así como de la administración de la información que se carga en el sistema.</p>	<p>La población potencial y objetivo se puede definir a partir de los documentos oficiales del programa.</p> <p>Dada la naturaleza del Programa, que atiende a dependencias de seguridad pública, la cuantificación y ubicación geográfica de la población potencial debería de ser relativamente fácil de establecer.</p> <p>PM tiene perfectamente identificadas a las dependencias beneficiarias (población atendida) y tiene sistematizada su información.</p> <p>PM cuenta con bases de datos con las características relevantes de todas sus dependencias beneficiarias, entre las que se encuentran las características con las que se cumplen los requisitos técnicos establecidos en los lineamientos para recibir el Programa.</p>
---	---	--

Matriz de indicadores para resultados.

<p>Las metas establecidas para cada indicador son ambiciosas pero posibles, ya que todas están en control del Programa.</p> <p>La MIR de PM no establece un Fin y Propósito con las características establecidas las preguntas correspondientes a la MIR. Por ejemplo: ambos son controlados por los responsables del programa y no hacen referencia a la población objetivo.</p> <p>Los indicadores de Fin y Propósito no son relevantes ni adecuados puesto que hacen referencia a componentes de PM.</p> <p>La redacción de los objetivos de la MIR no va de acuerdo con la Guía para la construcción de la MIR.</p>	<p>Se sugiere que el programa lleve a cabo la investigación requerida para establecer líneas base y metas adecuadas para los nuevos objetivos de Propósito y Fin.</p> <p>Establecer un Fin y Propósito nuevo que vayan de acuerdo con la metodología de diseño de Matriz de indicadores, ya que se considera que los objetivos establecidos a este nivel en la MIR actual dependen directamente del Programa. Asimismo, se sugiere que se modifiquen los indicadores, métodos de cálculos y supuestos para adaptarse a los nuevos objetivos propuestos.</p> <p>Utilizar los indicadores utilizados en la MIR a nivel Fin y Propósito como Componentes adecuando el resumen narrativo, las definiciones y los supuestos de acuerdo con el léxico y la metodología de la MIR. Al mismo tiempo, diseñar componentes que sean suficientes para lograr el Propósito y diseñar</p>	<p>Las fichas técnicas de los indicadores propuestos tienen, en su mayor parte, lógica interna y manejan adecuadamente las unidades de medida.</p> <p>Las metas establecidas para cada indicador son ambiciosas pero posibles ya que todas están en control del programa.</p>
---	--	---

<p>Solamente se presenta un componente y una actividad, los cuales no abarcan los componentes y actividades suficientes para cumplir con el fin y el propósito.</p> <p>Los supuestos establecidos no son pertinentes.</p>	<p>actividades que correspondan a cada uno de los componentes propuestos.</p> <p>Establecer supuestos que sean externos al programa, que representen un riesgo importante y que tengan probabilidad media de ocurrencia.</p>	
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.		
<p>Solamente se presenta un componente y una actividad los cuales no abarcan los componentes y actividades suficientes para cumplir con el fin y el propósito.</p>	<p>Se sugiere la elaboración de metas conjuntas con el SESNSP pues las responsabilidades son tan complementarias que sin uno no funciona el otro.</p>	<p>El programa puede ser complemento de cualquier programa implementado en dependencias federales, estatales y municipales de seguridad pública, pues es una herramienta tecnológica avanzada para combatir y prevenir la delincuencia.</p> <p>PM se complementa con programas como: Desarrollo de instrumentos para la Prevención del Delito, Operación del Registro Público Vehicular, Combate a la delincuencia Organizada, entre otros.</p>

Fuente: Elaboración con datos de Secretaría de Seguridad Pública. 2011. "Programa Anual de Evaluación 2011 (PAE 2011). Posición Institucional. Evaluación de Diseño del Programa: 003 Plataforma México." P. 3; Coordinación General de la Plataforma México. 2011. "Formato del Anexo 5. Metas del programa." Secretaría de Seguridad Pública. México. P. 2-6.

La revisión de la Matriz de marco lógico correspondiente a la evaluación de desempeño y los resultados de la evaluación de diseño y sus anexos, nos permite llevar a cabo dos observaciones que en términos de eficacia pudiera tener el sistema Plataforma México en 2011. Por un lado podemos ver de manera cualitativa, a partir de la posición institucional de PM, que el Programa mantiene, a partir de una lógica interna, un seguimiento de las problemáticas de que pudiera ser objeto Plataforma México así como una clarificación y puntualización sobre la naturaleza del programa, bases de datos, población objetivo y las metas establecidas por los indicadores así como

complementariedades y coincidencias entre programas federales como parte de la operatividad que Plataforma México llevó a cabo.

Cuadro 15.

Complementariedades y coincidencias de Plataforma México con otros programas federales 2011.

Nombre del programa	Propósito	Población objetivo	Tipo de apoyo	Fuentes de información	Justificación
Desarrollo de instrumentos para la Prevención del Delito (SSP-E001)	Reducir la incidencia delictiva.	Personas físicas y morales del sector público y privado.	Despliegue de elementos de seguridad y regulación de la seguridad privada a nivel nacional.	Documentos internos del programa.	El programa utiliza tecnología de la Plataforma México para el registro de sus elementos de seguridad y para llevar a cabo la revisión de antecedentes penales.
Operación del Registro Público Vehicular (SEGOB-R007)	Otorgar seguridad pública y jurídica a los actos que se realicen con vehículos que circulen en territorio nacional mediante la identificación y control vehicular además de brindar servicios de información al público.	Ciudadanía en general y dependencias relacionadas con seguridad pública.	Información sobre vehículos a nivel nacional.	Ley del Registro Público Vehicular y página web del Repuve www.repuve.gob.mx	El programa alimenta la información del REPUBE en Plataforma México para que el cruce de información permita prevenir o combatir el delito que involucre un vehículo.
Administración del Sistema Federal Penitenciario (SSP-E004)	Propiciar en los reos la recuperación de valores éticos, su formación integral y su reintegración a la sociedad una vez cumplida la pena.	Internos.	Programas educativos y de capacitación para el trabajo de los internos, actividades de esparcimiento deportivo y cultural en los CEFERESOS.	Programa Sectorial de Seguridad Pública y Programa Nacional de Seguridad Pública.	PM tiene como una de sus funciones, que resulta complementaria con este Programa: “Desarrollar y actualizar una base de datos que almacene el padrón de expedientes técnicos y jurídicos de internos del fuero federal, así con la base de datos jurídico-criminológico del Sistema de Información Penitenciaria.

Escuela Segura (SEP-S222)	Consolidar las escuelas públicas de educación básica como espacios seguros, libres de violencia, delincuencia y consumo de sustancias adictivas, propicios para la formación integral de los alumnos.	El Programa Escuela Segura (PES) busca atender a todas las escuelas públicas de educación básica y los CAM interesados en promover medidas de seguridad preventivas y estratégicas para la paz y la no violencia en las 32 entidades federativas.	Apoyos técnicos para, entre otras actividades, promover la sistematización de la información derivada de la gestión de la seguridad escolar. También entregan apoyos financieros a nivel nacional.	ROP del programa Escuela Segura.	Escuela segura comparte el Fin de la PM de reducir y combatir la delincuencia, otorgando el apoyo técnico para promover la sistematización de la información de gestión de seguridad. Con esto, la SEP se convierte en una de las dependencias beneficiarias de PM y Escuela Segura se complementa con el programa evaluado.
----------------------------------	---	---	--	----------------------------------	--

Fuente: Elaboración con datos de Coordinación General de la Plataforma México. 2011. "Anexo 7. Complementariedad y coincidencias entre programas federales." Secretaría de Seguridad Pública. México. P.p. 1-2.

Por otro lado, si bien los datos de la Matriz y los anexos significan que si se contaba con información, ésta seguramente se encuentra reservada como parte de la normatividad interna, misma que podría arrojar datos de tipo cuantitativo que permitieran medir el grado de eficiencia que el sistema pudiera haber tenido en 2011. Sin embargo, aún a pesar del diagnóstico que en términos institucionales acerca de la PM pudiera parecer favorable, lo cierto es que, al compararlo empíricamente con los datos presupuestales en la primera parte del presente capítulo, el resultado no es nada alentador en materia de eficiencia para PM.

Evaluación 2012

El último año de la administración de Felipe Calderón se lleva a cabo la Evaluación en materia de Diseño de Plataforma México elaborada por el Grupo de Economistas y Asociados (GEA) como parte del programa Anual de

Evaluación para el ejercicio fiscal 2011 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, con el objetivo de:

[...]evaluar el diseño presupuestario con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados a partir del análisis en cuanto a la justificación de la creación y diseño del programa, identificación y análisis de su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable así como la identificación de posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.”⁷⁴⁷

El documento se divide en cinco apartados: análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa, análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y sectoriales, análisis de la población potencial y objetivo, evaluación y análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales, apartados que analizaremos y explicaremos a continuación.

Cuadro 16.

Diagnóstico de la Justificación para la creación y diseño del programa Plataforma México (2012).	
Plataforma México identifica como problema la falta de interconexión de las entidades federales, estatales y municipales involucradas en la seguridad pública debido al uso de tecnología obsoleta y a prácticas de almacenamiento de información delictiva no homologadas.	Antes de la entrada en operación de la Plataforma México, el gobierno federal había invertido de manera desarticulada en tecnologías de la información y comunicaciones impidiendo la construcción de una plataforma de interconexión nacional para la seguridad pública. Los estados y municipios contaban con infraestructuras mínimas y aisladas que no permitían la interoperabilidad para voz, datos e imágenes, aplicaciones que se potencian con la entrada en operación de la Plataforma México. Un dato importante en relación con el manejo de la información es que ésta se almacenaba en formatos y protocolos diversos lo que producía diversas problemáticas tales como el no estar validada, estar duplicada, errónea o desactualizada por lo que la calidad de la misma era deficiente al contener principalmente datos estadísticos y no de contenido o conocimiento para llevar a cabo un análisis certero en cuanto el combate a la delincuencia. Se establece que se cuenta con 1,262 puntos de interconexión para la seguridad pública.
El programa no cuenta con un árbol de problemas o un documento de diagnóstico en el que se identifique o caracterice plenamente a la población con el problema estableciéndose las	Plataforma México, a través de documentos internos, plantea que el problema lo tienen las dependencias federales, estatales y municipales involucradas con la seguridad pública sin que se considere un plazo establecido para la revisión periódica de la información sobre las necesidades identificadas por el programa. El diagnóstico practicado por PM no cuantifica ni

⁷⁴⁷ GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. “Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México.” México. P. 7.

causas, efectos, características y ubicación territorial de la población y/o dependencias con el problema.	caracteriza a la población que tiene el problema así como aquellos que no contaban con interconexión.
El programa no cuenta con una justificación teórica o práctica para su creación.	<p>PM argumenta que el diseño y creación del programa está dado a partir de numerosos estudios internacionales, tanto teóricos como prácticos que establecen el uso de la tecnología y sistemas de información junto con el desarrollo de estrategias coordinadas para combatir el delito, así como por la participación de diversos académicos y expertos en seguridad pública.</p> <p>PM basa su operación en cuanto a sistemas de información geográfica y tecnológica a través de estudios basados en sistemas como el COMPSTAT⁷⁴⁸ con el objetivo de disminuir las tasas de criminalidad.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. "Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México." México. P.p. 2, 10.

Como podemos ver en el cuadro 16, siguen sin subsanarse las recomendaciones emitidas en diagnósticos anteriores en cuanto a la elaboración de un árbol de problemas que pudiera presentar, de forma más esquematizada, la información ampliando con ello la descripción acerca de las causas, efectos, caracterización y cuantificación del problema que enfrenta la Plataforma México en los tres niveles de gobierno así como una justificación teórica pertinente que ofrezca certeza a la implementación del programa y el uso de los diversos sistemas utilizados para su operación.

⁷⁴⁸El sistema COMPSTAT (Compare Statistics) ofrece un enfoque dinámico para la delincuencia, reducción, calidad de vida, mejora y gestión de personal y recursos, mediante el cual los altos ejecutivos del departamento de policía identifican picos en crímenes usando estadísticas comparativas y abordando esos picos mediante el uso de la aplicación específica. Con este fin, Compstat incluye cuatro componentes generalmente reconocidos: información o inteligencia oportuna y precisa, despliegue rápido de recursos, tácticas efectivas y seguimiento implacable. El componente esencial de COMPSTAT es el análisis científico y el uso de información oportuna y de calidad. La data es recolectada a partir de una variedad de fuentes, incluyendo información generada externa e internamente. La interna incluye aspectos tales como llamados de ayuda, detenciones, entrevistas de calle y reportes de delitos. La externa puede provenir de una variedad de fuentes, incluyendo información que es reunida por diversas agencias de seguridad o penitenciarias, como pueden ser entrevistas, arrestos, e incluso datos brindados por empresas de seguridad privada. El supuesto subyacente es que, sin información precisa, la policía está incapacitada para desarrollar una respuesta efectiva. Uno de los componentes más interesantes del modelo COMPSTAT es el desarrollo de tácticas efectivas basadas en zonas geográficas y no en unidades específicas. En este sistema se procura dar mayor información a todos los involucrados en una zona para que actúen de forma mancomunada.

Nicolás Quinn. 2015. "El sistema COMPSTAT y la policía metropolitana." Observatorio Metropolitano de Seguridad Pública. Buenos Aires, Argentina. P. 3-5.

Cuadro 17

Contribución de la Plataforma México a los objetivos nacionales y sectoriales (2012).	
<p>El propósito de PM es establecer las estrategias para desarrollar sistemas informáticos y metodológicos que proporcionen información de inteligencia a las instituciones de seguridad pública en los tres niveles de gobierno para el combate a la delincuencia.</p> <p>PM contribuye a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 y la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, relacionados con la incorporación de tecnologías de la información y telecomunicaciones para interconectar bases de datos y combatir la delincuencia.</p>	<p>El programa PM se vincula con el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 en el objetivo 4.4. Objetivo sectorial 4: Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.⁷⁴⁹</p> <p>El propósito de PM se encuentra vinculado con el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 el cual estipula en el Objetivo 4. Garantizar un sistema tecnológico de información y telecomunicaciones avanzado que dé soporte a la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, para compartir oportunamente información entre las corporaciones de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno.⁷⁵⁰</p> <p>El propósito de PM se encuentra vinculado con la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia en el Eje 6 Tecnología. Es un desarrollo tecnológico de interconexión y telecomunicaciones para correlacionar todas las redes de las dependencias afines a la seguridad pública, impulsando un proceso de actualización de la red nacional de telecomunicaciones y evolucionando el concepto de cómputo, comunicaciones control y mando (C4), para escalarlo a nodos de interconexión de telecomunicaciones (NIT). Este desarrollo generará enlaces de interoperabilidad que constituirán la Plataforma México. Se trata de un diseño tecnológico único para generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo, que se localicen en bases de datos de acceso común correlacionables.⁷⁵¹</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. "Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México." México. P.p. 3, 11.

Cuadro 18

Cumplimiento del propósito del programa a las siguientes metas de los objetivos del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.		
Indicador	Unidad de medida	Meta 2012
Entidades Federativas conectadas a las bases de datos de la Plataforma México.	Número de Entidades Federativas.	32
Población beneficiada de las bases de datos conectadas a la Plataforma México.	Porcentaje de cobertura de la población nacional.	75%
Integración de las bases de datos de las 32 Entidades Federativas al Sistema único de Información Criminal (SUIC).	Porcentaje de bases de datos integradas de las 32 entidades federativas.	100%

⁷⁴⁹ Este objetivo consiste en conectar y vincular la infraestructura de los sistemas de información y de telecomunicaciones existentes, mediante el equipamiento de las Estaciones Federales de Policía con tecnología de comunicaciones de voz, datos e imágenes. Además se trata de conectar la Red Nacional de Comunicaciones y de modernizar los Centros de Control, Comando, Cómputo y Comunicaciones (C4's), transformándolos en nodos de interconexión de telecomunicaciones, para generar métodos uniformes de actuación, inteligencia policial compartida, información y archivos localizados en bases de datos de acceso común, lo que facilita las investigaciones y operativos conjuntos de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Diario Oficial de la Federación. 2008. "Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012." México.

⁷⁵⁰ Diario Oficial de la Federación. 2009. "Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012." México. Disponible en: http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNSP%202008_2012.pdf

⁷⁵¹ Secretaría de Gobernación. 2013. "Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Eje 6. Tecnología." Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=103c

Estaciones de policía federal equipadas con tecnologías de telecomunicaciones, voz, datos e imágenes.	Porcentaje de estaciones de policía federal equipadas con dicha tecnología.	100%
---	---	------

Fuente: GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. "Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México." México. P.11.

Como podemos ver en el cuadro 18, el programa Plataforma México se mantiene vinculado a los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 y la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Sin embargo, como podemos ver en el cuadro 18, acerca del cumplimiento del propósito del programa PM con los objetivos del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, no sabemos cual es la población que cuenta con el 75% de cobertura, cuál es la población del 25% restante así como los criterios que se siguieron para que sucediera de esa manera.

Cuadro 19

Población Potencial y Objetivo (2012).	
<p>Población potencial. Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.</p>	<p>PM no establece una unidad de medida de su población potencial y objetivo. De acuerdo a su documento estratégico (información reservada) se considera que la población con el problema (potencial) serán las dependencias e instituciones federales, estatales y municipales involucradas con la seguridad pública, por lo que la unidad de medida serán dichas dependencias e instituciones.</p>
<p>Población Objetivo. Población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.</p>	<p>La población objetivo de la PM son aquellas dependencias con las que el SESNSP firme convenios, acuerdos y/o bases de colaboración para establecer la interconexión ya que, de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), sólo el SESNSP tiene ésta atribución.⁷⁵²</p>
<p>Población atendida. Población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.</p>	<p>No hay una metodología de cuantificación de población potencial u objetivo y el programa no dispone de una fuente de información establecida para identificar a su población potencial u objetivo.</p>

⁷⁵² **Artículo 17.-** El Secretariado Ejecutivo es el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación[...]Corresponde al Secretario Ejecutivo del Sistema: Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema.

Diario Oficial de la Federación. 2 de enero de 2009. "Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública." México. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009

Fuente: Elaboración propia con datos de GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. "Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México." México. P.p. 3, 14-17.

Como podemos ver en el cuadro 19, es hasta la evaluación 2012 que se definen los conceptos de población potencial, objetivo y atendida. Si bien la población potencial se refiere a las dependencias e instituciones federales, estatales y municipales encargadas de la seguridad pública, no tenemos la certeza de a cuantas y cuales se refiere en los tres niveles de gobierno, dado el gran número de las mismas, así como los criterios de elegibilidad que se siguieron para tal fin aún a pesar de que el documento indique que en el caso de dependencias federales u otras dependencias públicas o privadas involucradas con la seguridad pública cumplan con el protocolo establecido por el CNI del SESNSP, para las entidades federativas que hayan firmado el Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública y los respectivos anexos técnicos así como para los municipios que cumplieran los criterios de elegibilidad de las reglas de operación del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) y firma del Convenio de Adhesión y sus respectivos anexos teóricos.

Cuadro 20

Padrón de beneficiarios de Plataforma México (2012).

<p>¿Qué es? Entidades federales, estatales o municipales que reciben el programa permitiendo el acceso e instalación de infraestructura y tecnología informática.</p>	<p>Padrón automatizado y actualizado en todo momento, se puede saber en tiempo real quien está usando la interconexión o si ésta deja de funcionar. El programa si cuenta con registros sobre el tipo de apoyo otorgado a cada dependencia beneficiaria, por ejemplo: tipo de equipo instalado y servicios de voz, datos y seguridad, así como los apoyos técnicos y el mantenimiento realizado.</p>
---	---

<p>PM cuenta con bases de datos con las características relevantes de todas sus dependencias beneficiarias, entre las que se encuentran las características con las que se cumplen los requisitos técnicos establecidos en los lineamientos para recibir el programa.</p>	<p>La información que integra la base de datos de entidades beneficiarias es: Tipo de dependencias (Centrales regionales, municipios); Estado y municipio; Responsable de la dependencia (nombre completo, domicilio, teléfono); Pruebas de clientes y marcos; Equipos instalados; Tipo de enlace y ancho de banda actual; Tipo de enlace y ancho de banda migrar; Puntos de conexión (NIT, SubNIT); PM puede saber en tiempo real las estadísticas sobre la utilización e información cargada de cada una de sus interconexiones (NITs y SubNITs).</p> <p>La información de las dependencias se encuentra sistematizada ya que al ser el programa de naturaleza tecnológica la sistematización es parte fundamental de su operación.</p> <p>La depuración y actualización de las bases de datos de las dependencias beneficiarias de PM se lleva a cabo de forma inmediata de acuerdo a los oficios de alta o baja de beneficiarios enviados por el SESNSP. No existe un mecanismo documentado de depuración pues la función del Programa es proveer de infraestructura y tecnología informática y no tiene autorización para dar de alta o de baja a beneficiarios.</p>
<p>Recolección de información. La información que se recolecta en cada dependencia es aquella que pudiera ser relevante para el combate a la delincuencia.</p>	<p>La recolección de la información se lleva a cabo a través de métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo que se implementan en cada una de las dependencias beneficiarias. El SUIC puede interactuar, recibiendo o entregando información, a través de una gran variedad de dispositivos que se conectan a la red: computadoras personales, PDAs, cámaras de video, celulares y especialmente los radios que funcionan como el principal medio de comunicación de los cuerpos de policía interconectándose de éste modo el program con las entidades de todo el país intercambiando información.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. "Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México." México. P.p. 16-17.

De acuerdo con la información del cuadro 20, si bien hay un manejo clasificado de la información, si se aprecia efectividad en cuanto al tipo de apoyo otorgado a cada dependencia beneficiaria así como del procedimiento y temporalidad para la recolección y compartimiento de la información aún a pesar de no conocer cuales son las entidades beneficiarias y si éstas cumplen con las características requeridas para ello, aspectos que nos permitirían tener una certeza de la interconexión de la Plataforma México en los tres niveles de gobierno que permita a la vez medir la efectividad en cuanto al intercambio de información. Como bien lo marca la evaluación, para 2012 "el volumen de consultas al SUIC es muy bajo dada la realidad nacional en materia de combate a la delincuencia y procuración de justicia."⁷⁵³

⁷⁵³ En 2010 se crea el Programa Presupuestal P011 para la operación del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública el cual tiene como fin "proveer información para la operación policial y la procuración de justicia a las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno del país" apoyando económicamente a las distintas áreas del CNI que tienen las funciones y facultades para ejecutar las tareas pertinentes para la ejecución y seguimiento de los objetivos del programa a través de un monitoreo por medio de la Plataforma México.

Llama la atención que la fuente principal de información en la que se basa el informe, específicamente en cuanto al padrón de beneficiarios y la recolección de información es de 2008, lo que hace suponer que para 2012 no se contaba con información actualizada a la consultada. En suma, el programa no dispone de una fuente de información que permita identificar a la población potencial u objetivo puesto que, establecer acuerdos y protocolos de interconexión, acceso y seguridad a la Plataforma México no depende de la misma sino del Centro Nacional de Información (CNI).

Cuadro 21

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR-2012)/Plan Estratégico de la Plataforma México 2007-2012.			
Nivel del Objetivo	Nombre del Indicador	Medios de Verificación	Plan estratégico de la Plataforma México 2007-2012.
Fin: Contribuir a mantener la operación de los sitios que albergan información en Seguridad Pública e incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.	Porcentaje de mantenimiento en el uso de Plataforma México.	Explotación de registros administrativos	Misión de la Plataforma México: Contribuir a la consolidación del Sistema Plataforma México para integrar las tecnologías de la información y volverlas accesibles al profesional de la seguridad pública, con la finalidad de que cuente con todos los elementos de información para el combate al delito mediante el desarrollo e instrumentación de protocolos, metodologías, sistemas y productos tecnológicos que operen en forma homologada en todas las instancias policiales y de procuración de justicia en el país.
Propósito: Dar una adecuada operación de los sistemas a través del soporte técnico a los usuarios que operan en la Plataforma México.	Porcentaje de soporte técnico a los usuarios de la Plataforma México.	Explotación de registros administrativos.	Funciones de Plataforma México: VII. Apoyar a las unidades administrativas en la instrumentación de los sistemas contenidos en el Programa Estratégico Institucional de Desarrollo Informático y de Telecomunicaciones de la Secretaría. IX. Planear, establecer, coordinar y supervisar en el ámbito de su competencia los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de telecomunicaciones y demás equipos y dispositivos especializados de que dispongan las unidades administrativas y los organos administrativos desconcentrados de la Secretaría con relación a la Plataforma México.
Componente: Un Sistema único de Información Criminal (SUIC) instalado, así como de un software para la homologación de la información.	Porcentaje de auditorías aplicadas a grupos de servidores instalados.	Explotación de registros administrativos.	Funciones de Plataforma México: III. Desarrollar y actualizar una base de datos que almacene el padrón de expedientes técnicos y jurídicos de internos del fuero federal, así como con la base de datos jurídico-criminológico del Sistema de Información Penitenciaria. IV. Desarrollar los sistemas que permitan la explotación de la información en materia de prevención del delito y seguridad pública mediante las tecnologías que garanticen la seguridad de la información.

			V. Desarrollar procesos sistematizados para integrar la información generada por los Estados, el D.F. y los municipios que permitan planear las estrategias de seguridad pública y combate al delito.
Actividades: Proceso de contratación de la obra de construcción y/o rehabilitación de la estación de policía (contratación y ejecución de la obra), verificación de la implementación del equipamiento.	Porcentaje de instalación de licencias para uso de software adquiridos.	Explotación de registros administrativos.	VII. Cartera de Proyectos de Plataforma México - IX.2. Dirección General Adjunta de Telecomunicaciones, Ciencia y Tecnología Proyecto 2.1. Conectividad (Etapa 1) – Cambiar la infraestructura de los C-4's a Nodos de Interconexión de Telecomunicaciones de la Plataforma México. La contratación de obra de construcción y/o rehabilitación de estaciones de policía está a cargo de la Policía Federal.
	Porcentaje de equipamiento tecnológico a estaciones y/o comandancias de policía.		

Fuente: Elaboración propia con datos de GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. "Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México." México. P.p. 22-27.

La revisión de la MIR, en el cuadro 21, nos permite analizar una serie de elementos importantes. En primer lugar especifica una sola actividad, y que si bien es necesaria para producir el componente, no resulta suficiente para generarlo, es decir, la actividad hace referencia a las estaciones de policía y no a otras dependencias o a la población objetivo de la Plataforma México a la vez que tampoco especifica la transferencia de conocimiento (capacitación), mantenimiento y apoyo técnico a los usuarios de PM. Por otro lado, la MIR presenta un solo componente en cuanto a la instalación del SUIC y un software para la homologación de la información. Sin embargo, como bien detalla el informe de GEA:

De acuerdo con el reglamento interior de la SSP, a la Coordinación General de Plataforma México le corresponde la entrega de los siguientes componentes: infraestructura tecnológica instalada, con mantenimiento y en operación, sistemas desarrollados y diseñados, manuales diseñados y soporte técnico para los usuarios del sistema.⁷⁵⁴

Lo anterior genera que, al no tener claridad sobre el componente no se tiene claridad sobre el propósito. De hecho, lo que se tiene como propósito, el

⁷⁵⁴ GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. "Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México." México. P. 19.

cual hace referencia únicamente a los usuarios y no a la población objetivo, bien podría ser parte de los componentes al ser sistemas operando adecuadamente, así como el soporte técnico puede ser considerado un componente de servicios. En cuanto al Fin, éste se encuentra bien especificado haciendo referencia en cuanto a la generación de estrategias coordinadas de prevención y combate al delito. Los indicadores de la MIR son correctos, salvo en el caso del Fin, el cual hace referencia al mantenimiento y operación de la PM y no a un objetivo de desarrollo nacional tales como la prevención o el combate al delito. Finalmente los medios de verificación no contienen un nombre que permita verificarlos, esto es, el tipo de registros administrativos para cada nivel (nombre del documento, informe, bases de datos u oficios que contengan información).

Un elemento importante del cuadro es la inclusión de elementos contenidos en el Plan Estratégico de la Plataforma México 20017-2012, documento reservado, el cual nos permite tener una idea clara, aunque limitada, acerca de la misión, funciones y proyectos, documento que no vuelve a estar presente en informes, auditorías y evaluaciones de la Plataforma México hasta la evaluación de 2016.

Cuadro 22

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

<p>PM es un programa presupuestario cuya función es poner a la disposición de las dependencias de gobierno involucradas con seguridad pública la tecnología necesaria para la interconexión y el intercambio de información para combatir la delincuencia. Por lo tanto, las complementariedades del Programa se establecen no solamente con otros Programas presupuestarios, sino también con estrategias y acciones de combate a la delincuencia aunque no fueran catalogadas como programas.</p>	<p>Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB). Es responsable de realizar los convenios correspondientes con las dependencias involucradas con seguridad pública para que tengan acceso a la interconexión, por lo que es un complemento indispensable para el funcionamiento de la Plataforma México.</p> <p>Para la adecuada explotación de PM se requiere que el Centro Nacional de Información (CNI) se encargue de la operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y colabore con la integración de la información.</p> <p>Las policías a nivel federal, estatal y municipal deberán de alimentar las bases de datos del sistema en forma homologada y utilizarlas en sus programas de combate y prevención del delito.</p> <p>La Policía Federal (SSP) es uno de los principales usuarios de PM para el diseño de estrategias coordinadas de combate y prevención del crimen.</p>
---	--

Puesto que la población objetivo de PM son las dependencias involucradas con la seguridad pública, el programa será complementario de cualquier programa, proyecto o estrategia que empleen las dependencias objetivo con el propósito de combatir y/o prevenir el delito.	Programa Desarrollo de Instrumentos para la Prevención del Delito (SSP), alimenta las bases de datos de PM con información sobre los guardias de seguridad. Programa Escuela Segura (SEP), alimenta las bases de PM con reportes de delitos en zonas escolares.
--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. "Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México." México. P.p. 4, 29.

Para 2012, más de 15 dependencias del gobierno federal se encontraban conectadas al sistema, aunque no podemos saber cuáles y si efectivamente tienen relación con la seguridad pública o el combate a la delincuencia, así como los 32 Estados, mismos en los que desconocemos en cuantos municipios y que tipo de conectividad se ha llevado a cabo. Cabe apuntar que a nivel estatal se mantenían en existencia diversos sistemas de información criminal operando de forma paralela (D.F o Nuevo León)⁷⁵⁵ dificultando con ello las operaciones y el funcionamiento integral de PM.

En suma, para 2012, el programa Plataforma México sigue mostrando fallas tales como la falta de un diagnóstico, definiciones de poblaciones potencial y objetivo, justificaciones teóricas o prácticas del programa así como una MIR que cumpla con los lineamientos establecidos.

⁷⁵⁵ GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. "Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México." México. P. 29.

Capítulo V - Segunda parte

Evaluación del programa presupuestario Plataforma México periodo 2013-2016. Trabajo de campo y sistematización de datos.

Evaluación de Consistencia y Resultados 2013

Con la llegada en 2012 de Enrique Peña Nieto a la presidencia de la República, el entramado institucional en materia de seguridad experimenta cambios importantes como la puesta en marcha de la Gendarmería Nacional⁷⁵⁶ así como la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), transfiriendo las tareas que ésta realizaba al mando de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) misma que, a través del Centro Nacional de Información, dependiente de el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), tiene a su cargo el desempeño de las labores correspondientes a la Plataforma México.

La evaluación correspondiente a 2013 se encuentra en el Informe de Actividades 2013 del SESNSP. Éste informe recalca la importancia de generar vínculos entre las autoridades encargadas de la seguridad pública en los tres niveles de gobierno para lo cual el SESNSP funcionaría como la instancia

⁷⁵⁶ El 22 de agosto de 2014 mediante decreto presidencial se crea la Gendarmería Nacional como un cuerpo de seguridad civil como parte de la estrategia de seguridad del presidente Enrique Peña Nieto para el combate a la delincuencia organizada. La Gendarmería buscaba emular el modelo de Francia y Chile integrándose al organigrama como la Séptima División de la Policía Federal.

responsable de llevar a cabo tal coordinación con el fin de proveer seguridad a los ciudadanos desempeñando las siguientes funciones esenciales para su operación:

- Integración de bases de datos y registros nacionales de información de seguridad pública.
- Ministración y supervisión de los fondos y subsidios federales para la seguridad pública.
- Conducción de políticas de prevención del delito y participación ciudadana.
- Coordinación de mecanismos de acreditación y certificación de quienes desempeñen labores de seguridad pública.
- Implementación de medidas y esquemas para el desarrollo de las instituciones policiales y el seguimiento a los acuerdos establecidos en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.⁷⁵⁷

El informe establece que, en lo relativo a la Plataforma México, el Centro Nacional de Información,⁷⁵⁸ como instancia responsable de operar el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, lleva a cabo como parte de sus funciones:

- Actualizar las bases de datos que lo integran.
- Dar seguimiento y evaluar el suministro e intercambio de datos criminalísticos y de personal de seguridad pública.

⁷⁵⁷ Secretaría de Gobernación 2013. “Informe de Actividades 2013. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.” México. P. 7.

⁷⁵⁸ Es la instancia responsable de resguardar y supervisar la actualización de las bases de datos del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública; así como de vigilar que la información que proporciona a la ciudadanía no violente los principios de confidencialidad y reserva. Asimismo, el Centro es responsable de definir las estrategias para satisfacer las necesidades de información y dar cumplimiento a la integración, preservación y protección de la información administrada y sistematizada en materia de seguridad pública. *Ibid.* P. 5.

- Reportar y administrar el estado de los registros nacionales de personal de seguridad pública e información penitenciaria, el informe policial homologado (IPH), el registro de mandamientos judiciales, el registro de vehículos robados y recuperados, información de incidencia delictiva y la Red Nacional de Telecomunicaciones.”⁷⁵⁹

La información contenida en el informe de actividades corresponde al periodo de enero a julio de 2013 siendo lo más significativo, en cuanto al desempeño de la Plataforma México los aspectos que a continuación se analizarán.

Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPS)

Es una base de datos que concentra la información de quienes realizan labores de seguridad pública en el país. Funciona a partir del cotejo de datos que inscribe cada corporación de seguridad pública en el Registro contra la información de nómina que se envía al Centro Nacional de Información.

Para Junio de 2013 Durango, Tabasco, Morelos, Sinaloa, Edo. de México, Zacatecas y Puebla fueron las entidades con altas pendientes acumuladas en un rango entre el -31 y -12%; Chiapas, Nuevo León, Chihuahua, CDMX, Sonora, Coahuila, Baja California Sur, San Luis Potosí, Baja California, Aguascalientes, Jalisco, Hidalgo, Guanajuato, Tamaulipas, Colima, Campeche, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Querétaro contaban con un registro de personal actualizado con un rango de entre -10% y 10%, mientras que Veracruz,

⁷⁵⁹ *Ibid.* P. 8-9.

Guerrero, Michoacán, Nayarit y Yucatán contaban con bajas pendientes acumuladas con rangos de entre 12% y 55%.⁷⁶⁰

Cuadro 23

Evaluaciones a personal de seguridad pública en activo a Julio de 2013.								
Estatal								
Universo		Plantilla activa evaluada		Aprobados	No aprobados	Pendientes de resultado	Pendientes de evaluación	Certificados
Mandos	12,290	8,179	67%	5,921	995	1,263	4,111	1,659
Operativos	279,595	204,538	73%	164,962	19,221	20,355	75,057	41,584
Administrativos	54,301	18,273	34%	12,323	1,748	4,202	36,028	4,032
Total	346,186	230,990	67%	183,206	21,964	25,820	115,196	47,275
Municipal								
Universo		Plantilla activa evaluada		Aprobados	No aprobados	Pendientes de resultado	Pendientes de evaluación	Certificados
Mandos	6,187	3,734	60%	2,237	982	515	2,453	662
Operativos	151,887	105,016	69%	74,444	19,512	11,060	46,871	21,644
Administrativos	11,506	4,342	38%	3,105	479	758	7,164	1,046
Total	169,580	113,092	67%	79,786	20,973	12,333	56,488	23,352
Avance global de evaluaciones								
Universo		Plantilla activa evaluada		Aprobados	No aprobados	Pendientes de resultado	Pendientes de evaluación	Certificados
Total	515,766	344,082	67%	262,992	42,937	38,153	171,684	70,627
				59.99%	8.32%	7.40%	33%	14%

Fuente: Elaboración con datos de Secretaría de Gobernación 2013. "Informe de Actividades 2013. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública." México. P. 30.

De acuerdo con el cuadro 23, de un total de 515,766 elementos se evaluaron 344,082 correspondientes al 67%, siendo de ellos 222,062 estatales

⁷⁶⁰ *Ibid.* P. 9.

y 104,417 municipales. Si bien un promedio de 67% de evaluados es relativamente satisfactorio, resulta interesante revisar que un poco más de la mitad, equivalente a 262,992 elementos, hayan sido aprobados mientras que sólo 70,627 hayan sido certificados lo cual representa a un 14% de la plantilla total evaluada. Estas cifras tampoco dan cuenta de cuanto personal y en que funciones labora como parte de la operatividad de la Plataforma México.

Cuadro 24

Evaluaciones a personal de seguridad pública en centros federales a Julio de 2013.								
Procuraduría General de la República (PGR)								
Universo	Plantilla activa evaluada		Aprobados	No aprobados	Pendientes de resultado	Pendientes de evaluación	Pendientes de evaluación por actualización	Certificados
18,610	18,610	100%	17,540	850	220	0	220	17,108
Comisión Nacional de Seguridad (CNS)								
53,061	53,061	100%	40,684	2,967	9,410	0	5,424	40,588
Instituto Nacional de Migración (INM)								
4,810	3,603	75%	2,190	239	1,174	1,207	186	0
Avance global de evaluaciones								
76,481	75,274	98%	60,414	4,056	10,804	1,207	5,830	57,696
			79%	5%	14%	2%	8%	75%

Fuente: Elaboración con datos de Secretaría de Gobernación 2013. "Informe de Actividades 2013. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública." México. P. 31.

De acuerdo con el cuadro 24, de un universo de 76,481 elementos de los centros federales, se evaluó a 75,2745 servidores lo que corresponde a un 98% del personal evaluado, significando con ello que los elementos activos cuentan con al menos una evaluación de confianza. De éste 98% la PGR y la CNS reportan una evaluación del 100% de su personal mientras que el INM sólo un 65%. Sin bien, exceptuando al INM, son cifras satisfactorias en cuanto a los

altos niveles de aprobación y certificación, mucho más que las que encontramos en el cuadro 23, correspondiente a las evaluaciones estatales y municipales, la cuestión, en cuanto a la Plataforma México, subsiste al no tener certeza de cuanto personal labora operativamente para PM y cuantos de ellos fueron certificados.

Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP)

Hasta 2013, éste registro se encontraba en etapa de consolidación a pesar de haber llevado un trabajo conjunto con Plataforma México y el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, logrando concentrar los datos de todos los centros de reclusión del país. Las dificultades para su consolidación se resumen en: mantener un suministro constante de datos así como el llevar a cabo las revisiones del manejo jurídico y procesal de cada interno.

En este sentido, los estados que manejan un porcentaje de avance en cuanto altas pendientes serán la CDMX, Morelos, Chiapas, Aguascalientes, Nayarit, Tlaxcala, Campeche, Querétaro, Quintana Roo, Guanajuato, Coahuila y Baja California con un rango de del 99% al 90%, le siguen Zacatecas, Nuevo León Hidalgo, Baja California Sur y Tabasco con un rango entre 87% y 82%, Sonora, Sinaloa y Durango con un 76% y 75%, Oaxaca, Guerrero, Tamaulipas, Jalisco, Puebla, Michoacán con un 69% y 61%, Veracruz, Estado de México y Colima con un rango de 54% y 50% y finalmente San Luis Potosí y Yucatán con un 15 y 3% respectivamente. En cuanto al porcentaje de avance de bajas pendientes, la CDMX, Morelos, Chiapas, Aguascalientes, Nayarit, Tlaxcala, Campeche, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Guanajuato, Coahuila y Baja

California tienen un rango de 99% a 90%, Zacatecas, Nuevo León, Hidalgo, Baja California Sur, Sonora, de 87% y 83%, Guerrero, Sinaloa, Durango y Tamaulipas de entre 77% y 71%, Oaxaca, Jalisco, Veracruz, Puebla, y Michoacán de 69% y 61%, Estado de México y Colima de 55% y 50%, mientras que en San Luis Potosí y Veracruz será de 15% y 9% respectivamente.

Informe Policial Homologado (IPH)

El IPH, como herramienta dispuesta por Plataforma México para el acopio de datos policiales, es fundamental para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. El número de informe policiales homologados registrados y suministrados por las entidades federativas y dependencias federales permite analizar la eficiencia de esta herramienta. Cabe aclarar que el informe menciona que el IPH ha sufrido problemas técnicos, dificultando con ello la captura de la información, así como el que muchos de ellos estén en papel sin haberse cargado a la Plataforma México.

Cuadro 25

Número de IPH suministrados por las entidades federativas e instituciones policiales federales Enero-Julio 2013.	
Entidad Federativa	Total
Aguascalientes	18,580
Baja California	21,561
Baja California Sur	12,645
Campeche	9,070
Coahuila	19,019
Colima	62,098
Chiapas	20,206
Chihuahua	42,945
CDMX	68,056
Durango	18,301
Guanajuato	15,611
Guerrero	51,692
Hidalgo	15,392
Jalisco	100,708

Estado de México	75,478
Michoacán	10,591
Morelos	15,899
Nayarit	6,318
Nuevo León	172,666
Oaxaca	21,362
Puebla	31,178
Querétaro	55,762
Quintana Roo	51,143
San Luis Potosí	45,303
Sinaloa	20,835
Sonora	144,972
Tabasco	13,219
Tamaulipas	14,495
Tlaxcala	4,425
Veracruz	18,049
Yucatán	17,823
Zacatecas	7,831
Total	1,203,233
Policía Federal	42,877
PGR	50
Total Nacional	1,246,160

Fuente: Elaboración con datos de Secretaría de Gobernación 2013. "Informe de Actividades 2013. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública." México. P. 12.

Como muestra el cuadro 25, Jalisco, el Estado de México, Nuevo León y Sonora son las entidades con más IPH registrados, llama la atención el bajo desempeño de las demás entidades frente a éstos siendo los más significativos Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas y Campeche así como la PGR con sólo 50 registros. Si bien no contamos con información que nos permita saber el porcentaje esperado de IPH por mes así como de las instituciones policiales por estado que lo lleven a cabo, es evidente que, aún contando sólo con estas cifras, existe un rezago importante en cuanto al suministro de IPH sobre todo en instituciones federales de gran calado e importancia como lo es la PGR.

Red Nacional de Telecomunicaciones

Este punto es fundamental ya que nos permite saber el estado que guardan los servicios de operación y disponibilidad en materia de radiocuminación y transporte de datos, información que se monitorea en coordinación con la Plataforma México.

En cuanto a la Red Nacional de Radiocomunicación, entre enero y junio de 2013 se contaba con una disponibilidad del 94.85%, esto aún a pesar de que el documento menciona que algunas entidades federativas se encontraron por debajo de las metas establecidas. En cuanto a la red de transporte de datos, se observa una disponibilidad, en el mismo periodo, de 99.78% y un uso de los medios (por los cuales fluye y se consultan) del 15.79%.

Lo anterior nos muestra que, aún a pesar de mantener una alta disponibilidad en cuanto a la red de radiocuminación y la disponibilidad de datos, el uso que se hace de éste último es muy baja al respresentar sólo un 15.79% en cuanto a su uso, lo que supone una falla importante en cuanto a la utilización de las herramientas que generan y permiten el intercambio de datos incidiendo con ello de manera directa en el combate a la inseguridad.

Registro Público Vehicular (REPUVE)

Este registro tiene como proósito el concentrar la información a nivel nacional acerca de todos los actos que se relicen en vehículos automoteres dentro del territorio nacional. Hasta 2013 se habían firmado 32 convenios, es decir con todas las entidades federativas, para la implementación del REPUVE,

funcionando en 25 de ellas y teniendo inscritos, a julio de 2013, a 920,088 vehículos de una meta de 1,600,000 representando con un ello un 57%.

Si bien la cifra es alta podemos observar una respuesta tardía al implementación del mismo siendo un programa puesto en operación desde el año 2008. Si comparamos la cifra meta junto al parque vehicular en la base de datos del INEGI, la cual para 2013 arroja un parque vehicular nacional de 36,744,838 vehículos,⁷⁶¹ podemos dar cuenta de la falta de eficiencia que el REPUVE tenía hasta entonces aún a pesar de la Colaboración que la Dirección General de la Plataforma México y la Dirección General de Infraestructura Tecnológica, ambas dependientes de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), llevaban a cabo junto a la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz así como con las entidades federativas y federales para la implementación de mejoras tecnológicas y la implementación de sistemas informáticos para el suministro de la base de datos del REPUVE.

Cabe apuntar que el documento menciona la falta de datos en cuanto al número de registros de mandamientos judiciales vigentes (órdenes de aprehensión, liberación, captura, etc), mismos que debieran aparecer en el sistema Plataforma México y que hasta 2013 las Procuradurías de Justicia no habían entregado al Centro Nacional de Información.

Evaluación de Consistencia y Resultados 2014

En 2014 la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por medio de la Facultad de Economía, lleva a cabo la evaluación de consistencia y

⁷⁶¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2018. "Parque vehicular." Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/vehiculos/>

resultados de la Plataforma México como parte de la revisión para el año fiscal 2013. Uno de los primeros aspectos relevantes es el cambio de clave de la PM de Programa R003 a Programa Presupuestario R903 como parte de la estructura programática del Ramo 04 Gobernación. Esto derivado de la restructuración gubernamental en el terreno de la seguridad a partir de la llegada a la presidencia de en 2012 de Enrique Peña Nieto bajo la cual desaparece la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y remplazada por el Comisionado Nacional de Seguridad (CNS) encargado de las labores de seguridad pública adscrito a la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

A partir de ello PM será operada por el CNS a través de la Unidad de Información para la Seguridad Pública y sus dos direcciones generales, la Dirección General de Plataforma México y la Dirección General de Infraestructura Tecnológica de Seguridad Pública con el objetivo de “administrar y operar la infraestructura tecnológica de la Plataforma México”.⁷⁶² Los usuarios de PM son autorizados por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) a través del Centro Nacional de Información (CNI). Este arreglo institucional produce que la toma de decisiones en materia de planeación y cobertura correspondan al SESNSP y no al CNS lo que genera el no contar con documentos de diagnóstico, planeación, ejecución, seguimiento, transparencia, rendición de cuentas y estrategia de cobertura, así como una cuantificación adecuada acerca de las poblaciones potencial y objetivo. En cuanto a éste último punto, el Anexo 11 correspondiente a la Evaluación de la Cobertura, especifica que la población potencial, objetivo y atendida serán aquellas dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno involucradas con la seguridad pública, lo que como

⁷⁶² Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2014. “Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México.” UNAM. Septiembre. P. 2.

vimos en la revisión de 2013, mantiene la incógnita de quienes y de que tipo las integran. Un dato interesante sobre ello es que “si bien el Programa cuenta con información y cuantificación de su población atendida, esta información está clasificada como reservada. El Programa no cuenta con cuantificación de sus poblaciones potencial u objetivo.”⁷⁶³

Como vimos en el apartado anterior, correspondiente a 2013, no se definen plazos para la revisión y actualización de la PM que pudieran fortalecer su planeación en el corto, mediano y largo plazos. Esto genera que no se conozca el cumplimiento de los objetivos iniciales así como su adecuación y los cambios organizacionales del programa. Sin embargo, la revisión de 2014 no es del todo negativa, como en cada apartado que hemos revisado en el presente capítulo, hemos rescatado información que, aunque segmentada, nos da una idea más clara de la conformación y efectividad y eficiencia que PM pudiera llevar a cabo.

En este sentido, y como podemos ver en el siguiente cuadro, el documento recoge causas y efectos de la PM que se incluyen en su árbol de problemas.

Cuadro 26

Causas y efectos del programa Plataforma México identificados en el árbol de problemas (2013).	
Causas	Efectos
<ul style="list-style-type: none"> · No se registran los eventos ocurridos. · Se carece de infraestructura y herramientas tecnológicas. · Riesgos en bases de datos, aplicaciones y programas. · Las bases de datos no se conectan a nivel federal, estatal y municipal. · No existen reportes de fallas de soportes técnicos en los sitios repetidores. · Deficiente atención a soportes técnicos por personal capacitado. 	<ul style="list-style-type: none"> · Funcionamiento inadecuado de los repetidores del sistema de radiocomunicación. · No se cuenta con los permisos de equipamiento para el intercambio de información de Plataforma México. · No existe disponibilidad en base de datos, aplicaciones y programas. · Se carece de infraestructura tecnológica para conectarse al SUIC. · Deficiencia del ambiente físico para el funcionamiento de la red de radiocomunicación.

⁷⁶³ Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2014. “Anexo 11. Evolución de la cobertura.” UNAM. Septiembre.

No se sustenta con supervisión a los aplicativos de vulnerabilidad de la Secretaría. Deficiente supervisión a los aplicativos de la Secretaría.	El sistema de radiocomunicación federal no contribuye a disminuir los niveles de incidencia delictiva.
--	--

Fuente: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2014. "Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Septiembre. P. 10.

Para la revisión de 2014 PM cuenta ya con una justificación teórica y empírica en estudios internacionales tanto teóricos como prácticos que permiten establecer una relación entre el uso de tecnologías y sistemas de información para la generación de estrategias que permitan un mejor combate a las conductas delictivas, y que sustenta tanto la creación del programa como el tipo de intervención que lleva a cabo, sin embargo, se carece de información que nos permita analizarla. Un aspecto importante y que llama la atención en cuanto a la eficiencia de la PM es que "no se encontró evidencia de que la intervención que realiza el Programa sea más eficaz para atender la problemática que otras alternativas."⁷⁶⁴

El programa PM se encuentra vinculado a objetivos de planeación nacional, como podemos ver en el cuadro 27, con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 y el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018.

Cuadro 27

Objetivos de Planeación Nacional vinculados al programa Plataforma México (2014).

Propósito del programa Plataforma México MIR 2014.	Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.	Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018
Los usuarios en los tres niveles de gobierno disponen y utilizan las	Objetivo 2. Mejorar las condiciones de seguridad y justicia. Estrategia 2.2. Promover la transformación institucional y fortalecer	Meta Nacional. 1. México en Paz.	Se requiere avanzar en un cambio estructural, que permita la fusión de información estratégica, lo cual se logrará con la instalación de cinco

⁷⁶⁴ Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2014. "Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Septiembre. P. 12.

<p>herramientas de Plataforma México para la generación, intercambio y explotación de la información en la prevención y combate al delito.</p>	<p>las capacidades de las fuerzas de seguridad.</p> <p>2.2.3. Generar información y herramientas de comunicación para mejorar la seguridad pública y fortalecer la coordinación nacional e internacional. Establecer los criterios que permitan homologar e integrar bases de datos a nivel nacional con información oportuna y de calidad. Mantener y fortalecer el Sistema Único de Información Criminal. Fortalecer los Sistemas Automatizados de Identificación con el propósito de apoyar la labor de inteligencia policial. Consolidar el Informe Policial Homologado para incorporar de forma clasificada, y bajo un estándar, los resultados de la acción policial de los tres órdenes de gobierno. Promover vínculos de coordinación, cooperación e intercambio de información en materia policial con autoridades e instancias nacionales e internacionales.</p>	<p>Objetivo. 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.</p> <p>Estrategia. 1.3.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.</p> <p>Líneas de acción:</p> <p>Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.</p> <p>Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.</p> <p>Orientar la planeación en seguridad hacia un enfoque de resultados, transparente y sujeto a la rendición de cuentas.</p>	<p>centros regionales de inteligencia, en apoyo a las tareas de seguridad pública de las Entidades Federativas.</p> <p>Se reconoce la necesidad de establecer protocolos de integración de información y documentación de casos para la judicialización de las investigaciones de los delitos en apoyo al ministerio público.</p> <p>A fin de fortalecer las capacidades de actuación e investigación de las policías, es necesario abrir la consulta de los registros y bases de datos nacionales de seguridad pública, como un servicio de información a las instituciones en la materia. Su eficacia como herramienta en el combate a la delincuencia se medirá, no sólo por el número y actualización de sus registros, sino por el uso de la información y sus resultados.</p>
--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia con datos de Diario Oficial de la Federación. 12 de Diciembre de 2013. "Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018." P.p. 35-36. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOE_1212

1
3 Separata(1).pdf; Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2014. "Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Septiembre. P.p. 15-16; Diario Oficial de la Federación. 30 de abril de 2014. "Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018." Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014

A partir de la información analizada es pertinente revisar las complementariedades que el programa Plataforma México tiene con otros programas federales. En este sentido, resulta interesante observar que es hasta la evaluación 2014 que se describe de manera detallada como se ha llevado esto a cabo como lo muestra el cuadro siguiente.

Cuadro 28

Complementariedad del programa Plataforma México con otros Programas Federales (2014).

Nombre del programa/Modalidad/Clave.	Dependencia/Entidad	Propósito	Población objetivo	Tipo de apoyo	Cobertura geográfica	Fuentes de información	Programas federales con los que se complementa	Justificación
E008. Servicios migratorios en fronteras, puertos y aeropuertos.	SEGOB INM	Los usuarios del INM están satisfechos con los servicios migratorios	Usuarios (generalmente migrantes)	Servicios migratorios	Nacional	MIR 2014	P019, R903	Utilizan Plataforma México
E901. Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas y bienes.	SEGOB	Las instituciones públicas federales, así como personas físicas y morales cuentan con servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad.	Instituciones públicas federales así como personas físicas y morales.	Revisión y análisis de las visitas de verificación.	Nacional	MIR 2014, Evaluación de diseño 2011.	Todos los que conforman el sistema de seguridad pública nacional.	Los programas se complementan porque el sistema PM es utilizado para registrar elementos de seguridad y realizar averiguación de antecedentes.
E903. Implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito.	SEGOB	La participación de la Policía Federal disminuye la incidencia delictiva de los delitos de alto impacto.	Toda la población.	Seguridad y evaluaciones de control de confianza.	Nacional	MIR 2014, Evaluación de diseño 2011.	Todos los que conforman el sistema de seguridad pública nacional.	Los programas se complementan porque el sistema PM es utilizado por la Policía Federal para el desarrollo de sus investigaciones..
E904. Administración del sistema federal penitenciario.	SEGOB	Contribuir al proceso estructurado de reinserción social que parte del tratamiento técnico progresivo individualizado derivado de los estudios clínico criminológicos y las evaluaciones periódicas de los internos que dé consistencia a las rutinas de tratamiento y favorezca la evolución del interno.	Penitenciarias federales, presos federales.	Reinserción social.	Nacional	MIR 2014	Todos los que conforman el sistema de seguridad pública nacional.	Utiliza Plataforma México.
U002. Otorgamiento de subsidios en materia de Seguridad Pública a Entidades Federativas, Municipios y el D.F. (SUBSEMUN)	SEGOB	Incrementar los niveles de seguridad y confiabilidad que demanda la ciudadanía mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza conforme a lo establecido en las reglas tercera, inciso C y décima primera de las Reglas de operación para el otorgamiento del Subsidio.	Todos los municipios del país.	Profesionalización.	Nacional	MIR 2014, Evaluación de diseño 2011.	E901, E903, U003, R903.	Se complementan por la actualización y adopción de tecnologías.

U003. Otorgamiento de subsidios para las entidades federativas para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial. (FORTASEG)	SEGOB	Fortalecer a las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial a través de la integración de elementos acreditables, confiables y capacitados.	Entidades federativas que cuenten con determinadas características.	Equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial.	Nacional	MIR 2014	U002, U006, E903, R903.	Son parte de una sola estrategia en materia de Seguridad Pública. Utilizan Plataforma México.
U006. Programa Nacional de Prevención del Delito.	SEGOB	Las entidades federativas, los municipios y las delegaciones del Distrito Federal implementan programas locales para la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana.	Entidades federativas y grupos poblacionales prioritarios.	Capacidades institucionales, programas integrados, participación ciudadana.	Nacional	MIR 2014	U003, U002, S048, S175, R903.	Utiliza Plataforma México.
Programa de Escuela Segura.	SEP	Contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población mediante la mejora del logro educativo de los alumnos en las escuelas públicas de educación básica mediante la gestión de ambientes propicios para el aprendizaje.	Escuelas de educación básica.	Apoys para fortalecer capacidades y mejorar condiciones de convivencia y seguridad escolar.	Nacional	MIR 2014	S048, S175, R903.	Utiliza Plataforma México.

Fuente: Elaboración propia con datos de Miguel Angel González Guadarrama (Coord.) 2014. "Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Septiembre. P. 31.; *Ibid.* "Anexo 7. Complementariedad y Coincidencias entre Programas Federales."

La información del cuadro 28 muestra como se complementa el programa Plataforma México con otros programas federales, lo que nos da una idea de los diversos usuarios de la Administración Pública Federal que se encuentran interconectados, en particular aquellos que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), mismos que no podrían operar de manera eficiente sin PM.

En este sentido, es importante revisar la Matriz de Indicadores 2014 y la manera en que se complementa con la normatividad aplicable al permitirnos revisar aspectos de conectividad, telecomunicaciones, administración y atención de usuarios, administración de la red central, seguimiento de

información, desarrollo y mantenimiento de sistemas y la capacitación de usuarios.

Cuadro 29

Resumen Narrativo de la MIR 2014 junto a la normatividad aplicable de PM y la SEGOB (2014).⁷⁶⁵		
Nivel	Objetivo	Documento normativo/Texto
Fin	Contribuir a lograr un México en paz fortaleciendo los servicios tecnológicos de PM para el intercambio de información confiable y oportuna entre los usuarios de las instancias de seguridad pública de los tres niveles de gobierno para prevenir y combatir al delito.	Manual de organización (PM). Plataforma México tiene como fin el asegurar la capacitación, análisis, procesamiento y explotación de la información de manera oportuna, veraz y contable, garantizando el apoyo tecnológico de punta necesario para el desarrollo de la labor de investigación y de reacción, proporcionando las bases para una articulación coordinada en la prevención y combate del delito en los tres niveles de gobierno.
Propósito	Los usuarios en los tres niveles de gobierno disponen y utilizan las herramientas de PM para la generación, intercambio y explotación de la información en la prevención y combate al delito.	
Componentes	1. Verificación de la conectividad a PM y las condiciones técnicas realizadas de las entidades federativas y municipios estratégicos.	Art. 45 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
	2. Plataforma México cuenta con el sistema de radiocomunicación de la Red Central Federal.	III. Proponer a la Unidad de Información para la Seguridad Pública los lineamientos técnicos que deban observarse para garantizar una conectividad acorde con los parámetros de Plataforma México y coordinar su aplicación.
	3. Base de datos del Sistema de la Plataforma México con medidas de seguridad atendidas.	
Actividades	1.1. Gestión de acuerdos que permitan realizar la verificación directa de los puntos de conexión y condiciones técnicas en entidades federativas y municipios estratégicos. 2.1. Monitoreo de Rendimiento de las Bases de datos Apolo y Atlas en los sistemas de Plataforma México. 3.1. Auditorías a los mecanismos de Seguridad Informática.	Art. 46 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. XIX. Planear, establecer, coordinar y verificar los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de los sistemas tecnológicos utilizados en funciones de seguridad pública de que dispongan las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados.

⁷⁶⁵ Para una revisión más amplia de la MIR 2014 revisar el Anexo 5: Indicadores y Anexo 6: Metas de programa en: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2014. "Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Septiembre.

Fuente: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2014. "Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Septiembre. P.p. 21-22.

Los elementos que se encuentran en el resumen narrativo del cuadro 29 permiten a los usuarios de la PM generar, procesar, almacenar, intercambiar y explotar información en la prevención y combate al delito. Un aspecto muy interesante y relativo de la revisión de la evaluación 2014 es la relativa al rubro de el ejercicio del gasto público del programa Plataforma México. En la primera parte del capítulo se llevó a cabo una revisión del gasto desde su creación hasta 2017, sin embargo las revisiones de auditorías y evaluaciones en la segunda parte del capítulo integran sólo en 2013 y 2016 datos acerca del ejercicio del gasto por lo cual es importante su revisión.

Cuadro 30

Gastos desglosados del programa Plataforma México (2013).

Unidad Responsable	Capítulo 1000 (Servicios Personales)	Capítulo 2000 (Materiales y Suministros)	Capítulo 3000 (Servicios Generales)	Capítulo 5000 (Bienes muebles, inmuebles, intangibles)	Presupuesto Modificado 2013 (pesos)	Presupuesto Ejercido 2013 (pesos)	Presupuesto Original 2013 (pesos)
Unidad de Información para la Seguridad Pública	571,297.62	28,088.05	145,185.31	0	745,026.08	744,570.98	X
Dirección General de Plataforma México	473,547.08	X	478,824,431.20	60,000,000.00	539,338,273.68	539,297,978.28	X
Dirección General de Infraestructura Tecnológica de Seguridad Pública	456,295.64	11,267.62	11,173.27	0	478,765.64	478,736.53	X
Coordinación General de la							

Plataforma México.	122,919,880.17	15,709.28	24,613,573.82	0	147,572,820.35	147,549,163.27	X
Total.	124,421,020.51	55,064.95	503,594,363.60	60,000,000.00	688,134,885.75	688,070,449.06	865,773,869.00

Fuente: Elaboración propia con datos de Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2014. "Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Septiembre. P.p. 61-62; *Ibid.* Anexo 14. Gastos Desglosados del Programa.

Del análisis de las cifras expuestas en el cuadro 30 se desprenden varios elementos, entre ellos podemos darnos cuenta de la disminución entre el presupuesto original y el presupuesto ejercido como adecuación presupuestaria durante el ejercicio del gasto para cumplir de mejor manera los objetivos del programa, sin embargo no hay referencias a razones, beneficios o fundamentos de todo tipo (técnicos, financieros, etc) que expliquen dicho cambio. Si comparamos estas cifras con los índices de criminalidad de la primera parte del presente capítulo podemos darnos cuenta que, tanto el aumento como la disminución en el ejercicio del presupuesto no inciden en la disminución de la criminalidad. Otro aspecto es que el presupuesto expuesto en el cuadro fue aprobado como parte del presupuesto de la SSP (administración Calderonista) y no como parte de la SEGOB, como finalmente fue ejercido, así como el que aparezca la Coordinación General de la Plataforma México misma que desaparece con la llegada al poder de la administración de Peña Nieto.

En este mismo sentido también es importante revisar el avance de los indicadores respecto a sus metas para medir la eficacia del programa en el siguiente cuadro.

Cuadro 31

Avance de los indicadores del programa Plataforma México Respecto sus Metas (2013).

Nivel del Objetivo	Nombre del Indicador	Frecuencia de Medición	Meta 2013	Valor Alcanzado 2013	Avance (%)	Justificación
Fin	Porcentaje de disponibilidad de infraestructura de cómputo	Semestral	8,744	8,744	100	Se cumple con la estrategia de arquitectura orientada a servicios enfocados a brindar apoyo a los procesos institucionales en el ámbito de seguridad nacional. Durante el periodo de enero a diciembre se obtuvo el 100% de avance físico, lo que equivale en números a 8,744 horas de disponibilidad.
Propósito	Porcentaje de disponibilidad de los sitios repetidores del sistema de radiocomunicación	Semestral	83,520	83,520	100	Se reporta la disponibilidad de sitios de repetición a través de monitoreo y enlace de la Red Central Federal, la medición se determina con base en la proporción de horas en que están disponibles los sitios de repetidores en el sistema de radiocomunicación, los cuales se reportan a los administradores de la red para actuar en consecuencia.
Componente 1	Porcentaje de recomendaciones emitidas, producto de vulnerabilidades a la base de datos de la Comisión Nacional de Seguridad	Trimestral	100%	100%	100	Del resultado al análisis del código, dinámico y estático a las aplicaciones se encuentran diversos tipos de vulnerabilidades, mismos que se atendieron conforme a los resultados del análisis.
Actividad 1	Porcentaje de fallas atendidas con el soporte técnico en los sitios repetidores de radiotelecomunicación	Trimestral	4	6	150	Durante el periodo enero a diciembre se dio atención a seis sitios de repetición en los cuales se dio atención y solución a los servicios que brinda la Red Central Federal de Radiocomunicaciones.
Actividad 2	Auditorías aplicadas a grupos de servidores instalados en el Sistema Plataforma México	Trimestral	100%	100%	100	Durante el periodo enero-diciembre se realizaron 431 auditorías.

Fuente: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2014. Anexo 15. Avance de los Indicadores Respecto a sus Metas.

De acuerdo a la información del cuadro 31, se cumplen las metas de disponibilidad de la infraestructura de cómputo, sitios repetidores del sistema de radiocomunicación, atención a las recomendaciones emitidas en cuanto a las vulnerabilidades de que pudiera ser objeto la base de datos de la CNS, las fallas atendidas de los sitios de repetición de radiotelecomunicación así como la aplicación de auditorías a grupos de servidores instalados en el Sistema Plataforma México.

Un aspecto importante que arroja el documento es el hecho de que el programa PM genera y recolecta información suficiente y adecuada permitiéndole monitorear sus resultados y los de otros programas en materia de Seguridad Pública, información que por su naturaleza es de carácter reservada.

[...]el programa recolecta información que permite monitorear si desempeño de manera oportuna pues se hace de manera inmediata, es confiable, ya que el sistema donde se registra cuenta con protocolos de validación, está sistematizada pues la información se encuentra en bases de datos y disponible en un sistema informático; es pertinente respecto de su gestión ya que permite contar con información para calcular y reportar los indicadores de los Componentes y Actividades pues existen esquemas de recopilación de información sobre el desempeño propio del sistema, su funcionamiento, y está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente pues contiene los datos más recientes de acuerdo con la periodicidad definida para el tipo de información.⁷⁶⁶

De la información presentada en este apartado encontramos que es hasta 2014 que se comienza a esclarecer la eficiencia de la PM, se despejan dudas que se mantenían hasta 2013 en cuanto a población objetivo, usuarios (aunque se detecta que PM no cuenta con una estrategia de cobertura documentada), complementariedades con otros programas, presupuesto, ejercicio del gasto o aspectos normativos (los manuales de organización y procedimientos se

⁷⁶⁶ Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2014. "Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Septiembre. P. 43.

encuentran desactualizados, los documentos normativos no experimentaron cambios sustantivos de 2011 a 2013 que permitan agilizar los procesos de apoyos a los solicitantes) que nos permiten entender mejor el funcionamiento de la PM. La revisión de 2014 marca un punto de inflexión en la revisión de la PM ya que proporciona información importante (como el saber que los sistemas son confiables y adecuados y que el programa cumple con sus metas, no así con sus objetivos) que nos permite llevar a cabo un análisis apropiado acerca de la eficiencia del programa aunque subsista una falta de información que nos permita ampliar el análisis en cuanto al mismo.

Evaluación en materia de diseño 2016

La Facultad de Economía de la UNAM, al igual que en 2014 fue la encargada de llevar a cabo la Evaluación en materia de diseño del Programa R903 Plataforma México (PM) en cumplimiento al Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016.

La evaluación 2016 destaca a PM como un programa mejor estructurado en cuanto a su diseño y planeación al implementar las recomendaciones enmarcadas en evaluaciones y auditorías anteriores, aspectos en los que nos centraremos. La evaluación se divide en cinco apartados correspondientes a:

- Justificación de la creación y del diseño del programa.
- Contribución del Programa presupuestario a las Cinco Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y de los programas derivados de éste.
- Análisis de las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.
- Matriz de Indicadores para Resultados.

- Complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestarios de la administración pública federal.

Antes de analizar los cinco apartados anteriores es importante estudiar la diferencia entre *Programa Presupuestario R903 Plataforma México* y *Sistema de Información Plataforma México* como uno de los primeros puntos a distinguir en la evaluación en donde:

- El Pp R903 “Plataforma México.” es una categoría programática que vincula la ejecución del gasto asociado al mantenimiento y desarrollo de la solución tecnológica que habilita los procesos del Sistema de Información del Estado Mexicano denominado Plataforma México, con su objetivo específico y con la planeación nacional.
- El sistema de información “Plataforma México” es la herramienta de información del Estado Mexicano para apoyar la actuación de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del país, logrando vincular los diferentes sistemas de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, propiciando la interoperabilidad e intercambio de información a fin de enfrentar eficazmente a la delincuencia y prevenir el delito, contando actualmente con más de 100 bases de datos y más de 60 sistemas de información.⁷⁶⁷

Esto es, el ser clasificado como programa presupuestario (Pp) permite que los recursos financieros se transformen en servicios tangibles y disponibles a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia en los tres niveles de gobierno interconetados a la Plataforma México que permitan llevar a cabo procesos de operatividad en cuanto a la prevención y combate al delito,

⁷⁶⁷ Comisionado Nacional de Seguridad. 2017. “Documento de opinión. Evaluación en materia de diseño del Programa R903 Plataforma México.” Unidad de Información para la Seguridad Pública. México. Abril. P. 2.

mientras que el sistema de información serán las herramientas (distintas aplicaciones de la PM tales como el Informe Policial Homologado, Kárdex Policial, dactiloscopia, reconocimiento facial, reconocimiento de patrones, procesos de georeferenciación, registros vehiculares, registros penales, registros de armas, registro de instituciones de seguridad privada, entre otros) con las que cuenta la PM que permiten el intercambio de información entre las instituciones de seguridad pública a través de la interoperatividad en los tres niveles de gobierno, siendo el responsable del programa la Unidad de Información para la Seguridad Pública a través de sus direcciones generales, Dirección General de Plataforma México y la Dirección General de Infraestructura Tecnológica de Seguridad Pública.

Justificación de la Creación y Diseño del Programa

Para 2016 el programa cuenta con documentos, de planeación estratégica y de diagnóstico, siendo denominado el primero como “Programa Estratégico del Programa Presupuestario R903 Plataforma México, mientras que el segundo será “Elementos mínimos a considerar en la elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos” así como un Árbol de Problemas 2016 del Pp R903.⁷⁶⁸ Si bien estos documentos son de carácter reservado, la evaluación menciona que en ellos se plantea el problema o necesidad que busca resolver la PM así como la cuantificación y características de la población o áreas que presentan el problema o necesidad, no especifican la ubicación territorial de la población o

⁷⁶⁸ Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. “Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México.” UNAM. Agosto. P. 8.

áreas que requieran la intervención aunque se menciona que la la ubicación será en todo el territorio nacional.

El siguiente cuadro muestra las principales causas y efectos del problema que pretende resolver PM las cuales están incluidas en el Árbol de Problemas 2016.

Cuadro 32

Causas y efectos de los problemas experimentados por la PM (2016).	
Causas	Efectos
Sistemas de información y herramientas complejos. <ul style="list-style-type: none"> - Desactualización y/o falta de sistemas informáticos. - Información desactualizada y sin calidad en las bases de datos de la Plataforma México. - Seguimiento inadecuado en la implementación de los sistemas informáticos de la Plataforma México - Desactualización de equipos de seguridad de la información y telecomunicaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de información de seguridad pública oportuna y de calidad. - Falta de mejora e innovación tecnológica.
Interrupción operativa de la infraestructura de la Plataforma México. <ul style="list-style-type: none"> - Desactualización de equipos de seguridad de la información y telecomunicaciones. - Planeación inadecuada para realizar los mantenimientos preventivos y correctivos a la infraestructura tecnológica de la Plataforma México. - Gestión Inadecuada de las capacidades tecnológicas que soportan la operación de los sistemas de la Plataforma. - Infraestructura tecnológica local desactualizada y deficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de Información de seguridad pública oportuna y de calidad. - Escasa coordinación entre las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.
Baja difusión de políticas y lineamientos de operación aplicables. <ul style="list-style-type: none"> - Desactualización de políticas y lineamientos de operación aplicables a los tres órdenes de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento de los servicios ofrecidos por la Plataforma México.
Inducción y atención deficiente a usuarios de la Plataforma México. <ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento de capacitación a usuarios de la Plataform México. - Asesoría Técnica y administración de usuarios deficiente con elevados tiempos de atención. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de mejora e innovación tecnológica. - Falta de información de seguridad pública oportuna y de calidad. - Desconocimiento de los servicios ofrecidos por la Plataforma México.

Fuente: Elaboración con datos de Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. "Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Agosto. P. 11; Comisionado Nacional de Seguridad. 2017. "Documento de opinión. Evaluación en materia de diseño del Programa R903 Plataforma México." Unidad de Información para la Seguridad Pública. México. Abril. P. 3.

De acuerdo a la información del cuadro 32, las causas y efectos son consistentes con los establecidos en los documentos de diagnóstico y planeación de la Plataforma México. Es interesante que ésta información, aunque limitada, sea pública y que permita una aproximación de las deficiencias que como sistema de información experimenta el programa sobre todo en cuanto a la normatividad y operación de la Plataforma con especial énfasis en la falta de capacitación de los usuarios, que como bien permite inferir el documento, es a nivel nacional y a partir de ello se verá limitada la explotación de los recursos de la PM en cuanto al combate a la delincuencia en los tres niveles de gobierno.

Para 2016 PM cuenta ya con una justificación teórica y empírica documentada consistente con el tipo del problema y necesidad, así como de intervenciones o acciones que deban llevarse a cabo en la población objetivo o áreas de enfoque. Entre los documentos que sustentan lo anterior se encuentran, por la parte teórica o empírica, documentos de planeación nacional como el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, documentos de investigación tales como *Crime is down in New York City, blame the Police* y *Geographic information systems and their effects on police efficacy*,⁷⁶⁹ mientras que por la parte normativa y operativa se encuentran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el

⁷⁶⁹ Estos dos últimos documentos presentan, de acuerdo a la evaluación, efectos positivos atribuibles a las acciones realizadas de cara a la población o área de enfoque en cuanto que la eficacia de las instituciones de seguridad pública mejora con el adecuado uso de la información y que la utilidad de los sistemas de información se ve influenciada por la dirección del sistema, la calidad del hardware y software y la habilidad de los analistas (usuarios) y la cooperación intra e interinstitucional.

Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. "Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Agosto. P. 13.

Reglamento del SESNSP, los Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, los Convenios de Colaboración entre las diferentes entidades federativas y los lineamientos y manuales de operación diversos, entre otros.⁷⁷⁰

Contribución del Programa Presupuestario para las Cinco Metas Nacionales

El Pp R903 establece relación con los objetivos de el Programa Sectorial de Gobernación (PSG) 2013-2018 así como con los objetivos a nivel de Fin en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) 2016, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 33

Conceptos comunes entre el fin y los objetivos del PSG 2013-2018 y la MIR 2016 del Pp R903 .

Objetivo a nivel de Fin de la MIR 2016 del Pp R903.	Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el uso de la infraestructura tecnológica para la integración, intercambio y explotación de información en materia de seguridad pública.
Objetivo 2 del PSG	Mejorar las condiciones de seguridad y justicia.
Indicador 1 del Fin de la MIR 2016 del Pp R903.	Tasa de delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes.
Indicador 1 del Objetivo 2 del PSG.	Tasa de delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes.

Fuente: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. "Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Agosto. P.p. 14-15.

Si bien no hemos encontrado en el desarrollo del presente capítulo una relación directa entre el uso de las herramientas tecnológicas y la disminución de los

⁷⁷⁰ Para 2016 se encontraban en proceso de aprobación manuales de organización específicos así como la actualización de documentos normativos (acuerdos, lineamientos, manuales).

Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. "Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Agosto. P. 12-13.

índices delictivos, es indudable que la utilización de las herramientas de la PM, en la figura del SUIC, puede contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia en los tres niveles de gobierno.

El Pp R903 también se vincula a las estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 34

Vinculación del Pp R903 con la Meta Nacional I. del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.	
Meta Nacional	I. México en Paz.
Objetivo 2 de la Meta Nacional I.	1.2. Garantizar la Seguridad Nacional.
Estrategia 1 del Objetivo 1.2. de la Meta Nacional.	1.2.1. Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
Líneas de Acción.	<p>Impulsar la creación de instancias de coordinación interinstitucional para la generación de estudios, investigaciones y proyectos que den sustento a la definición de la Política General de Seguridad Nacional.</p> <p>Promover esquemas de coordinación y cooperación nacional e internacional que permitan un cumplimiento eficaz de las tareas de Seguridad Nacional.</p> <p>Impulsar el desarrollo del marco jurídico en materia de Seguridad Nacional.</p> <p>Fortalecer a la inteligencia civil como un órgano de fusión de las inteligencias especializadas del Estado Mexicano.</p>
Estrategia 2 del Objetivo 1.2 de la Meta Nacional.	1.2.2. Preservar la paz, independencia y soberanía de la nación.
Líneas de acción.	<p>Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior.</p> <p>Desarrollar operaciones coordinadas en los puntos neurálgicos del país en coadyuvancia con las fuerzas policiacas cuando el mando supremo lo ordene.</p> <p>Coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la total consolidación y reestructuración de las policías.</p>
Estrategia 3 del Objetivo 1.2 de la Meta Nacional.	1.2. Fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.
Líneas de acción.	Integrar una agenda de Seguridad Nacional que identifique las amenazas y riesgos de carácter nacional e internacional que pretendan atentar en contra de los objetivos e intereses nacionales

	<p>estratégicos así como generar los esquemas estratégicos de prevención y de reacción con base en sus causas estructurales.</p> <p>Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal, así como las capacidades legítimas de las autoridades federales civiles y militares en labores de inteligencia.</p> <p>Diseñar y operar un Sistema Nacional de Inteligencia Civil que permita contar oportunamente con información para la producción eficiente y oportuna de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional.</p> <p>Promover con las instancias de la Administración Pública Federal y las Fuerzas Armadas una doctrina de inteligencia que unifique los procedimientos de inteligencia de las instancias de Seguridad Nacional del Estado Mexicano.</p>
Objetivo 3 de la Meta Nacional I.	1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.
Estrategia 1 del Objetivo 1.3 de la Meta Nacional.	1.3.1 Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
Líneas de acción.	<p>Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia.</p> <p>Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos.</p> <p>Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas mediante el diseño de una estrategia que contemple la seguridad de los habitantes de las zonas en que existe delincuencia organizada.</p>
Estrategia 2 del Objetivo 1.3 de la Meta Nacional.	1.3.2 Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad.
Líneas de acción.	<p>Establecer una coordinación efectiva entre instancias y órdenes de gobierno en materia de seguridad.</p> <p>Generar información y comunicaciones oportunas y de calidad para mejorar la seguridad.</p>
Objetivo 4 de la Meta Nacional I.	1.4 Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.
Estrategia 1 del Objetivo 1.4 de la Meta Nacional.	1.4.1 Abatir la impunidad.
Líneas de acción.	<p>Consolidar los procesos de formación, capacitación, actualización, especialización y desarrollo de los agentes del Ministerio Público Federal.</p> <p>Implantar un Nuevo Modelo de Operación Institucional en seguridad pública y procuración de justicia que genere mayor capacidad de probar los delitos.</p> <p>Implementar un sistema de información institucional único que permita la integración de las diferentes bases de datos existentes.</p>
Estrategia 2 del Objetivo 1.4 de la Meta Nacional.	1.4.2 Lograr una procuración de justicia efectiva.

Líneas de acción.	<p>Establecer un programa en materia de desarrollo tecnológico que dote de infraestructura de vanguardia a la Procuraduría General de la República.</p> <p>Mejorar la calidad de la investigación de hechos delictivos para generar evidencias sólidas que, a su vez, cuenten con soporte científico y sustento legal.</p>
--------------------------	--

Fuente: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. "Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Agosto. P.p. 16-20.

Es importante analizar la vinculación que el Pp R903 tiene con el PND 2013-2018 acerca de aspectos de Seguridad Nacional ya que Plataforma México fue elaborado con el fin de servir como apoyo a las labores de investigación para la seguridad pública, sin embargo, aspectos de ésta última, así como el desarrollo operativo y de investigación, tienen que ver necesariamente con cuestiones de seguridad nacional, seguridad interior y la intervención en materia operativa y de inteligencia con las Fuerzas Armadas. Por tanto, es de relevancia se mencionen estos aspectos en la información del cuadro 34 ya que reconoce el papel que la PM juega en esta ecuación. Es por ello que durante el desarrollo de la tesis nos hemos referido a la PM como un sistema de información e inteligencia que permita un mejor desarrollo de las condiciones de seguridad en los tres niveles de gobierno sin acotarlo necesariamente con aspectos de seguridad pública como originalmente fue concebido el programa.

• **Análisis de las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo**

La evaluación 2016 considera a la población potencial o área de enfoque potencial a la población o área de enfoque total que se tenga planeado atender y que cumpla los los criterios de elegibilidad para el ejercicio de acciones que presenten necesidades y/o problemas que justifiquen la existencia del Pp R903 y que se vean beneficiados por el mismo. De acuerdo al documento, se cuenta con una normatividad definida que permite conocer la medida, cuantificación,

metodología para su cuantificación y fuentes de información que permitan definir las poblaciones o áreas de enfoque del Pp R903 y que se encuentran en el documento llamado Programa Estratégico del Programa Presupuestario R903 “Plataforma México.” Si bien este documento es reservado menciona que se cuenta con información acerca del aumento de usuarios a través de una periodicidad anual, el número promedio de consultas realizadas y el porcentaje de servicios otorgados que los usuarios consideran aceptable, ambos de forma semestral, así como el porcentaje de usuarios capacitados de forma trimestral.

Como podemos ver en los cuadros 35, 36 y 37, la evaluación arroja datos interesantes para su análisis acerca de la población potencial, la cual, para el año 2016, es de 848,568 personas activas que pudieran requerir los servicios de Plataforma México. Esta población estará conformada por aquel personal que figura en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, el cual consta de 574,291 personas, mientras que el restante lo conformarán personal de la secretaría de Marina, Defensa Nacional y Gobernación conformado por 272,277 personas. En cuanto a la población objetivo ésta será de 20,000 personas. En todos los casos descritos se trata de personal en activo en instituciones de seguridad pública, procuración de justicia, sistema penitenciario y fuerzas armadas en los tres niveles de gobierno.

Cuadro 35

Población Potencial y tipo de personal beneficiario del Pp R903 Plataforma México.						
Institución	Administrativo	Operativo	Ministerio Público	Perito	Policía Ministerial	Total
Secretaría de Seguridad Pública o Consejo Estatal de Seguridad y Prevención y Readaptación Social	38,388	244,159				282,547

Secretaría de Seguridad Pública Municipal	10,988	136,410				147,408
Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General del Estado	30,472		11,231	6,094	25,327	73,124
Total Federal	15,517	55,695				345,489
Subtotal Instituciones	15,517	55,695				71,212
Comisión Nacional de Seguridad (CNS)	1,120					1,120
Instituto Nacional de Migración (INAMI)	2,280	3,876				6,156
Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS)	8,314	3,381				11,695
Procuraduría General de la República (PGR)		8,597				8,597
Policía Federal (PF)	3,332	35,420				38,752
Protección Federal	471	4,421				4,892
Subtotal Secretarías de Estado						274,277
Secretaría de Gobernación (SEGOB)						3,618
Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)						212,916
Secretaría de Marina (SEMAR)						57,743
Total						848,568

Fuente: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. "Anexo 2. Metodología para la cuantificación de las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo. Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Agosto. P.p. 61-62.

Cuadro 36

Población Objetivo beneficiaria del Pp R903 Plataforma México.

Institución	Total
Total Local	11,431
Secretaría de Seguridad Pública o Consejo Estatal de Seguridad y Prevención y Readaptación Social	6,027
Secretaría de Seguridad Pública Municipal	3,162
Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General del Estado	2,242
Total Federal	8,569
Subtotal Instituciones	6,381
CNS	319
INAMI	45
OADPRS	1,109
PGR	1,539
PF	3,292
Protección Federal	77
Subtotal Secretarías de Estado	2,188
SEGOB	1,003
SEDENA	1,036
SEMAR	149
Total	20,000

Fuente: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. “ Anexo 2. Metodología para la cuantificación de las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo. Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México.” UNAM. Agosto. P. 62.

Cuadro 37

Población Atendida por el Pp R903 Plataforma México.	
Total Local	7,642
Secretaría de Seguridad Pública o Consejo Estatal de Seguridad y Prevención y Readaptación Social	4,029
Secretaría de Seguridad Pública Municipal	2,114
Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General del Estado	1,499
Total Federal	5,726
Subtotal Instituciones	4,263
CNS	213
INAMI	30
OADPRS	741
PGR	1,028
Policía Federal	2,200
Protección Federal	51
Subtotal Secretarías de Estado	1,463
SEGOB	670
SEDENA	693
SEMAR	100
Total	13,368

Fuente: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. "Anexo 2. Metodología para la cuantificación de las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo. Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Agosto. P.p. 63-64.

Resulta interesante el advertir estas cifras pues permiten conocer en que áreas se encuentra adscrito el personal institucional encargado de la seguridad teniendo con ello un acercamiento cuantitativo que nos permita observar la eficacia que Plataforma México pueda tener en cuanto a la población potencial,

objetivo y atendida que para 2016 requerían y hacían uso de la PM. Ello a pesar de la falta de elementos, tales como la ubicación geográfica o las entidades en los tres niveles de gobierno en los que esto se lleva a cabo, para la generación de un mejor análisis.

Matriz de Indicadores para Resultados

La MIR del Pp R903 Plataforma México 2016 se encuentra completa y sustentada normativamente logrando secuencias lógicas tanto vertical como horizontalmente. Esto como resultado de las adecuaciones llevadas a cabo producto de las recomendaciones vertidas en las auditorías y evaluaciones anteriores. La MIR se encuentra conformada por cuatro apartados: Fin, Propósito, dos Componentes y seis Actividades. En el siguiente cuadro podremos ver el nivel y resumen narrativo de la MIR 2016 así como el documento normativo que lo soporta.⁷⁷¹

Cuadro 38

Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) 2016 Pp R903 Plataforma México	
Nivel/Resumen narrativo de la MIR 2016	Documento normativo
<p>Fin Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el uso de la infraestructura tecnológica para la integración, intercambio y explotación de información en materia de seguridad pública.</p>	<p>Especificado como primer objetivo del Programa Estratégico del Pp R903 (página 22 del documento normativo).</p>
<p>Propósito Las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de los tres niveles de gobierno utilizan los servicios de la Plataforma México en su operación diaria de prevención y combate al delito.</p>	<p>Señalado como segundo objetivo del Programa Estratégico del Pp R903 (Página 22 del documento normativo)</p>

⁷⁷¹ Para un revisión más detallada de la MIR 2016 del Pp R903 consultar: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. “Anexo 3. Indicadores. Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México.” UNAM. Agosto. P.p. 65-78.

Componente 1 Servicios otorgados de la Plataforma México aceptables.	Señalado como tercer objetivo del Programa Estratégico del Pp R903 (página 23 del documento normativo).
Componente 2 Continuidad operativa de la infraestructura de la Plataforma México.	Señalado como cuarto objetivo del Programa Estratégico del Pp R903 (página 23 del documento normativo)
Actividad 1.1 Implementación eficiente de mecanismos informáticos para la integración e intercambio de información.	Incorporado como Línea Estratégica de Acción número 2 (página 23 del documento normativo).
Actividad 1.2 Actualización y/o incorporación de sistemas informáticos.	Incorporado como Línea Estratégica de Acción número 3 (página 23 del documento normativo).
Actividad 1.3 Cumplimiento de capacitación a usuarios de la Plataforma México.	Incorporado como Línea Estratégica de Acción número 4 (página 23 del documento normativo).
Actividad 1.4 Generar las cuentas de usuario para el uso de las aplicaciones de la Plataforma México.	Incorporado como Línea Estratégica de Acción número 5 (página 23 del documento normativo).
Actividad 2.1 Actualización de equipos de seguridad de la información y telecomunicaciones.	Incorporado como Línea Estratégica de Acción número 7 (página 24 del documento normativo).
Actividad 2.2 Planeación adecuada para realizar los mantenimientos preventivos a la infraestructura tecnológica de la Plataforma México.	Incorporado como Línea Estratégica de Acción número 6 (página 24 del documento normativo).

Fuente: Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. "Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Agosto. P.p. 27-33.

Si bien los documentos normativos mencionados en el cuadro 38 son reservados, es interesante confirmar que se cuenta con una normatividad aplicable, así como la referencia hacia el cumplimiento de la capacitación y la generación de cuentas para los usuarios de la PM. Estos factores son los que directamente podrían dar cuenta de la eficiencia del programa en tanto que el mismo debe mantenerse a la vanguardia tanto tecnológica como operativamente a través de sus diferentes usuarios. Por tanto, en la medida en que estos usuarios se encuentren constantemente capacitados y acreditados para llevar a cabo el funcionamiento y desarrollo de la PM, la utilización de la misma será más ágil, permitiendo con ello observar la fallas internas que pudieran sucitarse para subsanarlas, así como apoyar de manera eficiente a todos aquellos que requieran

información contenida en la PM en los tres niveles de gobierno para el desarrollo de las investigaciones que tengan lugar.

Complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestarios

El Pp R903 es coincidente con diez Pp en cuanto a su contribución al Objetivo Sectorial 2 del Programa Sectorial de Gobernación (PSG) titulado *Mejorar las condiciones de Seguridad y Justicia* y a otros cinco Pp que atienden a la población objetivo igual o similar al Pp R903 como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 39

Complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestarios (Pp)
Pp vinculados al Objetivo Sectorial 2 del PSG 2013-2018 coincidentes con el Pp R903 Plataforma México
<ul style="list-style-type: none"> · E901 Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones del servicio de protección federal. · E903 Operativos para la prevención y disuasión del delito de la Policía Federal. · E904 Administración del Sistema Federal Penitenciario, de Prevención y Readaptación Social. · E905 Regulación de los servicios de seguridad privada para coadyuvar a la prevención del delito de la SEGOB. · IO11 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal de la SHCP. · P014 Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. · P021 Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes de la CNS. · P023 Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito de la SEGOB. · U006 Programa Nacional de Prevención del Delito de la SEGOB. · U007 Subsidios en materia de seguridad pública del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Pp que atienden a la población objetivo igual o similar a la Pp R903
<ul style="list-style-type: none"> · E901 Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones del Servicio de Protección Federal. · IO11 Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal de la SHCP. · P014 Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- P021 Implementar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y sus habitantes de la CNS.
- U007 Subsidios en materia de seguridad pública del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Fuente: Elaboración propia con datos de Miguel Ángel González Guadarrama (Coord.) 2016. "Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México." UNAM. Agosto. P.p. 27-33.

Todos estos programas presupuestarios utilizan Plataforma México, confirmando con ello la relevancia del programa para la consecución de sus diferentes objetivos. Esto por si mismo nos habla de la eficacia del programa al ser utilizado por diferentes dependencias, aunque desconozcamos el grado de utilización y la efectividad que tiene sobre cada una de la dependencias coincidentes con la PM.

Trabajo de campo y sistematización de datos.

El trabajo de campo en relación a la eficiencia del sistema de información e inteligencia Plataforma México se llevó a cabo a través de la aplicación de cuestionarios a personal de diferentes áreas encargadas de la seguridad en México.

El levantamiento de los cuestionarios se llevó a cabo de manera presencial a personal que labora en la Ciudad de México y Cuernavaca, Morelos. Si bien, todos los cuestionarios fueron llenados en su totalidad, cabe mencionar que al final de los mismos, en el apartado correspondiente a sugerencias o comentarios, la información proporcionada de manera libre a través de platicas al final de la aplicación de los cuestionarios resultó no sólo interesante sino reveladora en cuanto a la manera en que operan los diferentes

cuerpos securitarios a los que se tuvo acceso y la relación que pudieran tener en cuanto a la utilización y ayuda que para sus funciones pudiera o no proporcionarles el sistema, lo cual contribuyó enormemente para llevar a cabo el análisis de la eficiencia del sistema Plataforma México.

Es importante mencionar que la muestra se encuentra compuesta por trece elementos que laboran en diferentes áreas de seguridad. Debe tenerse en cuenta este número de cuestionarios aplicados responde a la dificultad que encierra el acercamiento con servidores públicos del área de seguridad que quisieran participar en este ejercicio metodológico, así como las disponibilidad de los mismos, una vez contactados, en cuanto a tiempo, lugar así como el garantizar condiciones de anonimato para cada uno de ellos.

Los cuestionarios fueron aplicados entre el 17 de julio y 26 de septiembre de 2018. El instrumento consta de siete preguntas, las cuales se dividen en diferentes unidades, de acuerdo al tema de cada una, con opciones de respuesta de *Si, No, No contesta* en las primeras cinco de ellas, mientras que las dos últimas se formularon a partir de una escala del 1 al 10 de acuerdo al grado de familiarización y de confianza, así como una sección abierta de sugerencias o comentarios al final del instrumento. Cada cuestionario recaba información concerniente a la fecha de aplicación, número de entrevista, estado, municipio (alaldías en el caso de la CDMX), dependencia, edad, sexo, puesto, área así como el tiempo en que se ha desempeñado en sus labores.⁷⁷²

⁷⁷² La conformación total del cuestionario puede ser consultada en la parte final de la presente investigación en su anexo correspondiente.

Cuadro 1

Relación de datos de aplicación de cuestionarios a servidores públicos.

No. de entrevista	Estado	Municipio (Alcaldía)	Dependencia	Edad	Sexo	Puesto	Área	Tiempo en el puesto	Fecha
1	CDMX	Tlalpan	Policía Federal	39	F	Analista	Recursos Financieros	6 años	17/07/18
2	CDMX	Gustavo A. Madero	Policía Federal	41	M	Inspector	Intervención	11 años	20/07/18
3	Morelos	Cuernavaca	PGR	36	M	Suboficial	Policia	10 años	27/07/18
4	CDMX	Cuahuatémoc	SSP	49	M	Policía Primero	Operativo	26 años	27/07/18
5	CDMX	Coyoacán	PGR	42	M	Policía Federal Ministerial	Asuntos Internos	10 años	29/07/18
6	CDMX	Coyoacán	Policía Federal	42	M	Jefe de Departamento	División Antidrogas	5 años	23/08/18
7	CDMX	Azcapotzalco	Policía Federal	52	F	Analista	Archivo de Concentración	16 años	23/08/18
8	CDMX	Azcapotzalco	Policía Federal	56	M	Analista con Cargo	Control Documental	3 años	23/08/18
9	CDMX	Azcapotzalco	Policía Federal	62	M	Analista	Recursos Humanos	2 años	23/08/18
10	CDMX	Azcapotzalco	Policía Federal	26	M	Policía Segundo	Fuerzas Federales	6 años	24/08/18
11	CDMX	Venustiano Carranza	PGR	45	M	Policía Federal Ministerial	Asuntos Internos	11 años	28/08/18
12	CDMX	Azcapotzalco	PGR	39	M	Agente de Investigación	Unidad Especializada Contra el Secuestro	8 años	19/09/18
13	CDMX	Cuahuatémoc	PGJ	42	M	Agente	PDI	15 años	26/09/18

Fuente: Elaboración propia.

Como podemos ver en el cuadro 1, de los 13 entrevistados, siete pertenecen a la Policía Federal, lo que representa un 54%, cuatro a la Procuraduría General de la República representando un 30%, uno a la Procuraduría General de Justicia de la CDMX y uno a la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Morelos representando cada uno un 8%. El promedio de edad entre los entrevistados es de 44 años, mientras que el promedio en cuanto al tiempo de laborar en el puesto es de 10 años. De ellos 11 son hombres y 2 mujeres lo que representa un 85% y 15% respectivamente.

Cruce de Variables

El resultado de los porcentajes presentados en los siguientes cuadros, correspondientes a las siete preguntas realizadas a los encuestados, nos permitirá medir el grado de eficiencia que tiene o no el sistema Plataforma México en cuanto a su operatividad y utilización, el grado de eficiencia del Informe Policial Homologado (IPH), la capacitación para la utilización y consulta del sistema, el soporte técnico y conocimiento del software para la utilización de la plataforma, así como aspectos relativos al conocimiento de las herramientas que el sistema ofrece, el presupuesto asignado a las áreas para la operación del sistema, así como el grado de interconectividad de Plataforma México en los tres niveles de gobierno.

Cuadro 1

Pregunta 1.			
En cuanto a la operatividad y utilización de la Plataforma México (PM)			
Unidades de Análisis	Si	No	No contesta
1. Tiene conocimiento de lo que es el sistema PM.	92%	8%	0%
2. Está familiarizado con el sistema PM.	62%	38%	0%
3. Tiene conocimiento de como opera el sistema PM.	77%	23%	0%
4. Ha utilizado el sistema PM para el desarrollo de sus actividades.	54%	46%	0%
5. Cuenta con los requisitos de acceso para la operación el sistema.	38%	62%	0%
6. Personas no acreditadas pueden tener acceso	15%	77%	8%

al sistema PM.			
7. Conoce los aplicativos y herramientas que conforman el sistema PM.	62%	38%	0%
8. Conoce el alcance y objetivos de las herramientas que conforman el sistema PM.	54%	38%	8%
9. Considera que el sistema PM opera satisfactoriamente.	46%	38%	15%
10. Las herramientas que ofrece PM son de utilidad como usuario.	46%	38%	15%
11. La información contenida en PM es de utilidad para sus actividades.	62%	38%	0%
12. Las herramientas de la PM requieren de modificaciones.	69%	8%	23%
13. La información de PM se encuentra actualizada.	46%	23%	31%
14. Se llevan a cabo satisfactoriamente la interoperabilidad de la PM en los tres niveles de gobierno.	15%	46%	38%
15. El grado de utilización de la PM es satisfactorio en todas las entidades federativas.	31%	46%	23%
16. El grado de utilización de la PM es satisfactorio en los municipios.	8%	54%	38%
17. Ha solicitado información a otros estados, municipios o instituciones conectados a la PM.	54%	38%	8%
18. Conoce las instituciones que utilizan PM.	69%	31%	0%

19. PM es utilizada por instituciones ajenas a las tareas de seguridad.	31%	62%	8%
20. Se utilizan otros sistemas de información e inteligencia ajenos a la PM para llevar a cabo las labores de seguridad	77%	8%	15%
21. Encuentra diferencias en la operación del sistema PM desde que lo comenzó a utilizar hasta el día de hoy.	62%	15%	23%
22. Encuentra una mejor operabilidad con la PM que con otros sistemas de información e inteligencia.	62%	8%	31%

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la información del cuadro 1, el 92% de los entrevistados tiene conocimiento de lo que es la Plataforma (PM) aunque sólo el 62% está familiarizado con él. Un 77% tiene conocimiento de como opera el sistema y un poco más de la mitad, el 54%, lo ha utilizado para el desarrollo de sus actividades lo cual llama la atención puesto que el resto lleva a cabo sus labores a través de otros medios.

De los entrevistados, sólo el 38% cuenta con los requisitos de acceso al sistema, esto se debe en buena parte a que no todos pueden acceder directamente al mismo por cuestiones de protocolos de seguridad. Aquellos que no cuentan con acceso directo deben solicitarlo al centro de control de la PM. Si bien el 77% comenta que ninguna persona no acreditada puede acceder al sistema los entrevistados comentan que si se lleva a cabo el recabar información contenida en la plataforma para ser compartida a terceros, por diferentes motivos y para diversas causas, que no necesariamente tienen que ver con los objetivos de la política pública de la PM. Al respecto debemos tomar en cuenta que cada vez

que alguien ingresa a la Plataforma o se pide información a la misma queda registrada una huella digital que contiene hora, nombre, tipo de información consultada, duración de la consulta, entre otros datos como medio para evitar el que se utilice información para otros fines distintos para los que fue creada la PM.

El 62% conoce los aplicativos y herramientas que el sistema PM ofrece, mientras que el 54% conoce el alcance y objetivo de los mismos, esto indica un conocimiento medio sobre las herramientas y la manera en que pueden ser explotadas, lo cual se refleja en que el 46% considera que el sistema y las herramientas de PM son de utilidad, aunque el 69% considera que éstas últimas requieren de modificaciones. Pese a ello, el 62% considera que la información contenida en la plataforma es de utilidad para sus actividades aunque el 46% considera que ésta no se encuentra actualizada.

En cuanto al funcionamiento de la PM en los tres niveles de gobierno, el 46% considera que tanto la interoperabilidad y la utilización de la PM no se lleva a cabo de manera satisfactoria, tanto en los tres niveles de gobierno como en las entidades federativas, mientras que el 54% considera lo mismo a nivel municipal. Esto debido a los problemas de conectividad, como problemas físicos (territorio), técnicos (espacios, equipamiento y software) y operativos (personal capacitado para su uso). El 54% ha solicitado a otros estados información aunque en ello encontramos tres situaciones: la primera que los entrevistados refieren que, al ser PM un sistema homologado, no se requeriría solicitar información ya que esta se encuentra dentro de una sola base de datos. Sin embargo, y como segunda situación, no toda la información se hace llegar a la PM, por lo que en mucho de los casos se requiere solicitarla a distintas dependencias lo que significa invertir más tiempo, recursos e incluso favores

para obtener información que no se encuentra almacenada en el sistema. La tercera tiene que ver con el hecho de que, aún a pesar de que PM cuenta con más de 500 millones de registros, el 77% de los entrevistados dice utilizar otros sistemas de inteligencia (informadores, sistemas internos, cobro o petición de favores, solicitudes clasificadas, entre otras) para llevar a cabo sus labores.

