

# BALANCE Y DESACIERTOS

de la política en seguridad, **cómo corregir el rumbo**



**OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO**  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

# ÍNDICE

## 5 PRESENTACIÓN

## 8 INTRODUCCIÓN

## 12 *Capítulo 1.* **ANTE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA RESULTA NECESARIO INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Introducción 12

Datos sobre los efectos de la militarización de la seguridad pública en los delitos de género 13

Estadísticas militares 21

Datos del Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos de la CNDH 22

Algunos casos emblemáticos 23

La respuesta gubernamental 27

Los retos para la primera Comandante Suprema de las Fuerzas Armadas: algunas recomendaciones de cursos de acción 33

Referencias 35

## 37 *Capítulo 2.* **LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LAS POLÍCIAS ESTATALES EN MÉXICO**

Introducción 37

Contexto sobre el modelo implementado en la actualidad impulsado por la federación para las policías locales 39

---

Comparativo de policías estatales 42  
Percepción de seguridad y confianza en las instituciones 49  
Conclusiones 56  
Referencias 57

**58** *Capítulo 3.*  
**DESAFÍOS EN LA PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO Y LA  
VIOLENCIA: PROBLEMAS DE ORGANIZACIÓN Y MEDICIÓN**

Introducción 58  
¿Qué es la prevención social del delito? 59  
La prevención social del delito en políticas públicas en  
México 61  
Los programas sociales insignia y su rol en la prevención del  
delito 65  
Otros problemas clave para que los programas sociales fun-  
cionen en la prevención del delito y la violencia 68  
Conclusiones y recomendaciones 70  
Referencias 72

**74** *Capítulo 4.*  
**LOS RETOS DE UNA SECRETARÍA DE SEGURIDAD SIN POLICÍA**

Introducción 74  
La importancia de designar a un policía federal de carrera 75  
¿Qué se puede reforzar de lo que se implementó en la admi-  
nistración que finaliza? 77  
¿Qué hay que abandonar o dejar de realizar? 79  
¿Qué se puede innovar? 80  
Conclusiones 84  
Referencias 86

---

**87** *Capítulo 5.*  
**ACCIONES PARA CONSOLIDAR UN RÉGIMEN ANTILAVADO EFICAZ**

Introducción 87

¿Qué acciones se necesitan reforzar en materia antilavado? 88

Innovaciones a la mexicana: las UIPE y la Guardia Francesa 92

¿Qué otras acciones se pueden implementar? 96

Referencias 101

**103** *Capítulo 6.*  
**¿QUÉ HACER CON LA FGR Y LA CEAV?**

Introducción 103

La polémica FGR 104

La inoperante CEAV 110

Conclusiones 115

**116** *Capítulo 7.*  
**MEJORANDO EL GASTO EN SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO**

Introducción 116

Descripción del gasto público 117

Gasto público en seguridad. Antecedentes. 119

La ruta del gasto público 2013-2023 120

Impacto de los subejercicio en la Eficiencia del Gasto en Seguridad 122

Buenas prácticas en la gestión del gasto 124

Conclusiones 127

Referencias 128

**129** **CONCLUSIONES**

# PRESENTACIÓN

**Francisco Rivas**  
DIRECTOR GENERAL

El 1 de octubre de 2024, Claudia Sheinbaum tomó protesta como Presidenta de la República. Sin duda, un hecho histórico en materia de representación política de las mujeres. Una semana después en lo que ahora son las “mañaneras del pueblo”, el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), Omar García Harfuch, presentó la Estrategia Nacional de Seguridad.

A partir de lo expuesto ese día se confirmó que no podemos esperar nada nuevo. Las prioridades de política pública son las mismas que en el sexenio de López Obrador. Las pocas diferencias -que no innovaciones- son matices discursivos sobre la “neutralización” a generadores de violencia. En la pasada administración federal se insistía en la atención a las causas, como si todo fuera un tema social y no de criminalidad.

Ahora, al menos se perfila discursivamente una estrategia de debilitamiento de organizaciones criminales. De ahí que algunos analistas hayan encontrado ciertas similitudes con la política frontal de seguridad del expresidente Felipe Calderón Hinojosa. Lo cierto es que los cuatro ejes de la nueva estrategia no implican novedad y lucen insuficientes, veamos:

1. Atención a las causas.
2. Fortalecimiento de la Guardia Nacional
3. Uso de la inteligencia.
4. Coordinación en el gabinete y con las autoridades estatales.

Como se puede apreciar, es una mezcla de lo realizado en las pasadas tres administraciones federales. La gran diferencia respecto a Calderón Hinojosa y Peña Nieto y semejanza con López Obrador es el papel central de la formalmente militarizada Guardia Nacional. Además, la Estrategia Nacional de Seguridad de esta administración federal tiene un gran problema de origen: parte de un diagnóstico erróneo.

De acuerdo con lo que hasta el momento han presentado, la atención a las causas estructurales de la violencia se acota a la ampliación de los programas sociales de transferencias monetarias. Discursivamente, estas medias se quieren vender como si fueran acciones de prevención social de la delincuencia. Más allá del marketing del slogan “más becarios, menos sicarios”, no hay evidencia de que entregar dinero disminuya (ni siquiera marginalmente) la violencia o la delincuencia.

En diversas investigaciones y publicaciones, desde el ONC hemos señalado que los factores sociales que están más asociados con la delincuencia son la cercanía con actos delictivos, la dependencia a alcohol o drogas y la informalidad económica y escolar. De ahí que las transferencias económicas sean un mecanismo infructuoso para disminuir la violencia o la inseguridad.

Además, desde el ONC encontramos algunos sesgos que dificultan la toma de decisiones más certeras. Por ejemplo, para la presidenta Sheinbaum la estrategia de López Obrador fue exitosa. Por ello considera que recibe un país con tendencias a la baja en delitos y violencia. Ya sea por subjetividad o deliberada mentira, no se reconoce que en la administración federal 2018-2024 se alcanzaron máximos históricos en homicidios dolosos, desaparición de personas y feminicidios, entre otros tantos delitos de alto impacto.

También, es lamentable que abunden verdades a medias sobre los resultados del sexenio de López Obrador. Por ejemplo, se suele presumir que la percepción de

inseguridad alcanzó su mínimo histórico en junio de 2024 con 59.4% de la población que considera que vivir en sus ciudades es inseguro (ENSU, 2024). Efectivamente, ese es el dato más reciente, pero lo que no se dice es que se amplió la brecha entre hombres y mujeres.

En 2013, con datos de esa misma encuesta del INEGI, la diferencia entre la percepción de inseguridad entre hombres y mujeres era de apenas 5 puntos porcentuales. Hoy en día es de 12.7 puntos porcentuales. Es un dato que no debería pasar desapercibido para un gobierno encabezado, por primera vez en doscientos años de historia, por una mujer. Lo menos que se espera de esta administración es que gobierne, en todos los sectores, con perspectiva de género.

Otro aspecto contraproducente de la estrategia es que al buscar fortalecer a la Guardia Nacional se refuerza la militarización. Aunque no les guste el término y usen toda clase de maromas argumentativas la Guardia Nacional es la policía militarizada con la que el gobierno federal intenta atender la crisis de violencia que existe en el país. Además, la reforma constitucional que la reubica en la SEDENA termina por dar carta abierta al Ejército para hacerse cargo de varios sectores estratégicos de la administración pública federal.

Respecto a la coordinación, más bien parece un intento de recentralización de las decisiones en materia de seguridad. Como país nos será sumamente costoso coartar todo intento de innovación desde lo local en materia de seguridad pública. Por ahí se menciona también el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero no se menciona en qué sentido.

En suma, la Estrategia Nacional de Seguridad está muy por debajo de lo que podría y debería hacer una presidenta sumamente poderosa con mayoría calificada en el Congreso, que gobierna el 81% de las entidades federativas, el 50% de los municipios y controla el 87% de las legislaturas estatales. Si ese poder político no se pone al servicio de la pacificación del país será estéril. Si ese poder político no se emplea para corregir el rumbo y fortalecer las instituciones de seguridad y justicia se banaliza el ejercicio de gobierno. Si ese poder político no propicia un balance a favor de la gente y en detrimento de los grupos criminales será una gran oportunidad perdida.

# INTRODUCCIÓN

**Doria Vélez**

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN

Buena parte del discurso en materia de seguridad de la entonces candidata a la presidencia, Claudia Sheinbaum, se centró en la continuidad de la estrategia del presidente López Obrador. De ahí surgió el eslogan del “segundo piso de la transformación”. Entonces, nadie debería sentirse sorprendido si la política de la actual administración se parece mucho a la pasada. El principal cambio, provendría de lo realizado en la Ciudad de México, durante la gestión de la hoy Presidenta de la República como Jefa de Gobierno.

No obstante, la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS) presentada por el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Omar García Harfuch, recupera aspectos centrales de las políticas de seguridad de las pasadas tres administraciones federales. Del sexenio de López Obrador se insiste con la idea de que la prioridad será la política social focalizada en las familias más vulnerables. Sin embargo, como hemos documentado ampliamente en el ONC los programas del bienestar no se centran en los municipios más violentos.

Del periodo de gobierno de Peña Nieto se recupera el énfasis en la coordinación entre el gabinete de seguridad y con las entidades federativas. Lo primero, como

antes, a partir de reuniones y no de operativos exitosos. Lo segundo, parece aludir a un nuevo intento de mando único a nivel estatal, en detrimento del desarrollo policial en el municipio. De nueva cuenta, la cooperación interinstitucional se presenta más como un fin que como un medio para implementar políticas públicas de seguridad focalizadas en aspectos específicos de prevención del delito o de fortalecimiento institucional.

Del gobierno de Calderón Hinojosa se retoma el discurso de la neutralización de criminales. Aunque, ahora, parece que las fuerzas federales no priorizarán líderes de los grandes grupos delincuenciales, sino lo que eufemísticamente llaman “generadores de violencia y redes criminales”. Al respecto, es inevitable preguntarse qué tipo de perfiles buscarán contener, detener o abatir en el marco de este objetivo de “neutralizar”.

Más allá de estas semejanzas que dejan muy claro que no hay nada nuevo bajo el sol de la ENS. Desde el ONC identificamos un par de aspectos que podrían resultar problemáticos para la implementación de las acciones que se deriven de los cuatro ejes anunciados. En primer lugar, está el contexto de militarización en el que gobernará la presidenta Sheinbaum. En este sentido, el éxito en la aprobación del Plan C obradorista limita mucho el margen de maniobra de la administración federal (2024-2030).

El reiterado anuncio del fortalecimiento de la Guardia Nacional y su adscripción a la SEDENA tiene dos efectos inmediatos. Por un lado, deja a la SSPC sin una fuerza real con capacidad operativa. Por el otro, ratifica la hegemonía del Ejército en labores de seguridad pública. De ahí que el tercer eje sobre el fortalecimiento de la inteligencia y la investigación a partir de la creación de la Subsecretaría correspondiente en la SSPC, genere muchas dudas sobre cómo será la relación entre áreas de inteligencia policial y militar.

En segundo lugar, está la ausencia de una perspectiva federalista de la política pública. Los gobiernos municipales son los grandes ausentes -hasta el momento- porque no son considerados parte de la solución, no son contemplados como actores clave en la “pacificación del país”. La información disponible indica que la importancia de los municipios se reduce al grado de violencia y conflictividad de su territorio. Los de mayor incidencia delictiva serán áreas prioritarias de intervención, pero sus autoridades quedan al margen. Es decir, se trata de una política centralista y centralizadora de las decisiones en materia de seguridad.

Esta situación es lamentable porque no todos los problemas de violencia e inseguridad se asocian al crimen organizado ni requieren la intervención de las fuerzas armadas. Hay muchos delitos del fuero común que afectan diariamente a la ciudadanía y que podrían ser atendidos mediante políticas locales de prevención del delito y con modelos policiales de proximidad y resolución de conflictos.

México enfrenta un problema complejo y el balance de lo realizado hasta el momento es negativo. El cambio de gobierno y la llegada de una mujer -la primera en la historia- a la Presidencia de la República debería representar una oportunidad para corregir el rumbo, para formular e implementar políticas de seguridad con perspectiva de género, para redefinir y dotar de sentido al disfuncional federalismo mexicano. Hasta el momento las señales de que avanzaremos en esa dirección son débiles, pero todavía hay tiempo para mejorar la estrategia en el Programa Nacional de Seguridad Pública (2025-2030).

Desde el ONC hacemos una pequeña contribución para ese cambio de rumbo. Para ello hemos compilado en este texto ensayos en los que analizamos temas y alternativas de intervención que consideramos clave para avanzar significativamente en la pacificación del país. Sabemos que eso no se logrará en un sexenio, pero el legado de la administración federal (2024-2030) podría ser importante para la continuidad en este esfuerzo por acabar con las violencias y construir mejores condiciones de seguridad humana.

Los primeros tres capítulos se centran en problemas públicos y en las políticas que se emprendieron recientemente para hacerles frente. En el primer capítulo se analizan las externalidades negativas para las mujeres que ha ocasionado la militarización de la seguridad pública en el país. En el segundo ensayo se indaga sobre las causas y consecuencias de la debilidad institucional de las policías locales. En el tercero, se explica cómo los programas del bienestar han presentado problemas para dar en el blanco de las causas sociales de la violencia y la inseguridad.

Los siguientes tres capítulos se enfocan en el fortalecimiento institucional. El cuarto ensayo expone qué hacer con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana que ya no contará con la Guardia Nacional como fuerza operativa. El quinto texto analiza las fortalezas y debilidades del sistema antilavado de dinero y el papel que ha desempeñado la Unidad de Inteligencia Financiera. El sexto manuscrito ofrece un panorama de lo realizado hasta el momento y de ajustes institucionales que se

podrían hacer en la Fiscalía General de la República (FGR) y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

Finalmente, presentamos un documento analítico del ejercicio del gasto público federal en materia de seguridad y planteamos algunas propuestas para mejorar su asignación y ejercicio. En suma, en Balance y desaciertos de la política en seguridad, cómo corregir el rumbo, buscamos contribuir con respuestas a tres grandes interrogantes: a) ¿Qué se puede reforzar de lo que se implementó en la administración que finaliza?; b) ¿Qué se puede innovar?; y c) ¿Qué hay que abandonar o dejar de realizar? Sabemos que no hay respuestas unívocas ni a estas preguntas, pero consideramos que es un buen punto de partida para discutir de manera seria y responsable cómo mejorar las condiciones de inseguridad y violencia que asolan al país desde hace años.

## INTRODUCCIÓN

En el presente texto se aborda la importancia de incorporar la perspectiva de género a los temas de seguridad y paz ante la inminente militarización de las tareas de seguridad en el país. Se comienza revisando algunos datos sobre el efecto de la militarización de la seguridad, donde se encuentra que cuando los militares se encargan de las tareas de seguridad pública el impacto sobre las mujeres es mayor y negativo. Posteriormente, se muestran las estadísticas de los Delitos del Orden Militar, donde destaca que los delitos como acoso, abuso sexual, hostigamiento y violación no se encuentran incluidos.

Se analizan los datos del Sistema Nacional de Alerta de Violación a Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) donde destaca que del 10 de enero de 2019 al 17 de julio de 2024, la Guardia Nacional tiene un registro de 3,909 expedientes, mientras que SEDENA tiene un registro de 3,882 expedientes. Se narran después 3 casos que cobraron atención mediática: Valentina Rosendo Cantú, la Sargenta Adarely F.J. y la Teniente Gloria Cházaro, donde se ilustra el largo camino para obtener justicia cuando el acusado forma parte de las Fuerzas Armadas.

### *Capítulo 1.*

# ANTE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA RESULTA NECESARIO INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

A continuación, se incluyen las acciones que forman parte de la respuesta gubernamental donde destacan el Plan Nacional de Acción para el seguimiento de la Resolución 1325 2000 y el decreto presidencial que reforma el Reglamento de la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, los cuales quedan en buenas intenciones por las debilidades que presentan y porque ante la ausencia de límites y sanciones claras, la impunidad no cederá. Finalmente, se enlistan algunos de los principales retos que enfrentará la primera Comandante Suprema de las Fuerzas Armadas, Claudia Sheinbaum; quien en su primer discurso a las Fuerzas Armadas señaló que nunca emitirá una orden que vulnere la Constitución o los derechos humanos del pueblo.

### **DATOS SOBRE LOS EFECTOS DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS DELITOS DE GÉNERO**

México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) (2021) ha señalado que los elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de la Marina (SEMAR) actúan de manera más violenta y arbitraria en comparación con las policías. Estas autoridades militares son las que más torturan, tanto durante el arresto como en la puesta a disposición de las personas frente al ministerio público.

El hecho de que los militares se encuentren a cargo de tareas de seguridad pública impacta de manera diferenciada y negativa a las mujeres, pues datos de Intersecta y el CIDE muestran que por cada enfrentamiento adicional de la SEDENA, los asesinatos de las mujeres, a corto plazo, incrementaron en promedio un 2.12%. En el caso de la SEMAR, el aumento fue de 12.5%. A largo plazo, el efecto es de 1.31% en el caso de la SEDENA y 6.7% para SEMAR (MUCD, 2021).

---

*“La militarización de la seguridad pública no sólo afecta el derecho a la seguridad ciudadana, sino el derecho a la vida, la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a la privacidad, a la protección de la honra y la dignidad, a la libertad de expresión, la libertad de reunión y asociación, a participar en los asuntos de interés público y al uso pacífico de los bienes”*

MUCD, 2021

El Estado mexicano tiene la obligación de prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres debido a la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará. Es urgente y necesario que la perspectiva de género sea integrada al momento de elaborar políticas públicas, pues es un asunto obligatorio que contribuye a que las mujeres puedan acceder al ejercicio pleno de derechos humanos.

En el país, datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (2021) permiten acercarnos a información valiosa sobre las detenciones en el país diferenciados por sexo. A continuación se muestran algunos hallazgos interesantes.