Aún a pesar de que los entrevistados se dedican a asuntos relacionados con la seguridad, sólo el 69% de ellos tiene conocimiento de las instituciones que utilizan la plataforma, mientras que el 62% comenta que instituciones ajenas a la seguridad pueden tener acceso a ella. Esto refuerza el hecho de que los controles de acceso son estrictos aunque subsiste el conocimiento y la posibilidad de acceder a la información contenida en la PM por agentes externos. Finalmente, el 62% de los entrevistados comenta que encuentra diferencias en el sistema a partir de que comenzó a utilizarlo y hasta el momento de la entrevista, así como el encontrar una mejor operabilidad del sistema PM que con otros sistemas de información. Esto habla de mejoras en el sistema, si bien no de manera constante pero sí de forma significativa en cuanto al manejo de la información contenida en PM.

Cuadro 2

Pregunta 2.			
En cuanto a la utilización del Informe Policial Homologado (IPH)			
Unidades de Análisis	Si	No	No contesta
1. Tiene conocimiento de lo que es el Informe Policial Homologado.	92%	8%	0%
2. Está familiarizado con el IPH.	69%	31%	0%
3. Tiene conocimiento de como opera el IPH.	85%	8%	8%
4. Considera al IPH como una herramienta útil	77%	15%	8%

para el desarrollo de las funciones de la PM.			
5. Las bases de datos del IPH se encuentran actualizadas en los tres niveles de gobierno.	31%	54%	15%
6. Ha utilizado el IPH para el desarrollo de sus funciones.	77%	23%	0%
7. El IPH es fácil de utilizar.	8%	62%	15%
8. El IPH es una herramienta fácil de consultar.	38%	46%	15%
9. El IPH es llenado en su totalidad por aquellos que deben llevarlo a cabo.	54%	31%	15%
10. Se lleva a cabo la recopilación de datos en el IPH en cada caso de investigación.	54%	38%	8%
11. El IPH requiere de mejoras en su diseño.	69%	15%	15%
12. Se han modificado los criterios que integran el IPH.	69%	15%	15%

Fuente: Elaboración propia.

Como vimos en el capítulo IV, el Informe Policial Homologado (IPH) es la primera línea de información con que cuenta el sistema PM ya que su llenado permite conocer los hechos detallados de cada caso criminal que se ingresa al sistema, así como ser una herramienta vital para el desarrollo de las investigaciones y el proceso legal que pueda generar una investigación.

Al respecto, 92% de los entrevistados conocen que es IPH y el 85% tiene conocimiento de como opera, aunque sólo el 69% esta familiarizado con el mismo, esto debido a que generalmente son los elementos operativos los encargados de su llenado como primea línea en hechos delictivos. El 77% considera que es una herramienta útil para el desarrollo de sus actividades aunque sólo un 8% considera que es fácil de utilizar, esto debido a que el

informe, de acuerdo con lo expresado verbalmente en las entrevistas es muy largo, a pesar de haberse recortado en más de la mitad de sus reactivos pasando de 74 a 16 hojas, además de que tiende a ser confuso en su llenado.

A pesar de ello, el 54% considera que el IPH si es llenado en su totalidad y se recaban todos los datos en cada caso de investigación, aunque el mismo porcentaje considera que las bases de datos del IPH no se encuentran actualizadas en los tres niveles de gobierno (generalmente se pasan por alto reincidencias o asuntos considerados menores que no se toman en cuenta en el momento o en la comisión de otros ilícitos cometidos por el mismo delincuente en distintas ocasiones) mientras que el 46% expresa que no es una herramienta fácil para su consulta.

Sin embargo, como comentábamos líneas arriba acerca de la reestructuración del IPH, el 69% considera que se han modificado los criterios que integran esta herramienta, aunque el mismo porcentaje considera que se siguen requiriendo mejoras en su diseño.

Cuadro 3

Pregunta 3.			
En cuanto a la capacitación para la utilización y consulta de la Plataforma México.			
Unidades de Análisis	Si	No	No contesta
1. Ha recibido capacitación para el uso y/o consulta del sistema Plataforma México.	54%	46%	0%
2. Se ha capacitado constantemente en el uso y/o consulta de la PM.	0%	100%	0%
3. Ha recibido capacitación para el uso de las diferentes herramientas de la PM.	31%	69%	0%
4. Le han otorgado algún documento que valide	38%	62%	0%

su capacitación.			
5. La capacitación que le brindaron fue acorde con las funciones laborales que ha desempeña.	15%	77%	8%
6. La capacitación recibida fue suficiente para llevar a cabo el análisis de la información que proporciona la PM.	15%	77%	8%
7. Conoce el “manual de operación específico” de su área.	31%	69%	0%
8. El “manual de operación específico” de su área se encuentra vinculado a su función como usuario de la PM.	8%	84%	8%
9. Se llevan a cabo regularmente procesos de capacitación en cuanto a la PM en los tres niveles de gobierno.	8%	69%	23%
10. Se requiere de una capacitación constante para el uso y/o consulta de la PM.	77%	8%	15%

Fuente: Elaboración propia.

La capacitación es un proceso indispensable para la profesionalización de todo el personal que tenga acceso o requiera utilizar la información contenida en la PM. A este respecto, el 54% de los entrevistados recibió capacitación para el uso de la plataforma y un 31% en el uso de la diferentes herramientas que la integran. Esto es significativo ya que en el primer caso, a pesar de ser un poco más de la mitad es un número muy reducido lo cual explica que existan fallas en la integración de expedientes, averguaciones, investigaciones, aspectos operativos, consulta de información y la generación de productos de

inteligencia, entre otros. En el segundo caso, si bien las capacitaciones están conformadas de acuerdo al grado y/o puesto de cada elemento, los entrevistados comentan que es muy deficiente en cuanto a que los capacitadores no llevan a cabo con eficiencia su trabajo, la capacitación, al darse en horas de trabajo (se da en el transcurso de una semana con una duración de 40 horas) es sesgada al tener que ausentarse por cumplir con las labores propia de su cargo así como a la falta de documentación que permita su consulta, entre otras.

Con base a lo anterior, el 77% confirma que la capacitación no fue acorde con las labores que desempeña, así como que fue insuficiente para llevar a cabo el análisis de los datos contenidos en el sistema. El 62% afirma que no recibió ningún documento que avale su capacitación mientras que el 100% confirma que no ha vuelto a recibir capacitación de ningún tipo en cuanto al uso y conocimiento de la PM. Este último porcentaje resulta sumamente significativo e importante ya que un sistema, del tamaño e importancia de PM, debe contar con una capacitación constante que permita a los encargados de la seguridad utilizar las herramientas que el sistema ofrece para eficientar sus labores y los resultados esperados tanto a nivel institucional como por parte de la ciudadanía. A este respecto el 69% de los entrevistados considera que no se llevan a cabo capacitaciones de manera regular en los tres niveles de gobierno y por tanto el 77% considera que deben llevarse a cabo procesos de capacitación constante para el uso del sistema Plataforma México.

Finalmente, sólo un 31% de los entrevistados conocen el manual específico de su área, situación que se mantiene por la utilización de “usos y costumbres” en donde se aprende de la experiencia y sobre la marcha sin que se interese o se le incentive a los elementos a consultarlo con el fin de tener un conocimiento objetivo, claro y específico de sus labores. Esta situación se debe

también a que no “se encuentran” estos manuales para su consulta. Sin embargo, de aquellos que si han podido consultarlo el 84% comenta que no se encuentra en los manuales vinculación alguna en cuanto a la utilización del sistema PM con sus labores.

Cuadro 4

Pregunta 4.			
En cuanto al Soporte Técnico para la utilización de la Plataforma México.			
Unidades de Análisis	Si	No	No contesta
1. Conoce el centro de operaciones de PM.	23%	77%	0%
2. Para el desarrollo de sus actividades cuenta con las instalaciones, equipo y software adecuado para la utilización de la PM.	23%	62%	15%
3. Las instalaciones, equipo y software son los adecuados para analizar la información producida por la PM.	15%	62%	23%
4. Existe un adecuado equipamiento en los tres niveles de gobierno.	0%	69%	31%
5. Cuenta con el conocimiento para operar el equipo y software adecuado para utilizar la PM.	31%	46%	23%
6. Ha requerido de la asistencia del Soporte Técnico para operar el sistema PM.	54%	31%	15%
7. Requiere constantemente la asesoría de Soporte Técnico.	31%	54%	15%
8. La asesoría del Soporte Técnico ha sido de utilidad.	31%	46%	23%
9. Los tiempos de respuesta de Soporte Técnico han sido adecuados.	23%	54%	23%

<p>10.El Centro de Soporte Técnico le ha Informado acerca de los protocolos de prueba para detectar las fallas que pueda tener el sistema PM.</p>	0%	77%	23%
--	----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la información del cuadro 4, un 77% no conoce el centro de operaciones de la PM mismo que, como vimos en el capítulo IV, se encuentra en el bunker de la Policía Federal en la delegación Iztapalapa en la CDMX. El 62% no cuenta con las instalaciones, equipo y software que le permita la utilización de la PM mientras que el mismo porcentaje considera que, aún teniéndolo no son los adecuados para analizar la información. Al respecto, sólo el 31% cuenta con conocimientos para operar el equipo y software que da acceso al sistema, lo que produce, de acuerdo con los encuestados, retrasos en la solicitud y análisis de la información por causa diferentes factores, tales como el ser muy pocos aquellos con el conocimiento para operar el equipo, sobresaturación de trabajo, ausencias por diferentes motivos o el tener que solicitar la información a través de oficios lo cual burocratiza y retrasa las labores en materia de seguridad.

Aquellos que operan el sistema, el 54% han requerido la asistencia de Soporte Técnico ya que tiende a fallar o sobresaturarse, alentándose el sistema o sufriendo “caídas” del mismo. Cuando se ha requerido de la asistencia del Soporte Técnico un 46% comenta que no ha sido de utilidad puesto que los tiempos de respuesta, de acuerdo al 54% de los entrevistados, son muy lentos. Finalmente, el 77% asegura que el Centro de Soporte Técnico no les ha informado acerca de los protocolos de prueba para detectar las fallas que pueda tener la PM, por lo que se produce igualmente, por desconocimiento del

operario, una sobresaturación de trabajo hacia los elementos de Soporte Técnico que podrían subsanarse con un conocimiento sobre las fallas y las maneras de solución por parte de los usuarios.

Cuadro 5

Pregunta 5.	
En general como evalúa lo siguiente en una escala del 1 (como muy mala) al 10 (muy buena).	
Unidades de Análisis	Promedio
1. ¿Cómo evalúa la calidad de la PM?	7.66
2. ¿Cómo evalúa la capacitación para el uso de la PM?	5.38
3. ¿Cómo evalúa la operación de la PM?	7
4. ¿Cómo evalúa las herramientas que conforman a la PM?	7.75
5. ¿Cómo evalúa los requisitos de ingreso al sistema?	7.64
6. ¿Cómo evalúa la información contenida en la PM?	8.16
7. ¿Cómo evalúa a los usuarios de la PM?	7.31
8. ¿Cómo evalúa la interconexión de la PM en los tres niveles de gobierno?	6.40
9. ¿Cómo evalúa la eficiencia de la PM?	7.83
10. ¿Cómo evalúa al IPH?	7.33
11. ¿Cómo evalúa la conformación del IPH?	7.25
12. ¿Cómo evalúa la información contenida en el IPH?	7.33
13. ¿Cómo evalúa la eficiencia del IPH?	7.67
14. ¿Cómo evalúa la capacitación para el uso de la PM?	6
15. ¿Cómo evalúa las instalaciones para operar la PM?	6.70
16. ¿Cómo evalúa el equipo para operar la PM?	6.46
17. ¿Cómo evalúa el software para operar la PM?	6.90

18. ¿Cómo evalúa la eficiencia del Soporte Técnico de la PM?	5.50
--	------

Fuente: Elaboración propia.

La información del cuadro 5 es significativa ya que permite observar como los entrevistados, que se encuentran encargados de llevar a cabo diferentes labores en el campo de la seguridad, evalúan al sistema Plataforma México.

Llama la atención y resulta en sumo interesante que los promedios sean muy bajos, el menor es de 5.50 mientras que el mayor no supera el 8.16, lo cual refleja la condición en que se encuentra la eficiencia de la PM. De acuerdo con los datos del cuadro 5, el promedio general de evaluación de la PM sería de 7, el cual resulta muy bajo para un sistema que, como vimos en la primera parte del capítulo V, se le han inyectado considerables sumas de capital año con año y que no ha reflejado, en su utilización, una disminución de los índices delictivos de nuestro país.

Cuadro 6

Pregunta 6. En general, que tan familiarizado se encuentra con lo siguiente.	
Unidades de Análisis	Promedio
1. Las herramientas de la PM.	6.08
2. El presupuesto asignado a la PM	4.08
3. El presupuesto asignado a su área para la operación de la PM.	3.08

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7

Pregunta 7. Cuál es el grado de confianza sobre lo siguiente.	
Unidades de Análisis	Promedio
1. Las herramientas de la PM.	7.42
2. La capacitación para operar la PM.	6.25
3. La SEGOB como responsable de operar el sistema PM.	6.58

4. Las instituciones y organismos interconectados a la PM.	6.17
--	------

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la información de los cuadros 6 y 7 permiten observar el grado de familiarización y confianza que los entrevistados tienen acerca de las herramientas, presupuesto, capacitación, interconexión y responsabilidad de la SEGOB, como responsable de la seguridad pública y por ende del funcionamiento del sistema PM. Como podemos ver, los promedios son muy bajos lo cual indica que tanto el grado de familiaridad y confianza, a 18 años de haberse puesto en marcha el sistema de información e inteligencia Plataforma México, requiere de una mayor interacción por parte del personal que lo opera y utiliza para llevar a cabo las labores de seguridad en México.

Conclusiones

El programa Plataforma México surge como un proyecto de alcance nacional al servicio de la función policial mediante la implementación de tecnologías de la información y telecomunicaciones interconectando a las instancias encargadas de la seguridad en los tres niveles de gobierno. El Presupuesto de Egreso de la Federación 2007 lo denomina R003 Implantación del Sistema Único de Información Criminal correspondiente al Ramo 36,⁷⁷³ para el año 2008 se define como R003 Plataforma México. A partir de la serie de cambios en su diseño y planeación, así como también del cambio de administración en 2012 revisados en el presente capítulo, Plataforma México experimenta cambios en su nomenclatura en 2013 modificándose a R903 al

⁷⁷³ Dentro del Preupuesto de Egresos de la Federación, el Ramo 36 corresponde a la Seguridad Pública.

dejar de pertenecer a la extinta Secretaría de Seguridad Pública y formar parte de los programas de la Secretaría de Gobernación.

Así, actualmente el *Pp R903 Plataforma México* permitirá que los recursos financieros se transformen en servicios tangibles y disponibles para las instituciones de seguridad y procuración de justicia en los tres niveles de gobierno permitiendo con ello llevar a cabo operaciones de prevención y combate al delito mientras que el *Sistema de Información Plataforma México* será la herramienta de información con la que cuenta el Estado para apoyar la actuación de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia en los tres niveles de gobierno vinculando los diferentes sistemas de seguridad en uno sólo homologando con ello procesos operativos de interoperatividad e intercambio de información.

La revisión de la evaluación de diseño 2016 al Pp Plataforma México nos permite analizar que los elementos que la conforman tienden a llevar a cabo el logro de sus metas y objetivos contribuyendo al cumplimiento de las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018. Esta evaluación arroja mejor información cuantitativa en relación con las evaluaciones anteriores, lo que la vuelve un instrumento valioso en términos de verificación del cumplimiento del Programa.

Como vimos al inicio de este capítulo, el gasto que Plataforma México ha ejercido en el periodo 2008-2016 no ha reflejado una disminución en los índices de criminalidad que afectan a nuestro país. PM requiere de una rendición de cuentas más específica y abierta al escrutinio académico y ciudadano que permita llevar a cabo aspectos de mejora para que el gasto refleje una recomposición de los aspectos securitarios en nuestro país, teniendo claros los

montos ejercidos sin disparidad como lo hemos visto en el desarrollo del presente capítulo.

Un aspecto importante a tomar en consideración será la referencia de la utilización de la Plataforma México por la fuerzas armadas, SEDENA y SEMAR, así como el que en los documentos normativos internos de PM se haga mención del auxilio que la misma proporciona a condiciones de seguridad nacional y no sólo de seguridad pública. En términos generales entonces podemos decir que la PM como sistema de información e inteligencia cuenta con un diseño adecuado que le otorga eficiencia en cuanto a programa, esto es, su diseño, herramientas y complementariedades volviéndola una herramienta indispensable para el combate a la delincuencia, sin embargo, a nivel operativo no es el caso ya que presenta un mal funcionamiento producto de la mala operación del programa en todos los niveles administrativos que la conforman.

En este sentido, Plataforma México es un sistema bien diseñado tecnológicamente pero mal implementado operativamente por lo que requiere una mejor capacitación de aquellos que están encargados del programa administrativa y operativamente, así como de aquellos que requieren de su servicios para llevar a buen término las investigaciones en curso en los tres niveles de gobierno, y que también tienen una responsabilidad en cuanto a cumplir la normatividad que requiere la PM para solicitar y proveer de información al sistema, aspectos que revisaremos en el siguiente capítulo y que nos permitirán medir la eficacia que pueda o no tener el sistema de información e inteligencia Plataforma México.

Conclusiones Generales

Como hemos visto en el desarrollo de la presente investigación, la responsabilidad de garantizar condiciones de seguridad y justicia le corresponde, jurídica y políticamente, al Estado en los tres niveles de gobierno. El problema de la inseguridad en México es el resultado de la fractura del estado de derecho producto de la incapacidad de las autoridades para frenar o detener las conductas antisociales. Esto ha producido que, aún a pesar de vivir bajo condiciones democráticas, no se cuente con un marco de seguridad adecuado bajo el cual el ciudadano pueda desarrollarse sin temor a que su patrimonio y su integridad física sufra daños o amenazas al no poder brindarle el Estado condiciones de protección tanto individuales como colectivas.

Las políticas públicas implementadas en materia de seguridad responden, la mayoría de las veces, a intereses políticos y electorales alejadas de una metodología convencionalmente aceptada sin que se sigan procesos formales de diseño, diagnóstico, implantación y evaluación, así como que, en diferentes casos, se repitan o copien las mismas acciones con distintas variantes, dificultando con ello el que no se consolide un sistema eficiente de rendición de cuentas. Por tanto, la evaluación del impacto de las políticas públicas en materia de seguridad se ve imposibilitada al no contar con información que permitan validarlas por carecer de referentes públicos que expliquen la manera en que estas se desarrollan.

La incapacidad de las autoridades e insituciones encargadas de la seguridad han generado un clima de desconfianza hacia ellas por parte de la

ciudadanía. Aunado a ello, se han generado procesos de criminalización de segmentos amplios de la población sin que se hayan llevado a cabo labores de investigación eficientes que permitan identificar a los responsables de las conductas delictivas. Esto ha producido que el avance de la violencia resquebraje el entramado social, obligando a que la ciudadanía conviva con el miedo, la posibilidad de ser víctimas de la delincuencia, así como el ser vulnerado tanto en su integridad física como patrimonial tanto por los grupos delictivos como por las fuerzas del Estado. Esto ha llevado a la generación de diferentes conductas entre la población, tanto de protección, a través de la formación de organizaciones o grupos armados en pequeña y/o gran escala, como de integración de la ciudadanía a los grupos delincuenciales, sobre todo aquellos segmentos de la población que se encuentran en condiciones de marginación y por tanto sujetos a un mayor riesgo de criminalizarse.

Para revertir lo anterior, se debe generar información y conocimiento de calidad que permita el análisis de las condiciones prevalecientes, permitiendo con ello obtener un panorama amplio de las diferentes problemáticas a las que se enfrenta el tema de la seguridad y así contribuir a una mejora en la toma de decisiones para su combate.

En México existe una amplia producción académica que permite contar con un amplio marco de análisis en el tema de seguridad, sin embargo estas investigaciones se encuentran desvinculadas de las políticas de gobierno. Programas, estrategias, acciones, ordenamientos legales y documentos oficiales no reflejan un conocimiento de la literatura especializada. Esto ha generado confusión en cuanto al significado de conceptos clave como seguridad, interés nacional, seguridad pública, seguridad humana, seguridad ciudadana o seguridad nacional, produciendo una sobrecarga de atribuciones en este último

conteniendo prácticamente todos los riesgos y amenazas a la seguridad. Esto ha generado dificultad y claridad para la asignación de responsabilidades y definiciones en los demás conceptos, lo cual influye negativamente en su respectiva área de operación.

Esta confusión ha permitido al Estado contar con amplio margen de intervención, apoyado en la amplitud del significado de la seguridad nacional, minando con ello la participación que la ciudadanía pudiera tener sobre las instituciones encargadas de proveer seguridad, el cumplimiento de la ley y la administración de justicia.

Como hemos visto en el capítulo I de la presente investigación, la definición de un aparato conceptual es clave ya que ello permitiría indicar las líneas generales de las políticas públicas, el uso de la fuerza legítima, la intervención de determinadas instituciones en el combate a la inseguridad, la identificación de prioridades, jerarquías y amenazas, así como la capacidad de respuesta y anticipación ante posibles eventos o emergencias. Este aparato conceptual, si bien puede compartir determinadas características universales, cada país lo enfocará en base a sus dinámicas y condiciones internas y externas de acuerdo a su interés nacional.

El contar con un aparato conceptual bien definido contribuye a fortalecer las relaciones que, en materia de seguridad, se lleven a cabo en los tres niveles de gobierno y con ello implementar y/o reestructurar los aparatos de información e inteligencia permitiendo contar con herramientas eficientes y eficaces para la generación de políticas públicas sobre la materia, así como para una adecuada toma de decisiones.

Es bajo este contexto que el presente trabajo se ha centrado en investigar la eficiencia del sistema de información e inteligencia Plataforma México como una herramienta tecnológica que permita, a las instituciones encargadas de la seguridad en México en los tres niveles de gobierno, llevar a cabo mejores medidas para el combate a la inseguridad. Para tal efecto, la revisión llevada a cabo en los capítulos II, III y IV permiten conocer el contexto histórico-político en que se fueron desarrollando los sistemas de inteligencia, las instituciones involucradas, su operativización y normatividad, así como las estrategias en contra de los grupos criminales. Esto implicó la revisión de la militarización de los cuerpos de seguridad pública y las consecuencias que de ello se derivaron, así como un análisis al presupuesto asignado al área de seguridad. Entender el contexto en que se llevaron a cabo estos factores fue clave para analizar y comprender el proceso mediante el cual se llevo a cabo la gestación de lo que sería el sistema de información e inteligencia Plataforma México como herramienta indispensable para la homologación de criterios, recopilación y análisis de la información, aplicativos y herramientas para el combate a la inseguridad así como la generación de productos de inteligencia.

Como vimos en el desarrollo de la investigación, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se llevaron a cabo cambios constitucionales, así como reformas a las instituciones de seguridad pública para eficientar el combate a la inseguridad y dejar atrás instituciones anacrónicas que hasta entonces se habían mantenido. Para tal efecto se reformó el artículo 21 constitucional, estableciendo con ello un nuevo concepto y tratamiento de la seguridad pública, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) así como la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) como la gran apuesta para el combate a la inseguridad durante su sexenio. Sin embargo

no fue suficiente. La lectura de los indicadores de homicidios por cada 100 mil habitantes, de los relativos al sistema penitenciario, así como el incremento al presupuesto en materia de seguridad y de los índices delictivos del fuero común y federal, muestran que la inseguridad, aún a pesar de no mostrar un incremento alto en la violencia, mantuvo niveles más altos a lo que se esperaba siendo la inseguridad en el país y en la capital un gran problema. Del mismo modo, la PFP no dio los resultados esperados desempeñándose como órgano reactivo y no preventivo en contra la delincuencia.

El 2 de Julio de 2000, el presidente Zedillo reconoce el triunfo electoral del panista Vicente Fox, el cual continua con los esfuerzos de reforzar las instituciones de seguridad pública. Para tal efecto se transfirió la responsabilidad de la Seguridad Pública a nivel federal de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), manteniéndose a la PFP bajo el control de esta nueva secretaría. Se crea la Agencia Federal de Investigación (AFI), la cual reemplaza a la Policía Federal Judicial (PFJ), incorporando elementos castrenses en sus filas. Sin embargo, estas corporaciones no lograron disminuir la comisión de delitos produciendo que la ciudadanía percibiera este asunto como una grave ineficiencia del Estado generando desconfianza hacia las instituciones gubernamentales. Esto produjo que, a pesar del andamiaje institucional creado por el Estado Mexicano para proveer de seguridad pública a la sociedad, la delincuencia continuara en ascenso. El análisis que se hace de los índices presupuestarios y delictivos en México durante la administración del presidente Vicente Fox arroja que el crecimiento del financiamiento público federal, en materia de seguridad pública es una condición necesaria aunque no suficiente para reducir los indicadores

delictivos ya que la delincuencia, lejos de disminuir, aumentó a lo largo del sexenio.

La llegada a la presidencia en 2006 del presidente Felipe Calderón Hinojosa se da bajo condiciones de cuestionamientos hacia la legitimidad del proceso electoral que lo lleva al triunfo, además de heredar un ambiente de inseguridad en donde grupos del crimen organizado no sólo controlaban diversas zonas del país sino que llevaban a cabo enfrentamientos armados entre cárteles del narcotráfico, así como un flujo constante de drogas hacia los Estados Unidos. Bajo este escenario, el presidente Calderón decide lanzar una ofensiva frontal contra los grupos del narcotráfico apoyado en el uso de las instituciones del Estado, principalmente las Fuerzas Armadas, arrojando como resultado una ofensiva militar punitiva, basada en una estrategia de guerra en contra de los cárteles, que no contó con la aplicación de procedimientos inclusivos, participativos y transparentes, lo cual generó que el problema se acrecentara, perdiendo paulatinamente el capital político y social el cual pudiera apoyarse. La política de guerra contra el narcotráfico no sólo no estuvo basada en una conceptualización acertada sobre la terminología securitaria, sino tampoco en un análisis objetivo de datos que permitieran generar un diagnóstico preciso sobre los principales afectados a partir de la identificación de necesidades y problemas que habrían ayudado a generar mejores estrategias para el combate y reforzaran el discurso. La estrategia calderonista se basó en decisiones de tipo vertical que condicionaron las necesidades y acciones de los ciudadanos perdiendo apoyo social y político conforme fue avanzando su administración.

El gobierno de Calderón centró su atención en el combate a los cárteles del narcotráfico a través del despliegue y uso de la fuerza en lugar de privilegiar

los trabajos de inteligencia estratégica replanteando los enfoques reactivos que hubieran prevenido el desgaste de la policía federal y las fuerzas armadas. La implementación de los operativos conjuntos se llevaron a cabo cuando ya existían y se habían detonado conflictos y violencia en los municipios, prolongándose por tiempo indefinido y con un gran costo social y presupuestal que, como vimos en el capítulo III, arrojaron resultados limitados que no restablecieron los niveles de seguridad.

Desde el inicio de la administración calderonista se determinaron como prioridades el incremento en el estado de la fuerza y el desarrollo de infraestructura para su despliegue. Si bien el gobierno tenía la obligación de combatir a los grupos del crimen organizado y combatir los factores que generaran inseguridad, la manera en que se llevó a cabo no fue la adecuada. Sin embargo, un acierto dentro de la estrategia para el combate a la delincuencia de la administración calderonista fue la implementación del sistema de información e inteligencia Plataforma México como un esfuerzo que permitiera una adecuada y eficiente cooperación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno a partir de la generación de información e inteligencia para el combate a la delincuencia.

Como podemos ver en el capítulo IV, el sistema Plataforma México (PM), conformado por el Sistema único de Información Criminal (SUIC), permite generar información e inteligencia con el objetivo de combatir de mejor manera el crimen y la inseguridad. La incorporación del SUIC provee al sistema PM de un instrumento eficiente que permite a las instituciones encargadas de la seguridad llevar a cabo de mejor manera las labores de investigación a través del análisis de casos mediante el uso eficiente de la información almacenada en múltiples bases de datos que integra el sistema, mismas que no se encontraban

disponibles bajo la estructura de los sistemas de información e inteligencia anteriores a la PM. Para llevar a cabo lo anterior, se le dotó al sistema de herramientas tecnológicas, elegidas e implementadas en base a criterios de innovación, facilidad de uso y obtención de resultados, con el fin de asegurar que la información recabada y procesada en la plataforma se integrara de manera eficiente en las diferentes aplicaciones que conforman al SUIC y con ello generar mejores productos de inteligencia.

Para mantener una operatividad óptima, PM debe permanecer a la vanguardia tecnológica a través de la evolución permanente del sistema de telecomunicaciones, permitiendo la diversificación e interoperabilidad de los diversos sistemas que conforman su estructura optimizando los controles de confidencialidad e integridad de la información que permitan la mejora y adecuación constante de su arquitectura de seguridad a las reglamentaciones nacionales e internacionales, así como a su normatividad interna correspondiente.

La importancia del sistema PM se encuentra basada en la capacidad operativa para compartir información en tiempo real y en una variedad amplia de formatos, a cualquier parte de México, por medio de la interconexión entre los tres niveles de gobierno, así como a nivel internacional con la INTERPOL. El sistema PM y su centro operativo, el SUIC, es una herramienta eficiente y necesaria para la prevención y combate a la inseguridad así como para contrarrestar los procedimientos y recursos que utiliza la delincuencia y el crimen organizado. Sin embargo, su desarrollo y éxito no deben depender sólo de factores tecnológicos sino también del factor humano por medio de usuarios autorizados y encargados de alimentar el sistema por medio de una capacitación constante que permita generar una mejor capacidad para llevar a cabo de manera

adecuada los trabajos de inteligencia, incentivando con ello el uso y aplicación de la investigación científica que permita efficientar la toma de decisiones en el plano securitario.

Es importante que además de estos factores el sistema PM mantenga un vínculo directo con instituciones académicas en áreas estratégicas que no sólo permita una mayor y mejor integración en la rendición de cuentas, generación de información y toma de decisiones, sino también un desarrollo del mismo sistema a través de la participación de especialistas civiles en áreas estratégicas.

Por otra parte, el desarrollo del capítulo V permite analizar no sólo el diseño y desarrollo que ha experimentado la plataforma a partir del análisis de las auditorías de evaluación y diseño, sino también el gasto presupuestal que Plataforma México ha ejercido en el periodo 2008-2016 y que no ha reflejado una disminución en los índices de criminalidad que afectan a nuestro país. PM requiere de una rendición de cuentas más clara y abierta al escrutinio académico y ciudadano que permita llevar a cabo aspectos de mejora para que el gasto refleje una recomposición de los aspectos securitarios en nuestro país, teniendo claros los montos ejercidos sin disparidad.

Un aspecto importante a considerar dentro del proceso de investigación es el referido a los cuestionarios que se le practicaron a diferentes servidores públicos que laboran dentro de instituciones encargadas de la seguridad en nuestro país. El resultado de los cuestionarios, así como las conversaciones que se tuvieron al aplicar los mismos, resultan esclarecedores para medir la eficiencia que un sistema de información e inteligencia como lo es Plataforma México puede tener en términos de operatividad, capacitación, normatividad y presupuesto.

La información obtenida por los servidores públicos refleja el estado bajo el cual se lleva a cabo la operación de la PM. En este sentido, el sistema contiene diferentes bases de datos que suman más de 500 millones de registros, los cuales están divididos en diferentes niveles para su acceso y consulta. Esto significa que el acceso se encuentra restringido en diferentes niveles de acuerdo al cargo que se tenga y la operatividad que se lleve a cabo a través de la expedición de claves para ingresar al sistema, mismo que al consultarlo y/u operarlo dejará una huella digital que permitirá saber quien realizó determinada operación, la hora de ingreso y tiempo de consulta, el tipo de información solicitada, hora de salida del sistema, entre otras.

Sin embargo, existe un resguardo de la información que no permite la óptima utilización del sistema, esto es, aquellos que tienen un acceso limitado o que no cuentan con accesos al sistema deben llevar a cabo las solicitudes de información a través de oficios, lo cual se transforma en un trámite burocrático que genera un retraso para llevar a cabo labores de investigación. Aunado a lo anterior, la información no se sube en tiempo real o no se sube del todo. Esto produce que la información contenida en PM se encuentre desactualizada y no llegue a tiempo a sus destinatarios lo cual producirá condiciones que detengan o retrasen procesos investigativos así como una deficiente integración de los casos en contra de la delincuencia.

Si bien se cuenta con una interconexión de la PM en los tres niveles de gobierno, a 10 años de haberse puesto en marcha, existen muchos municipios en donde el sistema no se ha implementado. A pesar de ello, el sistema se alimenta aunque se cuenta con un desconocimiento de las diferentes herramientas que ofrece el sistema, producto de una mala capacitación al personal que lo utiliza.

Para que el sistema pueda funcionar adecuadamente, requiere que se lleve a cabo una capacitación constante a los elementos que la operan y que la consultan, de tal manera que se pueda llevar a cabo un mejor desarrollo en los trabajo de seguridad.

Sin embargo, la capacitación ofrecida no es del todo óptima. Situaciones como el que el proceso de capacitación, que generalmente sólo es una, tenga una duración de una semana en cuarenta horas no es del todo completa. Esto produce que se susciten dudas las cuales no son resueltas de manera satisfactoria por parte de los capacitadores así como el que éstos no ofrezcan información relevante, teniendo que aprender a utilizar el sistema sobre la marcha. Cabe apuntar que esta capacitación prácticamente no se le da a los oficiales de a pie que conviven diariamente con los retos que se deben sortear para el resguardo de la seguridad.

Así el aspecto de la operatividad del sistema se vuelve un tema fundamental al existir, además de una mala capacitación, una serie de restricciones para acceder a la información. Quienes operan la plataforma en el núcleo central de PM son especialistas que pueden tener acceso, de acuerdo a lo recabado por los entrevistados, a datos confidenciales de los ciudadanos lo que significaría un abuso a sus derechos. Si bien, a pesar de que no todos cuentan con acceso al sistema, y cada vez que se realiza una consulta ésta deja una huella electrónica, existe un ligero porcentaje de un mal uso de la información contenida en la plataforma que se comparte con personas ajenas a las instituciones de seguridad.

Un aspecto en cuanto a la operatividad de la plataforma es que se requieren más enlaces para llevar a cabo la interoperabilidad. Esto ha producido que el personal adscrito a diferentes áreas securitarias deba utilizar otras

plataformas para allegarse información. Por tanto, la operacionalización de PM no es la óptima en tanto que no se utiliza como una herramienta que permita disminuir los índices delictivos, sino como una mera herramienta para llevar a cabo labores de investigación criminal (perseguir delincuentes) y no funcionar como un medio para llevar a cabo labores de prevención de actos y conductas delictivas además de no explotar todos los recursos y herramientas que ofrece el sistema Plataforma México.

En este sentido, una herramienta fundamental de la PM es el Informe Policial Homologado (IPH) como la primera línea con la que se cuenta para recabar información sobre cualquier hecho delictivo, así como para integrar casos, averiguaciones y llevar a cabo labores de investigación.

A pesar de ser una herramienta indispensable, el IPH tiene una serie de deficiencias ya que no se atiende de manera constante. De acuerdo a lo comentado por los entrevistados, el IPH es una herramienta que se componía originalmente de 74 hojas, y que aunque actualmente es de 16, es complicado de llenar en cuanto al tiempo que le toma a los encargados de hacerlo, así como de complicaciones en cuanto a su uso en estados y municipios por problemas de capacitación, falta de personal y equipo. Otra limitante tiene que ver con que no existe una relación entre el nivel operativo y el trabajo de escritorio, es decir, son dos realidades distintas que se han contrapuesto desde el momento de su diseño e implementación lo cual redundará en una calidad de trabajo deficiente por parte de los encargados de la fuerzas del orden.

Es así que, después de haber analizado a profundidad el sistema de información e inteligencia Plataforma México, podemos decir que, como sistema de información e inteligencia, fue concebida bajo un diseño revolucionario que le otorga eficiencia en cuanto a su programa, esto es, sus

herramientas y complementariedades, convirtiéndola en una herramienta indispensable para el combate a la delincuencia. Sin embargo, como muestran los resultados de la investigación así como la información obtenida en los cuestionarios practicados a diferentes usuarios de la plataforma, la eficiencia del sistema difiere en el nivel operativo al presentar un mal funcionamiento producto de la mala operación del programa en todos los niveles administrativos que la conforman.

En este sentido, Plataforma México es un sistema bien diseñado tecnológicamente pero mal implementado operativamente por lo que requiere una mejor capacitación de aquellos que están encargados del programa tanto administrativa como operativamente, así como de aquellos que requieren de sus servicios para llevar a buen término las investigaciones en curso en los tres niveles de gobierno y que también tienen una responsabilidad en cuanto a cumplir la normatividad que requiere la PM para solicitar y proveer de información al sistema.

El trabajo de tesis deja al descubierto que el quehacer institucional se encuentra lejos del mandato constitucional y de las leyes secundarias que soportan las funciones de seguridad, producto, entre otros factores de una idea vaga del concepto de seguridad y sus unidades de análisis (interés nacional, seguridad nacional, seguridad pública, seguridad humana y seguridad ciudadana) que permea a la garantía y vigencia de los derechos humanos. Esto ha provocado que las instituciones que se encuentran al centro de las políticas de seguridad releguen a los ciudadanos a un segundo plano quedando al margen de la planeación, implementación, fiscalización y rendición de cuentas de los procesos securitarios.

Lo anterior se vuelve palpable en la violación de los derechos humanos de la población, sobre todo en aquellos grupos poblacionales con mayor riesgo y vulnerabilidad así como con los mismos elementos o funcionarios de instituciones policiales y militares. La seguridad en México opera como política policial o militar dependiendo de la región y el grado de infiltración que los grupos criminales tengan en las estructuras sociales e institucionales, mientras que la aplicación de la ley se lleva a cabo a través de medidas punitivas y no preventivas, así como de procesos ineficientes de reinserción social, que permitan revertir los procesos de exclusión. Así, ante la escalada de violencia generada por los grupos criminales se ha recurrido a la intervención de las Fuerzas Armadas dentro de las labores de seguridad pública para el combate a la delincuencia, privilegiando su intervención y utilización de tácticas de guerra como medio de acción para llevar a cabo las políticas securitarias.

Con el fin de evitar lo anterior, se deben contar con diagnósticos amplios, transparentes y participativos a partir de la obtención de información oportuna y precisa entre las instituciones encargadas de la seguridad, en los tres niveles de gobierno, que permitan enlaces institucionales fuertes, así como la creación de comunidades profesionales en las cuales tanto los servidores públicos, académicos y ciudadanos intercambien experiencias e identifiquen prácticas positivas para la solución de los problemas securitarios. Esto generaría el impulso para llevar a cabo una visión integral que fortalezca los diversos componentes del sistema en su conjunto evitando la fragmentación de la información y permitiendo con ello generar diagnósticos precisos que propicien a la vez una continua evaluación de resultados.

En este sentido, la fragmentación sólo abona a la ineficacia e ineficiencia generada por la competencia política. Por tanto, se deben generar políticas de

interacción entre los tres niveles de gobierno que con el fin de evitarlo, a partir de políticas sectoriales y el fortalecimiento de modelos integrales de política pública que sumen y equilibren las capacidades del Estado mediante la implementación de políticas de colaboración y coordinación que permitan la unión de distintos actores e instituciones en rutas hacia objetivos comunes.

Una estrategia integral de seguridad debe comprender que la violencia y patrones de criminalidad son endémicos a cada estado y municipio. Por tanto, deben llevarse a cabo diagnósticos individuales que permitan identificar el grado y tipo de problemas que se presentan en los tres niveles de gobierno para poder generar acciones destinadas al combate en cada uno de ellos. Mientras siga existiendo una distancia entre la toma de decisiones de las instituciones responsables de la seguridad y el terreno en que los eventos criminales toman parte, menos será la eficiencia y la eficacia del resultado de ellas.

Es imperativo que las políticas públicas en materia de seguridad se diseñen a partir de criterios metodológicos que privilegien la calidad de la información, el diagnóstico y la evaluación, así como su vinculación con la toma de decisiones así como con el conocimiento científico y técnico. Esto permitirá que las decisiones en materia de seguridad se lleven a cabo bajo marcos de referencia contextuales y especializados. La estrategia implementada por el gobierno de Calderón debe servirnos como referencia para no repetir los errores producto de la misma, en cuanto a que no hubo diagnósticos adecuados para el combate a los grupos del crimen organizado, en específico del narcotráfico, llevando a cabo una guerra con la ayuda de las fuerzas armadas que si bien, era necesaria, no debió ser una guerra frontal contra los mismos, apoyándose para tal efecto en el uso de la fuerza militar.

El desarrollo de la tesis ha mostrado la desvinculación entre las instituciones encargadas de la seguridad en cuanto a la coordinación y cooperación para proveer seguridad a los ciudadanos. Los objetivos del Estado para garantizar la seguridad pública y la justicia con frecuencia se guían por objetivos de carácter político y/o electoral generando con ello un mayor distanciamiento entre las instituciones, los programas y la ciudadanía. Es necesario que las acciones y decisiones que se emprendan estén encuadradas dentro de políticas formuladas bajo principios de racionalidad e integralidad y que no sean sólo de carácter reactivo, sino que contengan, como premisa básica, la prevención y contemplen la atención y solución real de la problemática que presenta el fenómeno de la inseguridad en el corto, mediano y largo plazos. La seguridad y la justicia en nuestro país han privilegiado el incremento de tipos legales punitivos sobre la prevención, lo cual resulta particularmente grave pues no sólo no se ha abatido la impunidad, sino que se ha desatendido el establecimiento de una política preventiva.

Así, las políticas públicas en materia de seguridad deben enfocarse a la prevención del delito, el combate a la impunidad y la corrupción, el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos así como la preservación de las condiciones de libertad e integridad físicas y patrimoniales como objetivos de una estrategia nacional. Por tanto, la utilización de la fuerza pública como elemento para el combate a los grupos criminales deben generar una cultura de la prevención que procure el establecimiento de condiciones de seguridad ciudadana que incida en los contextos de riesgos sociales, educativos, económicos, urbanos, demográficos, medioambientales, sanitarios, culturales, laborales y jurídicos que propicien una disminución de la violencia y las actividades delictivas como factores que propicien la modificación de

comportamientos, valores y normas cívicas que permitan la recuperación de espacios públicos, así como la generación de entornos equitativos, seguros y libres de violencia de mano de la participación de la población, permitiendo con ello la formación de una cultura ciudadana de la legalidad que vuelva a colocar al ciudadano en el centro de las acciones por la seguridad y la justicia en un contexto multinivel.

Por tanto, la prevención debe ser piedra nodal en el esfuerzo por combatir la inseguridad. Toda medida que contribuya a reducir los riesgos de un evento que genere una conducta criminal resultará más útil y eficaz que aquella que sólo busque controlar los daños. Por tanto, deben priorizarse, dentro del gasto público destinado a la seguridad, estrategias de prevención que promuevan conductas destinadas a este fin.

En este sentido, el estado de derecho debe sancionar con objetividad e imparcialidad a quienes no respeten las disposiciones legales, mismas que deben estar sujetas a una revisión de las condicionantes penales que permitan ejercer sanciones justas de acuerdo con el daño causado, teniendo en cuenta el que no se vulneren los derechos humanos de los ciudadanos, así como tomar en cuenta el factor de la readaptación social. En este sentido, las políticas de seguridad y justicia deben prevalecer frente a intereses partidistas, de lo contrario seguirán en buena medida desacreditadas y apartadas del Estado de Derecho. Todos los actores políticos e institucionales deben hacerse responsables de sumar sus proyectos de partido a la construcción de una auténtica política de seguridad y justicia mejorando los mecanismos formales que así lo garanticen a partir de la voluntad y compromiso de todos los actores permitiendo con ello generar políticas eficaces y eficientes de largo plazo en materia de seguridad.

Al ser la seguridad un bien común y la ciudadanía su principal beneficiario, deben generarse estrategias preventivas en los tres niveles de gobierno que no se encuentren basadas en condiciones reactivas sino el incorporar a la vez medidas preventivas con un enfoque ciudadano. Esto es, la seguridad no debe circunscribirse únicamente a la protección física y patrimonial, así como al castigo y resarcir el daño, sino que debe tomar en cuenta la multiplicidad de entornos, tanto de tipo social, cultural, económico, político, laboral, sanitario, educativo, legal y ambiental, mismos que, al ser ignorados como parte de las políticas integrales de la seguridad, condicionan la eficacia para el diseño e implantación de políticas sociales eficaces que permitan evitar los factores de riesgo delincuenciales.

Es bajo este contexto que se deben generar políticas de seguridad ciudadana que contribuyan a crear y transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de la ciudadanía, proveyendoles de bienes suficientes que les permitan gozar de un ambiente de seguridad en todos los ámbitos como medida de prevención primaria para el combate a la inseguridad y la generación de conductas delictivas, así como el incentivar la reinsertión social de aquellos que se encuentren bajo el sistema penitenciario.

La prevención debe tener como objetivo central enfrentar los factores que posibilitan la reproducción de conductas delictivas en los espacios locales como primer eslabón de una cadena que impacta en el ámbito estatal y federal. En este sentido el sistema de información e inteligencia Plataforma México debe jugar un papel fundamental como herramienta que permita una adecuada recopilación de información sobre la realidad objetiva y subjetiva de los fenómenos delictivos, permitiendo con ello la recopilación de datos que permitan la construcción de indicadores que expliquen y contribuyan a generar

cursos de acción adecuados para el combate a la inseguridad apoyados por las herramientas que contiene el sistema PM tales como la utilización de mapas georeferenciados que permita una mejor comprensión de las conductas delictivas endémicas a cada estado, región, ciudad, colonia, pueblos y calles permitiendo con ello un mejor aprovechamiento de los recursos y comprensión de los factores que llevan a la generación de conductas delictivas.

A partir de lo anterior, el Estado tendría la capacidad institucional de diseñar, implementar y evaluar políticas de prevención, control y disuasión de la violencia y el delito apoyados en factores de participación y control por parte de la ciudadanía que permita propiciar a la vez el cuidado y respeto a los derechos humanos entre los cuerpos encargados del orden y los ciudadanos favoreciendo con ello el acercamiento entre ambos.

Como hemos visto a lo largo de la investigación, para que se puedan llevar a cabo de manera adecuada el funcionamiento de las labores en materia securitaria, el Estado cuenta con servicios de inteligencia que le proporcionan información para la generación de productos de inteligencia estratégica y, a partir de ello, ser capaz de tomar las mejores decisiones al respecto. Las labores de inteligencia en México las desarrollan diversas instituciones (SEDENA, SEMAR, PGR, SEGOB, CISEN, SHCP, INM, SCT, SRE) así como los gobiernos estatales. Sin embargo, existe dentro de estas instituciones desconfianza, sobre todo entre los segmentos militar y civil. Una política adecuada en materia de inteligencia y contrainteligencia requiere producir datos veraces y oportunos para la toma de decisiones así como el formar profesionales civiles conocedores del presupuesto y la planeación de la política militar y capaces de funcionar como puentes de comunicación entre los mandos militares y civiles.

Del mismo modo, se debe fortalecer el papel del Congreso de la Unión como mecanismo de control en las tareas de seguridad ampliando con ello la profesionalización del personal de apoyo de los legisladores que participan en el Consejo de Seguridad Nacional, incrementando las reglas sobre su transparencia o emprendiendo procesos amplios y participativos para reformar el estatuto de los centros y personal de las instituciones encargadas de llevar a cabo labores de seguridad e inteligencia, así como fortalecer las relaciones, alcances y atribuciones entre las instituciones y autoridades civiles y militares, sobre todo la participación de estos últimos en labores de seguridad pública, así como de el papel de la ciudadanía, integrándola participativamente el sistema de seguridad ya que es la misma ciudadanía la que proporciona información clave y de primera mano sobre la manifestación pública del fenómeno delictivo.

Es indispensable que los legisladores recaben, escuchen, analicen y debatan los planteamientos de la sociedad acerca de la seguridad y la justicia como elementos de primera importancia para la preparación de iniciativas y dictámenes y su correspondiente deliberación para que, una vez llevado a cabo este proceso, se adopten nuevas normas a través del poder legislativo en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y bajo su exclusiva responsabilidad.

Así, todas las acciones en cuanto a las labores securitarias deben estar justificadas y sujetas a procesos de transparencia y rendición de cuentas que permitan generar confianza y legitimidad a sus acciones a partir de mecanismos participativos que integren a la sociedad, permitiendo con ello fortalecer la justificación pública del quehacer institucional. Para llevar esto a cabo deben evaluarse constantemente las políticas públicas y a las instituciones encargadas de implementarlas con el objetivo de identificar oportunamente las prácticas

positivas y negativas que permitan llevar a cabo los cambios necesarios que garanticen la implementación segura y efectiva de las políticas integrales en materia de seguridad pública.

Como investigadores sociales debemos contribuir desde el ámbito de la academia a la solución de problemas en materia de seguridad a través de esquemas de vinculación con la sociedad y el Estado desarrollando contenidos, análisis y mecanismos de participación que nos permita conocer cuáles son los problemas y prever su solución evitando con ello su repetición. Debe darse un esfuerzo por reconceptualizar la seguridad en México que permita la identificación de consensos y posibilite el llevar a cabo la coordinación de políticas públicas y el proceso de toma de decisiones a partir de una mejor comprensión de la inseguridad. Los actores institucionales, sectoriales, partidistas o de grupo deben subordinar sus decisiones a favor de políticas públicas en materia de seguridad acordes con el interés nacional de largo plazo que no se encuentre subordinada a cambios en el poder. En este sentido El Congreso de la Unión, los congresos locales, organismos autónomos (Derechos humanos, transparencia, sociedad en general) tienen una responsabilidad especial para contribuir al desarrollo de lo aquí planteado.

Por tanto, una política pública, como lo es el sistema Plataforma México, debe ser auditada y diagnosticada regularmente con el fin de transparentar y eficientar su operación de manera que permita continuar con la generación de información oportuna y precisa en temas de seguridad. Lo anterior resulta fundamental ya que el contexto institucional actual no permite observar el desarrollo y funcionamiento de los sistemas de seguridad fragmentando la información o clasificándola como reservada. Por tanto, los sistemas de información en México deben ser evaluados con el objetivo de conocer los

resultados de las decisiones emanadas de su operatividad y con ello optimizar su desarrollo en conjunto con la sociedad civil, garantizando con ello un soporte amplio de legitimidad y desarrollo de sus capacidades técnicas. Esto mismo debe llevarse a cabo en los cuerpos policiacos y militares, en donde la intervención de éstos últimos en labores de seguridad pública sea la excepción y no la regla propiciando con ello el llevar a cabo al reconversión militar desmilitarizando las estructuras de seguridad pública.

La seguridad en México se encuentra en crisis debido al desafío que presenta la acción de organizaciones criminales de alto impacto, en específico del narcotráfico, para lo cual la estructura securitaria actual encuentra dificultades para hacerle frente. En este sentido factores como impunidad, corrupción y violaciones a los derechos humanos son un grave problema en México las cuales han sido causadas por las deficiencias en las instituciones securitarias y de impartición de justicia y el abuso de autoridad de los mandos políticos y policiacos. Por tanto, en la medida en que se establezcan condiciones de vida digna y se protejan los derechos del ciudadano, la prevención del crimen avanzará considerablemente, al tiempo que se consolidará el goce pleno de los derechos y las libertades individuales. Los resultados dependerán de la implementación de mecanismos y procedimientos que los involucrados en el tema securitario puedan llevar a cabo.

Anexos

Anexo 1

Cuadro Anexo 1.

Puntos principales del Programa de Seguridad Nacional 2009-2012 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 referente a la delincuencia como amenaza a la seguridad nacional.	
Programa de Seguridad Nacional 2009-2012.	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
<p>1.2.2.1. Definición de Amenazas a la Seguridad Nacional. Amenaza a la Seguridad Nacional es un fenómeno intencional generado por el poder de otro estado, o por agentes no estatales cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado. Es por ello que el fin último es prevenir, disuadir o enfrentar las amenazas que ponen en peligro al Estado Mexicano.</p>	<p>Estrategia 5.1. Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia. El Sistema Nacional de Seguridad Pública se consolidará como instancia articuladora y unificadora de todas las autoridades, del Gobierno Federal, de estados y municipios en su esfuerzo conjunto para combatir la criminalidad</p> <p>1.3. Información e inteligencia. Articular un sistema de homologación de información para el intercambio, en tiempo real de datos de audio, video y texto sobre el crimen, estadísticas delictivas y registro del personal de seguridad pública.</p>
<p>1.4.2.1. Delincuencia organizada. La delincuencia organizada plantea desafíos que actualmente no se restringen sólo al ámbito de la seguridad pública, dado que algunos de ellos tienen implicaciones para la Seguridad Nacional en tanto pueden vulnerar la soberanía y el orden constitucional.</p>	<p>Estrategia 8.1. Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas. Apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado.</p>
<p>1.4.2.2. Narcotráfico. El narcotráfico es la manifestación más significativa de la delincuencia organizada y por tanto, fenómeno de atención prioritaria. El crecimiento del tráfico ilícito de estupefacientes se asocia a las transformaciones del mercado internacional de la droga, los cambios en los patrones de consumo nacional y extranjero, la proliferación del narcomenudeo y un mayor protagonismo de las organizaciones delictivas mexicanas que</p>	<p>Seguridad Nacional.</p> <p>Diagnóstico. Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas.</p>

utilizan tecnologías de comunicación y armamento de uso exclusivo de las fuerzas armadas.

En la vertiente de Seguridad Nacional, el factor esencial de todas las expresiones de la delincuencia organizada es su alta capacidad económica, que le permite penetrar las instituciones públicas y la estructura social. De este modo, la amenaza concreta consiste en el debilitamiento de la economía, la sociedad y las instituciones de gobierno, factores cuya combinación y persistencia, menguan el control territorial del Estado.

Las acciones emprendidas por este gobierno para combatir el narcotráfico, marcan un punto de inflexión en la presión del Estado sobre las organizaciones criminales, que han reaccionado escalando la violencia ejercida entre ellos, contra la población civil y contra la autoridad como una forma de desafiar al Estado.

La credibilidad que se han ganado se refleja en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. La economía de los cárteles se ha visto afectada por los cambios estructurales en el mercado internacional de las drogas, lo que explica, en parte, el reciente aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico. Dada esta coyuntura, recuperar la normalidad en el respeto a la ley y la convivencia social ordenada, requiere que el Estado emplee los recursos con los que cuenta para combatir al narcotráfico, y la participación de las Fuerzas Armadas es uno de los más valiosos.

2.1. Vinculación del Programa para la Seguridad Nacional con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

En la ruta hacia el Desarrollo Humano Sustentable, los Estados Unidos Mexicanos requieren de un proceso de transformación que se logrará mediante la concreción de los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 a partir de cinco ejes de política pública: Estado de Derecho y seguridad; Economía competitiva y generadora de empleos; Igualdad de oportunidades; Sustentabilidad ambiental, y Democracia efectiva y política exterior responsable, los cuales se encuentran íntimamente relacionados mediante diversas estrategias a las que se apega el contenido de este Programa.

El núcleo del Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 deriva de los ejes Estado de Derecho y Seguridad, y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable, en tanto que en ellos se establecen criterios fundamentales asociados a intereses permanentes de la seguridad nacional tutelados por la Ley, esto es a la soberanía e independencia de los Estados Unidos Mexicanos, a la defensa de su territorio, al mantenimiento de la unidad de la Federación y del orden constitucional, a las instituciones democráticas de gobierno, a la defensa legítima del Estado Mexicano ante agresiones de otros estados y sujetos de derecho internacional, y a la

1.7. Derechos Humanos.

Asegurar el respeto a los derechos humanos constituye una tarea que no solamente implica la restitución en el goce de tales derechos, sino desarrollar esquemas mediante los cuales sea posible prevenir su violación.

Objetivo 13.

Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.

Estrategia 13.1. Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.

preservación de la democracia, fundada en el desarrollo social, político y económico del país y de los mexicanos.

2.2. Propósito esencial y Objetivos del Programa.

En este Programa se definen las estrategias que permitirán avanzar en la consecución de los objetivos fundamentales, precisándose líneas de acción de la Seguridad Nacional.

El carácter de este Programa es eminentemente estratégico: a partir de desafíos identificados establece objetivos, fija prioridades, define estrategias y marca la ruta crítica que el Poder Ejecutivo ha visualizado como necesaria para articular ejes de coordinación, incrementar capacidades institucionales y construir sinergias tanto en la aplicación de los recursos financieros, materiales y tecnológicos, como en el aprovechamiento del capital humano.

Este Programa permitirá:

1. Delimitar la esfera de acción del gobierno en el ámbito de la Seguridad Nacional y generar un planteamiento de naturaleza integral con visión estratégica.
2. Contar con un instrumento que guíe las tareas de la Administración Pública Federal y optimice los esfuerzos de cada una de las instituciones, mediante mecanismos de coordinación que aseguren la efectividad de las tareas de Seguridad Nacional.

El *objetivo general* del Programa es:

Mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, a través de la anulación de las amenazas y la desactivación de riesgos que puedan impactar dichos atributos.

Sus *objetivos específicos* son:

1. Fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional.
2. Atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la Seguridad Nacional, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla.

Seguridad Pública.

Diagnóstico.

El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza en salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos.

La ley y las instituciones no pueden quedar rebasadas por el fenómeno delictivo. Es deber del Gobierno Federal actuar eficazmente y sin titubeos para brindar la seguridad que demandan los ciudadanos.

En materia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, es necesario que la concurrencia de facultades constitucionales en lo que se refiere a la seguridad pública deje de mirarse con recelo, temiendo por el respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales, pues sólo la actuación conjunta potenciará las capacidades del Estado para prevenir y combatir el delito.

Estrategia 17.1. La coordinación insuficiente entre los cuerpos de policías federales, estatales y municipales es aprovechada por los delincuentes para escapar de la acción de la justicia, movilizándose por el territorio nacional. Por ello se constituirá una coordinación central de todas las policías del país con funciones de autoridad, para conformar un frente único contra la delincuencia.

Fuente: elaboración propia con datos de Diario Oficial de la Federación. 20 de agosto de 2009. "Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012." Secretaría de Gobernación. disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009 y Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. "Eje 1. Estado de derecho y Seguridad. 1.4. Crimen Organizado." Poder Ejecutivo Federal.

Anexo 2

Cuadro Anexo 2.

Puntos principales de los programas Sectoriales de la Defensa y la Marina en el combate al narcotráfico, la delincuencia organizada y apoyo a labores de seguridad pública.	
Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012.	Programa Sectorial de la Marina 2007-2012.
<p>Objetivos:</p> <p>Garantizar la Defensa Nacional y respaldar la política exterior del Estado Mexicano. Este objetivo mantiene estrecha vinculación con la seguridad nacional y con los objetivos Nos. 13 “Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés. Por ello, y siendo la seguridad nacional y la soberanía los valores más importantes de nuestra nacionalidad, su defensa y fortalecimiento representan el primer objetivo de Estado Mexicano; su preservación es la tarea primordial de la Defensa Nacional y ésta, la misión por excelencia de las Fuerzas Armadas y la razón de su existencia.</p> <p>Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho. Las acciones que realiza esta Secretaría para cumplir con esta premisa, emanan de los objetivos Nos. 8 “Recuperar la fortaleza del estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado” y 16 “Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades”. Para ello, la Secretaría de la Defensa Nacional apoya irrestrictamente las políticas gubernamentales en materia de seguridad y participa activamente en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de generar las condiciones necesarias para el desarrollo de la nación que permitan preservar un orden nacional en el que los poderes públicos sean respetados como instituciones. Lo anterior, demanda la aplicación de la fuerza del Estado a través de medidas conjuntas, coherentes, objetivas e integrales que permitan recuperar los espacios que han sido secuestrados por los narcotraficantes y otras organizaciones</p>	<p>Amenazas en el entorno marítimo Para que los intereses marítimos nacionales sean aprovechados en favor de la Nación, es necesario que se mantengan las condiciones de seguridad, mismas que son amenazadas por actividades ilícitas realizadas principalmente por la delincuencia organizada, como: el tráfico ilegal de drogas, de indocumentados y de armas; actos de sabotaje de grupos subversivos y la piratería.</p> <p>Sección 2: Vinculación del Programa Sectorial de Marina 2007-2012 a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y las metas de la visión 2030. Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad. El incremento de las actividades del crimen organizado y de la delincuencia común, producto del narcotráfico, contrabando y tráfico de armas, entre otras, ha penetrado los diferentes estratos de la sociedad, estructuras de gobierno y autoridades, lo que ha obligado a enfrentar de manera frontal este fenómeno social en materia de Seguridad Pública en el país, ya que de no actuar a tiempo, este factor podría vulnerar la gobernabilidad y afectar la tranquilidad de la sociedad.</p> <p>Sección 3: Objetivos, Indicadores y Metas. Objetivo 2: Aplicar el Estado de Derecho en los Mares y Litorales mexicanos. Dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ha sido establecida la necesidad de garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortaleciendo a las instituciones y afianzando una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.</p>

<p>delictivas, y así garantizar a la sociedad un entorno seguro que les dé tranquilidad.</p> <p>Es mediante este objetivo, que las Fuerzas Armadas establecen las acciones de su competencia, para actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública, lo que implica su participación para efectos de restauración del orden público, así como para enfrentar el crimen organizado o los actos ejecutados contra la seguridad interior de la nación, que pongan en riesgo el orden público, la integridad y la vida de los ciudadanos o la estabilidad de cualquier parte del país.</p> <p>Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho.</p> <p>Meta: Disminuir el área de siembra de enervantes en un 70%.</p> <p>Indicador: Superficie del área de enervantes erradicada.</p> <p>Meta: Realizar un total de 168 operaciones de alto impacto (28 anuales), dirigidas a la erradicación de enervantes.</p> <p>Indicador: Número de operaciones de alto impacto para la erradicación e intercepción de enervantes y el combate a la delincuencia organizada en áreas específicas del país.</p>	<p>En este contexto, la SEMAR coadyuvará a generar el ambiente propicio de seguridad, que beneficie las actividades productivas y contribuya al bienestar de la sociedad, mediante su participación en los operativos de alto impacto en los diversos estados costeros del país, para combatir de manera frontal a la delincuencia organizada; así como la realización de operaciones navales para la observancia del orden constitucional en los mares y costas nacionales.</p> <p>Indicador: Número anual de operaciones contra la delincuencia organizada.</p> <p>Situación 2006: 6,590.</p> <p>Meta 2012: 8,158.</p>
<p>Estrategia 2.6.1. Fortalecer las acciones de interoperatividad, coordinación y cooperación con la Secretaría de Marina Armada de México.</p> <p>2.6.1. Establecer medidas para incrementar el intercambio de información, académico y de adiestramiento entre la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina Armada de México.</p>	<p>Estrategia 1.1 Fortalecer la capacidad operativa del Poder Naval de la Federación para contribuir a garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la Soberanía e Integridad del país, a fin de asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.</p>
<p>Estrategia 4.1.- Mejorar los esquemas de operación en el combate integral al narcotráfico, para hacer más eficientes las actividades que se realizan en las vertientes de erradicación, intercepción y lucha contra la delincuencia organizada.</p> <p>4.1.1. Minar la base económica de los narcotraficantes impidiendo cíclicamente la cosecha de enervantes.</p> <p>4.1.2. Disminuir gradualmente el área utilizada para la siembra de enervantes hasta un 70% por ciento.</p> <p>4.1.3. Dotar de medios tecnológicos modernos al Ejército y Fuerza Aérea, para mejorar su capacidad de respuesta en operaciones de erradicación.</p>	<p>Estrategia 2.1 Garantizar la seguridad y control de las zonas marinas y litorales mexicanos, para hacer respetar el orden constitucional y evitar su empleo por el narcotráfico y la delincuencia organizada.</p> <p>2.1.2 Fortalecer el trabajo conjunto y coordinado con las instituciones comprometidas con la seguridad del país, para el combate efectivo al narcotráfico y la delincuencia organizada, en atención a la problemática de seguridad de los Estados costeros.</p> <p>Estrategia 2.2 Desarrollar y adquirir tecnología, equipos y sistemas para incrementar la generación de inteligencia contra el narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo.</p> <p>2.2.1 Fomentar la generación e intercambio de inteligencia, con las instituciones comprometidas con</p>

	la seguridad del país, para el mantenimiento efectivo del Estado de Derecho en los mares y litorales mexicanos y combatir de manera frontal al narcotráfico y la delincuencia organizada.
<p>Estrategia 4.2.- Contribuir con las actividades que realizan las Instituciones de Seguridad Pública, a fin de garantizar a la sociedad un entorno seguro y restituir la paz pública.</p> <p>4.2.1. Apoyar a las autoridades civiles de cualquier orden de gobierno, en tareas de restauración del orden y seguridad pública, en el combate a la delincuencia organizada o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación.</p> <p>4.2.2. Mantener la participación de personal militar en las instancias de organización de seguridad pública, al igual que en los grupos de coordinación que se integra en cada entidad y Distrito Federal en las operaciones de apoyo interinstitucional.</p> <p>4.2.3. Coadyuvar con el sistema nacional de información sobre seguridad pública para la alimentación de su base de datos mediante el intercambio de información respecto al armamento y huellas dactilares.</p> <p>4.2.4 Coadyuvar con las acciones que permitan la consolidación y actuación de la policía federal.</p>	<p>Estrategia 5.2 Fomentar el conocimiento de la ciudadanía hacia las actividades que la SEMAR desarrolla, para fortalecer su confianza en la Institución.</p> <p>5.2.1 Fomentar en el personal naval la cultura de respeto a los derechos humanos y la transparencia en el actuar institucional.</p>
<p>Estrategia 4.3.- Coadyuvar al mantenimiento del Estado de Derecho, a través del acotamiento de los grupos armados en todo el territorio nacional.</p> <p>4.3.1. Mejorar los procedimientos para enfrentar con mayor eficacia a los grupos armados que pretendan desestabilizar la infraestructura del país.</p> <p>4.3.2. Fomentar un mayor intercambio de información y cooperación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno.</p>	
<p>Estrategia 6.2.- Impulsar medidas orientadas a la mejora de la gestión, que contribuyan al desempeño eficaz, eficiente y transparente de la Secretaría de la Defensa Nacional y al fortalecimiento de la cultura de respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.</p>	

Fuente: elaboración con datos de: Diario Oficial de la Federación. 24 de Enero de 2008. "Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012." disponible en dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5028910 y Diario Oficial de la Federación. 21 de Enero de 2008. "Programa Sectorial de Marina 2007-2012." disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028755&fecha=21/01/2008

Anexo 3.

Cuadro Anexo 3.

Principales objetivos, estrategias e indicadores del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.

El plano de la coordinación con otras instituciones federales, tanto para combatir a la delincuencia como para corregir condiciones sociales que han dado origen a conductas proclives a la comisión de delitos y han alterado las relaciones de convivencia y respeto en la comunidad. En el primer aspecto se ubican las dependencias que integran el gabinete de seguridad pública y, en el segundo, las del gabinete de desarrollo social.

El actual sistema de justicia concentra en la figura del Ministerio Público la autoridad para investigar los delitos, con el auxilio de una policía bajo su conducción. En la práctica, la actuación policial está limitada al cumplimiento de las instrucciones que recibe, en detrimento del despliegue de sus capacidades de investigación y de la obtención de evidencias que contribuyan a dar mayor certeza al procesamiento judicial de los inculpados y, por tanto, a la sanción del delito.