**TABLA 1. POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD SEGÚN AUTORIDAD QUE LA DETUVO**

|  | Hombres | Mujeres |
|--|---------|---------|
| Policía Estatal Ministerial o Judicial                               | 35.9    | 36.0    |
| Policía Municipal  | 25.6    | 17.9    |
| Policía Estatal  | 14.8    | 12.1    |
| Policía Federal Ministerial (PGR o FGR)                              | 5.4     | 9.2     |
| Policía Federal  | 4.0     | 6.6     |
| Un operativo conjunto  | 4.0     | 4.0     |
| Ejército   | 2.3     | 1.9     |
| Ninguna, yo me entregué de manera voluntaria                         | 1.2     | 1.3     |
| Guardia Nacional   | 0.9     | 1.2     |
| Marina   | 0.8     | 1.0     |
| Ninguna, ya estaba en el MP, en el juzgado, tenía un citatorio, etc. | 0.7     | 0.9     |
| Otra autoridad o agente gubernamental (migración, policía bancaria)  | 0.7     | 0.6     |
| Ninguna, un familiar, la misma víctima o un tercero me entregó       | 0.6     | 0.4     |
| Seguridad privada  | 0.1     | 0.2     |
| Otro   | 0.5     | 0.8     |

Fuente: Elaboración del ONC con datos de INEGI (2021).

De acuerdo con la detenciones por sexo, las mujeres son detenidas en mayor proporción que los hombres por la policía estatal, la FGR, la Policía Federal, la Guardia Nacional, la Marina y en operativos conjuntos. Ello cobra relevancia si se piensa en las violencias ejercidas mencionadas anteriormente y a la luz de que la seguridad ciudadana estará a cargo de instituciones militares. Es decir, si las autoridades que más detenciones de mujeres realizan son quienes actúan con mayor arbitrariedad, esta decisión impactará mayormente a las mujeres.

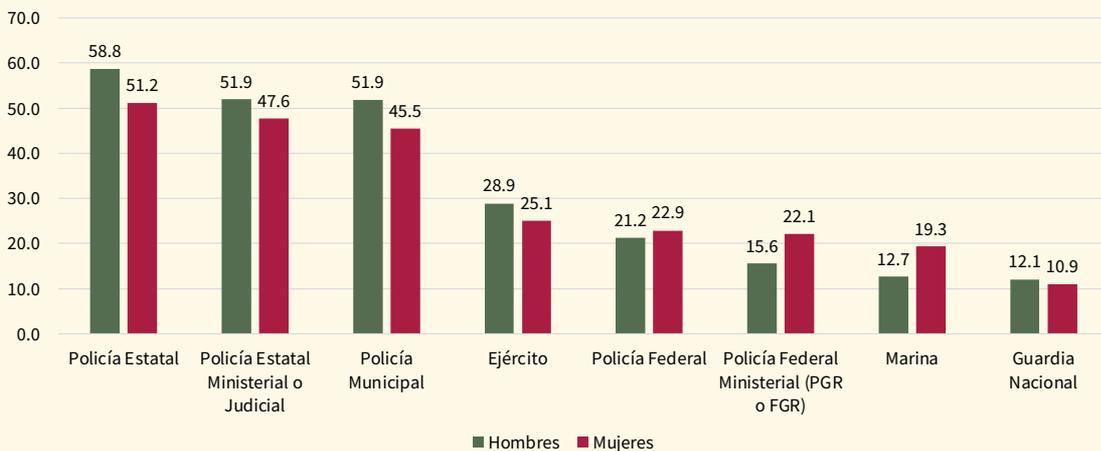
**GRÁFICA 1. POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD SEGÚN AUTORIDAD QUE LA DETUVO**



Fuente: Elaboración del ONC con datos de INEGI (2021).

**Cuando se llevan a cabo operativos conjuntos, la detención por sexo se ve así:**

**GRÁFICA 2. POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD SEGÚN AUTORIDADES QUE INTEGRABAN EL OPERATIVO CONJUNTO QUE LA DETUVO**



Fuente: Elaboración del ONC con datos de INEGI (2021).

Nuevamente, la Marina aparece como una de las autoridades que detiene a más mujeres, aún en operativos conjuntos. Destaca que la otra autoridad que detiene en mayor proporción a las mujeres es la FGR. Posterior a la detención, conviene explorar por género a dónde son llevados los detenidos.

Sobre lo que sucede después de la detención, se puede apreciar que las mujeres son llevadas directamente a la agencia del ministerio público más que los hombres, pero también son quienes son llevadas a una casa particular en mayor proporción. Destaca que, en la misma proporción, 1.7% de los detenidos y detenidas son llevados al hospital, clínica o centro de salud.

**TABLA 2. POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD SEGÚN EL LUGAR A DONDE FUE LLEVADA POR PRIMERA VEZ DESPUÉS DE SU DETENCIÓN**

|  | Hombres | Mujeres |
|--|---------|---------|
| A la Agencia del Ministerio Público  | 52.4    | 53.3    |
| A una instalación de la policía distinta a una Agencia del Ministerio Público (barandilla, comisaría, comandancia, C4, etc.) | 17.9    | 14.9    |
| Con un Juez de lo penal  | 3.0     | 3.0     |
| A una casa particular  | 2.5     | 2.7     |
| A un Centro penitenciario  | 2.5     | 2.1     |
| A una oficina del gobierno distinta a una Agencia del Ministerio Público (presidencia municipal, regiduría, etc.)            | 2.3     | 1.8     |
| Hospital, clínica o centro de salud  | 1.7     | 1.7     |
| A un terreno baldío  | 1.6     | 1.2     |
| A un centro de arraigo   | 1.6     | 1.1     |
| Lo(a) mantuvieron en un vehículo   | 1.2     | 0.8     |
| A un establecimiento comercial (tienda, restaurante, hotel, etc.)  | 0.7     | 0.6     |
| Zona militar (cuartel de la Marina o cuartel militar)  | 0.7     | 0.4     |
| Centro de detención para migrantes   | 0.1     | 0.0     |
| Otro   | 1.1     | 0.9     |

Fuente: Elaboración del ONC con datos de INEGI (2021).

**Sobre el tiempo que pasa entre la detención y la presentación**, las mujeres son el grupo que pasa más de 6 horas y hasta 24 horas, así como más de 4 horas y hasta 6 horas. Es decir, los hombres suelen ser presentados en menor tiempo que las mujeres, situación que también aumenta los riesgos y la vulnerabilidad para ellas.

**GRÁFICA 3. POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD SEGÚN TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE LA DETENCIÓN Y LA PRESENTACIÓN ANTE EL MP O JUEZ**



Fuente: Elaboración del ONC con datos de INEGI (2021).

**La información sobre el uso de la fuerza permite apreciar que las acciones enlistadas son mayormente cometidas contra los hombres.** En el caso de las mujeres, destaca que en el 34% de los casos se les amenazó con un arma de fuego para someterlas y en 32% de las detenciones se les causó alguna lesión menor como raspaduras, rasguños, golpes o moretones.

**TABLA 3. POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD SEGÚN USO DE LA FUERZA EMPLEADA DURANTE SU DETENCIÓN**

|   | Hombres | Mujeres |
|---|---------|---------|
| Le esposó   | 74.1    | 54.8    |
| Le sujetó para que no moviera manos, brazos o piernas momentáneamente (aplicó fuerza física para someterle)   | 61.4    | 48.0    |
| Le indicó que se detuviera o dejara de hacer lo que estaba haciendo   | 43.8    | 36.6    |
| Le amenazó con un arma de fuego para someterlo(a)   | 43.6    | 34.0    |
| Le causó alguna lesión menor como raspaduras, rasguños, golpes, moretones                                     | 39.6    | 31.5    |
| Utilizó algún arma contundente para someterlo(a) como bastón, tolete, macana, cache del arma, etc.            | 24.6    | 16.7    |
| Le causó alguna lesión grave como cortaduras, fracturas, esguinces, sin poner en riesgo su vida               | 15.7    | 11.5    |
| Utilizó algún arma no letal para someterlo(a) como pistola eléctrica, inmovilizador eléctrico de alto voltaje | 6.4     | 5.7     |
| Le causó alguna lesión que pusiera en riesgo su vida como un golpe o puñalada en algún órgano vital           | 6.3     | 5.0     |
| Le disparó con un arma de fuego   | 5.6     | 2.2     |
| La hirió con un arma de fuego (herida de bala)  | 25.8    | 16.0    |
| Utilizó alguna sustancia química para someterlo(a) como gas lacrimógeno, spray pimienta                       | 2.8     | 1.3     |

Fuente: Elaboración del ONC con datos de INEGI (2021).

**Sobre la violencia psicológica**, de 11 acciones listadas, 5 son cometidas mayormente contra mujeres. En el 47.8% de las detenciones se les aisló o incomunicó, en 23.3% las presionaron para denunciar a alguien, en 22.1% las amenazaron con hacerle daño a su familia, en 16.2% les hicieron otro tipo de amenazas y en 8.6% de los casos le hicieron daño a su familia.

**GRÁFICA 4. POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD SEGÚN ACTOS DE VIOLENCIA PSICOLÓGICA QUE FUERON REALIZADOS O PERMITIDOS DESPUÉS DE LA DETENCIÓN**



Fuente: Elaboración del ONC con datos de INEGI (2021).

Finalmente, **sobre las agresiones físicas**, las estadísticas muestran que es a las mujeres a quienes en mayor proporción que los hombres se les agrede mediante acoso sexual, manoseo, exhibicionismo o intento de violación. Así mismo, son ellas a quienes mayormente las queman (con objetos calientes, fuego u otra sustancia), así como otras agresiones.

**TABLA 4. POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD SEGÚN AGRESIONES FÍSICAS QUE FUERON PERMITIDAS O COMETIDAS POR LA POLICÍA O AUTORIDAD EN SU CONTRA DESPUÉS DE SU DETENCIÓN**

|  | Hombres | Mujeres |
|--|---------|---------|
| Le patearon o golpearon con las manos (abiertas o cerradas)  | 39.0    | 29.8    |
| Le impidieron respirar asfixiándolo(a), ahorcándolo(a) con una bolsa de plástico u otro objeto                                 | 23.4    | 15.5    |
| Ataron su cuerpo con sogas, vendas, cintas o cobijas; ataron alguna parte de su cuerpo a un objeto                             | 22.2    | 15.3    |
| Aplastaron su cuerpo o alguna parte de él con algún objeto o con el cuerpo de otra persona                                     | 21.9    | 14.0    |
| Le golpearon con objetos   | 21.8    | 14.0    |
| Le impidieron respirar o metieron su cabeza en agua o vaciándole agua en la cara (tehuacán)                                    | 16.8    | 13.7    |
| Le dieron descargas eléctricas (toques eléctricos, chicharra)  | 12.9    | 8.9     |
| Le lastimaron sus órganos sexuales mediante golpes, descargas eléctricas, aplastamiento, cortaduras, o introducción de objetos | 11.4    | 6.8     |
| Le agredieron mediante acoso sexual, manoseo, exhibicionismo o intento de violación  | 3.2     | 4.8     |
| Le quemaron (con objetos calientes, fuego u otra sustancia)  | 3.1     | 4.6     |
| Le encajaron agujas en dedos u otra parte del cuerpo   | 2.2     | 2.1     |
| Fue obligado(a) mediante violencia física o amenaza a tener una actividad sexual no deseada (violación sexual)                 | 1.9     | 1.5     |
| Le hirieron por el disparo de un arma de fuego (lesiones por arma de fuego)  | 1.9     | 1.1     |
| Le hirieron con algún cuchillo, navaja u otro objeto afilado (lesiones con arma blanca)  | 1.7     | 0.8     |
| Otra agresión física   | 0.6     | 1.0     |

Fuente: Elaboración del ONC con datos de INEGI (2021).

Cabe destacar que de 2019 a octubre de 2022, la Guardia Nacional acumulaba 60 quejas por delitos sexuales, las cuales fueron incrementando con el paso de los años. En 2019 hubo 4 quejas, en 2020 fueron 10, en 2021 fueron 39 y hasta octubre del 2022 se registraron 7 (El Universal, 13 de febrero de 2023).

## ESTADÍSTICAS MILITARES

La SEDENA publica la estadística de los Delitos del Orden Militar, datos que se obtienen de los informes rendidos por los Órganos encargados de la administración de Justicia Militar. Cabe destacar que los delitos del orden militar son aquellos delitos que únicamente pueden ser cometidos por un militar o miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas y son aquellos contenidos en el libro segundo del Código de Justicia Militar. (Secretaría de la Defensa Nacional, 30 de junio de 2024).

A continuación se muestra una tabla que muestra los principales delitos del orden militar cometidos desde 2020 hasta el primer trimestre de 2024,

**TABLA 5. PRINCIPALES DELITOS DEL ORDEN MILITAR DE 2020 AL PRIMER TRIMESTRE DE 2024**

| Tipo de Delito                                      | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Total general |
|---|------|------|------|------|------|---------------|
| Abandono de servicio                                | 12   | 14   | 23   | 18   | 5    | 72            |
| Abuso de autoridad                                  | 6    | 10   | 22   | 7    | 6    | 51            |
| Contra el honor militar                             | 2    |      | 10   | 7    | 3    | 22            |
| Delitos con motivo de la administración de justicia |      |      |      | 1    |      | 1             |
| Deserción e insumisión                              | 34   | 23   | 67   | 43   | 16   | 183           |
| Desobediencia                                       | 6    | 12   | 27   | 17   | 6    | 68            |
| Extravío, enajenar, robo, destruir haberes ejército | 1    | 2    | 4    | 3    | 3    | 13            |
| Falsificación                                       |      | 3    | 3    | 2    | 1    | 9             |
| Fraude, malversación y retención de haberes         | 3    | 2    | 7    | 6    | 2    | 20            |
| Infracción de deberes comunes a los obligados       |      | 4    | 5    | 9    | 6    | 24            |
| Infracción de deberes de centinela, vigilante, etc  |      |      | 1    |      |      | 1             |
| Infracción de deberes especiales de aviadores       |      |      | 2    |      |      | 2             |
| Infracción de prisioneros                           |      |      |      | 1    |      | 1             |
| Infracciones militares según su comisión o empleo   |      |      | 5    |      | 4    | 9             |

| Tipo de Delito                            | 2020      | 2021      | 2022       | 2023       | 2024      | Total general |
|---|-----------|-----------|------------|------------|-----------|---------------|
| Insubordinación                           | 11        | 11        | 17         | 4          | 8         | 51            |
| Insultos, amenazas o violencias           | 1         | 3         | 5          |            |           | 9             |
| Inutilización voluntaria para el servicio |           |           | 5          | 1          | 1         | 7             |
| Traición a las Fuerzas Armadas Mexicanas  |           |           | 7          | 1          |           | 8             |
| <b>Total general</b>                      | <b>76</b> | <b>84</b> | <b>211</b> | <b>120</b> | <b>61</b> | <b>552</b>    |

Tal como se puede apreciar en la tabla, el delito más común es la desertión e insubmisión, seguido del abandono de servicio y en tercer lugar, la desobediencia. El año donde más delitos se cometieron fue el 2022 con un total de 211, mientras 2020 fue el año con menor incidencia con un total de 76. Destaca que el acoso o abuso sexual, entre otros delitos de violencia sexual, no figuran en la lista de delitos registrados.

En suma, dentro de las Fuerzas Armadas, abandonar el servicio, desobedecer o desertar resulta más grave y amerita sanción, mientras que cometer algún tipo de violencia de género contra alguna mujer dentro de la institución parece no ser relevante ni digno de sanción.

## **DATOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ALERTA DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LA CNDH**

A partir del 2010 se aprobó y se dio inicio a la realización e integración del Sistema Nacional de Alerta de Violaciones a los Derechos Humanos, con el propósito de monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos a las violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades federales.

En el periodo que va del 10 de enero del 2019 al 17 de julio de 2024 de 3,882 expedientes registrados los 5 hechos violatorios más investigados de la SEDENA fueron: faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, prestar indebidamente el servicio público, detención arbitraria, emplear arbitrariamente la fuerza pública y trato cruel, inhumano o degradante.

Mientras que los 5 municipios con más expedientes registrados son: Miguel Hidalgo (CDMX), Nuevo Laredo (Tamaulipas), Tijuana (Baja California), Culiacán (Sinaloa) y Zapopan (Jalisco).

En el mismo periodo de tiempo, la Guardia Nacional tiene un registro de 3,909 expedientes, donde los 5 hechos violatorios con más registros son: faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, prestar indebidamente el servicio público, detención arbitraria, emplear arbitrariamente la fuerza pública y, acciones y omisiones que transgreden los derechos a los migrantes y de sus familiares.

Los 5 municipios con más expedientes registrados para la GN son: La Paz (EdoMex), Tijuana (Baja California), Cd. Juárez (Chihuahua), León (Guanajuato) y Álvaro Obregón (CDMX).

Con la información que la CNDH comparte, únicamente se puede saber que los 5 motivos más frecuentes de recomendaciones a la SEMAR se realizan por tortura (31), desaparición forzada o involuntaria de personas (6), detención arbitraria (5), privar de la vida (5) y retención ilegal (5).

Sin embargo, aunque no exista un registro cuantitativo de casos dentro de las fuerzas militares, existen casos que por la atención mediática que han adquirido se han vuelto emblemáticos de la violencia de género que los militares cometen contra civiles e incluso contra las mismas integrantes de las fuerzas armadas.

## **ALGUNOS CASOS EMBLEMÁTICOS**

A continuación se describen 3 casos de violencia contra mujeres que cobraron atención mediática y que describen cómo no recibieron apoyo ni colaboración de las instituciones de las fuerzas armadas, fueron re victimizadas e ilustran como el proceso de buscar justicia ha sido tortuoso.

### **Valentina Rosendo Cantú**

El 16 de febrero de 2002, Valentina Rosendo Cantú tenía 17 años y se encontraba a 200 metros de su hogar en un arroyo dispuesta a ducharse cuando 8 militares se acercaron a ella. Los militares le preguntaron por algunos encapuchados y comenzaron a interrogarla apuntándole con un arma mientras le mostraban una fotografía y una lista de nombres. Valentina negó conocer a los señalados, por lo que el militar que le apuntaba la golpeó en el estómago con el arma y la tiró al suelo. Posteriormente, dos de los militares la violentaron sexualmente.

En su búsqueda de justicia, el personal de salud pública de Caxitepec se negó a revisar a Valentina para evitar problemas con los militares. En el Hospital General de Ayutla de los Libres le realizaron una revisión incompleta y el diagnóstico fue un traumatismo en el abdomen. Su esposo presentó la denuncia el día de los hechos frente al delegado municipal de Barranca Bejuco, autoridad que pidió la intervención del presidente municipal de Acatepec, la cual nunca sucedió.

Ante la falta de acción, la Organización Independiente de Pueblos Mixtecos y Tlapanecos ayudó a Valentina a presentar una queja frente a la CNDH. A su vez, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero la acompañó a presentar una denuncia al ministerio público del Distrito Judicial de Allende, donde no le proporcionaron un intérprete a pesar de sus dificultades para hablar y entender el español. Tampoco se llevó a cabo una evaluación médica.

En noviembre de 2003, Valentina presentó su caso frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en marzo de 2009 se acredita la violación que cometieron los militares y se responsabiliza al Estado mexicano de las irregularidades cometidas durante la investigación.

En 2010 la CIDH ordenó reabrir el caso, el cual había sido archivado en 2004, y tras varios años, el 7 de junio de 2018, la jueza federal Iliana Contreras condenó a los responsables de la violación a 19 años de prisión. Este caso sentó un precedente que sirvió para modificar el sistema judicial mexicano que permitía que los casos de violación de derechos humanos cometidos por miembros del Ejército Mexicano fueran llevados por tribunales civiles y se aprobaron reformas al Código de Justicia Militar para establecer restricciones al fuero militar en casos de abusos contra civiles.

### **Sargento Adarely F.J.**

La sargenta Adarely ingresó a las filas de la Sedena para servir al país, sin embargo, en el cuartel de la Zona Militar 36 en Tapachula, Chiapas, fue víctima de acoso y abuso sexual por parte del teniente coronel de Infantería Diplomado de Estado Mayor, Dorian “P”. Tras tomar la decisión de denunciar lo ocurrido, Adarely ha sido víctima de hostigamiento que ha escalado hasta hacerla temer por su vida. Adarely duerme en el cuartel porque notó que la seguían en su camino a la casa donde rentaba y recibió una amenaza de muerte en su oficina.

El 23 de abril de 2022 la sargento se encontraba solicitando información al área de archivo cuando por detrás de ella llegó el teniente Dorian.

*“Siento unas manos que desde la cadera suben hasta la cintura. Luego me agarra los senos y los frota. Frotó su pene con mi cuerpo. Sentí el olor de su boca, creo que había comido guajillo.”*

*San Martín, 20 de junio de 2022*

Él se disculpó señalando que la había confundido con otra compañera y se fue riendo. Tres compañeros de Adarely fueron testigos de los hechos pero fueron amenazados para no testificar. Al día siguiente denunció los hechos.

*“Le vas a arruinar la carrera al jefe” le dijeron a la mujer. “¡Él me arruinó mi integridad emocional!” Pese a lo anterior, su proceso no ha avanzado debido a la burocracia militar.”*

*Chavarría, 20 de julio de 2022*

Tras denunciar el acoso, otras autoridades militares iniciaron 2 procedimientos en su contra acusada de insubordinación y sustracción de documentos, lo anterior con el objetivo de lograr darla de baja del servicio militar tras 10 años de servicio.

*“Mi general solicita mi baja. Yo no soy delincuente, ni siquiera tengo nexos con el narcotráfico, no robo, no he matado y ese señor determina mi baja.”*

*San Martín, 20 de junio de 2022*

La madre de la sargenta se ha manifestado afuera de Palacio Nacional exigiéndoles justicia al presidente Andrés Manuel López Obrador y al general Crescencio Sandoval. La sargento acudió a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a presentar su caso.

### Teniente Gloria Cházaro

Gloria Cházaro, teniente de la Marina fue la primera mujer comandante de un barco militar en el país. La oficial estudió en la Escuela Naval Militar de México, misma que terminó en 2014. En 2018 realizó un posgrado en Estrategia y Seguridad Aplicadas en la Universidad de Exeter en el Reino Unido. El 30 de agosto de 2020 Gloria se convirtió en la primera mujer del país en estar a cargo de una patrulla costera que zarpó desde Mazatlán con la misión de coadyuvar en el mantenimiento del Estado de Derecho en las Áreas Protegidas del Archipiélago de Islas Marías.

La madrugada del 11 de junio de 2023, alrededor de la 1:40 am, el hermano de la teniente encontró su cuerpo colgado de una escalera de la casa familiar en Fortín de las Flores, municipio de Veracruz, luego de que la teniente había convivido con algunos familiares y su prometido, con quien discutió.

Todo parece indicar que Gloria fue víctima de feminicidio por parte de Octavio Capetillo, militar que se encuentra fugado. Mariana De Lucio (07 de septiembre de 2023) señala que la fiscalía de Veracruz no preservó la escena del crimen, no recabaron periciales y no investigaron con perspectiva de género. Así mismo, agrega que a pesar de que ambos (Gloria y Octavio) fueran servidores públicos federales por ser militares, al no ser un delito contra la disciplina militar, la competencia es de la Fiscalía General de la República.

Las autoridades estatales clasificaron la muerte como un suicidio, a pesar de que los familiares niegan esa posibilidad y han denunciado irregularidades en la investigación, pues consideran fue un feminicidio. Dos meses después del deceso de la teniente, la fiscalía de Veracruz se comprometió a entregar copia de la investigación a los abogados de la familia Cházaro, la cual consta de más de 4 mil hojas.

Por su parte, la Secretaría de Marina se refirió al asunto de manera pública después de que el caso se volviera mediático. El 19 de julio de 2023 la dependencia compartió un comunicado señalando que no tenía competencia legal para pronunciarse sobre la vida personal de los elementos integrantes de la Fuerza Armada, pues estaría vulnerando el derecho a la intimidad.

Aunado a ello, Gloria había denunciado acoso sexual, abuso laboral y amenazas de su superior directo, el capitán Rodolfo Torres Chávez, desde mediados de 2022. Incluso, la teniente pensaba sacar del ámbito naval al civil sus denuncias debido a la discrecionalidad con la que la Secretaría de Marina había tratado el asunto.

Con más de 13 años de servicio en las Fuerzas Armadas de México, tanto la Embajada Británica como el Programa de Becas Chevening hicieron votos para que su caso no quede impune.

*“La vida de Caro no termina con su muerte, su legado nos ha llegado y lo honraremos. Seguiremos tomando las calles; ni una más.”*

*De Lucio, 07 de septiembre de 2023*

## LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL

Ante los casos mediáticos y los que no han llegado a tener ese impacto en medios, el gobierno ha tomado algunas acciones, entre las que destacan las siguientes:

### **d. Plan Nacional de Acción para el seguimiento de la Resolución 1325 2000 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad**

La resolución 1325(2000) del Consejo de Seguridad fue la primera resolución en la que se vinculó a las mujeres con la agenda sobre la paz y la seguridad, analizando los efectos que tienen los conflictos en las mujeres y la contribución de estas a la solución de conflictos y a la paz sostenible. Las mujeres siempre han estado presentes en los conflictos ocupando distintos roles, ya sea como conciliadoras, combatientes, dependientes, políticas o activistas, y se ven muy afectadas por los conflictos, a menudo de forma desproporcionada (ONU, s.f.).

Ante esta resolución, en México se cuenta con el “Plan Nacional de Acción para el seguimiento de la Resolución 1325 2000 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad” donde están involucradas la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), SEDENA, SEMAR, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). El objetivo es ejecutar acciones concretas para incorporar la igualdad de género en todos los esfuerzos de prevención, mantenimiento y consolidación de la paz.

El PNA-1325 está estructurado en 4 ámbitos: 1) Prevención, 2) Participación, 3) Protección y 4) Socorro y Recuperación. Contempla diez objetivos estratégicos, 16 líneas de acción y 23 indicadores específicos. En 2020 se celebraron los 20 años de la adopción de la resolución 1325 (2000), la cual reconoce y visibiliza el importante papel de las mujeres en la prevención, respuesta y recuperación de los conflictos,

así como en todos los esfuerzos relacionados con la construcción, mantenimiento y sostenimiento de la paz (SSPC, 2021).

A continuación se presenta una tabla con los objetivos y las líneas de acción de los 4 ámbitos:

**TABLA 6. OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PNA-1325**

| Prevención  |   |
|---|---|
| Objetivos   | Líneas de acción  |
| Difundir y sensibilizar al personal militar y policial sobre el papel de las mujeres en la prevención de los conflictos y los procesos de la paz.                       | Diseñar e implementar una campaña de difusión sobre el papel de las mujeres y la perspectiva de género en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.   |
| Promover la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones responsables del mantenimiento de la paz y seguridad en México, en particular a nivel local. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitar al funcionariado público, en particular a nivel municipal, sobre el significado de los procesos de paz con perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres.</li> <li>2. Impulsar acciones para mejorar los espacios públicos con base en un enfoque de ciudades seguras para las mujeres.</li> </ol>   |
| Incorporar la perspectiva de género en los procesos de construcción de paz y seguridad en el territorio nacional.   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la capacitación de las instituciones policiales en la prevención de la violencia contra las mujeres y niñas, en particular la violencia sexual y la violencia basada en el género, todo ello desde una perspectiva de género e interculturalidad.</li> <li>2.- Crear policías especializadas en la prevención, investigación y persecución de los delitos de violencias contra las mujeres para el despliegue de Misiones de Género: “Mujeres, Paz y Seguridad”</li> </ol> |

---

**Participación**


---

| Objetivos   | Líneas de acción  |
|---|---|
| <p>1.-Potenciar la participación sustantiva y capacitación pre despliegue de las mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.</p>   | <p>1.- Especialización del CECOPAM como centro de capacitación pre despliegue en materia de género y de la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad.</p> <p>2.- Fortalecer la capacitación pre-despliegue de las mujeres en los ámbitos militar y policial, así como en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.</p>   |
| <p>2.-Asegurar la participación sustantiva de las mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz.</p>   | <p>1.- Incrementar el número de nominaciones de mujeres uniformadas en puestos vacantes de las Operaciones de las Naciones Unidas, así como en puestos directivos en la Sede de las Naciones Unidas.</p> <p>2.- Avanzar en la identificación de barreras para asegurar una participación sustantiva de las mujeres uniformadas en las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas.</p> |
| <p>3.- Impulsar la creación de redes de mujeres constructoras de paz</p>  | <p>1.-Impulsar la creación de redes de mujeres constructoras de la paz en el territorio nacional.</p> <p>2.-Intercambiar experiencias y buenas prácticas derivadas de la participación de las mujeres en la implementación de estrategias locales para la construcción de paz.</p>  |
| <p>4.-. Promover la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres en los esfuerzos multilaterales en favor de la paz y la seguridad internacionales, incluyendo los procesos de paz y los esfuerzos de mediación, la prevención y combate al extremismo violento que puede conducir al terrorismo, así como en materia de desarme, no proliferación y control de armamentos.</p> | <p>1. En apego a la Política Exterior Feminista, impulsar una participación activa y sustantiva de mujeres en los foros multilaterales relevantes en materia de paz y seguridad internacionales, incluyendo la prevención y combate del extremismo violento que puede conducir al terrorismo, el desarme, la no proliferación y el control de armamentos, entre otros.</p>              |

---

### Participación

#### Objetivos

#### Líneas de acción

2.- Presentar propuestas e iniciativas sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en documentos relevantes de las Naciones Unidas en los ámbitos de paz y seguridad internacionales, incluyendo los esfuerzos de mediación, así como la prevención y combate del extremismo violento que puede conducir al terrorismo, desarme, la no proliferación y el control de armamentos, entre otros.

### Protección

#### Objetivos

#### Líneas de acción

1.-Incorporar la protección de los derechos humanos de las mujeres y niñas y la perspectiva de género en las instituciones que participan en las Operaciones de la Paz.

1.- Fortalecer la capacitación integral en materia de derechos humanos y la igualdad de género del personal que tome parte de las Operaciones de la Paz, incluyendo en los ámbitos de prevención y atención a la violencia sexual y basada en el género en situaciones de conflicto y postconflicto

2.-Continuar impulsando la observancia de la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas para prevenir y responder a la explotación y abuso sexual.

1.- Promover la capacitación y plena implementación de la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas para prevenir y responder a la explotación y abuso sexual por el personal de la Organización.

### Socorro y Recuperación

#### Objetivos

#### Líneas de acción

1.-Apoyar la inclusión de la perspectiva de género en los esfuerzos de ayuda y asistencia humanitaria, así como de consolidación de la paz postconflicto.

1.- Promover en las Naciones Unidas y otros foros multilaterales relevantes esfuerzos para integrar la perspectiva de género y el papel de las mujeres en las estrategias multilaterales de asistencia humanitaria y consolidación de la paz.

Tal como se observa en la tabla existen temas que si bien son temas fundamentales en los estudios de género, no serían tan relevantes para los temas de seguridad y paz, por ejemplo, el de empoderamiento dirigido a funcionarios públicos a nivel municipal. Así mismo, se puede observar que la mayoría de las capacitaciones en el área de prevención están dirigidas a instituciones policiales, cuando, como se ha revisado a lo largo de este documento son las Fuerzas Armadas las que requieren dejar de ser violentas y violar derechos humanos.

Sobre este Plan, Philipson y Velasco (2021) señalan que se centra casi exclusivamente en el exterior y hace poco por abordar los propios retos de seguridad de México y su impacto en las mujeres, las personas LGBTQ y las personas no binarias. Así mismo, encuentran que los objetivos del PNA-1325 se limitan a un formato occidental que pasa por alto los contextos locales. Agregan que estos planes son más eficaces cuando cuentan con la participación activa de la sociedad civil.

Las autoras recomiendan que se incluya a la sociedad civil para la planeación, implementación y evaluación de este tipo de planes, que se vea más allá de las capacitaciones y se apueste por reglas, límites y sanciones más claras para las fuerzas de seguridad, contar con presupuesto y recursos suficientes para poner en marcha las acciones, y adoptar políticas que consideren las especificidades a nivel nacional y regional (Philipson y Velasco, 2021).

Poco aporta este plan verdaderamente contar con militares que no abusen de la población civil e incluso contra las mismas integrantes de las instituciones federales. Si bien cada institución que integra este Plan tiene incidencia en temas de género, quedó desaprovechada la oportunidad de diseñar un plan que recuperara buenas prácticas internacionales adaptadas a las necesidades de las mujeres mexicanas.

#### **e. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Fernández Ortega y otros vs. México” y “Rosendo Cantú y otra vs. México”**

El 30 y 31 de agosto de 2020 se cumplieron 10 años de las sentencias mencionadas donde la CIDH estableció medidas de reparación que consistían en que el Estado mexicano debía “implementar, en un plazo razonable, un programa o curso permanente y obligatorio de capacitación y formación en derechos humanos, dirigido a los miembros de las Fuerzas Armadas”. Destaca que ni SEDENA, SEMAR ni la Guardia Nacional cuentan con evidencia que permita evaluar el resultado de las capacitaciones que ha recibido el personal. A lo mucho, se sabe el número de personas capacitadas pero nada sobre de qué van dichas capacitaciones ni cómo se mide el éxito de las mismas (Data Cívica, EQUIS Justicia para las Mujeres e Intersecta, 2020).

Si bien las capacitaciones resultan esenciales, estas no son suficientes para la no repetición de violaciones a derechos humanos. Ninguna capacitación sustituye la necesidad de contar con reglas y límites claros en el actuar de los elementos. El continuo incremento de capacitaciones en derechos humanos y género parece ser una falsa salvaguarda, pues impartirlas no garantiza que SEDENA, SEMAR ni Guardia Nacional respeten los derechos humanos de las personas civiles y no garantiza la disminución de la violencia. Se deberían destinar recursos a verdaderas soluciones de política pública basadas en evidencia (Data Cívica, EQUIS Justicia para las Mujeres e Intersecta, 2020).

### **f. El decreto presidencial que reforma el Reglamento de la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos**

El pasado mes de febrero, 7 cadetes de la Guardia Nacional perdieron la vida tras una “novatada” donde fueron obligados a tirarse al mar, a pesar del fuerte oleaje, en la playa Corona, en Ensenada. Tras los hechos, la respuesta presidencial fue el Decreto publicado el 5 de agosto donde se reforman y adicionan disposiciones del Reglamento de la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Las adiciones al Artículo 140 señalan que, entre otras, son causas de baja de las Instituciones Educativas del Sistema Educativo Militar las siguientes:

*V Bis. En las escuelas de formación del personal con los grados de Oficiales y Clases, de conformidad con lo establecido en el reglamento de cada Institución Educativa, por:*

*I. Incurrir en acciones que denigren la dignidad militar o atenten contra la integridad física de una persona discente; [...]*

*XIII. Realizar maltrato físico, de palabra, de hecho o psicológico a otras personas discentes, así como todas aquellas acciones que pongan en riesgo la integridad física o la salud de dichas personas;*

Destaca que también se hicieron adiciones sobre algunos tipos de violencia sexual:

*XIX. Tener relaciones sexuales consensuadas dentro de la Institución Educativa o en donde se le haya designado su alojamiento;*

*XX. Llevar a cabo conductas de hostigamiento y acoso sexual, debidamente acreditadas por el Comité para la Prevención y Atención del Hostigamiento y Acoso Sexual de la Secretaría de la Defensa Nacional (DOF, 05 de agosto de 2024).*

Si bien las modificaciones anteriores son un paso importante, específicamente las relacionadas con la violencia que suelen sufrir las mujeres dentro de la institución, por el momento protege a las estudiantes, pero ¿qué pasa con quienes ya egresaron y se encuentran trabajando dentro de las instituciones militares? ¿Cuándo llegarán las reformas al Código de Justicia Militar y al Código Militar de Procedimientos Penales?