Este modelo ha sido rebasado por los fenómenos delictivos actuales y sus limitaciones generan desencanto y escepticismo en la ciudadanía. En la medida en que la responsabilidad de la investigación siga recayendo en uno solo de los actores, y el otro no tenga autonomía técnica, funcional y administrativa para agotar las posibilidades de la investigación, las capacidades del Estado para sancionar -y aún prevenir- el delito seguirán limitadas y por debajo de las demandas nacionales de seguridad pública y procuración de justicia.

1.2. Coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno.

La coordinación entre los tres órdenes de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no ha alcanzado los resultados esperados, porque el respeto a las soberanías estatales y a las autonomías municipales se ha entendido más como limitante que como capacidad para la acción conjunta y concurrente entre los distintos ámbitos de responsabilidad policial. La falta de mecanismos consistentes de coordinación entre las un mil 661 corporaciones de policía que operan en la República Mexicana, no ha permitido la cabal integración de los recursos disponibles para combatir la criminalidad como una sola fuerza policial cohesionada. Esta falta de coordinación también se manifiesta en la ausencia de políticas públicas compartidas y en el desarrollo desigual de los policías, sin una perspectiva de vida que comprometa su lealtad institucional.

La situación ha propiciado que la delincuencia, en particular la organizada, se haya apoderado de los espacios públicos en determinadas zonas del país, provocando un clima de violencia e inseguridad que en ocasiones ha rebasado a las autoridades locales, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación de los tres órdenes de gobierno para el restablecimiento de las condiciones básicas de seguridad.

1.3. Prevención del delito, vinculación con la ciudadanía y derechos humanos.

Los fenómenos delictivos no son hechos aislados; se dan en un contexto social caracterizado por la falta de suficientes oportunidades y empleos, por la desigualdad social, por la desconfianza en las autoridades, por la pérdida de los espacios públicos, por la desintegración familiar y comunitaria, y por la violencia intrafamiliar.

1.4. Esquemas de corrupción en las corporaciones de policía.

El esquema de actuación policial basado en la flagrancia y no en la investigación para prevenir la comisión de delitos, ha agotado las posibilidades de combatir eficientemente a la delincuencia en sus distintas modalidades. Algunas de sus vulnerabilidades estructurales son causas de la infiltración que el crimen organizado logró en corporaciones policiales donde hay una notoria ausencia de procedimientos de operación claros y precisos, debilidad en los esquemas de control de confianza y condiciones laborales deterioradas, que en conjunto facilitaron el uso de la infraestructura institucional para la logística criminal, a muy bajo costo y con garantía de impunidad.

1.6. Sistema penitenciario.

El sistema penitenciario del país refleja problemas de saturación en los centros de reclusión; delincuencia al interior de los penales; vínculos con delincuentes del exterior; distribución y consumo de drogas; insuficiencia en la seguridad interna y perimetral de las instalaciones; inconsistencias en los sistemas de control de accesos; heterogeneidad de

técnicas y métodos en el tratamiento de los reclusos y ausencia de programas integrales para la readaptación de los internos.

La ausencia de adecuaciones a los ordenamientos legales ha propiciado el abuso de la prisión preventiva y la falta de métodos y procedimientos legales para operar eficazmente un sistema retributivo de penas.

Las consecuencias de este esquema se reflejan en la convivencia entre internos de distintos niveles de peligrosidad; en la corrupción entre reclusos, custodios y autoridades; así como en la ausencia de un sistema de carrera y profesionalización que permita la formación y dignificación de la fuerza de seguridad penitenciaria.

1.7. Tecnologías de información.

La red nacional de telecomunicaciones no opera de manera integral porque las bases de datos policiales y las de instituciones vinculadas a la seguridad pública fueron desarrolladas con tecnologías diversas, seleccionadas conforme a criterios funcionales y a la utilidad específica de un solo usuario. La posibilidad de intercambiar información ha estado limitada por la capacidad de comunicación entre los sistemas así diseñados, lo que se ha traducido en la subutilización de las tecnologías de información, comunicación e incapacidad para consultar, investigar, analizar, producir información y conocimiento útil a la función policial.

Al no existir una plataforma tecnológica compatible capaz de generar enlaces de comunicación; operación, para compartir información y datos; establecer métodos uniformes en los procesos de registro policial, se ha dificultado la integración de un Sistema Único de Información Criminal (SUIC) con datos depurados, confiables, escalables, para el uso de las corporaciones policiales y de las instituciones vinculadas al sector.

Por otra parte, no se han logrado consolidar vías confiables y seguras para la denuncia ciudadana que contribuyan al trabajo policial, mediante la utilización de cualquier medio de comunicación que asegure su anonimato, garantizando la seguridad personal.

2.1. Alineación de las capacidades del estado mexicano contra la delincuencia.

Este eje consiste en alinear los instrumentos jurídicos, técnicos, administrativos y presupuestales del estado mexicano, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para restablecer condiciones seguridad pública a partir de un nuevo modelo de actuación policial, que pone énfasis en la prevención del delito mediante la investigación, el análisis de la información, la operación por objetivos y la participación activa de la sociedad.

El modelo ha empezado a operar con la creación de un mecanismo de coordinación que alinea la operación policial federal bajo un mando único y ha emprendido la homologación de procesos, procedimientos y protocolos de actuación, susceptibles de ser adoptados en estados y municipios para articular especialidades y potenciar capacidades. El modelo ofrece nuevas oportunidades de coordinación para compartir información y operar conjuntamente contra la delincuencia, con métodos homogéneos y con el apoyo de las tecnologías de información y comunicación integradas a una plataforma que permite la interconexión y la interoperatividad de los sistemas de información policial de los tres órdenes de gobierno.

Sobre esa base, la policía ha organizado su desempeño en dos sentidos: el combate a la delincuencia con la desarticulación de las estructuras criminales y el acotamiento de su logística operativa, bajo esquemas de coordinación con las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Gobernación –a través del CISEN y el Instituto Nacional de Migración– y Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Administración General de Aduanas, así como con la Procuraduría General de la República. En este mismo sentido se encauza la cooperación internacional bilateral y multilateral para enfrentar la dimensión transnacional de la delincuencia organizada.

2.6. Plataforma México.

El nuevo modelo de operación policial se basa en la investigación científica para prevenir la comisión de delitos y combatir a la delincuencia, a partir de la producción y uso intensivo de la información, de su análisis y de la generación de inteligencia policial susceptible de ser operada con oportunidad y eficacia.

Para ello se requiere vincular y relacionar las bases de datos de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno y de otras instituciones vinculadas a la seguridad pública, para explotar la información, coordinar acciones, operar por objetivos y generar métodos uniformes de actuación.

Plataforma México es un proyecto de alcance nacional que pondrá las tecnologías de información y telecomunicaciones al servicio de la función policial. Está diseñada en dos planos: el horizontal, para equipar con tecnologías de comunicaciones, voz, datos e imágenes a las estaciones de policía federal; y el vertical, que atiende el ámbito local a través de convenios de coordinación con los ejecutivos estatales, para conectar a las entidades federativas y a los municipios a dicha Plataforma y alinear en un solo sentido sus sistemas de información, producción de reportes y registro de datos.

En los convenios de coordinación con los estados y en sus anexos técnicos se fortalecerán los acuerdos relativos a la puesta en marcha de la Plataforma México, la profesionalización y estandarización policial, las evaluaciones de control de confianza, así como otros aspectos que contribuyan a la prevención del delito y combate a la delincuencia.

Línea de Acción 1.

Coordinar las acciones de la Policía Federal mediante el establecimiento de divisiones, de conformidad a la temática delictiva y áreas especializadas para combatir frontalmente los delitos en todas sus manifestaciones.

Línea de Acción 3.

Promover la adopción del reporte policial homologado en Plataforma México entre las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno para asegurar la generación homogénea de información de inteligencia policial en el combate a la delincuencia.

4.1.2. Estrategia 2.

Instrumentar operativos conjuntos para restablecer la seguridad y la paz públicas en las regiones más afectadas por la delincuencia organizada.

Línea de Acción 1.

Fortalecer la coordinación con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; así como con la Procuraduría General de la República y los gobiernos estatales y municipales, para la recuperación de los espacios públicos que habían sido ocupados por la delincuencia.

4.1.3. Estrategia 3.

Fortalecer el despliegue territorial de la Policía Federal en todo el país para garantizar condiciones de seguridad a los ciudadanos que permitan mantener el orden público y la paz social.

4.1.4. Indicadores.

Nombre del indicador: Delitos federales cometidos por cada 100 mil habitantes.

Unidad de medida: Número de delitos federales cometidos por cada 100 mil habitantes.

Situación 2006: 104

Meta 2012: Disminuir al menos un 10 % el número de delitos federales cometidos por cada 100 mil habitantes.

Nombre del indicador: Reportes policiales homologados en Plataforma México.

Unidad de medida: Porcentaje del número de reportes policiales homologados subidos a Plataforma México.

Situación 2006: 21.44%

Meta 2012: 100% (Se estima que se incorporen 571,000 reportes policiales homologados a Plataforma México).

Nombre del indicador: Eficiencia de las acciones de la Policía Federal coordinada bajo un mando único.

Unidad de medida: Incremento en la eficiencia de las acciones policiales

Situación 2006: Nuevo Indicador.

Meta 2012: Aumento promedio anual de 30% de la eficiencia policial.

4.2.1. Línea de Acción 4.

Capacitar al personal policial en materia de derechos humanos y atención a víctimas por tipo de delito, con el objeto de generar una cultura de respeto y promoción a los derechos humanos.

4.4.1. Estrategia 1.

Fortalecer la infraestructura de telecomunicaciones de las instituciones de seguridad pública a través de la interrelación e interconectividad de sus sistemas en la Plataforma México, para generar métodos uniformes de actuación, inteligencia policial y bases de datos de acceso común en los tres órdenes de gobierno para el combate a la delincuencia.

Línea de Acción 1.

Consolidar la infraestructura de telecomunicaciones a nivel nacional en materia de seguridad pública, a fin de ampliar la cobertura de los nodos de interconexión de las bases de datos de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

Línea de Acción 2.

Dotar a los cuerpos policiales de un sistema de información que integre y explote la información almacenada en las diversas bases de datos de las corporaciones de policía, creando el Sistema Único de Información Criminal (SUIC).

4.4.2. Indicadores.

Nombre del indicador: Entidades Federativas conectadas a las bases de datos de la Plataforma México.

Unidad de medida: Número de Entidades Federativas.

Situación 2006: 0

Meta 2012: 32

Nombre del indicador: Población beneficiada de las bases de datos conectadas a la plataforma México.

Unidad de medida: Porcentaje de cobertura de la población nacional.

Situación 2006: 0

Meta 2012: 75%

Nombre del indicador: Integración de las bases de datos de las 32 Entidades Federativas al Sistema Único de Información Criminal.

Unidad de medida: Porcentaje de bases de datos integradas de las 32 Entidades Federativas.

Situación 2006: 0

Meta 2012: 75%

Nombre del indicador: Estaciones de policía federal equipadas con tecnologías de telecomunicaciones, voz, datos e imágenes.

Unidad de medida: Porcentaje de estaciones de policía federal equipadas con dichas tecnologías.

Situación 2006: 0

Meta 2012: 100%

Fuente: elaboración con datos de Diario Oficial de la Federación. 28 de Enero de 2008. "Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012." disponible en <http://www.anticorruptcion.gob.mx/index.php/comunicacion/archivo-historico/prctcc-2008-2012/temas-2012/programas-sectoriales/sexenio-2007-2012.html>

Anexo 4

Cuadro Anexo 4

Puntos principales de los “Protocolos para el Uso de la Fuerza, la Preservación de Evidencias y la Presentación de Detenidos ante las Autoridades.”	
Dependencias	Contenido de los protocolos
SEGOB; SEDENA; SEMAR; PGR; SSP. ⁷⁷⁴ Convenio de colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> · El art. 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1 y 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública tienen por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública así como establecer la distribución de competencias y bases de coordinación y función entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta materia que tiene como fin la salvaguardar la integridad y derechos de las personas. · Las secretarías reconocen y aceptan los instrumentos sobre las siguientes materias: Cadena de custodia detención y puesta a disposición y uso legítimo de la fuerza. · Estas secretarías se comprometen a realizar las siguientes acciones referidas a los puntos anteriores: actualizarlos o expedirlos, divulgar su contenido entre a la población, publicarlos y cumplirlos.
SEDENA. ⁷⁷⁵ Regulación del uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	<ul style="list-style-type: none"> · El personal militar en el ejercicio de sus funciones, en todo momento respetará y protegerá los Derechos Humanos y sus Garantía. · En su interacción con los particulares o funcionarios públicos, los integrantes del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, observarán una conducta de respeto. · La utilización de los niveles de uso de la fuerza por los integrantes del Ejército, sólo es procedente cuando sea estrictamente inevitable o indispensable para el cumplimiento de la misión que tenga asignada, en apoyo a las autoridades civiles o en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. · En los casos en que sea necesario el Uso de la Fuerza o la autoridad apoyada así lo disponga, el personal militar evaluará la situación para determinar inmediatamente el nivel de fuerza que se utilizará, consultando de ser posible a su superior jerárquico. · En el empleo del Uso de la Fuerza, se privilegiará la disuasión o persuasión sobre cualquier otro nivel, salvo que debido a las circunstancias de la situación particular que se viva, se pongan en riesgo la vida o la integridad física de terceros o del personal militar, en cuyo caso éstos últimos podrán implementar directamente el nivel de uso de la fuerza que sea estrictamente necesario, en los términos de esta Directiva. · La utilización de la fuerza tendrá por objeto, en la medida de lo posible, el sometimiento sobre personas debidamente identificadas y que ejerzan Resistencia no Agresiva, Agresiva o Agresiva Grave · El Personal Militar no accionará armas de fuego en contra de personas cuando evadan, huyan o traten de huir, salvo que realicen actos de Resistencia agresiva grave, o con el objeto de detenerlas o impedir su fuga si oponen resistencia a la autoridad y representen un peligro inminente de muerte o lesiones graves y resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. · Solo en el caso de que el conductor de un vehículo o la tripulación de una embarcación no obedezcan la indicación de detener su marcha o su navegación, y esta acción implique una amenaza real e inminente de que se causará un mal grave, harán uso de la fuerza en los términos previstos en esta Directiva.

⁷⁷⁴ Diario Oficial de la Federación. 23 de Abril 2012. “Convenio de colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos que celebran la Secretaría de Gobernación, La Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244753&fecha=23/04/2012

⁷⁷⁵ Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012

	<ul style="list-style-type: none"> • Si en el evento se causan lesiones, se procurará la atención médica al lesionado y, si el caso lo amerita, se dispondrá su evacuación a la instalación sanitaria más cercana para su atención médica, de acuerdo con la situación predominante y medios disponibles. • Los Organismos que conforman el Ejército, elaborarán los manuales y protocolos de actuación específica que, observando los términos establecidos en la presente Directiva, prevean entre otros aspectos, los siguientes: Las circunstancias en que es procedente el Uso de la Fuerza y el tipo de armas y mecanismos; Las medidas que deban adoptarse para evitar daños colaterales del uso legítimo de la fuerza, y Protocolos de identificación del personal y métodos de disuasión y persuasión. • Cuando con motivo del Uso de la Fuerza resulten personas lesionadas o muertas, además del informe señalado en el artículo que antecede, el personal militar proveerá las medidas necesarias para auxiliar a la autoridad competente a la preservación del lugar de los hechos y los indicios. • La autoridad militar, al tener conocimiento de que se hizo uso indebido de la fuerza, lo denunciará ante la autoridad competente, conforme a las leyes y reglamentos que los rigen
<p>SEMAR.⁷⁷⁶</p> <p>Regulación del uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos del Uso Legítimo de la Fuerza son: Hacer cumplir la Ley; Evitar la violación de derechos humanos de las personas y garantizar el restablecimiento de la paz y orden público; Mantener la vigencia del Estado de Derecho; Salvaguardar el orden y la paz pública; Evitar la toma, destrozos o incendio de la propiedad pública o privada y de instalaciones o infraestructura destinados a los servicios públicos; Garantizar el normal funcionamiento de servicios públicos y el libre tránsito de personas y bienes, y Disuadir mediante el racional despliegue de la fuerza a personas que participan de manera violenta en conflictos que comprometen el mantenimiento de la paz y el orden público. • El personal naval podrá hacer uso legítimo de la fuerza en los casos en los que en cumplimiento de sus funciones deba: Someter a una persona que se resista a la detención en los casos de flagrancia o caso urgente; Cumplir con la ejecución de una orden de aprehensión o de cualquier otro mandamiento ministerial o judicial relacionado con una detención; Proteger o defender bienes jurídicos tutelados, y Actuar en legítima defensa derivada de las conductas que anteceden. • No se autoriza el uso de armas letales en contra de vehículos o personas que huyan o traten de huir de una inspección de carácter administrativo (como el puesto naval de seguridad; acceso a instalaciones navales, estratégicas u otras; inspecciones en la mar, recintos fiscales, recintos fiscalizados o portuarios; aeronaves, entre otros), a pesar de que existan sospechas fundadas, debiéndose concretar el personal naval a realizar la persecución física. • En situaciones en que el conductor de un vehículo haga caso omiso a las indicaciones para detener su marcha en un puesto naval de seguridad, solamente se podrá emplear armas letales en respuesta a una agresión armada que represente peligro inminente de lesiones graves o muerte, o cuando el presunto infractor intente colisionar con su vehículo al personal naval. En cualquier otra circunstancia, se intentará detener la marcha del vehículo empleando armamento incapacitante no letal, como las trampas poncha-llantas, procediendo a realizar la persecución física si la situación así lo permite. • Cuando el uso de la fuerza requiera acciones coordinadas con Instituciones Policiales de Seguridad Pública, se actuará sujetándose a las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las demás disposiciones aplicables, así como en los términos específicos que se acuerden en la planeación de los operativos conjuntos.
	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de la fuerza pública se realizará estrictamente en la medida que lo requiera el ejercicio de las funciones de los integrantes de las instituciones policiales y deberá ser: legal, necesaria, proporcional, racional, y oportuna para garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, objetividad, honradez, eficacia, eficiencia, responsabilidad, diligencia, profesionalismo y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. • El uso de la fuerza necesaria se destinará a neutralizar y a controlar conductas que generen amagos de violencia y que tengan propensión a causar daños a la integridad de otras personas o a la de los elementos de los cuerpos policiales federales.

⁷⁷⁶ Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244757&fecha=23/04/2012

<p>SSP.⁷⁷⁷</p> <p>Lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Uso Legítimo de la Fuerza podrá emplearse también para restablecer el orden público causado por disturbios colectivos y por actos tumultuarios que generen violencia o daños a terceros, propiedades e integridad física de otras personas, así como en situaciones de alteración grave del orden y la paz públicos. • Garantizar el normal funcionamiento de servicios públicos y el libre tránsito de personas y bienes, y Disuadir mediante el racional despliegue de la fuerza a personas que participan de manera violenta en conflictos que comprometen el mantenimiento de la paz y el orden público. • Sólo cuando sea estrictamente necesario e inevitable los Integrantes emplearán la fuerza para impedir la perturbación del orden público y para restablecerlo. • Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los integrantes de las Instituciones Policiales encargados de hacer cumplir la ley: Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; Reducirán al mínimo los daños y lesiones, asimismo respetarán y protegerán la vida humana; Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas, y Notificará lo sucedido, sin dilación alguna, a los familiares de las personas heridas o afectadas. • Cuando el uso de la fuerza requiera de acciones coordinadas entre las Instituciones Policiales y las de otra Dependencia u órdenes de gobierno, los mandos de las Instituciones Policiales de la Secretaría Seguridad Pública actuarán sujetándose a las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las demás disposiciones aplicables, así como en los términos específicos que se acuerden en la planeación de los operativos conjuntos.
<p>SSP.⁷⁷⁸</p> <p>Lineamientos generales para poner a disposicion de las autoridades competentes a personas u objetos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una vez realizada la detención de una persona, el Integrante deberá realizar lo siguiente: Informar a la persona sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Trasladar con los medios disponibles al o los detenidos a una institución del sector salud, para obtener la certificación del estado de salud de éstos. El certificado debe contener el nombre completo, número de cédula profesional y firma del médico que lo realiza, así como la fecha y hora de la revisión practicada; Elaborar la Puesta a Disposición, adjuntando un informe pormenorizado de los hechos, precisando si se realizó la fuerza necesaria para el aseguramiento de la persona y si con motivo de ello se presentó alguna lesión; Describir los objetos asegurados en el formato de Cadena de Custodia; Entregar al detenido y objetos asegurados al Ministerio Público, así como la documentación integrada con motivo de la detención. • Una vez realizada detención en cumplimiento de un orden de aprehensión de una persona, el Integrante deberá realizar lo siguiente: Realizar el inventario de los bienes que posee la persona al momento de su detención, mismo que se describirá en la Puesta a Disposición cuando sea entregado al órgano jurisdiccional, así como requisitar los Formatos de Cadena de Custodia y el IPH para su registro en el SUIC, en el Registro Administrativo de Detenciones y, para informar al superior jerárquico inmediato; Establecer la ruta e itinerario de traslado con los medios disponibles al lugar indicado, manteniendo comunicación permanente con su superior jerárquico a fin de ir confirmando el itinerario diseñado o el reporte de anomalías y cambios; Trasladar con los medios disponibles al detenido a una Institución del sector salud para obtener la certificación del estado de salud de éste. El certificado debe contener el nombre completo, número de cédula profesional y firma del médico que lo realiza, así como la fecha y hora de la revisión practicada; Presentar al detenido en el centro de reclusión que corresponda con la orden de aprehensión, el oficio de Puesta a Disposición dirigido al juez de la causa y copia de conocimiento al director del penal a efecto de que permita su acceso, adjuntando su certificado médico.

⁷⁷⁷ Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012

⁷⁷⁸ Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo 05/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para poner a disposicion de las autoridades competentes a personas u objetos.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244760&fecha=23/04/2012

	<ul style="list-style-type: none"> • En la Puesta a Disposición se describirán en forma detallada los datos relacionados con los hechos en que intervino el Integrante, describiéndose con claridad si se utilizó la fuerza necesaria para el aseguramiento de la persona. • Los requisitos de fondo de la Puesta a Disposición son los fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios aplicables al caso de que se trate. • La descripción de los hechos, será la narración pormenorizada de lo acontecido con motivo del aseguramiento de personas y objetos.
<p>SSP.⁷⁷⁹</p> <p>Lineamientos generales para la regulación del procesamiento de indicios y cadena de custodia en la Secretaría de Seguridad Pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los Integrantes deberán fijar, señalar, levantar, embalar y entregar la (delimitar, observar, identificar, fijar, preservar, señalar, recolectar, levantar, embalar, trasladar y entregar la evidencia, indicios o huellas en términos de las disposiciones aplicables y los presentes Lineamientos. • Los Integrantes deberán seguir las etapas establecidas para procesar los indicios tal y como fueron localizados. • Una vez protegido el lugar de los hechos y/o hallazgo, se procederá a su observación de tal manera que pueda captarse toda la información iniciaria relacionada al hecho delictivo. • Una vez identificado el indicio, se señalará asignándole el número que le corresponda a través de un indicativo numérico o alfabético para su posterior fijación. • El Integrante deberá realizar el inventario y el embalaje de los indicios donde se registre la descripción de cada uno de ellos, partiendo de lo general a lo particular y asentando las características que lo individualicen dentro de los de su especie. • Para el caso de tejido hemático y fluidos de sangre, es fundamental el uso de equipo de bioseguridad consistente en guantes de látex, lentes protectores, cubre bocas y/o careta, gorro quirúrgico, bata o pijama quirúrgica y botas protectoras, siendo indispensable que cada levantamiento se realice con material limpio y estéril. • El Integrante que intervenga tanto en la preservación del lugar de los hechos y/o del hallazgo como en cualquier fase del procesamiento de los indicios, que cause alteración, destrucción, pérdida o perturbe ilícitamente el lugar de los hechos; los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso o los instrumentos, objetos o productos del delito, será sometido al procedimiento administrativo y/o penal que corresponda.
<p>PGR.⁷⁸⁰</p> <p>Directarices que deberán observar los servidores públicos para la debida preservación y procesamiento del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas o vestigios del hecho</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Al iniciar con las actividades que se despliegan con el fin de verificar la ocurrencia de un presunto hecho delictuoso, la primera autoridad que llegue al lugar del hecho además de informar inmediatamente al Ministerio Público, deberá reunir toda la información que pueda ser útil para la investigación del hecho e iniciar la recopilación de la información general para su confirmación, finalizando con el procedimiento de aseguramiento del lugar de los hechos y/o del hallazgo. • Las acciones procedentes para la confirmación y verificación de la noticia de un hecho serán: Cuando los servidores públicos de instituciones de seguridad pública u otras autoridades competentes conozcan o descubra la ocurrencia del posible hecho delictivo o el posible lugar de hechos y/o del hallazgo, deberán informarle inmediatamente al Ministerio Público u otras autoridades; una vez verificado la existencia de un hecho delictuoso, la Policía facultada, deberá asegurar e iniciar la preservación del lugar sólo permitiendo el acceso del personal estrictamente necesario, para auxiliar a la víctima o para la investigación de los hechos. • El objetivo de la etapa del proceso de protección y preservación del lugar de los hechos y/o del hallazgo es la preservación del lugar y de los indicios para evitar toda alteración posible que pueda desvirtuar o dificultar la labor del especialista.

⁷⁷⁹ Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo 06/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del procesamiento de indicios y cadena de custodia en la Secretaría de Seguridad Pública.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244761&fecha=23/04/2012

⁷⁸⁰ Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo A/078/12 de la Procuraduría General de la República, por el que se establecen las directarices que deberán observar los servidores públicos para la debida preservación y procesamiento del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244766&fecha=23/04/2012

<p>delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La etapa en cuestión tendrá lugar al confirmarse la existencia de un hecho delictivo y concluye hasta que el Ministerio Público u autoridad competente, decreta que ya se agotaron todas las diligencias a efectuarse en dicho lugar. • Dentro del proceso de observación, análisis y valoración del lugar de los hechos y/o del hallazgo se realizarán las actividades metodológicas referentes al procesamiento del lugar de los hechos para llevar a cabo una eficaz investigación, dándole aplicación a los métodos de búsqueda y ubicación de los indicios. • La fijación del lugar sujeto a investigación es el paso metodológico y fundamental en la Cadena de Custodia mediante el cual se ilustra en forma precisa la ubicación, dirección, trayectoria, forma, color, apariencia, etc., de un indicio o evidencia material localizado en el lugar de los hechos y/o del hallazgo. • La Cadena de Custodia inicia cuando el Ministerio Público, además de realizar su Fe Ministerial del lugar de hechos y/o del hallazgo sujeto a investigación, hace constar dentro de sus actuaciones, el Registro de la Cadena de Custodia.
<p>PGR.⁷⁸¹</p> <p>Directrices que deberán observar los servidores públicos de la institución para la detención y puesta a disposición de personas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La detención de probables responsables es la medida precautoria mediante la cual se priva de la libertad a un individuo al que se le imputa la comisión de un delito. • De conformidad con el marco jurídico vigente los supuestos en los que puede ordenarse la aprehensión o detención de una persona son: En el momento en que se comete el delito o inmediatamente después de haberlo cometido (flagrancia); mediante orden de detención por caso urgente que expida el agente del Ministerio Público de la Federación, cuando se trate de delito grave así calificado por la Ley; exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia y el agente del Ministerio Público de la Federación, por razón de la hora, lugar o alguna otra circunstancia similar, no pueda ocurrir ante la autoridad judicial a solicitar la orden de aprehensión, y mediante mandamiento expedido por autoridad judicial. • Inmediatamente que el agente del Ministerio Público de la Federación, la Policía o a los servidores públicos que actúen en su auxilio, tengan conocimiento de un delito, deberán: Dar seguridad y auxilio a víctimas y testigos; impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, instrumentos, objetos o productos del delito; detener a quienes hayan intervenido en la comisión del delito, siempre que se den los supuestos de flagrancia. • Las personas que sean detenidas deberán ser puestas de manera inmediata y sin demora a disposición de la autoridad correspondiente de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Acuerdo A/126/10 del Procurador General de la República por el que se crea el Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos de competencia de la Procuraduría General de la República. En los casos en que la detención se ejecute en lugares que por las circunstancias propias de distancia y disponibilidad de traslado sean poco accesibles o por otras causas que justifiquen una imposibilidad material para presentar de forma inmediata al detenido ante la autoridad competente, se deberá dar aviso inmediato al agente del Ministerio Público de la Federación para que instruya conforme a derecho dejando constancia de tales circunstancias en el registro de la detención. • Los servidores públicos encargados de la detención deberán informar al detenido con claridad y de forma comprensible los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales destacan los siguientes: Los motivos de su detención; que tiene derecho a guardar silencio o si quiere declarar lo hará asistido de su defensor, lo que diga en entrevista con los agentes de la Policía Federal Ministerial u elementos aprehensores no tiene valor probatorio; derecho a elegir libremente a su defensor; que será puesto a disposición sin demora ante la autoridad competente, y que será registrada su detención en el Sistema de Registro de Detenidos. Elaborar el informe Policial Homologado, que servirá como avance para informar a su superior jerárquico. • En los casos en que se encuentren indicios de tortura o el detenido denuncie ésta, se deberá solicitar la aplicación del Acuerdo A/057/2003 del Procurador General de la República, mediante el cual se

⁷⁸¹ Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo A/079/12 de la Procuraduría General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos de la institución para la detención y puesta a disposición de personas.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244767&fecha=23/04/2012

	establecen las directrices institucionales que deberán seguir los Agentes del Ministerio Público de la Federación, los peritos médicos legistas y/o forenses y demás personal de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, y dar vista a las autoridades competentes para determinar las responsabilidades a que haya lugar.
<p>PGR.⁷⁸²</p> <p>Directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las directrices que deberán aplicar los agentes de la Policía Federal Ministerial al momento de hacer uso legítimo de la fuerza, en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, amparados por el cumplimiento del deber o en legítima defensa considerando el grado de riesgo y las características de la función que desempeña, con apego a las disposiciones legales vigentes, evitando en todo momento violaciones a los derechos humanos. ✓ Los agentes de la Policía Federal Ministerial deberán aplicar las técnicas y tácticas las cuales deberán ser legales, necesarias, proporcionales, racionales y oportunas para cumplir adecuadamente las funciones policiales, de acuerdo con los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respetando los derechos humanos. ✓ La autoridad hará uso de la disuasión, mediante el empleo de medios acústicos, luminosos o mímicos, a efecto de establecer una comunicación con la persona requerida para que cumpla con la orden que realiza aquella en ejercicio de sus funciones. ✓ En la medida de lo posible la autoridad utilizará la presencia persuasiva o disuasión, antes de recurrir a los otros niveles del uso legítimo de la fuerza (fuerza letal, fuerza no letal, legítima defensa). En este sentido, si las circunstancias lo permiten y no se compromete la vida o la integridad de ninguna persona, la autoridad deberá identificarse y expresar con voz fuerte y clara lo que se quiere ordenar, así como la advertencia de que en caso de que la persona oponga resistencia, se empleará un nivel distinto de uso legítimo de la fuerza.

Fuente: elaboración propia con datos de Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/23042012-MAT.pdf>

⁷⁸² Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo A/080/12 de la Procuraduría General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012

Anexo 5**Formato de entrevistas.**

Fecha _____

Entrevista No. _____

Estado _____

Municipio _____

Dependencia _____

Edad _____

Sexo _____

Puesto _____

Área _____

Tiempo en el puesto _____

Instructivo

- 1) Se le solicita marcar con una **X** la respuesta que considere pertinente. Le rogamos no deje ninguna pregunta sin contestar.

- 2) La información que proporcione será utilizada de forma confidencial y únicamente con fines académicos y estadísticos para el análisis académico de la Plataforma México.

Pregunta 1.

En cuanto a la operatividad y utilización de la Plataforma México (PM)

	Si	No	No contesta
1. Tiene conocimiento de lo que es el sistema PM.			
2. Está familiarizado con el sistema PM.			
3. Tiene conocimiento de como opera el sistema PM.			
4. Ha utilizado el sistema PM para el desarrollo de sus actividades.			
5. Cuenta con los requisitos de acceso para la operación el sistema.			
6. Personas no acreditadas pueden tener acceso al sistema PM.			
7. Conoce los aplicativos y herramientas que conforman el sistema PM.			
8. Conoce el alcance y objetivos de las herramientas que conforman el sistema PM.			
9. Considera que el sistema PM opera satisfactoriamente.			
10. Las herramientas que ofrece PM son de utilidad como usuario.			
11. La información contenida en PM es de			

utilidad para sus actividades.			
12. Las herramientas de la PM requieren de modificaciones.			
13. La información de PM se encuentra actualizada.			
14. Se llevan a cabo satisfactoriamente la interoperabilidad de la PM en los tres niveles de gobierno.			
15. El grado de utilización de la PM es satisfactorio en todas las entidades federativas.			
16. El grado de utilización de la PM es satisfactorio en los municipios.			
17. Ha solicitado información a otros estados, municipios o instituciones conectados a la PM.			
18. Conoce las instituciones que utilizan PM.			
19. PM es utilizada por instituciones ajenas a las tareas de seguridad.			
20. Se utilizan otros sistemas de información e inteligencia ajenos a la PM para llevar a cabo las labores de seguridad			
21. Encuentra diferencias en la operación del sistema PM desde que lo comenzó a utilizar hasta el día de hoy.			
22. Encuentra una mejor operabilidad con la PM que con otros sistemas de información e			

inteligencia.			
---------------	--	--	--

Pregunta 2.

En cuanto a la utilización del Informe Policial Homologado (IPH)

	Si	No	No contesta
1. Tiene conocimiento de lo que es el Informe Policial Homologado.			
2. Está familiarizado con el IPH.			
3. Tiene conocimiento de como opera el IPH.			
4. Considera al IPH como una herramienta útil para el desarrollo de las funciones de la PM.			
5. Las bases de datos del IPH se encuentran actualizadas en los tres niveles de gobierno.			
6. Ha utilizado el IPH para el desarrollo de sus funciones.			
7. El IPH es fácil de utilizar.			
8. El IPH es una herramienta fácil de consultar.			
9. El IPH es llenado en su totalidad por aquellos que deben llevarlo a cabo.			
10. Se lleva a cabo la recopilación de datos en el IPH en cada caso de investigación.			
11. El IPH requiere de mejoras en su diseño.			
12. Se han modificado los criterios que integran el IPH.			