### **LOS RETOS PARA LA PRIMERA COMANDANTE SUPREMA DE LAS FUERZAS ARMADAS: ALGUNAS RECOMENDACIONES DE CURSOS DE ACCIÓN**

Tal como señala Philipson (28 de marzo de 2023) en materia de seguridad y paz se requiere un análisis de género que identifique las dinámicas de poder, violencia y agencia que atraviesan múltiples identidades como son la clase, raza, género, preferencia sexual, entre otras. Si se quiere poner un alto a la violencia, no se puede seguir discutiendo la seguridad y la paz desde los discursos principalmente militares y masculinizados.

El principal reto que enfrentará Claudia Sheinbaum ante la inminente militarización de la seguridad es terminar con la impunidad donde los acusados son miembros de las Fuerzas Armadas, tanto si los delitos son cometidos contra civiles como contra las mismas compañeras. Escudarse en el fuero militar para no responder ante la justicia civil debe dejar de suceder. Para ello se plantean las siguientes recomendaciones:

- Se deberá reformar el Código de Justicia Militar y el Código Militar de Procedimientos Penales de manera que se puedan juzgar aquellas conductas relacionadas con delitos de género tales como el acoso, el abuso, el hostigamiento y la violación.

- Asegurar que exista transparencia y colaboración en las instituciones de las Fuerzas Armadas, pues actualmente se caracterizan por entorpecer las investigaciones, esconder información, amenazar testigos y denunciantes, así como recurrir a acciones intimidantes para que las víctimas desistan en su búsqueda de justicia.
- Asegurar que las colaboraciones interinstitucionales donde colaboran las Fuerzas Armadas en materia de paz y seguridad realmente contribuyan a disminuir las violaciones a derechos humanos contando con una perspectiva de género.
- Se debería incluir a la sociedad civil para planear, implementar y evaluar las acciones, programas y políticas públicas que impliquen una perspectiva de género en materia de seguridad.
- Los datos muestran que la GN y Marina detienen en mayor proporción a mujeres, por lo que será imprescindible asegurar que no se violen derechos humanos y mucho menos que ello quede impune.
- Se debe asegurar que una vez detenidas, las mujeres sean llevadas en el menor tiempo posible ante un juez o algún agente del ministerio público, pues si esto no sucede, son ellas quienes tienen mayor riesgo de ser llevadas a casas particulares, por ejemplo.
- Habrá mucho trabajo por realizar en el tema de la violencia psicológica, pues las mujeres suelen padecer más este tipo de violencia cuando son detenidas. El aislamiento, las presiones, amenazas y daños a familiares deben dejar de ser conductas cometidas contra las mujeres.
- Alentar a las autoridades militares para que cumplan las acciones estipuladas en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En caso de que las Fuerzas Armadas permanezcan sin límites claros, sin las reformas necesarias y sin incorporar la perspectiva de género, los delitos y violaciones a derechos humanos cometidos contra mujeres civiles y militares además de quedar impunes incrementarán porque no hay incentivos para que lo contrario suceda. Contar con militares en asuntos de seguridad pública con las carencias señaladas será un retroceso para la democracia mexicana y con mayores repercusiones negativas para las mexicanas.

**REFERENCIAS**

Chavarría, B. (20 de julio de 2022). Mujer sargenta de Sedena denuncia presunto abuso sexual por parte de un teniente coronel; institución solapa violencia e incumple recomendaciones. Cimacnoticias. Periodismo con perspectiva de género. <https://cimacnoticias.com.mx/2022/07/20/trabajadora-de-sedena-denuncia-presunto-abuso-por-parte-de-superior-institucion-solapa-violencia-e-incumple-recomendaciones-internacionales/>

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2024). Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos. <https://sna.cndh.org.mx/>

Data Cívica, EQUIS Justicia para las Mujeres e Intersecta. (2020). Falsas Salvaguardas. Las capacitaciones de las Fuerzas Armadas en Derechos Humanos y Género (2010-2019). [https://cdn.prod.website-files.com/64c019456bb62d07dc3af2b9/65035d6a22f22b1b6407d00b\\_WD8OyBAsQOWEUGRSCUZcVS\\_K7tkG3Oi5Chh6-2nhP0E.pdf](https://cdn.prod.website-files.com/64c019456bb62d07dc3af2b9/65035d6a22f22b1b6407d00b_WD8OyBAsQOWEUGRSCUZcVS_K7tkG3Oi5Chh6-2nhP0E.pdf)

Diario Oficial de la Federación (DOF) (05 de agosto de 2024). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Educación Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. SEGOB. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5735231&fecha=05/08/2024#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5735231&fecha=05/08/2024#gsc.tab=0)

De Lucio, M. (07 de septiembre de 2023). Nadie debería estar exigiendo justicia para la teniente Gloria Cházaro. Animal Político. <https://animalpolitico.com/analisis/invitades/teniente-chazaro-feminicidio-fuerzas-armadas-impunidad>

El Universal. (13 de febrero de 2023). Acumulan Sedena y Guardia Nacional 620 quejas por violencia sexual. Vanguardia. <https://vanguardia.com.mx/noticias/acumulan-sedena-y-guardia-nacional-620-quejas-por-violencia-sexual-KL6386905>

Ferri, P. (12 de agosto de 2023). Dos meses de incógnitas en el caso de la teniente Cházaro. El País. <https://elpais.com/mexico/2023-08-13/dos-meses-de-incognitas-en-el-caso-de-la-teniente-chazaro.html>

Hernández, D. (21 de septiembre de 2022). A 20 de años de Valentina Rosendo Cantú, el senado votará hoy por la permanencia del ejército en las calles hasta 2028. Cimacnoticias. Periodismo con perspectiva de género. <https://cimacnoticias.com.mx/2022/09/21/a-20-anos-de-valentina-rosendo-cantu-el-senado-votara-hoy-por-la-permanencia-del-ejercito-en-las-calles-hasta-2028/>

INEGI (2021). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021. Tabulados básicos. III. Detención. <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/#tabulados>

México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) (2021). La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/BRIEFING-2.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s.f.). Mujeres, paz y seguridad. Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz. [https://dppa.un.org/es/women-peace-and-security#:~:text=La%20resoluci%C3%B3n%201325%20\(2000\)%20del,mujeres%20de%20todo%20el%20mundo](https://dppa.un.org/es/women-peace-and-security#:~:text=La%20resoluci%C3%B3n%201325%20(2000)%20del,mujeres%20de%20todo%20el%20mundo)

Philipson, D. (28 de marzo de 2023). Militares y masculinidades. Nexos. <https://seguridad.nexos.com.mx/militares-y-masculinidades/>

Philipson, D. y Velasco, A. (2021). Mexico's First Women, Peace and Security National Action Plan: An Assessment. Women in International Security. <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/06/Philipson-and-Velasco-Mexico-Nap-June-2021-1.pdf>

Plataforma Nacional de Transparencia (2024). Sedena. Indultos, juicios y sentencias. <https://consultapublicamx.plataformadetransparencia.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>

Presidente de México. (10 de septiembre de 2024). Versión estenográfica. Primer discurso de la presidenta electa Claudia Sheinbaum Pardo a las Fuerzas Armadas. <https://presidente.gob.mx/10-09-24-version-estenografica-primer-discurso-de-la-presidenta-electa-claudia-sheinbaum-pardo-a-las-fuerzas-armadas/>

Redacción (01 de agosto de 2023). PERFIL: Ella era Gloria Cházaro, reconocida teniente de la Marina, víctima de presunto feminicidio. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/08/01/perfil-ella-fue-gloria-chazaro-reconocida-teniente-de-la-marina-victima-de-presunto-feminicidio/>

San Martín, N. (20 de junio de 2022). Tras denunciar abuso sexual en el Ejército, la sargento Adarely sufre ahora el hostigamiento militar. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/6/20/tras-denunciar-abuso-sexual-en-el-ejercito-la-sargento-adarely-sufre-ahora-el-hostigamiento-militar-288084.html>

Secretaría de la Defensa Nacional (30 de junio de 2024). Delitos del orden militar. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/delitos-del-orden-militar-17817>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) (2021). Plan Nacional de Acción para el seguimiento de la Resolución 1325 2000 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sspc/documentos/plan-nacional-de-accion-para-el-seguimiento-de-la-resolucion-1325-2000-del-consejo-de-seguridad-sobre-mujeres-paz-y-seguridad>

## INTRODUCCIÓN

La inseguridad y violencia son preocupaciones predominantes para la población en el contexto actual mexicano, y debido a ello es innegable la necesidad de una estrategia integral y eficaz que logre restaurar la paz en el ámbito local. Desde el 2019, el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica opera como una posible respuesta a estos desafíos, con el objetivo de transformar y mejorar el sistema de seguridad pública en México.

No obstante, están surgiendo nuevas propuestas conforme inicia la administración federal entrante. Al respecto, el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Omar García Harfuch, planteó durante la transición que tiene la intención de realizar modificaciones enfocadas en la mejora de las capacidades de las policías estatales, pero utilizando como herramienta la vía legislativa.

### *Capítulo 2.*

# LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LAS POLICÍAS ESTATALES EN MÉXICO

Dado que se tiene la intención de realizar modificaciones importantes en lo estatal, el presente capítulo se enfocará en tomar como referencia a las tres entidades federativas que mediáticamente se les conoce por haber reducido los homicidios dolosos o que bien han mantenido niveles muy bajos a lo largo del tiempo; estas son la Ciudad de México, Coahuila y Yucatán. Lo anterior con el fin de conocer las estrategias implementadas en cada una de estas y ver a futuro qué es lo que ha servido para tener reducciones significativas de los homicidios dolosos, así como buenos elementos estatales de seguridad. No obstante, también se identificarán las carencias que estos tres modelos puedan tener y se identificarán las áreas de oportunidad una vez se haya analizado la información oficial disponible.

Para poder realizar una evaluación objetiva de lo anterior, no solamente se analizarán los movimientos de tendencia de homicidios, sino que también se complementará con información que nos permita conocer la situación por la que pasan en la actualidad las policías estatales de estas entidades, así como la percepción de la ciudadanía. Para esto, se examinarán los resultados de encuestas nacionales, como la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), las cuales proporcionarán una visión clara sobre la percepción ciudadana de la seguridad y la confianza en las policías estatales. A su vez, a través del análisis de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se identificará el movimiento que han tenido los homicidios dolosos en estas 3 entidades federativas por cada 100 mil habitantes.

Para finalizar, se compartirá un cuadro resumen que identifica los buenos o malos resultados de cada una de las entidades en función de cada uno de los indicadores utilizados. A la fecha, no se ha hecho pública la propuesta de Omar García Harfuch para policías estatales por la vía legislativa, sin embargo, este capítulo pretende recolectar las buenas experiencias de estas tres entidades y con ello aportar algunos elementos respecto a lo que ha funcionado en el ámbito local, así como las áreas de oportunidad.

## **CONTEXTO SOBRE EL MODELO IMPLEMENTADO EN LA ACTUALIDAD IMPULSADO POR LA FEDERACIÓN PARA LAS POLICÍAS LOCALES.**

### ***Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (2019)***

El Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica se fundamenta en la creación de un sistema integral que fortalezca tanto las policías municipales y estatales como la Guardia Nacional, y que asegure una coordinación efectiva con el Ministerio Público y el poder judicial. Este enfoque busca no solo reducir la incidencia delictiva, sino también mejorar la percepción de seguridad entre los ciudadanos, fortalecer la confianza en las instituciones y garantizar la justicia efectiva.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública asegura en su documento “Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica” que este modelo tiene como objetivo mejorar la seguridad pública y la percepción de seguridad a través de una estrategia integral que va más allá de la simple aplicación de la ley por parte de la policía.

Abordando un poco el documento, este modelo pareciera reconocer que la inseguridad no se puede resolver únicamente con la actuación policial, sino que requiere de un enfoque más amplio que incluya la procuración de justicia efectiva, defensores que protejan al inocente, tribunales que determinen la verdad y un sistema de sanciones que promueva la justicia y la reinserción de los sentenciados.

### ***Indicadores Clave del Modelo Nacional de Policía:***

El ONC identificó en el documento del SESNSP los siguientes puntos que parecen ser los fundamentales como indicadores que se ocupan en el modelo implementado para poder tener una medición más o menos balanceada sobre la seguridad pública a nivel local en México y los cuales se muestran a continuación:

#### **1. Incidencia Delictiva**

- **Delitos Específicos:** Medir delitos como el robo a transeúnte, robo a casa habitación, robo parcial y total de vehículos, narcomenudeo, fraude, extorsión y violencia de género.
- **Homicidio Doloso:** Indicador que se considera fundamental en el modelo debido a la importancia de preservar la vida, el bien más preciado. La reducción de homicidios es una prioridad esencial del modelo.

## 2. Percepción sobre Seguridad

- Niveles de Percepción: Es fundamental medir la percepción de seguridad en diferentes niveles: estatal, municipal y en áreas específicas como colonias. La percepción de la seguridad es tan relevante como la realidad del delito, ya que ambas afectan la calidad de vida de la población.

## 3. Impunidad

- Eficacia del Sistema de Justicia: La impunidad refleja la eficacia de las policías y del sistema de justicia penal en general. Un bajo nivel de impunidad indica que los culpables son sancionados adecuadamente, lo cual es crucial para el éxito del modelo.

### *Mejoras Necesarias en la Medición*

El SESNSP también señala que en la actualidad, la medición de la incidencia delictiva y la percepción de seguridad enfrenta diversas limitaciones, como la alta cifra negra de delitos no denunciados y la falta de precisión en los datos recopilados. Para superar estos desafíos, el modelo considera que es necesario optimizar los mecanismos de recolección y análisis de información, incluyendo la mejora de los métodos de denuncia, la implementación de encuestas de victimización, y la actualización de las normativas de captura de datos.

Por otro lado, el documento del SESNSP considera que la medición debe incluir indicadores que reflejen tanto la realidad del delito como la percepción ciudadana, ya que ambos aspectos influyen en la efectividad de las políticas de seguridad. Establecer sistemas de medición más detallados y fiables permitirá una evaluación más precisa del desempeño policial, la efectividad de las estrategias de seguridad y la confianza en las instituciones encargadas de la protección pública. Dos rubros fundamentales se desprenden de lo anterior:

- Metodología de Captura de Información: Se debe mejorar la forma en que se capturan y reportan los datos de criminalidad. El Secretariado Ejecutivo actualmente reporta las denuncias, pero las encuestas de victimización revelan que la cifra negra (delitos no denunciados) es alta. Mejorar los mecanismos de denuncia y la medición a través de informes policiales y el número de víctimas es esencial para tener una visión realista de la incidencia delictiva.

- Encuestas Complementarias: Las encuestas de victimización, tanto para individuos como para empresas, y las encuestas de percepción de seguridad son fundamentales para conocer la realidad de la situación de seguridad en el país.

### ***Componentes del Modelo***

Si se adentra más en el documento, se identifican los componentes claves del modelo y los cuales el ONC simplifica a continuación para un mejor entendimiento:

1. Fortalecimiento de las Instituciones Policiales
  - Se propone fortalecer tanto las policías municipales como las estatales, asegurando que estas fuerzas trabajen de manera coordinada con la Guardia Nacional y las Procuradurías o Fiscalías Generales.
  - La policía debe transformarse de ser vista como un cuerpo represivo del Estado a convertirse en un facilitador de la vida social, para así restaurar la convivencia armoniosa entre los ciudadanos.
2. Sistema de Financiamiento Sostenible
  - El modelo aboga por un sistema de financiamiento adecuado y sostenible que permita contar con policías profesionales, bien remunerados y equipados.
  - Se requiere un marco jurídico que elimine obstáculos para la función policial y garantice la delimitación y control de sus acciones para evitar abusos, corrupción y violaciones de derechos humanos.
3. Estructura Organizacional y Procedimientos
  - Se plantea una estructura organizacional y de procedimientos que mejore la eficiencia policial, mediante mecanismos que aseguren la cobertura del servicio, la especialización en funciones específicas y una adecuada interacción entre los diferentes niveles de gobierno, la policía, el Ministerio Público y el poder judicial.

#### 4. Coordinación y Alineación de Esfuerzos

- Bajo la dirección del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el modelo busca alinear los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno para construir la paz y seguridad que México demanda.
- La reciente reforma constitucional establece que la seguridad pública debe salvaguardar la vida, libertades, integridad y patrimonio de las personas, contribuyendo al orden público y la paz social.

Para poder tener un punto de comparación objetivo con este modelo, se requiere conocer a detalle los cambios por la vía legislativa que propone Omar García Harfuch, sin embargo, a la fecha no se cuenta con mayor detalle sobre esta iniciativa. Una vez se cuente con esta será fundamental realizar un análisis más detallado para conocer en qué se diferenciarán con el modelo implementado en la actualidad, pero sobre todo si los cambios que se realizarán estarán basados únicamente en el modelo que fue implementado en la Ciudad de México entre 2018 y 2024 o bien, si se está contemplando la continuación del uso de las fuerzas armadas a niveles local.

Al parecer está por verse que tanto recaerá la responsabilidad en las policías estatales y que tanto en la Guardia Nacional pero lo que es un hecho, es que esta institución junto con el ejército seguirán realizando tareas de seguridad. Las preguntas clave una vez que se conozca la estrategia en materia legislativa que propondrá Omar García Harfuch tendrán que ver primordialmente en si se le dará un papel clave a las policías estatales en el combate al crimen organizado o no.

### COMPARATIVO DE POLICÍAS ESTATALES

Tomando en consideración que en teoría existe un modelo homologado y en el cual el gobierno federal tiene un papel fundamental para promoverlo a nivel nacional, también es importante conocer los esfuerzos que han realizado las entidades federativas para mejorar las condiciones de seguridad de los ciudadanos. Para esto, el ONC toma como referencia 3 entidades federativas que por lo general se citan en distintos medios de comunicación como ejemplos a seguir para poder evaluar diferencias en sus estrategias y así conocer cuales tienen mejores resultados en cuanto a la disminución de los homicidios dolosos. Sin embargo, puede suceder por ejemplo que probablemente algunas lograron reducir los homicidios, pero tal vez la ciudadanía no tiene confianza en sus policías estatales y es por ello por lo que analizaremos la información estadística correspondiente a continuación.

Recientemente se pueden encontrar muchos comentarios en los medios de comunicación donde se dice que Yucatán, Ciudad de México y Coahuila destacan por haber implementado estrategias efectivas que han llevado a una notable reducción en los homicidios dolosos o bien mantenerlos en niveles bajos. No obstante, ¿tienen estas tres la misma estrategia e implementación?, ¿es verdad lo que se escucha sobre su éxito? ¿cómo evalúa la ciudadanía a sus policías locales? Para esto hay que abordar distintas mediciones que resultan fundamentales para conocer a profundidad su situación actual.

En contraste, existen otras entidades que enfrentan serios desafíos debido a la falta de estándares similares. Por ello, será fundamental para el presente análisis contemplar lo que sucede en promedio a nivel nacional con las otras entidades federativas.

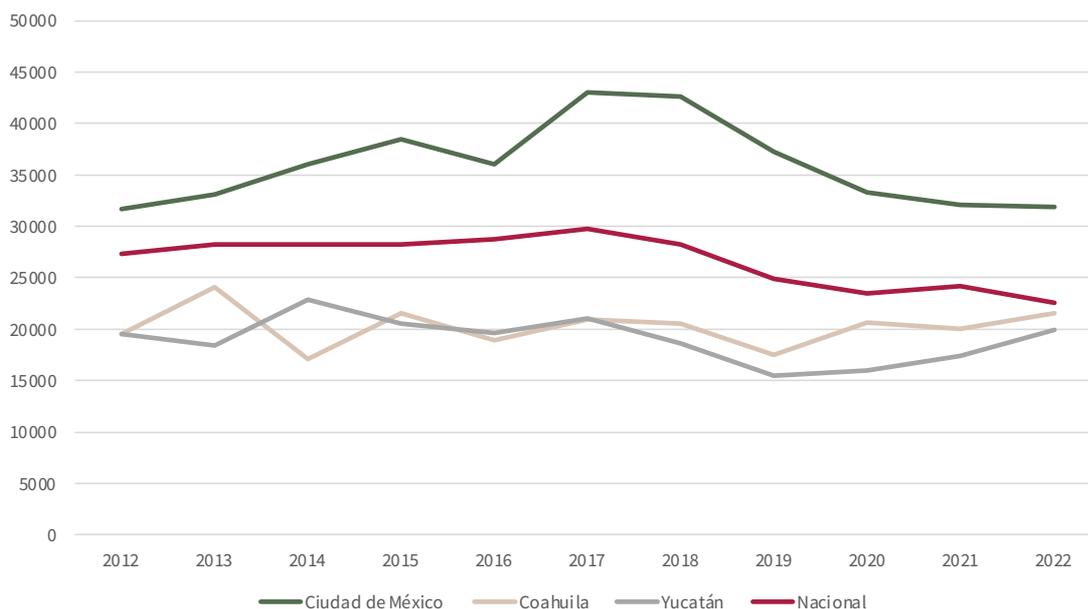
### ***Resultados de Encuestas (ENSU y ENVIPE)***

#### **ENVIPE**

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es una herramienta crucial para evaluar la efectividad de las policías estatales en México. Esta encuesta proporciona datos detallados y valiosos que permiten una comprensión profunda de cómo perciben los ciudadanos la seguridad y la actuación de las fuerzas policiales en sus respectivas localidades.

#### **Evaluación de la Victimización**

Uno de los principales componentes de la ENVIPE es la evaluación de la victimización. La encuesta recopila información sobre la incidencia delictiva, es decir, la cantidad de delitos que han sufrido los ciudadanos durante un periodo determinado. Este indicador es fundamental para medir la efectividad de las policías estatales, ya que una disminución en la tasa de victimización puede estar correlacionada con estrategias policiales efectivas. Además, la ENVIPE permite desglosar estos datos por entidad federativa, lo que facilita una comparación directa entre los diferentes estados de la república. A continuación, se puede observar en la siguiente tabla los resultados obtenidos en las 3 entidades federativas seleccionadas para analizar:

**GRÁFICO 1. PREVALENCIA DELICTIVA EN LAS PERSONAS (VÍCTIMAS POR CADA 100 MIL HABITANTES)**

Fuente: Elaborado por el ONC con datos del SESNSP

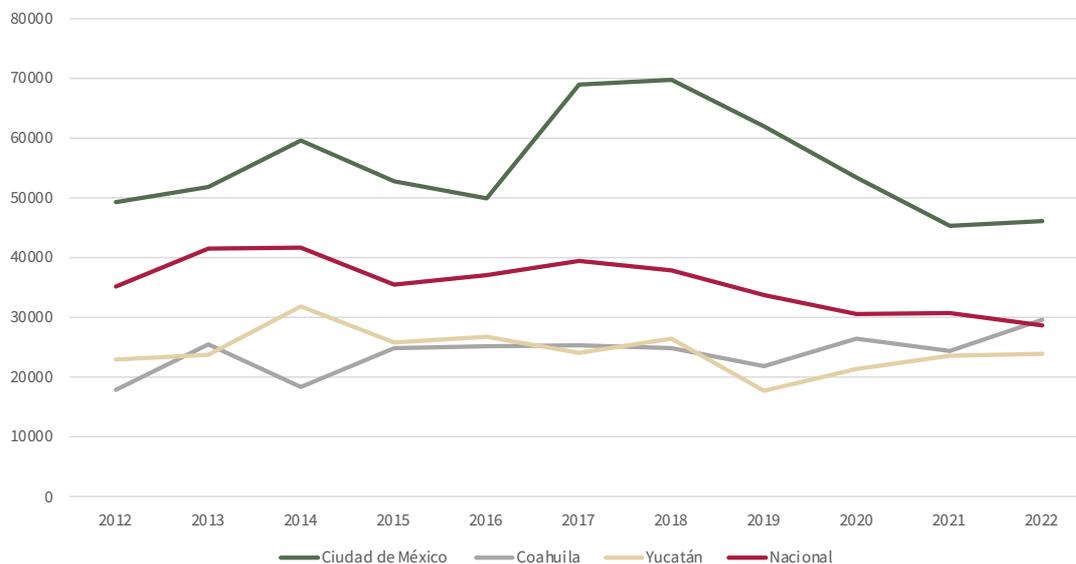
En el gráfico anterior se pueden observar resultados positivos pero distintos para las 3 entidades bajo análisis. En una primera instancia, si se observa la tendencia marcada en la Ciudad de México, se pueden observar malos resultados desde 2012 hasta 2017, la tendencia de la prevalencia fue al alza durante estos años, no obstante, a partir del año 2018, se observa un claro descenso. Se podría inferir entonces que a partir del 2018 ha habido buenos resultados en este indicador para esta entidad, sin embargo, comparado con la media nacional, la Ciudad de México aún se encuentra muy por encima de la misma.

Por otro lado, se pueden observar comportamientos parecidos en lo que sucede tanto en Coahuila como en Yucatán. Ambas entidades muestran un mantenimiento de su tendencia lateral desde 2012 hasta 2019, pero a partir de este último año mencionado, la tendencia ha venido al alza y curiosamente se aproxima a la media nacional en ambos casos.

Del indicador anterior se puede concluir entonces que hay resultados mixtos. Si bien hay resultados positivos para las 3 entidades, la verdad es que no todo es ideal, una de ellas se mantiene aún muy por arriba de la media nacional y las otras dos presentan una tendencia al alza desde 2019.

En contraste con lo anterior, se pueden evaluar otros indicadores de esta encuesta para observar que tipo de resultados obtenemos para estas mismas entidades, observemos ahora lo que sucede con la tasa de delitos por cada 100 mil habitantes:

**GRÁFICO 2. TASA DE DELITOS POR CADA 100 MIL HABITANTES**

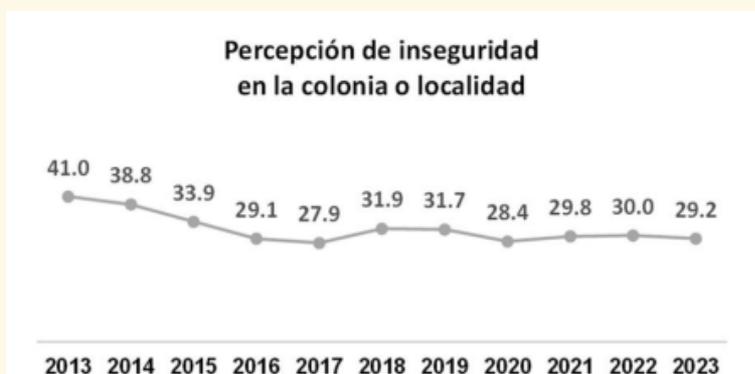


Fuente: Elaborado por el ONC con datos del INEGI

Observando lo que sucede con la tasa de delitos por cada 100 mil habitantes, se ve un comportamiento muy similar a lo que sucedía en el indicador pasado. La Ciudad de México tiene tendencias a la baja a partir del 2018 y tanto Yucatán como Coahuila tienen incrementos importantes a partir del 2019. En este caso las dos últimas se diferencian porque Coahuila si alcanza la media nacional mientras que Yucatán a corta su distancia con relación a ese promedio.

Ahora bien, que sucede en uno de los indicadores más importantes, que, si bien es subjetivo, resulta fundamental para entender cómo se “siente” la población en estas entidades federativas. La percepción de inseguridad en la entidad considera el porcentaje de personas de 18 años o más que consideran que vivir en su entorno más cercano (colonia o localidad), es inseguro. Los resultados arrojados por la encuesta en las entidades bajo análisis son los siguientes:

**GRÁFICO 3. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN COAHUILA (2023)**



Fuente: INEGI

**En el caso de Coahuila observamos que la percepción de inseguridad en los 3 casos va a la baja.** Al mismo tiempo, estas cifras difieren entre sí dependiendo de la ubicación por la que se pregunte. A nivel general, conforme más se reduce el radio respecto de la ubicación de las personas, la percepción de inseguridad es menor, veamos que sucede con las otras dos entidades:

**GRÁFICO 4. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN CDMX (2023)**



Fuente: INEGI

Mismo comportamiento, tendencia similar para la Ciudad de México en los 3 casos y lo más relevante de esto es que la diferencia a nivel colonia comparado con toda la entidad federativa es muy relevante, para 2023 es de 80.3% comparado con un 49% a pesar de que ambas presentan tendencias a la baja. Por último, **veamos lo que sucede con Yucatán:**

GRÁFICO 5. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN YUCATÁN (2023)

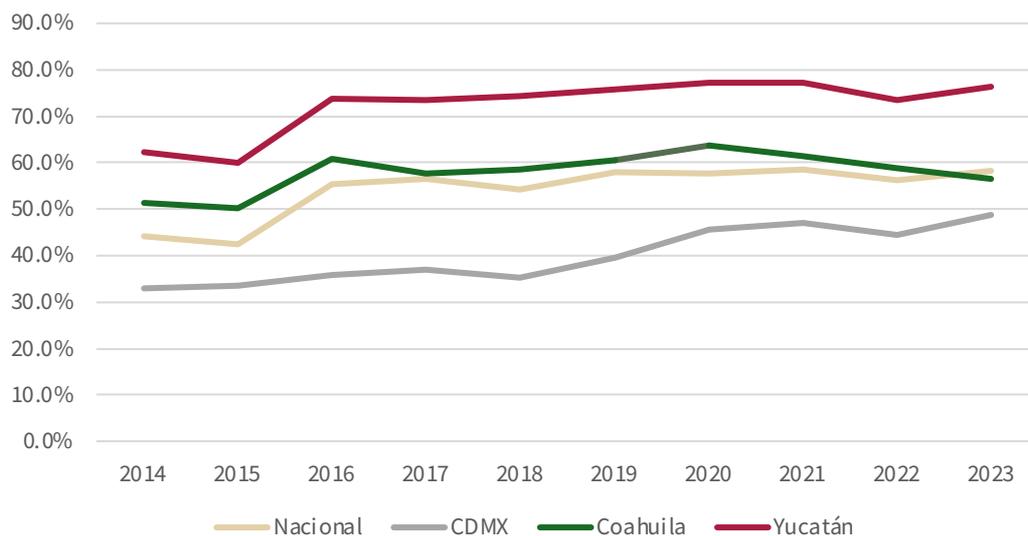


En el caso de Yucatán se observa un comportamiento interesante desde que se tienen registros, puesto que se aprecian tendencias al alza en los tres casos a partir de 2020. No obstante, es importante recordar que puede ser un efecto rebote dado que se alcanzan niveles similares a los que se habían registrado en 2019 previo a la pandemia de Covid-19.

## PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

La ENVIPE también aborda la percepción de seguridad y la confianza en las instituciones de seguridad pública, incluyendo a las policías estatales. Este aspecto de la encuesta es esencial para evaluar la efectividad de las policías desde la perspectiva ciudadana. Una policía que inspira confianza y es percibida como efectiva por la población es más probable que haya tenido buenos resultados. No obstante, esto no siempre es la regla, veamos el comportamiento que ha tenido el indicador de confianza en las policías estatales en las diferentes entidades federativas bajo análisis:

**GRÁFICA 5. PERCEPCIÓN DE DESEMPEÑO (NIVEL DE CONFIANZA) EN PORCENTAJE DE AUTORIDADES DE SEGURIDAD PÚBLICA CONSIDERANDO LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS O MÁS.**



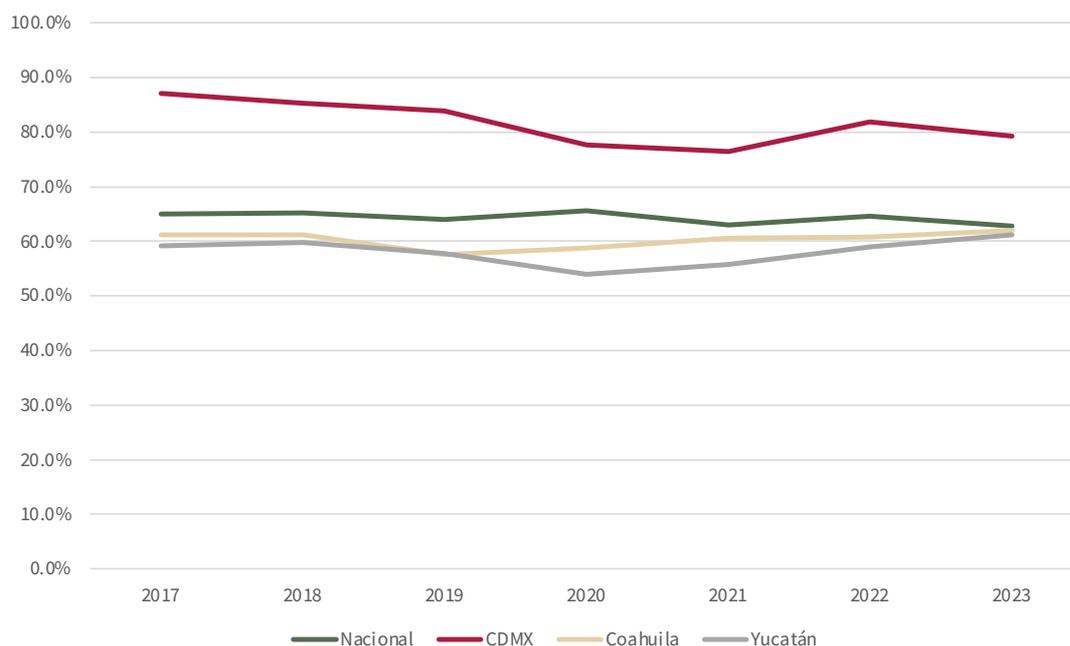
Fuente: Elaborado por el ONC con datos de ENVIPE

Al observar este primer indicador, observamos un comportamiento similar en la tendencia de las 3 entidades federativas bajo análisis, ya que desde el año 2014 las 3 presentan incrementos. No obstante, Coahuila tuvo un incremento de apenas 5.10 puntos porcentuales, en 2020 alcanzó su máximo con 63.60% y actualmente se encuentra en un 56.40%. En el caso de la Ciudad de México, el aumento porcentual equivale a 15.70%, no obstante, aún se encuentra por debajo de la media nacional.

Yucatán es ejemplo a seguir en este indicador, ya que de 2014 a 2023 no solo ha mejorado en 14 puntos porcentuales, si no que históricamente se ha mantenido por arriba de la media nacional. En la actualidad para el último año de medición es superior a este promedio en 18 puntos porcentuales.

Otro patrón que se observa en la gráfica anterior tiene que ver con el comportamiento tan similar que tiene la media nacional con Coahuila y Yucatán entre 2015 y 2016, años en los que se da el mayor incremento con respecto al mismo periodo inmediato anterior.