Pregunta 3.

En cuanto a la capacitación para la utilización y consulta de la Plataforma México

	Si	No	No contesta
1. Ha recibido capacitación para el uso y/o consulta del sistema Plataforma México.			
2. Se ha capacitado constantemente en el uso y/o consulta de la PM.			
3. Ha recibido capacitación para el uso de las diferentes herramientas de la PM.			
4. Le han otorgado algún documento que valide su capacitación.			
5. La capacitación que le brindaron fue acorde con las funciones laborales que ha desempeña.			
6. La capacitación recibida fue suficiente para llevar a cabo el análisis de la información que proporciona la PM.			
7. Conoce el “manual de operación específico” de su área.			
8. El “manual de operación específico” de su área se encuentra vinculado a su función como usuario de la PM.			
9. Se llevan a cabo regularmente procesos de capacitación en cuanto a la PM en los tres niveles de gobierno.			
10. Se requiere de una capacitación constante			

para el uso y/o consulta de la PM.			
------------------------------------	--	--	--

Pregunta 4.

En cuanto al Soporte Técnico para la utilización de la Plataforma México

	Si	No	No contesta
1. Conoce el centro de operaciones de PM.			
2. Para el desarrollo de sus actividades cuenta con las instalaciones, equipo y software adecuado para la utilización de la PM.			
3. Las instalaciones, equipo y software son los adecuados para analizar la información producida por la PM.			
4. Existe un adecuado equipamiento en los tres niveles de gobierno.			
5. Cuenta con el conocimiento para operar el equipo y software adecuado para utilizar la PM.			
6. Ha requerido de la asistencia del Soporte Técnico para operar el sistema PM.			
7. Requiere constantemente la asesoría de Soporte Técnico.			
8. La asesoría del Soporte Técnico ha sido de utilidad.			
9. Los tiempos de respuesta de Soporte Técnico han sido adecuados.			
10. El Centro de Soporte Técnico le ha Informado acerca de los protocolos de			

Sugerencias o comentarios para este cuestionario.

Bibliografía

- Acosta Bermejo, Raúl; Chávez Pérez, Jorge Luis. 2012. “El sistema Plataforma México.” En: *Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*. CIES. México.
- Acosta Romero, Miguel Ángel, 1991, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 10ª ed., México.
- Aguayo Quezada, Sergio. 2001. “La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México.” Edit. Grijalbo. 1ª. Ed. México.
- Alegre Rabiela, Alejandro, 2000, “Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México.
- Alonso Brá, Mariana, 2009, “La producción de Niklas Luhmann y la teoría organizacional”, en *Selección de Trabajos de las XII Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Alvarado, Arturo M, 2012, “Violencia y Democracia. Balance de los estudios sobre violencia”, *revista Estudios Sociológicos XX*, no. Extraordinario, México, COLMEX
- Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coord.) 2010. “Seguridad Nacional y Seguridad Interior”. El Colegio de México. México D.f.
- Alvarado Mendoza, Arturo. (Coord.). 2012. “Indicadores de Seguridad Pública en México.” CIES. México.
- Anderson, Nicholas D., 2012, *Re-redefining international security*, Georgetown University, M.A., Security Studies.
- Anzorreguy, Hugo Alfredo, 2000, “Agenda de inteligencia para el año 2000, inteligencia y seguridad nacional en un mundo globalizado” en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México.

- Arellano Trejo, Efrén. 2011. “Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias.” Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de trabajo núm. 104. México.
- Baldwin, David A., 1997, “The Concept of security”, *Review of International Studies*, 23, British International Association Studies.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, “Informe Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana-Argentina. Guía para la Evaluación del sector de Seguridad Ciudadana BID-REI/SO1. Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, *Respuesta del BID a los principales desafíos de seguridad ciudadana 1998-2012*, BID, marzo.
- Barreiro Santana, Katalina; Rivera Vélez, Fredy, 2011, *Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad mediática*, FLACSO, Ecuador.
- Becker, G. S. 1968. “Crime and Punishment: An Economic Approach,” *Journal of Political Economy*. P. 90.
- Benítez Manaut, Raúl. 2001. “Seguridad Nacional y Transición Política, 1994-2000” *Revista Foro Internacional* 166. Vol. XLI, Núm. 4.
- 2008. “La seguridad nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox.” *Revista Foro Internacional*, vol. XLVIII, enero-Junio, COLMEX, México.
- 2009, “La crisis de seguridad en México” *Revista Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*. No. 220. México. Marzo-Abril.
- 2016. “Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública.” En: *Atlas de la seguridad 2000-2016*. CASEDE.

- Bolaños Vázquez, Carlos Agustín. 2014. “Las experiencias de México durante la guerra contra el narcotráfico 2006-2012.” URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. No. 15. Diciembre. Ecuador.
- Bustelo Ruesta, Maria, 2011, “La evaluación en el marco del análisis de políticas públicas”, en Roberto Salcedo, (comp.), *Evaluación de Políticas Públicas*, Siglo XXI Editores, México.
- Buvinic, Mayra. 2008. “Un balance de la violencia en América Latina: los costos y acciones para la prevención.” Banco Mundial.
- Buzan, Barry, 1984, “Peace, power and security: Contending Concepts in the study of international relations”, en *Journal of Peace Research*, vol. 21, núm. 2, Special Issue on Alternative Defense, June.
- Calderón Fernández, Javier, 2000, “Los servicios de inteligencia ante el nuevo siglo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México.
- Cartagena Hernández, Severinúm, 1998, “El binomio seguridad-desarrollo hoy. Hacia un concepto contemporáneo de seguridad nacional,” en *Revista de Administración Pública, Seguridad Nacional*, núm. 98, INAP, México.
- Ceja Martínez, Jorge. 2013. “Seguridad ciudadana, militarización y criminalización de las disidencias en México (2006-2012).” *Espacio Abierto*, vol. 22, núm. 4, octubre-diciembre, 2013. Universidad de Zulia. Venezuela.
- Chincoya Teutli, Héctor. 2014. “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012”. *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México. Año VIII, No. 34, Julio-Diciembre.

- Clark, Robert M., 2007, "Intelligence Analysis: A target Centric Approach", USA, CQ Press, D.C., en Almirante CG. DEM. DDSN, Carlos Ortega Muñiz. 2015.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, "Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos", OEA/Ser, L/V/II, doc. 57.
- Comisionado Nacional de Seguridad. 2017. "Documento de opinión. Evaluación en materia de diseño del Programa R903 Plataforma México." 17 de Abril.
- Conferencia Internacional Sobre Seguridad y Justicia en Democracia, 2011, "Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia", UNAM, México, agosto.
- Coordinación General de la Plataforma México. 2011. "Anexo 7. Complementariedad y coincidencias entre programas federales." Secretaría de Seguridad Pública. México.
- Coordinación General de la Plataforma México. 2011. "Formato del Anexo 5. Metas del programa." Secretaría de Seguridad Pública. México.
- Coordinación General de la Plataforma México. 2011. "Matriz de marco lógico." Secretaría de Seguridad Pública. México.
- Cujabante, Ximena. 2009. "La seguridad internacional: evolución de un concepto." *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 4, núm. 2, julio-diciembre. Colombia.
- Curzio, Leonardo, 1998, "La seguridad nacional en México. Balances y perspectivas", en: *Revista de Administración Pública*, núm. 98, INAP, México.
- Daft, Richard L., 2011, *Teoría y diseño organizacional*, CENAGE Learning. 10ª, ed., México.
- Dammert, Lucía. 2007. "Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina." FLACSO, Ecuador. Alcaldía Metropolitana.

De la Rosa Albuquerque, Ayuzabet, 2002, “Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”, *Revista Administración y Organizaciones*, núm. 8, año 4, UAM, México, julio.

Diario Oficial de la Federación. 2008. “Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.” México.

Diario Oficial de la Federación. 2014. “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Seguridad Pública 2014-2018”, 30 de abril, cuarta sección extraordinaria, México.

—2014, “Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018”, 30 de abril, México.

Diario Oficial de la Federación. 28 de enero de 2008. “Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.” México.

Egremy, Nydia. 2006. “El fracaso del Plan Puebla Panamá.” *Revista Fortuna*. Año 4, Núm. 44. Septiembre, disponible en

Eisenberg, Mike, 2008, *Taylor’s Value-Added Model: Still relevant after all these years*, University of Washington, March.

Emmerich, Gustavo Ernesto. 2002. “México-Estados Unidos. Frontera eficiente pero no abierta.” *El Colegio de la Frontera Norte*.

Escalante Gonzalbo, Fernando. 2010. “Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007.” En Arturo Alvarado; Mónica Serrano (Coord.) *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. COLMEX. México

Ferrato, Andrés I. 2014. “Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos

para el siglo XXI.” URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. No. 15. Diciembre. Ecuador.

Freedman, Lawrence, 1992, “The concept of security”, *Encyclopedia of government and politics*, vol. 2, Mary Hawkesworth and Maurice Kogan eds., Routledge. USA.

— 2013, *The transformation of strategic affairs*, Adelphi Paper 379. USA.

Garay, Luis Jorge, Salcedo Albarrán, Eduardo. 2012. “Narcotráfico, corrupción y Estados.” Editorial DEBATE. México.

García Cancino, Jorge Luis. Capitán de Fragata C.G. 2008. “La importancia de los estándares y su certificación en la seguridad de la información.” Revista del Centro de Estudios Superiores Navales. Abril-Junio.

García Luna, Genaro. 2012. “Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía.” CIES. México.

García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM-PGR, México, 2002.

García Ramírez, Sergio, Vargas Casillas, Leticia A. (Coord.) 2001. “Las Reformas Penales de los últimos años en México (1995-2000)” en: Mayolo Medina Linares. *Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

García Zamora, Rodolfo y Márquez Covarrubias, Humberto. 2013. “México: Violencia e inseguridad. Hacia una estrategia de desarrollo y seguridad humana.” Revista Nómadas. Núm. Especial: América Latina. Universidad Complutense, Madrid.

- Garretón, Manuel Antonio, 1997, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 148, marzo-abril, México.
- Garza Cantú, Mariano. 2008. “La megabase contra la delincuencia.” En: *Política Digital. Suplemento Especial. Nexos*. 20 agosto. México.
- Garza Salinas, Marco A., 2011, *Políticas Públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado*, Biblioteca del Instituto Nacional de Ciencias Jurídicas. México.
- GEA Grupo de Economistas y Asociados S.C. 2012. “Evaluación en materia de Diseño de la Plataforma México.” México.
- Giavedoni, José G. 2011. “Del Estado en crisis a la crítica del Estado. Diálogo en torno a la perspectiva del Estado y la gubernamentalidad en el análisis de la nueva cuestión social en América Latina.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. UNAM. Año LVII, núm. 214, enero-abril de 2012.
- Gimate-Welsh Hernández, Adrián, 2017. “Seguridad. Chile Argentina y Uruguay. Hacia un modelo de seguridad ciudadana y seguridad pública (1990-2015)”, Editorial Nueva Biblioteca, Madrid, España.
- 2015, “Candidaturas independientes en México y América Latina”, en *Relaciones entre poderes del Estado: acuerdos y divergencias*, Laura del Alizal Arriaga, (coord.), edit. Anthropos, México.
- 2015, “Seguridad Ciudadana”, *Proyecto Ciencias Jurídicas*, UNAM, México, Conacyt.
- 2016. “Modelo de Seguridad en América Latina. Chile, Argentina y Uruguay 1990-2015.” Centro de Investigaciones Legislativas. UAM Iztapalapa.
- Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción

- Comunitaria A.C. (CIEPAC), Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS). 2000. “Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México.” México.
- Gobierno de la República, 2013, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.
- Godson, Roy, 2000, “Trucos sucios o cartas de triunfos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México.
- González Fernández, José Antonio, 2000, “La seguridad pública en México”, *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, Universidad Iberoamericana-UNAM-PGR, México.
- González Guadarrama, Miguel Ángel. 2012. “Evaluación externa de diseño al programa P011 “operación del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública.” Julio. México. UNAM.
- (coord.), 2014, “Evaluación externa de consistencia y resultados efectuada al programa presupuestario R903 Plataforma México”, UNAM, Facultad de Economía, septiembre.
- (Coord.) 2016. “Informe de Evaluación en Materia de Diseño al Programa Presupuestario R903 Plataforma México.” UNAM. Agosto.
- Grasa Hernández, Rafael, 2007, “Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas”, en revista *CIDOB D’Afers Internacionals*, 76, Fundación CIDOB. España.
- Guadarrama Mendoza, Juan Alexander. Tte. Frag. C.G. 2008. “¿Porque seguir las mejores prácticas de seguridad de la información?” *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*. Abril-Junio.
- Günter Brauch, Hans, 2001. “Concepts of security threats, challenges, vulnerabilities and risks”, *Coping with Global Environmental Change*,

Disasters and Security, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace 5.

H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008, “Programa sectorial de seguridad pública 2007-2012 y el presupuesto de seguridad pública 2008”, México.

Hanning, August. 2000, “Los servicios de inteligencia en el umbral del tercer milenio tomando como modelo al Bundesnachrichtendienst (BND)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 101, INAP, México.

Hartmann, Frederick, 2002, “Las relaciones internacionales”, *Instituto de Publicaciones Navales*, Buenos Aires, Argentina.

Heller, Hermann, 1995, “La soberanía, contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional”, Fondo de Cultura Económica, México.

Hernández de Gante, Alicia, 2015, “Entre las reformas estructurales del Estado mexicano y la violencia”, *Relaciones entre poderes del Estado: Acuerdos y divergencias*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Herrera Caso, Luis, 2002, “Balance y perspectiva en el uso del concepto de seguridad nacional en el caso de México”, *En busca de la seguridad perdida*. Aguayo Quezada, Sergio (comp.) 2ª. ed., Siglo XXI Ed., México.

Hobbes, Thomas, 1960, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica.

Hristoulas, Athanasios, 2001, "El nuevo orden internacional y la seguridad nacional", *Bien Común y Gobiernúm*, núm. 77, México.

Huntington, Samuel P., 1994, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, España, Paidós.

Hurrell, Andrew, 1998, “Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual”, en *Foro Internacional*, vol. XXXVI-II, núm. 1, enero-marzo. El Colegio de México, México.

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. 2012.

“Evaluación desde los derechos humanos de los protocolos sobre uso de la fuerza y detención de personas presentados por el presidente Felipe Calderón.” 23 de mayo.

INEGI, 2013, “Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental”, en María Amparo Casar, 2015, *México: Anatomía de la Corrupción*, CIDE.

Jeannetti Dávila, Elena, 2007, “Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México,” UNAM, México.

Jijón Calderón, Francisco, 2011, “El nuevo Ecuador y la Secretaría Nacional de Inteligencia”, en *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*, FLACSO, Ecuador.

Jiménez Ornelas, René A. 2002. “La cifra negra de la delincuencia en México: sistema de encuestas sobre victimización.” UNAM. III.

Johnson, L. K., 2009, *Handbook of intelligence studies*, Routledge, USA.

Johnson, Rob; Merkow, Mike. 2011. “Security Policies and implementation issues.” Jones and Bartlett Learning. USA.

Kelsen, Hans, 1970, *Pure Theory of Law*, University of California Press, Berkeley.

Kenny, Paul; Serrano, Mónica. 2012. “Mexico’s security failure: collapse into criminal violence.” Routledge.

Krause, Keith, 2004, “Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento?”, revista *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 90, Centro de Investigación para la Paz, España.

Loaeza, Soledad y Prud’homme, Jean Francois (Coord.), 2010. “Instituciones y Procesos Políticos.” COLMEX. México.

- Macagnan, Clea Beatriz, 2013, “Teoría institucional: escrito teórico sobre los protagonistas de la escuela institucionalista de economía”, revista de *Administracao e Contabilidade da Unisinos*, 10(2), Brasil, abril/junho.
- Massolo, Alejandra, 2005, “Género y seguridad ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales”, PNUD.
- Maya Solís, Brisa. 2009. “Las consecuencias silenciosas de la política de seguridad pública en México.” *El Cotidiano*, núm. 153, enero-febrero. UAM Azcapotzalco. México.
- Merton, R.K. “Social structure and anomie”, en R.K.Merton, *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, The Free Press, 1938.
- Mendes Cardoso, Alberto, 2000, “El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era”, en *Revista de Administración Pública*, No. 101, INAP, México.
- Mendoza, Argentino. 2004. “Seguridad Nacional en México. Las herencias de la administración Fox.” *Revista El Cotidiano*, Vol. 19, núm. 123, enero-febrero, 2004.
- Merino, Mauricio, 2011, “Sobre la evaluación de políticas públicas”, en Roberto Salcedo, (comp.), *Evaluación de Políticas Públicas*, Siglo XXI Editores, México.
- México Evalúa. 2011. “El gasto en seguridad. Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos.” Centro de Análisis en Políticas Públicas A.C. Junio. México.
- Meyer, Maureen. 2014. “Mexico’s Police. Many Reforms, Little Progress.” Washington Office on Latin America.

- Moloeznik Gruer, Marcos Pablo. 2007. "Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México." *El Cotidiano*, vol. 22, núm. 146, noviembre-diciembre. UAM Azcapotzalco. México.
- Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia. 2012. "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010). *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre. El Colegio de la Frontera Norte. México.
- 2013. "Organized crime, the militarization of public security, and the debate on the "new" policie model in Mexico." 28 de enero. Springer Science+Business Media New York.
- Montemayor, Carlos, 1994. "La seguridad nacional", *La Jornada*, 20 de abril, en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, INAP, México.
- Montero, Juan Carlos. 2012. "La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública." *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 39, enero-junio. Flacso, México.
- Miller, Benjamin, 2008, "The concept of security: should it be redefined?" *Journal of Strategic Studies*, USA.
- Moreno Pérez, Salvador. 2011. "La fiscalización superior en México." *Auditorías el desempeño de la función de desarrollo social.* CESOP. Documento de trabajo No. 122. México.
- Morgenthau, Hans J., 1948, "Políticas among nations. The struggle for Power and peace", Mc. Graw Hill. USA.
- Nasu, Hitoshi, 2011, "The expanded conception of security", *Amsterdam Law Forum*, VU, University of Amsterdam, Netherlands.

- Newcomer, Kathryn E., 1991, "Evaluating Public Sector Information Systems: More Than Meets the Eye", en *Public Administration Review*, vol. 51, no. 5 (Sep-Oct.), American Society for Public Administration. USA.
- North, Douglas C., *et al.* 2009. "Violence and Social Orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history." Cambridge University Press. P.p. 18-27.
- O'Donnell, Guillermo. 2008. "Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina." En *Hacia un estado de y para la democracia*. PNUD.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), 2012, "Reporte sobre seguridad ciudadana en las Américas 2012", OEA. USA.
- Orozco, Jesús, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, UNAM, México, 1997, p. 2886.
- Ortega Muñiz, Carlos, 2015, "Propuesta teórica de inteligencia estratégica para la seguridad nacional en México", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, abril-junio, vol. 36, núm. 2, México.
- Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen. 2015. Introducción: el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. Foro Internacional. Vol. LV, núm. 1, enero-marzo. El Colegio de México.
- Parsons, Wayne, 2007, *Políticas Públicas*, FLACSO, México.
- Pérez García, Gabriela C.. 2004. "Diagnóstico sobre la seguridad pública en México." Fundar. Centro de Análisis e Investigación A.C.
- Pesqueux, Yvon, 2009, "Institución y organización", *Cuadernos de administración*, Universidad del Valle, núm. 41, enero-junio, Colombia.
- Pérez de Armiñón, Karlos, 2007, "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos, en revista *CIDOB*

D'Afers Internacionals, núm. 76, Seguridad Humana: conceptos, experiencias y propuestas, Fundación CIDOB, España.

Pitfield D., Elcock Ward, 1998, “Inteligencia, globalización y política”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, INAP, México.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. “Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad.” México.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. “1. México en Paz. Seguridad Nacional.” México.

PNUD, 2013, “Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnósticos y propuestas para América Latina,” USA.

PNUD, 2013, “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnósticos y propuestas para América Latina.” ONU.

Poder Ejecutivo Federal, 2007, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.

Presidencia de la República. 2012. “Anexo Estadístico.” En: Sexto Informe de Gobierno. México.

Presidencia de la República. 2012. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.” México.

Presidencia de la República. 2016. “Anexo Estadístico.” En: Quinto Informe de Gobierno. México.

Rabell García, Enrique, 2011, “Reforma del Estado y Reforma Constitucional”, *Revista Jurídica*, Boletín Comparado de Derecho Mexicano, no. 126 Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Ramos García, José María. 2007, *Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual*, COLEF, México.

- Rendón, Eunice. 2017. "Seguridad sin guerra." Periódico Reforma. Sección Editorial. 1 de diciembre. México.
- Reyes Tepach, Marcial. 2006. "Indicadores delictivos y el presupuesto público federal para la seguridad pública en México, 1999-2006." Marzo. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- 2006. "Indicadores delictivos por estados y el presupuesto público federal que la Federación asigna a las entidades federativas para seguridad pública 1999-2006." Cámara de Diputados LIX Legislatura. Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de economía.
- Rodríguez Bobadilla Alfonso; Ramírez Salinas, Marco Antonio. 2012. "Infraestructura tecnológica y red de comunicaciones." En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México.
- Romero Miranda, Miguel Ángel. 2012. "El sexenio de Ernesto Zedillo visto desde el presente." Revista El Cotidiano. Núm. 172. Marzo-Abril. UAM Azcapotzalco.
- Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo. 2017. "Seguridad nacional en México y sus problemas estructurales." UDLAP. 1ª. Ed. México.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, 2008, *La urgente seguridad democrática*, Edit. Taurus, México.
- Rosas Ramírez, Salomón, 1998, "La seguridad pública en México: elementos para el diseño de una política pública en el Distrito Federal", tesis, Universidad Iberoamericana, México.
- Rousseau, Juan Jacobo, 2008, *El contrato social o principios de derecho político*, ed. Maxtor, México.

Salazar, Ana María, 2002, *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, Nuevo Siglo Aguilar, México.

Salcedo Aquino, Roberto, 2011 *Evaluación de políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México.

Salinas Rosales, Moisés, Villa Vargas, Luis Alfonso. 2012. “Seguridad en Sistemas de Información.” En: *Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*. CIES. México.

Sánchez Galindo, Antonio (coord.) 2012. “La transformación del sistema penitenciario federal: una visión de Estado.” Centro de Investigación y Estudios Sobre la Inseguridad. México.

Santana, Adalberto. 2004. “El narcotráfico en América Latina: un fenómeno político, económico, y social.” Siglo XXI Editores. México.

Santos Villareal, Gabriel Mario. 2009. “Estados fallidos. Definiciones conceptuales.” Cámara de Diputados LX Legislatura.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2000. Subsecretaría de Egresos. “El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000.”

Secretaría de Seguridad Pública. 2011. “Programa Anual de Evaluación 2011 (PAE 2011). Posición Institucional. Evaluación de Diseño del Programa: 003 Plataforma México.”

Secretaría de Seguridad Pública. 2011. “Programa Presupuestario R003 Plataforma México. Matriz de marco lógico.”

Shedler, Andreas. 2015. “En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada.” CIDE. México.

- Sheremetov, Leonid B. 2012. "Sistematización y explotación de la información." En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México.
- Shulsky, Abraham N, 1995, *Guerra silenciosa: comprensión del mundo de la inteligencia*, Roy Godson, ed. Intelligence and National Security Library, Brassey's, Washington D.C.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis. 2003. "El enemigo interno: contrainsurgencia y fuerzas armadas en México." Plaza y Valdés.
- Sossa Azuela, Juan Humberto. 2012. "Reconocimiento de patrones y sus aplicaciones en seguridad pública." En: Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía. CIES. México.
- Suárez Vázquez, Eduardo. Tte. Nav. C.G. 2007. "Software malicioso (malware). Historia y evolución." Revista del Centro de Estudios Superiores Navales. 2007-2.
- Tamayo Sáez, Manuel, 1997, "El análisis de las políticas públicas", en *La nueva administración pública*, Rafael Bañón, Ernesto Carrillo (comps.), Alianza Universidad, España.
- Taylor, Robert S., 1986, "Value-added Processes in Information Systems", Norwood, NJ, Ablex Publishing. USA.
- Vargas, Jean-Paul. 2011. "Territorialización de las políticas públicas." En *Territorialización de políticas públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana*. Fundación DEMUCA.
- Valentín, Romeo. 2012. "El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación

- con el PRI.” *Revista El Cotidiano*. Núm. 12. UAM Azcapotzalco. Marzo-Abril.
- Valenzuela Espinoza, Iván, 1997, “Consideraciones epistemológicas de la teoría sociológica y de la organizacional”, en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 7, Redalyc, Chile.
- Vargas Casillas, Leticia A., 2001. “Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años”, en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas (coord.) *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Velázquez Ramírez, Adrián. 2012. “El discurso de la seguridad en México (2006-2010).” *Espiral*, vol. XIX, núm. 54, mayo-agosto, 2012. México.
- Vélez Quero, Silvia E., 2001. “La Seguridad Nacional y la política antinarcóticos en la transición política de México.” *Revista El Cotidiano*, vol. 17, núm. 105, enero-febrero. UAM Azcapotzalco. México.
- Vázquez Pérez, Gabriel C., 2001, “La seguridad y crisis del estado de derecho”, en revista *Bien Común y Gobierno*, ITAM, vol. 7, núm. 77, mayo, México.
- Villa Vargas, Luis Alfonso, (coord.), 2012, *Plataforma México: la expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, México.
- Williams, Paul D., 2013, “Security Studies. An introduction”, Routledge.
- Wolfers, Arnold, 1952, “National security as an ambiguous symbol”, *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4.

Zapata Callejas, John Sebastián. 2014. “La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos.” *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol 9, núm. 1, enero-junio.

Zepeda Lecuona, Guillermo. 2013. “Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano.” *México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C.*, México.

Fuentes electrónicas

Aburto, Hilda, 1994. “El Interés Nacional (Planteamiento Estratégico)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 86, INAP., p. 85, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/86/pr/pr5.pdf>

Agencia EFE. 2012. “Policía Federal muestra interior de centro de inteligencia.” 31 de julio. Disponible en: <https://www.terra.com.mx/noticias/mexico/seguridad/policia-federal-muestra-interior-del-centro-de-inteligencia,84d0ee81b2fd8310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>

Agencia Notimex. 2008. “Anuncian Operativo Conjunto Chihuahua.” 27 de marzo. disponible en <http://web.archive.org/web/20141021013334/http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/717671.html>

Aguilar Ruiz, Miguel Oscar. “Bases de datos criminalísticos en la Procuraduría General de la República.” Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/33.pdf>

Aguirre Botello, Manuel. 2004. “México. Índice de precios e inflación anualizada 1887-2016.” Disponible en: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/Inflacion.htm>

— 2014 “Percepción de la corrupción, países seleccionados Transparencia Internacional. disponible en <http://www.mexicomaxico.org/Voto/corrupcion.htm>

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia. 2001. “Los partidos políticos en América Latina.” Universidad de Salamanca, disponible en http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_8221_e_m_26_05_2011_15_26_44.pdf

Ángel, Arturo. 2011. “La AFI, modelo que duró 10 años.” Diario 24 Horas. Noviembre 14, disponible en <http://www.24-horas.mx/la-afi-modelo-que-duro-10-anos/>

Aristegui Noticias, 2015, “Van más de 57mil asesinatos en lo que va del sexenio; gobierno oculta 9 mil: 'Zeta' ”, México, agosto, disponible en <http://aristeguinoicias.com/3108/mexico/van-mas-de-57-mil-asesinatos-en-lo-que-va-del-sexenio-gobierno-oculta-9-mil-zeta/>

Ariza, Natalia, 2010, *La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad*, Oasis, núm. 15, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/531/53121459003.pdf>

Arnold-Cathalifaud, Marcelo, 2008, “Las organizaciones desde la teoría de los sistemas sociopoiéticos”, Cinta de Moebio, *Revista de Epistemología de las Ciencias Sociales*, Universidad de Chile, núm. 32, disponible en <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/32/arnold.html>

Auditoría Superior de la Federación. 2008. “Auditoría de desempeño.

- Plataforma México.” Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/103_Cuenta.../957_PLATAFORMA_MEXICO.pps
- Auditoría Superior de la Federación. 2009. “FASP. V. Gasto generalizado.” Informes. Tomo 5. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/08_FASP_a.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. 2013. “Evaluación Número 1207. Política Pública de Seguridad Pública.” Cámara de Diputados. P. 39, disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1207_a.pdf
- Ballesteros Jiménez, Alfredo Gonzalo. 2014. “Evaluación del sistema de control interno empresarial.” Buenos Aires, Editorial Rosario. En: Domingo Hernández Celis. 2015. “La evaluación del control interno como plataforma para la auditoría de desempeño.” México. Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/la-evaluacion-del-control-interno-como-plataforma-para-la-auditoria-de-desempeno/>
- Barranchina Lisón, Carlos. 2016. “El camino mexicano en la transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008-2015).” Página de Noticias *Maya Sin Fronteras*. Disponible en: http://www.mayasinfronteras.org/2016/10/el-camino-mexicano-en-la-transformacion-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica-esfuerzo-presupuestario-en-entidades-federativas-y-municipios-2008-2015/#_ftnref1
- Beltrán, Ulises. 2015. “El desacuerdo con los presidentes.” Revista Nexos. 1 de marzo. México, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=24307>
- Brockington, Darin L., 2012, “Preventing Intelligence Failures in an unpredictable 21st. Century”, USA, Army War College, pp. 6-7, disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/ADA560770.pdf>

Bryant, Fred B., 2004, Book Review, "Intelligence Analysis: a target Centric Approach", JSTOR, *Revista Political Psychology*, vol. 25, núm. p.4 p. 661, disponible en http://www.jstor.org/stable/3792414?seq=1#page_scan_tab_contents

Carmona Tueros, Daniel. 2014. "Economía empresarial." Bogotá. Editorial Norma. En: Domingo Hernández Celis. 2015. "La evaluación del control interno como plataforma para la auditoría de desempeño." México. Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/la-evaluacion-del-control-interno-como-plataforma-para-la-auditoria-de-desempeno/>

Castillo García, Gustavo. 2012. "Plataforma México costó 4 mil 300 millones de pesos hasta agosto pasado, informa la SSP." Periódico La Jornada. Sección Política. Jueves 13 de diciembre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/13/politica/008n1pol>

Central Intelligence Agency, 2011, "Great Frusina Revisited: The problem of priority positive intelligence", disponible en https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol5no1/html/v05i1a01p_0001.htm

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2012. "Evolución del gasto público por ramos 2000-2012." LXIII Legislatura. Cámara de Diputados. disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2012/octubre/cefp0202012.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2015. "Descentralización de la Seguridad Pública 2006-2014." Disponible en: <http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cefp/CEFP-CEFP-70-41-C-EstudioC02n1915-161027.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006. "Políticas públicas y

gestión gubernamental de la administración vigente", en *Seguridad Pública*. Abril, disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_publica.htm#_ftn3

Centro de Investigación en Economía y Negocios. 2013. "2006-2012: El sexenio de la pobreza en México." Tecnológico de Monterrey. 29 de Julio. Vol. 2, núm. 66. disponible en http://www.anei.org.mx/wp/wp-content/uploads/2013/08/Semanal66_SexenioPobrezaenMexico-1.pdf

Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 2014. "Amenazas y Riesgos." Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

CIDOB. Barcelona Center for International Affairs. 2007. "Ernesto Zedillo Ponce de León." Disponible en: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/ernesto_zedillo_ponce_de_leon

CISEN, 2016, disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>

—"Ciclo de inteligencia", disponible en <http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>
<http://www.cisen.gob.mx/intCicloInt.html>

—"Contrainteligencia", disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-ojz-9Fh6V8J:www.cisen.gob.mx/intContrain.html+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

— 2016. "Sistema de Seguridad Nacional." disponible en <http://www.cisen.gob.mx/snSistemaSN.html>

Centro Nacional de Información. 2010. "Conectividad a la Plataforma México-

Lineamientos.” CNI-CPM-1.0. Abril. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/7779215/conectividad-a-la-plataforma-mexico-lineamientos-se-snsp/6>

Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). 2017. “Presupuestos: Seguridad y Defensa 2000-2016.” En: Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016. Benítez Manaut, Raúl; Aguayo Quezada, Sergio. (Editores). Febrero. Disponible en: <https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Presupuestos.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1969, “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

—2011, “Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, 'Protocolo de San Salvador' ”, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, “II. Marco conceptual: La seguridad ciudadana”, OEA, p. 2, disponible en http://www.unicef.org/honduras/Seguridad_ciudadana_DDHH.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1999. “Decreto por el que se otorga autonomía constitucional a la CNDH.” 13 de septiembre, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto_OAC_CN_DH.pdf

Comisión Nacional de Seguridad. 2008. “Eje 6. Tecnología.” 7 de marzo. Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=103c

Comisión Nacional de Seguridad. 2008. “Estrategia Integral de Prevención del

Delito y Combate a la Delincuencia.” 7 de marzo 2008. México. Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=815582&folderNode=815594&folderNode1=810265

Comisión Nacional de Seguridad. 2008. “Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.” 7 de marzo. disponible en http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=815582&folderNode=815594&folderNode1=810265

Comisión Nacional de Seguridad. 2013. “División de Inteligencia.” 15 de marzo. Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=fda

Comisión Nacional de Seguridad. 5 de septiembre de 2013. “Dirección General de Plataforma México.” Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=105a

Comisión Nacional de Seguridad. 2013. “Texto. Informe de Labores 2013 Comisionado Nacional de Seguridad.” 5 de noviembre. México.

Comisión Nacional de Seguridad. 2013. “Fortalecer el intercambio de información a través de Plataforma México, objetivo de la primera reunión nacional de responsables de C4.” Boletín de prensa No. 385. 30 noviembre. SEGOB.