**GRÁFICA 6. PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN RESPECTO DE LAS POLICÍAS ESTATALES EN PORCENTAJE CONSIDERANDO A LA POBLACIÓN MAYOR DE EDAD.**



Fuente: Elaborado por el ONC con datos de ENVIPE

De las tres entidades bajo análisis, la que ha logrado reducir en mayor proporción esta percepción es la Ciudad de México, pasando de 87.1% a 79.2%, para el caso de Yucatán y Coahuila este indicador aumentó marginalmente en 2 y 0.80 puntos porcentuales respectivamente, lo cual se puede interpretar como que no ha tenido modificaciones significativas en el largo plazo. Sin embargo, estas dos entidades se encuentran a casi al mismo nivel que la media nacional mientras que la Ciudad de México a pesar de su mejor significativa aún se encuentra 16.40 puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

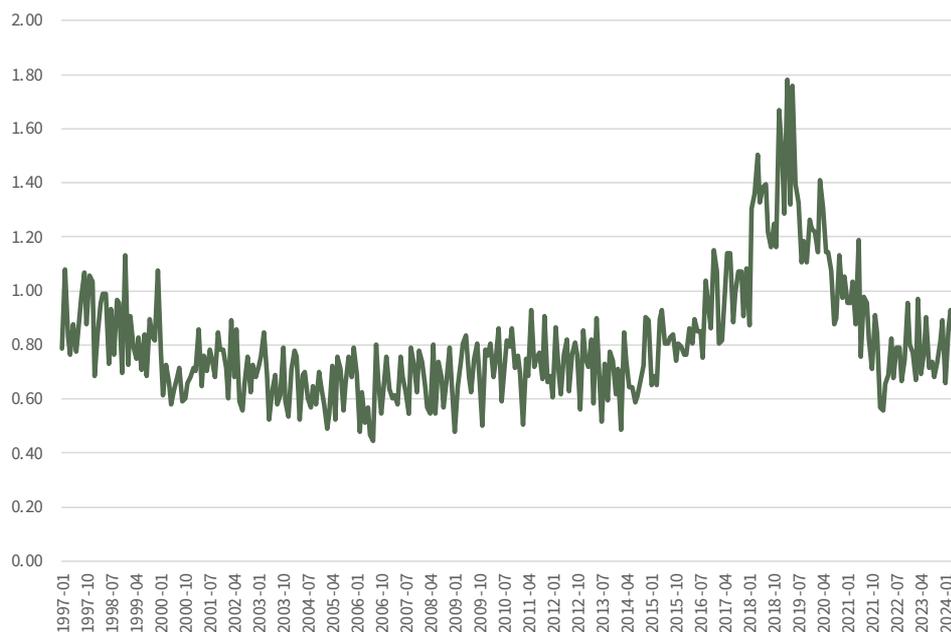
### ***Análisis de Datos del Secretariado Ejecutivo***

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reporta estadísticas detalladas sobre víctimas y carpetas de investigación, ofreciendo una visión clara de la magnitud de los problemas de seguridad en cada estado. Aunque estos datos no evalúan directamente el desempeño de las policías estatales, permiten identificar áreas con alta incidencia delictiva y, por ende, la necesidad de intervención. A través de un análisis minucioso de estos datos, es posible identificar tendencias y prioridades para la asignación de recursos y la implementación de políticas de seguridad más efectivas.

Este capítulo se propone no solo describir la situación actual de las policías estatales en diferentes entidades federativas, sino también ofrecer un análisis comparativo que pueda servir de base para recomendaciones políticas y estratégicas. Al entender las fortalezas y debilidades de las diferentes policías estatales, se puede avanzar hacia un modelo de seguridad pública más equitativo y efectivo en todo el país.

Para esta parte del capítulo, nos enfocaremos en revisar primordialmente el comportamiento de los homicidios dolosos, esto dado que es uno de los delitos que la fecha genera mayor preocupación entre la población del país y por lo general se utiliza por distintos analistas para indicar que tan bien o mal se encuentra la situación de la seguridad y la violencia en cierta entidad:

**GRÁFICA 7. TENDENCIA HISTÓRICA DE LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS POR CADA 100 MIL HABITANTES CIUDAD DE MÉXICO**



Fuente: Elaborado por el ONC con datos del SESNSP

En la gráfica anterior se observa que el comportamiento de los homicidios dolosos en la Ciudad de México tuvo una mejora significativa a partir de mediados de 2019, donde se revirtió la tendencia al alza que se empezó a presentar a mediados de 2014. No obstante, parece que hay un pequeño repunte a partir de mediados del 2022 y desde entonces los niveles se han mantenido similares al promedio histórico desde que existen registros.

En este caso, ¿Cuál fue la estrategia implementada para lograr la disminución de los homicidios?. En distintos medios de comunicación se puede buscar información al respecto donde se muestra que la hoy presidenta electa que antes era jefa de Gobierno ha mencionado que su plan se basaba en cuatro pilares fundamentales: la atención a los jóvenes, el mejoramiento de la policía, las labores de inteligencia y la coordinación entre autoridades.

Uno de los cambios más significativos en comparación con administraciones anteriores fue dotar a la policía de la Ciudad de México con facultades de investigación. A diferencia del enfoque predominante en el resto del país, donde las policías se enfocan en labores preventivas, en la capital los policías pueden ahora realizar funciones similares a las de un "detective".

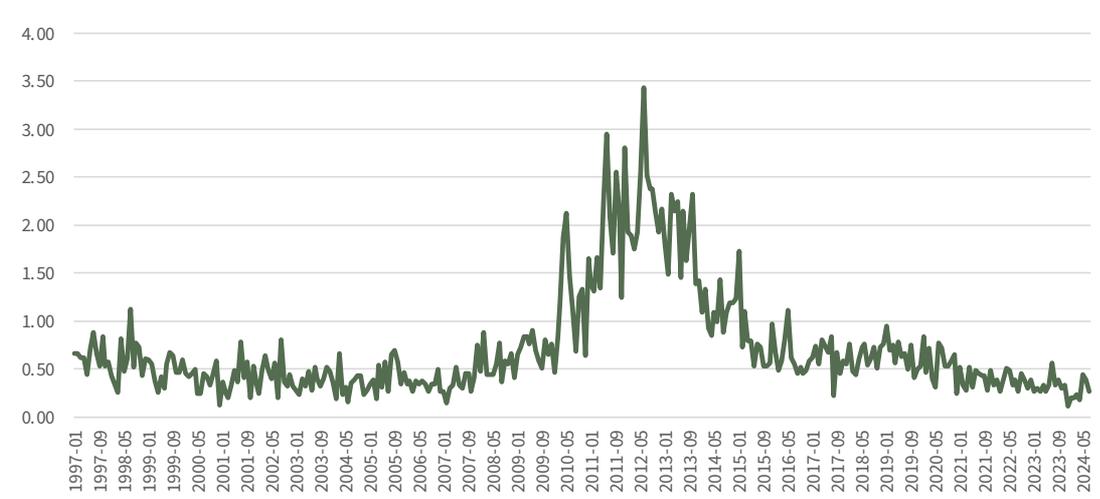
Además, las víctimas ya no necesitan presentar una denuncia inicial para que la fiscalía autorice a la policía a recolectar pruebas contra los delincuentes, lo que en el pasado ralentizaba el acceso a la justicia. García Harfuch, Secretario de Seguridad Ciudadana, en esta administración ha mencionado varias veces y en diferentes entrevistas que en años pasados la policía solo podía actuar en flagrancia, coincidiendo con el delincuente en tiempo, lugar y circunstancia para detenerlo, otro cambio significativo.

Otro punto para resaltar tiene que ver con el aumento en el número de cámaras de videovigilancia alrededor de la ciudad pasando de 15,000 a casi 75,000, lo que permite una respuesta más rápida a las denuncias desde su centro de control. En cuanto a la atención de las causas subyacentes de la violencia, Sheinbaum ha mencionado varias veces que la creación de preparatorias, universidades, espacios deportivos y culturales, junto con programas de becas que proporcionan apoyo económico directo a los jóvenes es otra de las medidas clave para solucionar el problema.

Lo anterior resulta interesante dado que ahora que Claudia Sheinbaum es la presidenta de México y Omar García Harfuch su Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana habrá que ver que tan replicable es este modelo a nivel nacional, pero sobre todo si es replicable en cada una de las entidades federativas considerando los contextos que se viven en cada una de ellas.

Por otra parte, en el caso de Coahuila se aprecia la siguiente tendencia de homicidios dolosos:

**GRÁFICA 8. TENDENCIA HISTÓRICA DE LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS POR CADA 100 MIL HABITANTES COAHUILA**



Fuente: Elaborado por el ONC con datos de SESNSP

Para el caso de Coahuila se observa que desde 2008 hasta mediados del 2012 el incremento de los homicidios dolosos crece de forma exponencial. No es sino hasta mediados del 2013 que la tendencia cede para disminuir a mínimos históricos que se presentaron a mediados del 2024. Para esta entidad federativa, una de las hipótesis que existen relacionadas a la disminución del homicidio está fuertemente relacionada con el mejoramiento de las capacidades de la policía local.

### ***En el caso de Coahuila, ¿cuál fue la estrategia a seguir?***

El documento denominado “La Política del Estado en materia de Desarrollo 2017” lo explica de manera simplificada:

En primer lugar, hay una estrategia que siguió 6 ejes fundamentales que permitieron tener éxito en este tema. El primero tiene que ver con la coordinación efectiva con los otros órdenes de gobierno, después la coordinación con estados vecinos, el fortalecimiento del marco legal, mejorar la infraestructura de seguridad, dignificar el servicio que prestan las fuerzas policiales y depuración de cuerpos policiales.

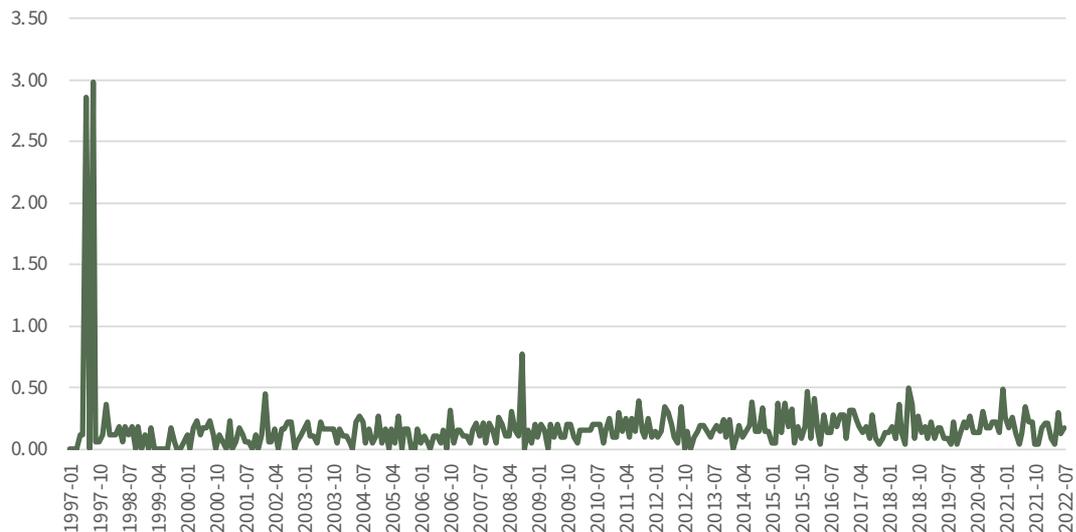
A su vez, el gobierno de Coahuila implementó acciones permanentes, estas fueron prácticamente 3: Reuniones periódicas del consejo de seguridad pública el cual se integra por autoridades de los 3 órdenes de gobierno, así como representantes de la sociedad civil.

Por otro lado, se realizan también reuniones, pero en todas las regiones del estado siendo estas semanales y denominadas como “Grupos de Coordinación”, en las que se expone la incidencia delictiva y se proponen operativos para disminuir los delitos de mayor prevalencia. Dado lo anterior, la última medida permanente tiene que ver con realizar operaciones mixtas que incluyen de igual forma a elementos de los 3 niveles de gobierno.

Derivado de estas medidas, Coahuila logró reducir 84% los homicidios dolosos sólo entre 2012 y 2017. En la actualidad si se compara 2012 con 2024, la disminución ya es de 89%. Por lo tanto, en cuanto a disminución de homicidios se observa que Coahuila ha sido más exitoso que la Ciudad de México dejando a un lado las complicaciones adicionales que tiene la capital del país por temas de población, territorio, entre otras.

Por último, tenemos el caso emblemático ya conocido por la mayoría de las personas; Yucatán mantiene niveles bajos extremadamente bajos:

**GRÁFICA 9. TENDENCIA HISTÓRICA POR CARPETAS DE INVESTIGACIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS POR CADA 100 MIL HABITANTES COAHUILA**



Fuente: Elaborado por el ONC con datos de SESNSP

Solo para darnos una idea del nivel de CI que tiene Yucatán comparado con Coahuila y la Ciudad de México, considerando los últimos doce meses con corte a julio del 2024 en promedio Yucatán tuvo 0.16 carpetas de investigación por cada 100 mil habitantes mientras que para la Ciudad de México y Coahuila fue de 0.79 y 0.30 respectivamente.

Los buenos resultados en la materia se le atribuyen a la continuidad de un modelo que se ha venido implementando en la entidad desde tiempo atrás. ¿Cuál es ese modelo?

Principalmente, tiene que ver sin lugar a duda con el reconocimiento que tiene el líder de la policía, el comisionado de la Secretaría de Seguridad Pública Luis Felipe Saidén Ojeda quien ha ocupado el cargo desde el año 2007. Tan es reconocida su estrategia que inclusive el gobernador electo informó que el comandante seguirá en el cargo para el sexenio que comprende los años 2024-2030.

## CONCLUSIONES

Las policías estatales enfrentan una serie de retos significativos que limitan su capacidad para cumplir con su rol de garantizar la seguridad pública de manera eficiente y equitativa en todo el país. La corrupción sigue siendo uno de los desafíos más persistentes, con niveles preocupantes según los datos de la ENVIPE, lo cual mina la confianza de la ciudadanía y dificulta los esfuerzos de transparencia y rendición de cuentas, así como la confianza que tienen los ciudadanos al tener contacto uno a uno con las mismas. Las estrategias para combatir este problema deben centrarse en la implementación de mecanismos robustos de control interno y auditoría, así como en la promoción de una cultura de integridad y ética profesional dentro de las corporaciones.

Importante resaltar que las 3 entidades que se analizaron en este capítulo tienen en común que no tienen militares frente a las secretarías de seguridad. En Yucatán se cuenta con un policía de carrera mientras que en las otras dos también son civiles. A su vez, la profesionalización y capacitación de los cuerpos policiales son elementos clave para mejorar su desempeño, sin embargo, las evaluaciones muestran deficiencias en la formación actual y una necesidad urgente de programas de capacitación más específicos y alineados con las realidades locales. Es esencial que las iniciativas de formación estén respaldadas por datos precisos del Secretariado Ejecutivo, que identifiquen las áreas de mayor necesidad y permitan un enfoque diferenciado en la preparación de los agentes.

Por otra parte, las desigualdades regionales en cuanto a recursos y capacidades entre las policías de diferentes estados evidencian una falta de homogeneidad que contribuye a disparidades en la efectividad policial a nivel nacional. Abordar estas disparidades requerirá no sólo un incremento en los recursos destinados a las entidades más rezagadas, sino también una distribución más equitativa basada en criterios de necesidad y desempeño.

Los posibles escenarios futuros muestran que el éxito de la reforma planteada por el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana dependerá de qué tanto se basen en el modelo implementado en la Ciudad de México, pero también del acompañamiento que esta tenga para que se tome en consideración el contexto de cada una de las entidades federativas.

En un escenario optimista, este vislumbra una mejora en los índices de seguridad y una mayor confianza ciudadana, mientras que un escenario pesimista advierte sobre la posibilidad de que la centralización de los recursos en la Guardia Nacional

y la Defensa Nacional perpetúe los problemas actuales a nivel local. El escenario intermedio sugiere avances moderados, pero con la persistencia de desafíos estructurales, lo cual subraya la necesidad de un enfoque flexible y adaptativo en la política pública, informado por resultados empíricos y evaluaciones constantes, pero sobre todo que ponga principal atención en la confianza que le tiene la ciudadanía a los elementos de seguridad locales así como las medidas esenciales para que se reduzca la percepción de corrupción en las mismas.

## REFERENCIAS

INEGI (2024). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad (ENVIPE). México.

INEGI (2024). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). México.

SESNSP (2024). Información sobre incidencia delictiva. México.

SSPC (2019). Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. Gobierno Federal. México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf>

## INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes temas de la recién concluida administración federal fue el enfoque de su política de seguridad, que, en teoría, debía ser muy distinto al de administraciones anteriores. En un contexto de creciente violencia, era urgente realizar ajustes profundos a dicha política. Inicialmente, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) prometió diseñar una nueva estrategia para frenar la inseguridad y violencia, señalando que "atacarían sus causas", con lo cual se dejaría de priorizar el enfrentamiento directo con los grupos criminales.

Sin embargo, una vez que la administración lopezobradorista asumió plenamente sus funciones, los cambios prometidos no se concretaron en la dirección esperada. En su lugar, se implementaron una serie de programas y acciones que generaron desconcierto y preocupación sobre los alcances de la política pública y el enfoque adoptado para enfrentar la criminalidad. Las medidas de prevención del delito no se definieron claramente. Programas orientados a mejorar las condiciones sociales, económicas y educativas de la población se consideraron parte de la estrategia para pacificar el país, aunque formalmente tenían otros objetivos y correspondían a áreas del gobierno distintas.

### *Capítulo 3.*

# DESAFÍOS EN LA PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO Y LA VIOLENCIA: PROBLEMAS DE ORGANIZACIÓN Y MEDICIÓN

Así, cuando se registraron algunas disminuciones en ciertos delitos, el gobierno atribuyó estos resultados a su nueva estrategia, la cual nunca fue claramente definida ni delimitada durante los seis años de la administración. A pocos días de la conclusión del mandato federal de AMLO, persisten dudas sobre el alcance y la efectividad de las medidas que realmente lograron mejorar la situación del país. Al mismo tiempo, la continuidad de este enfoque ofrece la oportunidad de plantear propuestas para mejorar las acciones de la nueva administración federal, que está por cumplir su primer mes.

### ¿QUÉ ES LA PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO?

La prevención social del delito se enfoca en abordar las causas subyacentes de la delincuencia mediante la modificación de las características sociales, económicas y ambientales de un territorio. Este enfoque busca reducir las posibilidades de que ocurra un delito interviniendo en los factores que lo propician, como la pobreza, la falta de cohesión social o las deficiencias en la infraestructura pública. En la literatura especializada reconoce distintos niveles para atender la delincuencia y el delito.

La **prevención primaria** se concentra en cambiar las condiciones estructurales que pueden llevar a la delincuencia. Su objetivo es modificar las características sociales, económicas y ambientales de los territorios para disminuir la probabilidad de que ocurran delitos. Este enfoque se distingue de otros que buscan reducir las oportunidades de cometer delitos (Vozmediano & Guillén, 2010) o se enfocan en grupos sociales en riesgo de involucrarse en actividades delictivas. Uno de los programas de intervención es el programa aplicado en **Belo Horizonte, Brasil**, llamado “**Fica vivo**” en el cual se ofrecieron cientos de talleres a jóvenes sobre distintos temas como el arte, la cultura, los derechos humanos y el deporte, con lo cual lograron reducir el número de homicidios en la etapas iniciales del programa (Silveira, et al., 2010)

La **prevención secundaria**, por su parte, se dirige a grupos o personas en riesgo de participar en actividades delictivas. Esta forma de intervención busca identificar y mitigar comportamientos de riesgo antes de que estos se materialicen en delitos, implementando programas específicos diseñados para cambiar dichas conductas. Un ejemplo de programas de esta naturaleza es **Jóvenes en Paz en Bogotá, Colombia**, con la cual se ha buscado atender a miles de jóvenes que han estado expuestos a la violencia extrema, discriminación, a través de acciones de intervención psicosocial (Ministerio de Igualdad e Equidad, 2023).

Finalmente, está la **prevención terciaria** la cual se pone en marcha después de que se ha cometido un delito. Sus acciones se centran en prevenir la reincidencia y minimizar el daño futuro a través de la rehabilitación y reintegración social de los delincuentes. Uno de los programas referentes a nivel mundial sobre este tipo de intervención es la justicia restaurativa de **Nueva Zelanda** en donde se promueven la reinserción social de los jóvenes que cometieron la falta, pero además reparar el daño (ONUDC, s.f.).

En México, la evaluación o medición de los efectos de las intervenciones en distintos tipos de prevención ha sido limitada, lo que ha generado una escasez de evidencia sobre su efectividad. Esta falta de documentación y evaluación puede atribuirse a un amplio número de factores, sin embargo, dos parecen ser los más relevantes. En primer lugar, la poca prioridad que estas acciones han recibido por parte de los diferentes niveles de gobierno, los cuales han privilegiado de manera constante el uso de la fuerza pública y militar como la principal respuesta para atender las conductas criminales y antisociales<sup>1</sup>.

La creciente dependencia en la militarización de las tareas de seguridad pública refleja claramente esta tendencia, especialmente desde 2006, cuando se intensificó el combate frontal contra los grupos del crimen organizado. Este enfoque represivo se ha basado en la creencia de que el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado contra los grupos delictivos puede restaurar el orden y la seguridad. Sin embargo, esta estrategia ha demostrado ser limitada y, en muchos casos, contraproducente, ya que ha generado un aumento en la violencia, la criminalidad y numerosas violaciones a los derechos humanos (Trejo & Ley, 2020; Silva et al., 2017).

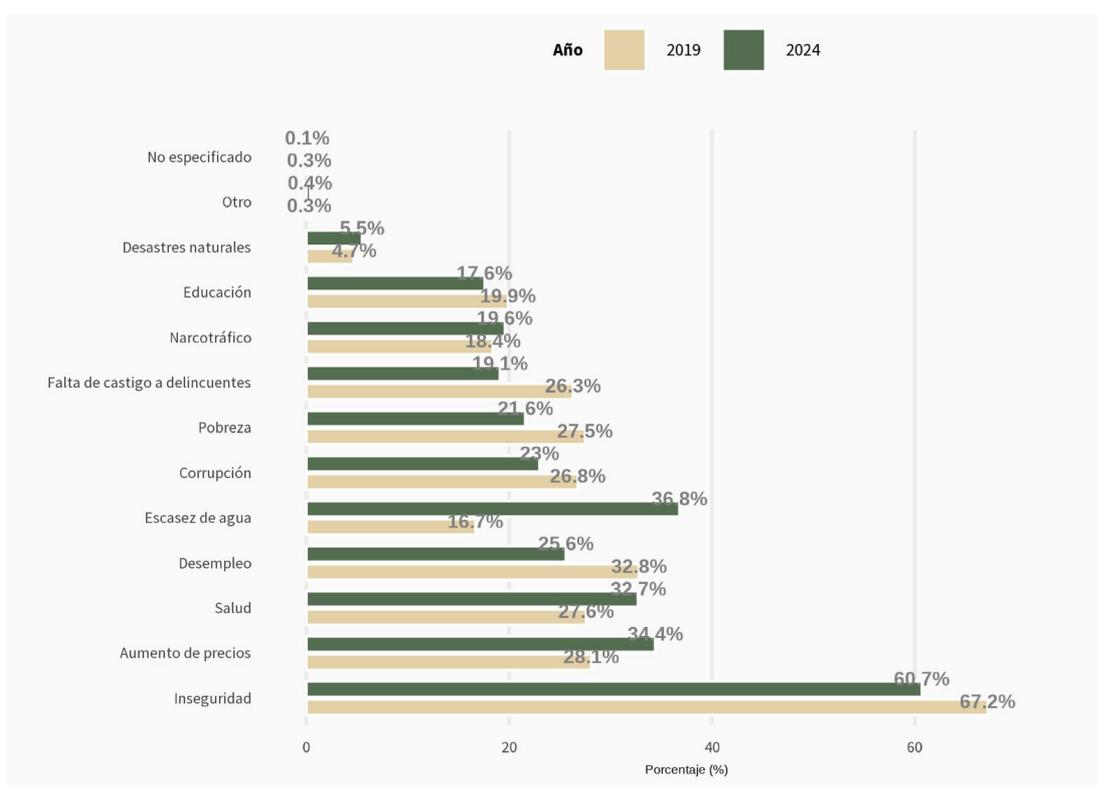
En segundo lugar, la falta de seguimiento a mediano y largo plazo de las intervenciones preventivas ha limitado el conocimiento sobre su efectividad. A menudo, los programas se ejecutan sin un plan claro para evaluar su impacto, y las pocas evaluaciones que se realizan se limitan a observaciones cualitativas o informes administrativos. La ausencia de mecanismos de monitoreo adecuados ha dificultado la creación de una base de evidencia sólida sobre qué enfoques preventivos pueden tener capacidad de protección frente a la violencia y la criminalidad.

<sup>1</sup>El proyecto por un México Seguro, llevado a cabo en la primera mitad del 2024 por parte del ONC, refleja que la mayoría de las propuestas de seguridad de los candidatos a las gubernaturas descansan en estrategias punitivas, a saber, mayor número de policías, incrementó su armamento, adquirir tecnologías de vigilancia, coordinarse con las fuerzas federales, entre otras medidas (ONC, 2024).

## LA PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO EN POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Las políticas de seguridad es un tema de primer orden en las agendas de los gobiernos de nuestro país. Las altas tasas de homicidios intencionales y los eventuales picos históricos de delitos como el secuestro, la extorsión, desaparición de personas o feminicidio, llevaron a los ciudadanos a expresar de distintas formas su preocupación y exigencia de políticas más efectivas. La evolución de los resultados de las encuestas de victimización muestra, por ejemplo, como problemas como la pobreza, la desigualdad, el empleo o educación han quedado desplazados por el tema de la inseguridad.

**GRÁFICA 10. PRINCIPAL PREOCUPACIÓN DE LOS MEXICANOS MAYORES DE 18 AÑOS EN 2019 Y 2024**



Fuente: Elaboración del ONC, con datos de ENVIPE 2019 y 2024

La urgencia por entregar resultados inmediatos, los altos niveles de corrupción y la infiltración del crimen en las instituciones de seguridad y justicia, así como la falta de un análisis exhaustivo de las distintas dimensiones y la complejidad del problema de la inseguridad, han llevado a la autoridad federal a recurrir al uso de la fuerza del Estado para contener tanto la criminalidad organizada como la convencional. En

los últimos sexenios, el despliegue de fuerzas policiacas y militares ha definido los principales rasgos de la política de seguridad de la federación. Como resultado, se ha vuelto común ver en las calles a policías, soldados y marinos realizando rondines, la instalación de retenes militares y la contratación de generales en retiro para dirigir los cuerpos de seguridad estatales o municipales. El ejemplo más claro de este enfoque ha sido el despliegue de operativos por parte de la Guardia Nacional —o eventualmente la SEDENA y la SEMAR— cuando alguna ciudad o región alcanza niveles de violencia críticos.

La política de seguridad de **Felipe Calderón** (2006-2012) estableció una dependencia significativa hacia el uso de las fuerzas armadas como el recurso primario para combatir la violencia y la inseguridad. En este contexto, las propuestas de prevención social del delito fueron prácticamente inexistentes al inicio de su mandato. La incorporación de programas preventivos fue más bien una respuesta a la presión originada desde distintos actores sociales, que evidenció cómo la estrategia violenta del gobierno estaba profundizando el problema.

Aunque se implementaron programas y acciones como el Programa Nacional de Prevención del Delito (PNPD), el Programa Escuela Segura, los Centros Nueva Vida y la recuperación de espacios públicos, la realidad es que no se obtuvo suficiente información sobre el impacto de este conjunto de acciones. En los últimos años del gobierno calderonista, los niveles de violencia e inseguridad no lograron reducirse ni estabilizarse (Gráfica 11). Ante la falta de un plan de acción a largo plazo, el uso de la fuerza pública siguió siendo el principal recurso para enfrentar la inseguridad y violencia.

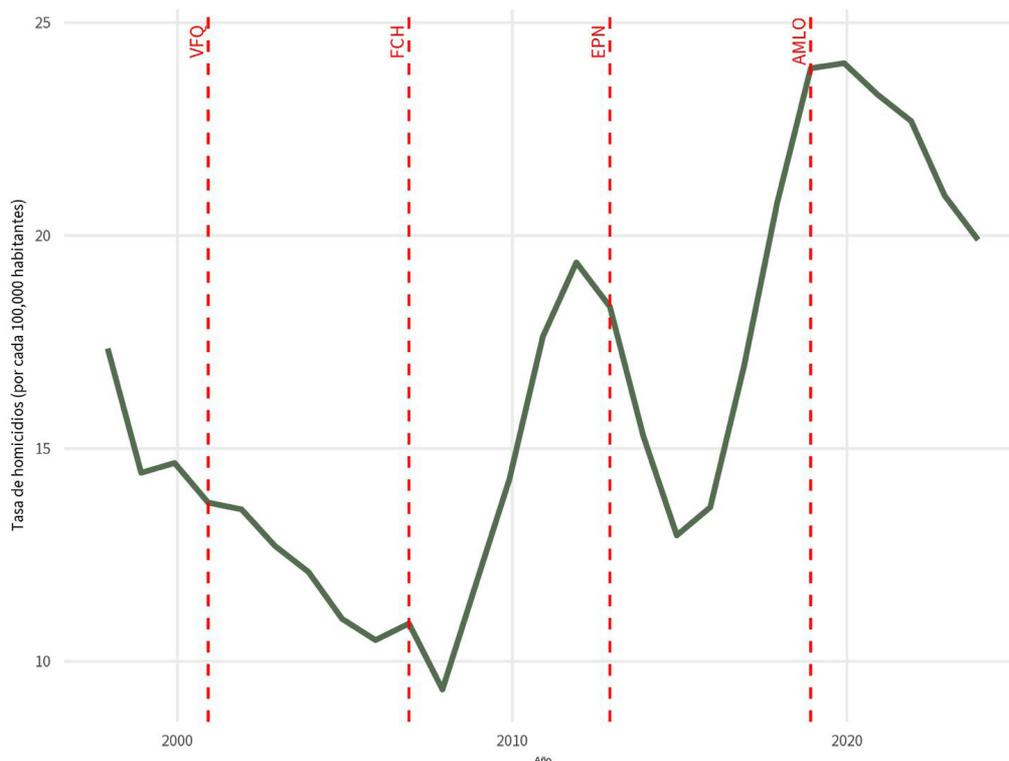
En el caso del gobierno de **Enrique Peña Nieto**, inicialmente se planteó una estrategia de seguridad marcadamente distinta a la de su antecesor. Con la prevención del delito y la reconstrucción del tejido social como ejes centrales de su política de seguridad (2012-2018), se fundaron altas expectativas sobre la manera en que se abordaría el grave problema de la violencia y criminalidad en el país. La creación de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, junto con el diseño del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) y su respectiva asignación presupuestal, alimentaron la percepción de que el gobierno federal reconocía la importancia de la prevención social del delito. Esta nueva estructura prometía impulsar programas comunitarios, proyectos educativos y acciones que buscarían atacar las causas profundas del crimen y la violencia, alejándose del enfoque puramente punitivo que había caracterizado la política de seguridad.

Sin embargo, conforme avanzó su gobierno, la implementación del PNPSVD y los esfuerzos de prevención se vieron obstaculizados por distintas condiciones políticas y

una gestión administrativa displicente. La Subsecretaría de Prevención cambió de titular en cuatro ocasiones durante el sexenio, lo que reflejaba el alto grado de politización a la que estaba sometida la dependencia. Adicionalmente, el recorte progresivo de los recursos asignados al programa comprometió su efectividad, al punto de que en el segundo año algunos proyectos tuvieron que operar prácticamente sin presupuesto. Además, los criterios de asignación de fondos y la metodología del programa fueron objeto de fuertes críticas, tanto por su falta de transparencia como por la percepción de que los recursos se distribuían más por razones políticas que por la urgencia real de atender las áreas más afectadas por la violencia (Hernández, 2020). La creciente presión mediática y la evidente falta de resultados palpables para reducir la criminalidad provocaron que, hacia el final del gobierno de Peña Nieto, la prevención social fuera relegada a un segundo plano, mientras que las estrategias de control policial y militar se consolidaron.

En efecto, ante el aumento sostenido de la violencia en diversas regiones del país, el gobierno de Peña Nieto recurrió a operativos militares y policiales en estados como Michoacán, Guerrero y Chihuahua, replicando así la lógica de intervención punitiva. En Michoacán, por ejemplo, la aparición de grupos de autodefensa forzó la intervención del gobierno federal, mientras que en Guerrero, Tamaulipas y Chihuahua los altos niveles de violencia llevaron al despliegue de fuerzas federales para intentar controlar la situación. Aunque estos operativos pretendían ser soluciones temporales, la dependencia en la fuerza pública para contener la violencia se volvió predominante, relegando el enfoque preventivo a un segundo plano. Al final de su mandato, Peña Nieto no sólo enfrentaba tasas de homicidios dolosos críticas, sino también un señalamiento generalizado de que la política de seguridad había caído en los mismos errores del pasado: priorizar la reacción sobre la prevención, sin lograr avances significativos en la reducción de la violencia.

GRÁFICA 11. EVOLUCIÓN DE TASA DE HOMICIDIOS DOLOSOS EN MÉXICO 1999-2023



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP.

Ahora bien, en el caso de **Andrés Manuel López Obrador (AMLO)**, se afirmó que diseñaría una propuesta de seguridad para contrarrestar los resultados directos e indirectos dejados por las administraciones pasadas. Sin embargo, casi de inmediato, y olvidando las exigencias de distintos actores sociales y políticos sobre la importancia de desmilitarizar la seguridad, esta promesa quedó como parte de la retórica utilizada durante la campaña presidencial. A lo largo de su administración, la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública no solo se ha extendido, sino que también se han generado condiciones jurídicas para dar certidumbre a su intervención en estas tareas.

A lo largo del sexenio, la política de seguridad de la administración de AMLO ha oscilado entre una narrativa de prevención social del delito y una marcada dependencia en la militarización. La creación de la Guardia Nacional (GN), inicialmente concebida como una fuerza civil, terminó por consolidarse como una institución militarizada, con la mayoría de sus efectivos provenientes del ejército y una reforma constitucional que da certeza del control de la seguridad por parte de las fuerzas castrenses. Además, los continuos operativos en regiones conflictivas y el creciente

involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad —y más allá de ellas, como la construcción de infraestructuras y control de aduanas— siguieron vigentes, dando continuidad a las estrategias del pasado.

Por otro lado, la propuesta de una prevención social del delito como eje de la política de seguridad, de acuerdo al discurso, fue implementada a través de programas sociales masivos como Jóvenes Construyendo el Futuro, el Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez y Sembrando Vida. Si bien estos programas fueron presentados como parte de una estrategia para atacar las causas estructurales de la violencia —como la pobreza y la falta de oportunidades—, en realidad no fueron diseñados ni delimitados explícitamente dentro del programa de seguridad del gobierno. Esto ha generado dudas sobre su impacto directo en la reducción de la criminalidad y la violencia, ya que su objetivo principal ha sido el combate a ciertos rezagos sociales y económicos, más que una prevención del delito basada en evidencia.

A pesar de las significativas inversiones en programas sociales, la ausencia de datos precisos y evaluaciones rigurosas que midan su relación con la criminalidad plantea un desafío importante. No se ha generado suficiente evidencia sobre su impacto en la reducción de la violencia, lo que limita la capacidad de realizar ajustes efectivos. Sin esta información, resulta difícil determinar si “el enfoque preventivo” de la administración lopezobradorista ha tenido un impacto real en la disminución de la criminalidad o si ha quedado en el plano retórico.