Comisionado Nacional de Seguridad. 2017. “Evaluación en materia de diseño del Programa R903 Plataforma México.” Documento de Opinión. 17 de abril. P. 2. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224197/DOCUMENTO_DE_OPINI_N_EVA_R903_PM-PAE-2016..pdf

Commission on Human Security, 2003, *Human Security Now*, New York, disponible en <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>

CONEVAL. 2009. “Evolución de la pobreza en México.” disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/Evoluci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%2030%20JUL%202009%20CONEVAL.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2018. “Evaluación de consistencia y resultados.” Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2018. “Evaluación de diseño.” Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2018. “Evaluación de procesos.” Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx

Conferencia Nacional de Gobernadores. 2008. “Proyecto de Agenda Temática de la Comisión de Seguridad Pública de la Conferencia Nacional de Gobernadores.” Disponible en: https://www.conago.org.mx/.../2008-09.../20080918_SP_AGENDA_TEMATICA.doc

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21, 29 de enero de 2016, México, disponible en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10556>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. “Artículo 21.” Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Disponible en:

<https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10556>

Corporación Latinobarómetro. 2017. “Informe 2016.” Disponible en:
[file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/F00005843-Informe LB 2016.pdf](file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/F00005843-Informe%20LB%202016.pdf)

Daltabuit, Enrique, 2005, “La información y su seguridad”, revista *Nexos*, México, 1 de octubre, p. 3, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?s=la+informaci%C3%B3n+y+su+seguridad&submit=Buscar>

Damm, Arturo. 2012. “La economía mexicana 2006-2012.” Revista Asuntos
Capitales. 30 de noviembre. disponible en <http://www.asuntoscapitales.com/articulo.asp?ida=6515>

Dammert, Lucía. 2010. “Violencia, crimen e inseguridad en América Latina:
Desafíos para la democracia.” disponible en [https://www.academia.edu/2401047/Violencia crimen e inseguridad](https://www.academia.edu/2401047/Violencia_crimen_e_inseguridad)

De Rosas Silva, Mayra Laura. 2015. “Huellas latentes. Concepto y definición
de huellas latentes.” 21 de marzo. Disponible en:
<https://www.facebook.com/CriminologiaCriminalistica/posts/625339914233361>

Definición ABC. 2017. “Definición de Firewall.” Disponible en:
<https://www.definicionabc.com/tecnologia/firewall.php>

Definición.de. 2018. “Definición de fiscalización.” Disponible en:
<https://definicion.de/fiscalizacion/>

Definición.de, 2008-2016. “Definición de inteligencia” Qué es, Significado y
Concepto, disponible en <http://definicion.de/inteligencia/#ixzz3zkIVk7jI>

Definición.De. 2017. “Definición de IP.” Disponible en: <http://definicion.de/ip/>

Definición.De. 2017. “Definición de Switch.” Disponible en:

<http://definicion.de/switch/>

Definición.De. 2017. “Definición de WAN.” Disponible en:

<http://definicion.de/wan/>

Departamento de Estado de los Estados Unidos. “Frontera inteligente: Acuerdo de 22 puntos del Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre los Estados Unidos y México-Hoja Informativa.” Disponible en : <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/spanish/ti/pas/mx/gen/38661.htm>

Diario Oficial de la Federación. 31 de mayo de 1989. “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.” P. 40. disponible en <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>

Diario Oficial de la Federación. 26 de Abril de 1994. “Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994

Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1994. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21[...] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/constitucion/pdfs/00130133.pdf>

Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1994. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos.” Primera Sección. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31_dic94_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación. 11 de diciembre de 1995. “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.” Capítulo IV, Artículo 25. México. Disponible en:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-162.pdf>

Diario Oficial de la Federación. 18 de julio de 1996. “Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.” Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4892630&fecha=18/07/1996

Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1998. “Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal.” Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_ref18_31dic98.pdf

Diario Oficial de la Federación. 8 de enero de 2001. “Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.” Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=772397&fecha=08/01/2001

Diario Oficial de la Federación. 6 de febrero de 2001. “Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública.” Disponible en :
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769303&fecha=06/02/2001

Diario Oficial de la Federación. 30 de mayo de 2001. “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.” Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001

Diario Oficial de la Federación. 1 de noviembre de 2001. “Decreto que

reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.” Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=757798&fecha=01/11/2001

Diario Oficial de la Federación. 27 de noviembre de 2001. “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado.” http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001

Diario Oficial de la Federación. 14 de enero de 2003. “Programa Nacional de Seguridad Pública 2001.2006.” IV. Análisis del Sector. Entorno Socioeconómico, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003

Diario Oficial de la Federación. 9 de abril de 2003. “Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional.” Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2045345&fecha=09/04/2003

Diario Oficial de la Federación. 26 de diciembre 2005. “Ley de Seguridad Nacional”. Art. 5º. Fracc. III. disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Diario Oficial de la Federación. 8 de febrero de 2006. “Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de seguridad Pública, en su vigésima sesión.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4923543&fecha=08/02/2006

Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 2007. “Relación de acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Vigésima Primera Sesión celebrada el 22 de enero de 2007.” Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4960262&fecha=25/01/2007

Diario Oficial de la Federación. 29 de marzo 2007. “Acuerdo por el que se crean el Consejo Asesor y el Comité Técnico de la Plataforma México Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4966851&fecha=29/03/2007

Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 2007. “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008.” México. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5010240&fecha=13/12/2007

Diario Oficial de la Federación. 21 de enero de 2008. “Programa Sectorial de Marina 2007-2012.” disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028755&fecha=21/01/2008

Diario Oficial de la Federación. 24 de enero 2008. “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012.” disponible en dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5028910

Diario Oficial de la Federación. 28 de Enero de 2008. “Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.” disponible en <http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/comunicacion/archivo-historico/pnrctcc-2008-2012/temas-2012/programas-sectoriales/senixio-2007-2012.html>

Diario Oficial de la Federación. 25 de agosto de 2008. “Acuerdo Nacional por

la seguridad, la justicia y la legalidad.” Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n140.pdf>

Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 2008. “Acuerdos aprobados en la Vigésima Tercera Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.” Primera Sección. Acuerdo 04/XXV/08.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076622&fecha=31/12/2008

Diario Oficial de la Federación. 2 de enero de 2009. “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.” México. Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009

Diario Oficial de la Federación. 2009. “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.” México. Disponible en:
http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNSP%202008_2012.pdf

Diario Oficial de la Federación. 2 de enero de 2009. “Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.” Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcsnsp/LGBCSNSP_abro.pdf

Diario Oficial de la Federación. 20 de agosto de 2009. “Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012.” Secretaría de Gobernación. disponible en
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009

Diario Oficial de la Federación. 28 de abril de 2010. “Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.” Disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5140961&fecha=28/04/2010

Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. disponible en
<file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/23042012-MAT.pdf>

Diario Oficial de la Federación. 2012. 23 de Abril de 2012. Cuarta Sección.
Poder Ejecutivo. disponible en
<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2012&month=04&day=23>

Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo 04/2012 del
Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos
generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las
instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de
Seguridad Pública.” disponible en
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012

Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo 05/2012 del
Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos
generales para poner a disposicion de las autoridades competentes a
personas u objetos.” disponible en
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244760&fecha=23/04/2012

Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo 06/2012 del
Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos
generales para la regulación del procesamiento de indicios y cadena de
custodia en la Secretaría de Seguridad Pública.” disponible en
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244761&fecha=23/04/2012

Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo A/078/12 de la
Procuraduría General de la República, por el que se establecen las
directarices que deberán observar los servidores públicos para la debida

preservación y procesamiento del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito. disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244766&fecha=23/04/2012

Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo A/079/12 de la Procuraduría General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos de la institución para la detención y puesta a disposición de personas.” disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244767&fecha=23/04/2012

Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo A/080/12 de la Procuraduría General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza. disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012

Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Acuerdo secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho.” disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244757&fecha=23/04/2012

Diario Oficial de la Federación. 23 de Abril 2012. “Convenio de colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos que celebran la Secretaría de Gobernación, La Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.” disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244753&fecha=23/04/2012

Diario Oficial de la Federación. 23 de abril de 2012. “Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.” disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012

Diario Oficial de la Federación. 12 de Diciembre de 2013. “Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.” Disponible en: [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa Sectorial SEGOB DOF 121213 Separata\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa Sectorial SEGOB DOF 121213 Separata(1).pdf)

Diario Oficial del Federación, 2014, “Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018”, 30 de abril, Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014

Diario Oficial de la Federación. 5 de octubre de 2015. “Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de agosto de 2015.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410499&fecha=05/10/2015

Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 2016. “Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016.” Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423083&fecha=20/01/2016

Diario Oficial de la Federación. 25 de enero de 2016. “Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República. Lunes. Séptima Sección, disponible en www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5423435

Diario Oficial de la Federación. 16 de junio 2016. “Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.” Art. 2º. Fracc. II. disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_160616.pdf

Dunn, W.N., 1981, “Public Policy Analysis. An Introduction,” Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, en: César Nicandro Cruz; Mariángela Petrizo, 2000, “El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina.” Disponible en: http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/423267/mod_resource/content/1/PoliticasPublicas.pdf

Ehrlich, Christian J. 2016. “Ley de Seguridad Interior en México: breve análisis y perspectivas.” disponible en <https://mxsecurity.wordpress.com/2016/09/30/ley-de-seguridad-interior-en-mexico-breve-analisis-y-perspectivas/>

El Banco Mundial. 2016. “Homicidios intencionales (por cada 100,000 habitantes).” disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=MX&view=chart>

El Banco Mundial. 2017. “Homicidios intencionales (por cada 100 mil habitantes).” Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=MX>

Elergonomista.com, 2009, “Teoría clásica de la organización”, disponible en <http://www.elergonomista.com/09dic9.html>

El Universal. 2006. “Presidente Calderón. Discurso completo en el auditorio.” 1 de diciembre. disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/391513.html>

El Universal. 2009. “Centro de Inteligencia de la PF, un bunker en el DF.” 24 de noviembre. Disponible en: <http://planoinformativo.com/nota/id/58483/noticia/centro-de-inteligencia-de-la-pf,-un-bunker-en-el-df-.html>

El Universal. 10 de Enero 2017. Disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/01/10/s egob-arranca-el-numero-911-para-emergencias-en-el-pais>

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) población de 15 años y más de edad. INEGI. disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

Espinosa, Alejandro; et al. 2009. “Los determinantes del crimen en México.”

Revista Estudiantil de Economía. Año 1, núm. 1, Tecnológico de Monterrey. Julio. disponible en https://repositorio.itesm.mx/ortec/bitstream/11285/570780/1/DocsTec_1_1676.pdf

Facultad de Contaduría y Administración, 2006, “La teoría organizacional”, UNAM, disponible en <http://fcasua.contad.unam.mx/2006/1230/docs/unidad1.pdf>

Fazio, Carlos. 1997. “México: el caso del narco-general.” Transnational Institute.

Octubre, disponible en <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/mexico-el-caso-del-narco-general>

Gálvez Sánchez, Alfredo. 2012. “Normas de auditoría gubernamental.” Lima.

Ed. San Pedro. En: Domingo Hernández Celis. 2015. “La evaluación del control interno como plataforma para la auditoría de desempeño.”

México. Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/la-evaluacion-del-control-interno-como-plataforma-para-la-auditoria-de-desempeno/>

Grupocovix. 2015. “C4’s. Centros de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo.” 19 de enero. Disponible en: <https://grupocovix.com/blogs/noticias-y-eventos/40344452-c4-s-centros-de-comando-control-comunicaciones-y-computo>

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. 2010. “Cómo reducir la violencia en México.” Revista Nexos. disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=13997>

— 2010. “Los hoyos negros de la estrategia contra el narcotráfico.” Revista Nexos. Agosto. disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=13844>

— 2012. “Epidemias de violencia.” Revista Nexos. disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=14884>

— 2012. “La estrategia fallida.” Revista Nexos. Diciembre. disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

González Fernández, José Antonio, 2012, “La seguridad pública en México”, UNAM, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf>

Hernández Bringas, Héctor y Narro Robles, José. 2010. “El homicidio en México 2000-2008.” UNAM. México. disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000100009

Hernández Celis, Domingo. 2015. “La evaluación del control interno como

plataforma para la auditoría de desempeño.” Disponible en: <https://www.gestiopolis.com/la-evaluacion-del-control-interno-como-plataforma-para-la-auditoria-de-desempeno/>

Higley, Sara, 2012, “¿Qué son los subsistemas de organización?”, disponible en http://www.ehowenespanol.com/son-subsistemas-organizacion-info_205757/

INQRO. 2016. “De red nacional de seguridad pública IRIS a la tecnología Tetrapol IP.” 5 de septiembre. Disponible en: <http://www.inqro.com.mx/2016/09/05/de-red-nacional-de-seguridad-publica-iris-a-la-tecnologia-tetrapol-ip/>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, Ley de Seguridad Nacional, Título Tercero de la Inteligencia para la Seguridad Nacional, Capítulo I de la Información y la Inteligencia, Artículo 29, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/87/30.htm?s>

Instituto Federal Electoral. 2006. “Declaración de validez y constancias de mayoría de las elecciones federales.” P. 72. disponible en http://www.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html

Instituto Nacional Electoral. 2016. “Historia del Instituto Federal Electoral”, disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

INEGI. 2009. Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. disponible en http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=gob&c=14

INEGI. 2012. “Censo Nacional de Gobierno 2011. Poder Ejecutivo Estatal.”

disponible en
http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2011/CNG2011_PEE_R/702825063535.pdf;

INEGI. 2013 “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema

Penitenciario Estatales 2012.” disponible en
http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2012/CNGSPSP2012VF/702825004011.pdf

INEGI. 2014 “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema

Penitenciario Estatales 2013.” disponible en
http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/justicia/2013/CNGSPSPE2013R/702825058173.pdf

INEGI, 2015, “Principales resultados Guerrero”, *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública*, México, septiembre 30, disponible en
http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_gro.pdf

—”Percepción del desempeño. Nivel de confianza en autoridades a cargo de la seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, disponible en
http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2017.

“División territorial de México.” Disponible en:
<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017. “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016.” Disponible en:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/envipe2016_presentacion_nacional.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2018. “Parque vehicular.” Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/vehiculos/>

Instituto Nacional de Ciencias Jurídicas. 2017. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 21.” UNAM. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10556>

International Criminal Police Organization-INTERPOL. 2017. Disponible en: <https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview>

Juárez García, Benito. 2013. “La gobernanza democrática y su relación con la seguridad nacional en México.” XXVI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. La cuestión de seguridad nacional como nuevo desafío a la gobernanza democrática. Venezuela, disponible en <http://siare.clad.org/fulltext/0073103.pdf>

Kelly, Morgan. 2000. “Inequality and crime.” *Review of Economics and Statistics*. 82 (4). disponible en http://irserver.ucd.ie/bitstream/handle/10197/523/kellym_article_pub_004.pdf

Kreimer, Roxana. 2013. “La desigualdad el factor mas determinante.” *Revista PERSEO*. Núm. 10, diciembre. disponible en <http://www.pudh.unam.mx/perseo/la-desigualdad-el-factor-mas-determinante/>

Larrosa Haro, Manuel, *et al.* “Estadísticas Electorales de las Elecciones

Federales del Año 2000.” Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P. 221, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3178/15.pdf>

Latin American Public Opinion Project (LAPOP). 2017. “The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17.” Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf

Latinobarómetro. Informe 2013. disponible en

http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

Latinobarómetro, 2015, “Informe 1995-2015”, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowLatest.jsp>

La página de ASR, Intelpage.info., 2015, “La Inteligencia. Concepto y tipos”, disponible en <http://www.intelpage.info/concepto-y-tipos.html>

Ley 19,974, 2004, “Sobre el sistema de inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia”, Art. 2º, inciso a), disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230999>

Ley 25,520, 2001, “Ley de Inteligencia Nacional de la Nación Argentina”, Art. 2º, inciso 1, disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/norma.htm>

Ley de Coordinación Fiscal. 18 de julio de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf

Ley de la Policía Federal Preventiva, 4 de enero de 1999, disponible en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_orig_04ene99.pdf

Ley Española 11/2002, Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Art. 4. Funciones del Centro Nacional de Inteligencia, inciso b), disponible en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/111-2002.html#a4

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en <https://sspc.chiapas.gob.mx/documentos/ley-gral-establece-bases-de-coordinacion-del-snsp.pdf>

Ley General del Sistema de Seguridad Pública, Artículo 2, 17 de junio de 2016, México, disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/LGSNSP.pdf>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF 11-08-2014, disponible en <file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/leyorganica.pdf>

López Portillo, Ernesto, 1997, “Seguridad pública y seguridad ciudadana”, en revista *Nexos*, disponible en <http://www.nexos.com.mx/p=8706>

Mack, Andrew, 2004, “El concepto de seguridad humana”, en *Promoting Security: But How and For whom?*, Brief 30, Bonn International Center For Conversion, octubre, disponible en <http://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Cohesi%C3%B3n%20Social/Necesidades,%20consumo%20y%20bienestar/MACK,%20Andrew,%200El%20concepto%20de%20seguridad%20humana,%20Papeles%2090.pdf>

Medina Linares, Mayolo. 2000. “Sistema Nacional de Seguridad Pública.” México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/131/19.pdf>

Merlos, Andrea y de la Luz González, María. 2007. “Confirman ampliación del operativo Sierra Madre.” Periódico El Universal. 21 de Enero. México. disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/401586.html>

Menéndez, Jorge Fernández. 2014. “Iguala, como Acteal o Aguas Blancas.” Periódico Excelsior. 8 de octubre, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/2014/10/08/985737>

Mercado Rodríguez, Luis Enrique, “Seguridad pública y seguridad ciudadana: el debate de la militarización”, disponible en http://www.juridicaformativa.uson.mx/memorias/v_coloquio/doc/penal/MERCADO RODRIGUEZ Y TAPIA FONLLEM.pdf

México Evalúa. 2010 “Índice de desempeño del sistema penal.” disponible en http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/INDICE_DESEMPENO-PENAL.pdf

Milena, Marinsalda, 2000, “Organizaciones e instituciones”, Argentina, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos13/trainsti/trainsti.shtml>

Milano, Camilo, 2005-2006, “Análisis e inteligencia estratégica. Las notas de Camilo Milanum”, *Proyecto Aurora Australis*, diciembre, disponible en <http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2013/03/NotasMilano06.pdf>

Misfud, Elvira, 2012, “Introducción a la seguridad informática-seguridad de la información/Seguridad informática”, 26 de marzo, disponible en <http://recursostic.educacion.es/observatorio/web/ca/software/software-general/1040-introduccion-a-la-seguridad-informatica?start=1>

Monterrosas Figueiras, José Antonio. 2009. “Inaugura el Presidente el Centro de Inteligencia de la Policía Federal.” Disponible en: <http://www.actualidadesmexico.mx/2009/11/inaugura-presidente-el-centro-de-inteligencia-de-la-policia-federal/>

Moreno Luce, Martha Silvia, 2004, “La seguridad pública, los derechos humanos y su protección en el ámbito internacional”, *Letrasjuridicas.com*, vol. 9, p. 4, disponible en <http://letrasjuridicas.com/Volumenes/9/moreno9.pdf>

National Commission on Terrorist Attacks, 2005, “The 9/11 Commission Report”, USA, disponible en <http://avalon.law.yale.edu/sept11/911Report.pdf>

Olivares Ferreto, Edith. 2010. “Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública.” Fundación Friedrich Ebert Stiftung. disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08125.pdf>

Oliveras, Enric-Francesc. 2017. “¿Cómo se calcula la efectividad, eficacia y eficiencia de una empresa?” Grupo P&A. Disponible en: <http://blog.grupo-pya.com/se-calcula-la-efectividad-eficacia-eficiencia-una-empresa/>

Organización de las Naciones Unidas, 2005, “Documento final de la Cumbre Mundial 2005”, Art. 9, 11, 135, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>

Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. “UNODA-Introducción.” Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/es/introduccion/>

Organización de los Estados Americanos, 2015, “Carta democrática interamericana”, disponible en http://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/demcharter_es.pdf#page=10

—2011, “Carta de la Organización de los Estados Americanos”, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/cartaOEA.asp>

Padgett, Humberto. 2014. “México, 9 sexenios de promesas y mentiras.”

Revista Sin Embargo, disponible en <http://www.sinembargo.mx/02-09-2014/1103479>

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Disponible en:

<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, disponible en

<http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/publicaciones/lists/otros/attachments/4/pnd0106.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo. 2006-2012. Gobierno de la República. Presidencia de la República, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=crimen-organizado>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en

http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje1_Estado_de_Derecho_y_Seguridad/1_4_Crimen_Organizado.pdf

Plan Nacional de Desarrollo. 2013-2018. Gobierno de la República, disponible en http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf

PNUD, 1994, “Informe sobre el desarrollo humanúm. Nuevas dimensiones de la seguridad humana”, Oxford University Press, New York disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Policía Federal. 2017. “División de Inteligencia.” 26 de junio. Disponible en:

<http://www.gob.mx/policiafederal/estructuras/division-de-inteligencia>

Presidencia de la República, 1994. “Discurso de toma der posesión del Dr.

Ernesto Zedillo Ponce de León.” Disponible en:
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/01dic94-2.html>

Presidencia de la República. “Plan Nacional de Desarrollo. 1995-2000.”

Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

Presidencia de la República. 1998. “Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo durante la presentación de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia.” 26 de Agosto, disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ago98/26ago98.html>

Presidencia de la República. 1999. “Quinto Informe de Gobierno. 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes.” México. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/Informe1999/infoesp.htm>

Presidencia de la República. 2000. “Sexto Informe de Gobierno. 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes.” México. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm>

Presidencia de la República. 30 de junio de 2004. “El Presidente Fox se reunirá con el comité organizador de la marcha contra la delincuencia.” Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenido=8513>

Presidencia de la República. 2007. “Primer Informe de Gobierno 2006-2007. Anexo estadístico.” Disponible en: http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/pdf_excel/anexo/02/anexo_2_1.pdf

Presidencia de la República. 2007. “1er. Informe de gobierno Felipe Calderón

Hinojosa. Promoción del empleo y la paz laboral.” disponible en [http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/2.5 PROMOCION DEL EMPLEO Y LA PAZ LABORAL/index.html](http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/2.5_PROMOCION_DEL_EMPLEO_Y_LA_PAZ_LABORAL/index.html)

Presidencia de la República. 2007. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.”

Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Presidencia de la República. 2008. “Segundo Informe de Gobierno.” Estado de

Derecho y Seguridad. 1.3 Información e inteligencia. Disponible en: [http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/segundo/informe/PDF/ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD/M20-22.pdf](http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/segundo/informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M20-22.pdf)

Presidencia de la República. 2012. “Protocolos de Seguridad.” 23 de abril.

disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/04/protocolos-de-seguridad/>

Presidencia de la República. 2012. “Sexto Informe de Gobierno-Estadísticas

Nacionales.” disponible en [file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/2_ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD%20calderon%202007%20anexo%20estad%C3%ADstico.pdf](file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/2_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD%20calderon%202007%20anexo%20estad%C3%ADstico.pdf)

Presidencia de la República. 2013. “1er. Informe de Gobierno. Anexo

Estadístico.” disponible en [file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/1_IG ANEXO ESTADISTICO.pdf](file:///C:/Users/Dr.%20Ivol/Downloads/1_IG_ANEXO_ESTADISTICO.pdf)

Presidencia de la República. 2016. “4to. Informe de Gobierno 2015-2016.

Anexo Estadístico.” disponible en [https://framework-gb.cdn.gob.mx/cuartoinforme/4IG Anexo Estadistico TGM 26 08 16_COMPLETO.pdf](https://framework-gb.cdn.gob.mx/cuartoinforme/4IG_Anexo_Estadistico_TGM_26_08_16_COMPLETO.pdf)

Proceso.com.mx, 2013, “Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: INEGI”, México, 30 de julio, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=348816>

Procuraduría General de la República. 2007. “Se conmemora el XV Aniversario del CENAPI.” 26 de junio. Boletín 292/07, disponible en <http://archivo.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol07/Jun/b29207.shtm>

Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 2016. “Sistema de Seguridad Nacional.” disponible en <http://www.cisen.gob.mx/snSistemaSN.html>

Quinn, Nicolás. 2015. “El sistema COMPSTAT y la policía metropolitana.” Observatorio Metropolitano de Seguridad Pública. Buenos Aires, Argentina.

Secretaría de Gobernación. 2013. “Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Eje 6. Tecnología.” Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=103c

Secretaría de Gobernación 2013. “Informe de Actividades 2013. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Quiroz Nolasco, Percy, 2013, “Seguridad ciudadana”, Mongrafías.com disponible en <http://www.monografias.com/trabajos97/la-seguridad-ciudadana/la-seguridad-ciudadana.shtml>

Ravelo, Ricardo. 2009. “Guerra interna en la PGR.” Revista Expresión Libre.

23 de noviembre, disponible en http://www.expresionlibre.org/site2/nacional/noti_2199.php

Real Academia Española, 2016, “Evaluar”, *Diccionario de la Lengua Española*, Edición del Tricentenario, disponible en <http://dle.rae.es/?id=H8KIdC6>

Reporte Índigo, 2016. “Plataforma México en off.” disponible en <http://www.mexicosos.org/noticias/962-platafrom-mexico-en-off>

Rotchild, Emma, 1995, “What is Security?”, *The Quest of World Order*”, *Daedalus*, vol. 124, núm. 3, MIT Press, disponible en <http://www.jstor.org/stable/20027310>

Sabino, Carlos, 2010, “La democracia del siglo XXI”, revista *La ilustración liberal*, Cato Institute, No. 44, disponible en <http://www.ilustracionliberal.com/44/la-democracia-del-siglo-xxi-carlos-sabino.html>

Salazar, Ana María. 2012. “Seguridad Nacional: vivir en el ámbito de lo excepcional.” Periódico *El Informador*. Sección Ideas. Espacio de Opinión. Guadalajara, Jalisco, disponible en <http://opinion.informador.com.mx/Columnas/2012/02/18/seguridad-nacional-vivir-en-el-ambito-de-lo-excepcional/>

Sánchez, Luis Eduardo, 2011, “Apuntes de inteligencia estratégica”, en *Revista de Inteligencia*, disponible en <http://revistadeinteligencia.es.tl/Apuntes-de-Inteligencia-Estrat-e2-gica.htm>

Secretaría de Gobernación. 2012. “Libro Blanco del SUBSEMUN.” México. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf

Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2016, disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/quienes-integran.php>

Secretaría de Gobernación. 2016. “Catálogo de Subsidios, Fondos y Programas Federales para Entidades Federativas.” P. 24. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/135614/Catalogo_programas_fondos_subsidios_2016.pdf

Secretaría de Gobernación. 2016. “Ejes Estratégicos y Programas con Prioridad Nacional.” 15 de enero. Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/Documento1.pdf>;

Secretaría de Gobernación. 2017. “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017.” 20 de noviembre. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_092017.pdf

Secretaría de Gobernación. 2017. “Informe de resultados FORTASEG 2016.” Disponible en: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/Informe_Resultados_FORTASEG_2016.pdf

Secretaría de Gobernación. 2017. “Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2017” 20 de mayo. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas042017.pdf>

Secretaría de Seguridad Pública, 2007, “Primer informe de labores Plataforma México”, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/InformeLabores-plataformamexico.pdf>

Secretaría de Seguridad Pública. 2007. “Programa de Seguridad. Estrategia Integral de Prevención de Delito y Combate a la Delincuencia.” disponible en https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf

Secretaría de Seguridad Pública. 2008. “Plataforma México. Sistema de interconexión para la generación de inteligencia operativa.” Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2008/rm00021t.pdf>

Secretaría de Seguridad Pública. 2008. “Primer Informe de labores. Plataforma México.” Disponible en: Pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/mexico/evaluaciones/informelabores-plataformamexico.Pdf

Secretaría de la Función Pública. 2014. “Acuerdo por el que se modifican las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de seguridad de la información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias.” Disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79205/MANUAL ADMINISTRATIVO DE APLICACION GENERAL EN MATERIA DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y COMUNICACION ES.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79205/MANUAL_ADMINISTRATIVO_DE_APLICACION_GENERAL_EN_MATERIA_DE_TECNOLOGIAS_DE_LA_INFORMACION_Y_COMUNICACION_ES.pdf)

Secretaría de Seguridad Pública. 2009. “Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.” disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/normatividad/D39.pdf>

Secretaría de Seguridad Pública. 2010. “Plataforma México.” Policía Federal. disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2010/RE00294T.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/faq/incidencia-delictiva.php>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con corte al 30 de noviembre de 2014. disponible en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/voces-estatales/voces-policias.php>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2016. “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión, y robo de vehículos 1997-2016.” Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_062016.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2016. “Presupuesto 2016 FASP.” Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224668/FASP_2016.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2017. “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG).” 31 de mayo. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2017. “Fondo FASP y subsidio FORTASEG.” 27 de septiembre. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/fondos-y-subsidios>

SIPSE.com. 2017. “Nuevo avión presidencial, en gasto de seguridad en 2016.” 3 de noviembre. Disponible en: <http://sipse.com/mexico/proyecto-de-gasto-gobierno-mexicano-para-seguridad-2016-169548.html>

Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2017. Disponible en: <http://www.gob.mx/sesnsp/estructuras/dr-ricardo-corrall-luna>

Sitios Regios. 2018. “¿Qué es un Proxy y para qué sirve?” Disponible en: <https://portal.sitiosregios.com/knowledgebase/124/iQue--es-un-Proxy-y-para-que-sirve-.html>

Tarre, Alejandro. 2016. “¿Quiere América Latina terminar la guerra contra las drogas?” Periódico El País. 31 de mayo, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/30/actualidad/1464567120_146308.html

- Terrazas Tapia, Renata. 2015. "Guerra sucia y cierre de archivos." Periódico La Jornada San Luis. México. Junio 29, disponible en <http://lajornadasanluis.com.mx/opinion/guerra-sucia-y-cierre-de-archivos/>
- The United Nations Democracy Fund, 2015, "About UNDEF", disponible en <http://www.un.org/democracyfund/about-undef>
- Thiago Cintra, José, 1991, "Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo", Centro Superior de Estudios Navales, p. 2, México, disponible en <https://asiapacificoydelsurfesaragon.wikispaces.com/file/view/Cintra.pdf>
- Topete, José Ernesto. 2008. "Militarizan Cd. Juárez; mando castrense asume control policiaco." Periódico El Mexicano. 19 de mayo. OEM. disponible en <http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n703335.htm>
- Transparencia Mexicana, 2014, "¿Dónde se encuentra México en el índice de percepción de la corrupción 2014?", México, 2 de diciembre, disponible en <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>
- Transparency International. 2012. "Corruption Perception Index 2012." disponible en <http://www.transparency.org/cpi2012/results>
- Trejo García, Elma del Carmen. 2006. "Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)." Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LIX Legislatura, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>
- United Nations Development Programme, 2015, "El índice de desarrollo humano (IDH)", disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

United Nations Trust Fund for Human Security. “El concepto de seguridad Humana” Disponible en <http://www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana>

Valdés Abreu, Manuela de la Caridad, 1999, “Consideraciones generales en torno al valor añadido de la información”, en revista *ACIMED*, vol. 7, núm. 1, Cuba, disponible en <http://scielo.sld.cu/pdf/aci/v7n1/aci02199.pdf>

Valdés Herrera, Clemente, 2010, “Teoría de la organización y estructuras organizacionales”, Gestipolis, disponible en <http://www.gestipolis.com/teoria-organizacion-estructuras-organizacionales/>

Vilches, Daniel. 2015. “Desaparece Subsemun el próximo año.” Periódico Correo. 17 de noviembre. Disponible en: <https://periodicocorreo.com.mx/desaparece-el-subsemun-crean-nuevo-subsidio/>

Villaobos, Joaquín. 2010. “Doce mitos de la guerra contra el narcotráfico.” Revista Nexos. Núm. 57 Enero. disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=13461>

— “La guerra de México.” Revista Nexos, 1 de Agosto.

México. disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=13890>

Zamora, Arturo. 2016. “Por un 911 fuerte y respetado.” Plataforma México. 22 de noviembre. Disponible en: <http://plataformamexico.com.mx/por-un-911-fuerte-y-respetado/>



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00140

Matrícula: 2143602262

LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA PLATAFORMA MÉXICO.

En la Ciudad de México, se presentaron a las 12:00 horas del día 24 del mes de enero del año 2019 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA
MTRO. JUAN MANUEL RODRIGUEZ CARRILLO
DR. ADRIAN SERGIO GIMATE WELSH HERNANDEZ

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: OTTO RENE CACERES PARRA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA



OTTO RENE CACERES PARRA
ALUMNO

REVISÓ

MTRA. ROSALÍA SERRANO DE LA PAZ
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTA

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

VOCAL

MTRO. JUAN MANUEL RODRIGUEZ CARRILLO

SECRETARIO

DR. ADRIAN SERGIO GIMATE WELSH HERNANDEZ



CONSTANCIA DE PRESENTACION DE EXAMEN DE GRADO

La Universidad Autónoma Metropolitana extiende la presente CONSTANCIA DE PRESENTACION DE DISERTACIÓN PÚBLICA de DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS) del alumno OTTO RENE CACERES PARRA, matrícula 2143802262, quien cumplió con los 360 créditos correspondientes a las unidades de enseñanza aprendizaje del plan de estudio. Con fecha veinticuatro de enero del 2019 presentó la DEFENSA de su DISERTACIÓN PÚBLICA cuya denominación es:

LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA PLATAFORMA MÉXICO.

Cabe mencionar que la aprobación tiene un valor de 180 créditos y el programa consta de 540 créditos.

El jurado del examen ha tenido a bien otorgarle la calificación de:

Aprabar

JURADO

Presidenta

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

Secretario

DR. ADRIAN SERGIO GIMATE WELSH
HERNANDEZ

Vocal

MTRO. JUAN MANUEL RODRIGUEZ CARRILLO