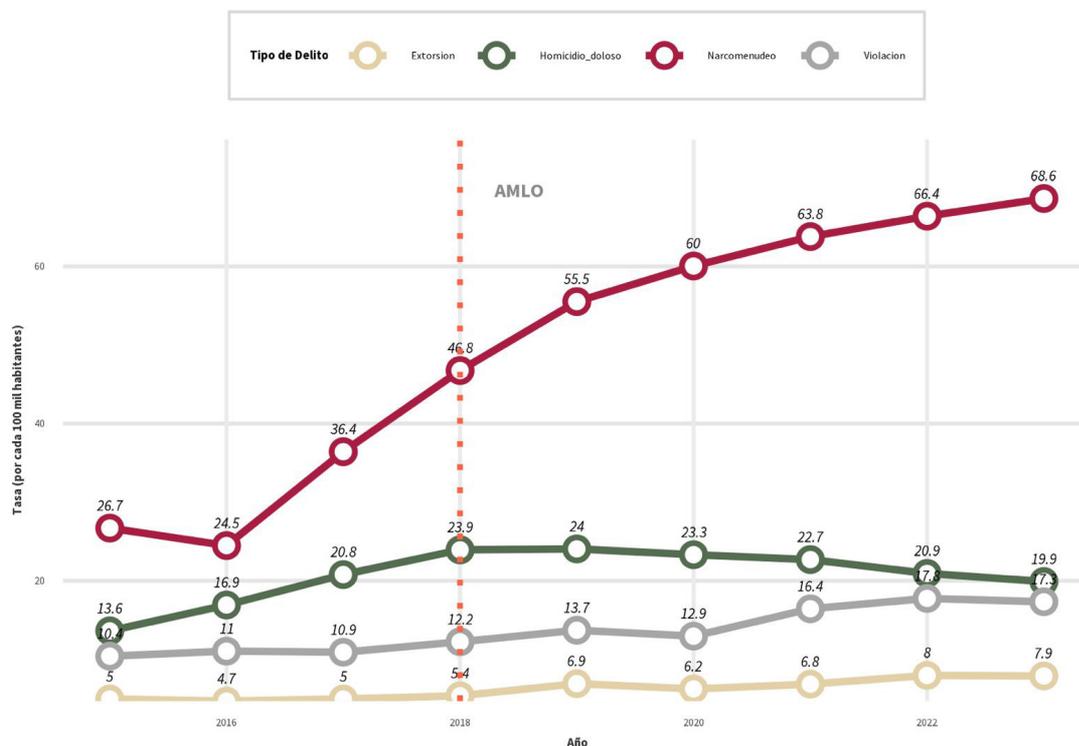
## **LOS PROGRAMAS SOCIALES INSIGNIA Y SU ROL EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO**

Durante su mandato, el presidente López Obrador implementó una serie de programas sociales clave como parte de su estrategia para mejorar el bienestar de las familias mexicanas. Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida y las Becas Benito Juárez ocuparon un lugar central en la agenda del gobierno, enfocados en combatir la pobreza, la falta de oportunidades laborales y la desigualdad en la educación. Aunque en algunos discursos se mencionaron estos programas como una vía para atacar “las causas subyacentes de la violencia”, eso no quiere decir que no se desarrolló un modelo específico de prevención del delito.

Al observarse una disminución en los homicidios dolosos hacia el final del sexenio, el presidente atribuyó este resultado a los esfuerzos por mejorar las condiciones sociales. Esto a pesar de que otros delitos como el narcomenudeo o extorsión llegaron a niveles históricos en su administración (ver gráfica 12). El vínculo entre estas

intervenciones y la reducción de la criminalidad sigue siendo un tema de debate, ya que falta una teoría del cambio clara que explique cómo estos programas han impactado la seguridad del país.

**GRÁFICA 12. EVOLUCIÓN DE TASA DE DELITOS EN MÉXICO 2015-2023**



Fuente: Elaboración del ONC, con datos del SESNSP.

Uno de los principales programas fue Jóvenes Construyendo el Futuro, diseñado para proporcionar capacitación laboral a jóvenes en situación vulnerable. Aunque en sus lineamientos se menciona que la inserción laboral de estos jóvenes podría alejarlos de actividades ilícitas y aplicarse en zonas con altos niveles de violencia (DOF, 2019), su objetivo principal no es la prevención directa del crimen organizado, por lo que su impacto en la reducción de la criminalidad es incierto. Las evaluaciones más recientes se han centrado en la probabilidad de que los beneficiarios accedan a empleos formales, sin evaluar su efecto en la reducción de conductas antisociales o delictivas (STPS, 2022).

Otro de los programas clave, el Programa de Becas Benito Juárez, el cual está enfocado en mejorar, a través de transferencias económicas, el acceso a la educación para estudiantes de bajos recursos, con el objetivo de prevenir la deserción escolar

y fomentar la continuidad educativa. Este programa busca cerrar la brecha educativa y ofrecer oportunidades a jóvenes que, de otro modo, podrían abandonar la escuela por falta de recursos. Y si bien en sus reglas de operación de 2024 señala que se priorizará a personas que han sido víctimas de delitos o de violación grave a sus derechos humanos, tampoco se identifica una teoría del cambio acerca de cómo estas becas tienen un impacto en los índices delictivos y de violencia (DOF, 2023a). Así pues, aunque este tipo de intervenciones pueden reducir indirectamente el riesgo de que los estudiantes se involucren en actividades delictivas, no existe claridad sobre cómo se produce este efecto.

Algunos analistas señalan que, en realidad, las becas llegan a un sector muy reducido de niños y jóvenes que han sido víctimas de ciertos delitos, lo que dificulta que estas intervenciones tengan un impacto significativo en las cifras agregadas de la incidencia delictiva (Soto, 2023). Al igual que el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, no existe información robusta que respalde su impacto en la reducción de la criminalidad; más bien, las evaluaciones se han centrado en determinar su efectividad en la disminución de la tasa de deserción en primarias y secundarias (CONEVAL, 2024).

**TABLA 7. OBJETIVOS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE AMLO**

| Programa / institución         | Objetivos principales   | Dependencia  |
|--------------------------------|---|--|
| Jóvenes Construyendo el Futuro | Proporcionar capacitación laboral a jóvenes de entre 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, mejorando sus habilidades e inserción social.  | Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)                     |
| Becas Benito Juárez            | Garantizar el acceso a la educación para estudiantes de bajos recursos, prevenir la deserción escolar y promover la continuidad educativa.  | Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (SEP) |
| Sembrando Vida                 | Fomentar el desarrollo económico rural mediante la reforestación y el cultivo sostenible, generando empleo y promoviendo la sustentabilidad ambiental.                                    | Secretaría de Bienestar  |
| Guardia Nacional (GN)          | Realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que correspondan a las entidades federativas o municipios. | Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)                           |

Fuente: Elaboración del ONC.

Un último ejemplo de programas sociales contemplados como parte de las intervenciones preventivas del delito parte es el de Sembrando Vida, el cual busca contribuir al bienestar social de sembradoras y sembradores a través del impulso de la autosuficiencia alimentaria, con acciones que favorezcan la reconstrucción del tejido social y la recuperación del medio ambiente, a través de la implementación de parcelas con sistemas productivos agroforestales. Aunque fomenta el empleo y busca arraigar a las personas en sus comunidades, su enfoque está en la reactivación económica, en sus objetivos generales y específicos no se aborda que el programa busque la prevención de la criminalidad o la disminución de la violencia en las zonas rurales más afectadas por la criminalidad (DOF, 2023b). Algunos estudios sobre el impacto de este programa sugieren que no es evidente una reducción significativa de cultivos ilegales a legales (Frissard, 2023).

### **OTROS PROBLEMAS CLAVE PARA QUE LOS PROGRAMAS SOCIALES FUNCIONEN EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA**

Como se ha mencionado anteriormente, los programas sociales insignia de la administración obradorista han logrado avances en sus objetivos principales —mejorar las oportunidades educativas y laborales, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo rural—, pero presentan pocas métricas claras sobre su impacto en la prevención del delito y la violencia. A pesar de las significativas inversiones, la falta de un enfoque explícito en la prevención de la criminalidad limita el impacto que podrían tener en la seguridad pública. El crimen y la violencia son fenómenos complejos que no pueden abordarse exclusivamente con mejoras socioeconómicas; se requiere una estrategia integral que incluya aspectos como el acceso a la justicia, intervención psicosocial o la organización social contra las conductas antisociales.

Además, la ausencia de una teoría del cambio clara que relacione los beneficios educativos o económicos con la disminución de la violencia dificulta la evaluación de su efectividad. Por ejemplo, en Jóvenes Construyendo el Futuro, aunque la capacitación laboral puede ayudar a algunos jóvenes a alejarse de actividades delictivas, no se aborda directamente el problema del reclutamiento por el crimen organizado, que a menudo responde a la falta de alternativas viables y a la presión económica y social en comunidades vulnerables. Sin una intervención enfocada en estos entornos de alto riesgo, el impacto del programa en la reducción del delito sigue siendo ambiguo y difícil de medir.

Otro desafío importante es la falta de focalización adecuada de los recursos hacia las áreas más afectadas por las diversas formas de criminalidad. A pesar de las críticas gubernamentales hacia las políticas focalizadas, es crucial reforzar o incrementar las intervenciones en territorios específicos, basándose en un análisis técnico-metodológico que justifique la selección de las zonas a intervenir. Programas como Jóvenes Construyendo el Futuro y las Becas Benito Juárez, aunque de alcance nacional, no destinan suficientes recursos a las regiones donde la violencia está profundamente arraigada, como en los estados del norte y del Pacífico de México. A pesar de las transferencias económicas, datos del SESNSP muestran que entidades como Colima, Guerrero y Sonora no han logrado contener la violencia homicida.

Un problema adicional es que las métricas utilizadas no incluyen la criminalidad como un indicador clave de éxito. Las evaluaciones se centran en medir el acceso al empleo, la permanencia escolar y la sostenibilidad económica, pero no se analiza el impacto en la reducción de delitos como el robo, la extorsión o los homicidios. Sin estos datos, resulta difícil sostener que los programas contribuyen de manera significativa a la disminución de la criminalidad.

Aunque las evaluaciones de impacto han mostrado logros en la disminución de la deserción escolar o en la obtención de empleo, estas mejoras no se han traducido directamente en la prevención del delito. Los vínculos entre educación, empleo y criminalidad son complejos, y los programas sociales no pueden resolver por sí solos problemas estructurales como la impunidad o la corrupción dentro de las instituciones de seguridad y justicia.

Los programas sociales operan dentro de un contexto socioeconómico complejo, marcado por problemas estructurales como la pobreza crónica, la segregación, la falta de cohesión social y la impunidad. En áreas rurales o comunidades urbanas marginadas, donde estos problemas son más agudos, las intervenciones sociales, aunque necesarias, a menudo resultan insuficientes para contrarrestar las dinámicas que perpetúan la violencia. La falta de confianza interpersonal y las limitaciones en el acceso a la justicia complican aún más la situación, perpetuando un ciclo de inseguridad difícil de romper. Sin un enfoque más integral que atienda estos factores estructurales, los programas sociales pueden quedar cortos en su objetivo de reducir la criminalidad de manera sostenible.

Finalmente, un desafío clave es la falta de coordinación entre los programas sociales y las estrategias de seguridad pública. Aunque estos programas tienen un gran potencial preventivo, su impacto es limitado cuando no hay una integración con las políticas de seguridad y justicia. En lugar de complementarse, parecen operar de

forma aislada, lo que reduce su capacidad para abordar de manera integral las causas del delito.

Por ejemplo, Jóvenes Construyendo el Futuro podría ser más efectivo si se coordinara con programas locales de prevención del delito o si se implementara junto con iniciativas de seguridad comunitaria que apoyen a los jóvenes en riesgo. Del mismo modo, Sembrando Vida podría tener un impacto más profundo si se alinea con las estrategias de pacificación en zonas rurales afectadas por el narcotráfico. Sin esta articulación, los programas seguirán mejorando el bienestar, pero su potencial como herramientas preventivas contra la violencia se diluirá.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con la expansión de los programas sociales prevista bajo la administración de Claudia Sheinbaum, se presenta una oportunidad única para definir una estrategia integral de prevención del delito y la violencia. Aunque su propuesta inicial en materia de seguridad refleja el aprendizaje de experiencias pasadas, es crucial hacer explícito el papel que los programas sociales desempeñan en la prevención del delito. A continuación, se presentan algunas recomendaciones para optimizar esta articulación y maximizar los beneficios tanto en bienestar social como en seguridad pública.

Como se ha mencionado a lo largo del documento, es esencial desarrollar una teoría del cambio clara y bien fundamentada que permita a los programas sociales contribuir de manera más efectiva a la prevención del delito. Los programas actualmente se orientan hacia la mejora de la educación, el empleo y el bienestar económico, pero no explican de manera detallada cómo estos factores están directamente conectados con la prevención de conductas antisociales o criminales.

Una teoría del cambio debe ir más allá de suponer que la mejora de las condiciones socioeconómicas reducirá automáticamente la violencia. Es necesario identificar los mecanismos específicos que expliquen cómo la inserción laboral de los jóvenes, la permanencia en la escuela o el incremento de la producción agrícola pueden disuadir la participación en actividades ilícitas. Además, es crucial que el gobierno federal establezca metas a corto, mediano y largo plazo, acompañadas de indicadores de éxito en términos de seguridad, proporcionando así un marco teórico sólido que conecte la política social con la seguridad pública.

Hasta ahora, las evaluaciones de los programas sociales han medido su éxito principalmente en términos de acceso a la educación, tasa de empleo o reducción de la pobreza. Si se pretende que estos programas contribuyan a la prevención del delito, es fundamental incluir indicadores relacionados con la criminalidad y la violencia en las evaluaciones.

Incorporar estos indicadores permitiría a los responsables de políticas públicas obtener una visión más clara del impacto de los programas en la seguridad. Por ejemplo, podrían realizarse estudios longitudinales que midan si los jóvenes que participan en programas como Jóvenes Construyendo el Futuro tienen una menor probabilidad de involucrarse en actividades delictivas a lo largo del tiempo.

Por otro lado, para que los programas sociales tengan un mayor impacto en la inhibición de conductas antisociales y criminales, es necesario generar medidas que contemplen los contextos específicos en los que se aplican. Existen regiones en México donde la pobreza, la violencia y otros factores socioeconómicos están profundamente entrelazados, lo que hace a ciertos sectores de la población más vulnerables al reclutamiento por organizaciones criminales. Por lo tanto, es esencial que se concentren los esfuerzos en estos territorios para generar un impacto positivo en la seguridad. En este sentido, la coordinación con las fuerzas de seguridad y los gobiernos locales resulta clave para asegurar que los programas lleguen a las zonas más afectadas y contribuyan a la reducción de la violencia.

Es necesario también desarrollar una robusta coordinación horizontal y vertical con las diversas estrategias de seguridad pública que ya operan en el país. Aunque el bienestar social y la seguridad están vinculados, las políticas en estas áreas suelen desarrollarse de manera aislada, lo que limita su potencial para influir en la prevención del delito. Al analizar las reglas de operación o los lineamientos de ciertos programas, es evidente que falta una integración clara entre las políticas sociales y las de seguridad pública.

Se requiere promover una coordinación horizontal más sólida, creando equipos conjuntos entre dependencias como la Secretaría de Bienestar, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Seguridad Ciudadana, y los gobiernos locales. Estos equipos deberían trabajar de manera coordinada para identificar las necesidades específicas de cada comunidad y alinear los programas sociales con las estrategias de seguridad.

De forma vertical, los programas sociales podrían integrarse con iniciativas locales de prevención del delito, que incluyan componentes como el apoyo psicosocial,

la rehabilitación de espacios públicos y la participación comunitaria. Por ejemplo, Jóvenes Construyendo el Futuro podría incorporar componentes de mentoría y resolución de conflictos, ofreciendo no solo habilidades laborales, sino también herramientas emocionales y sociales para prevenir la violencia.

Otro aspecto crucial es el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales. Muchas veces, los programas se implementan de manera centralizada, lo que dificulta que las autoridades locales adapten las intervenciones a las necesidades específicas de sus comunidades. Sin este fortalecimiento, cualquier esfuerzo por articular la política social con la seguridad pública será insuficiente.

Se recomienda capacitar a los funcionarios locales en estrategias de prevención del delito y mejorar los sistemas de justicia a nivel comunitario. Esto podría incluir la formación de policías municipales en enfoques de prevención comunitaria, la creación de redes de apoyo para jóvenes en riesgo y la implementación de programas de justicia restaurativa que involucren a las comunidades en la resolución de conflictos. Asimismo, es fundamental que las autoridades locales cuenten con los recursos financieros y técnicos necesarios para coordinar los programas sociales con las estrategias de seguridad en sus territorios.

## REFERENCIAS

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2024). Evaluación de impacto del Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez (BBBJ). [https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/EVALUACIONES/Evaluacion\\_impacto\\_BBBJ/Evaluacion\\_de\\_impacto\\_BBBJ.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/EVALUACIONES/Evaluacion_impacto_BBBJ/Evaluacion_de_impacto_BBBJ.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (2019, enero 10). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019#gsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación. (2023a, diciembre 28). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez, para el ejercicio fiscal 2024. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5712951&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712951&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación. (2023b, 30 de diciembre). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2024.

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5713371&fecha=30/12/2023#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713371&fecha=30/12/2023#gsc.tab=0)

Frissard Martínez, P. (2023, 3 octubre). Sembrando Vida en México: ¿la ilusión de la sustitución de cultivos ilícitos?. nexos. Recuperado el 06 de octubre de 2024 de <https://seguridad.nexos.com.mx/sembrando-vida-en-mexico-la-ilusion-de-la-sustitucion-de-cultivos-ilicitos/>

Hernández, Gerardo. (2020). La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito. *Espiral (Guadalajara)*, 27(77), 43-79. Epub 12 de febrero de 2021. <https://doi.org/10.32870/ees.v27i77.7082>

Ministerio de Igualdad y Equidad (Colombia). (2023). Jóvenes en Paz es la respuesta del Gobierno del Cambio a una juventud que no tiene oportunidades reales de construir un futuro en igualdad, dignidad y legalidad. <https://www.minigualdadyequidad.gov.co/portal/Secciones/Sala-de-Prensa/334563:Jovenes-en-Paz-es-la-respuesta-del-Gobierno-del-Cambio-a-una-juventud-que-no-tiene-oportunidades-reales-de-construir-un-futuro-en-igualdad-dignidad-y-legalidad#:~:text=El%20objetivo%20del%20programa%20Jóvenes,vida%20digna%20en%20entornos%20seguros>

Observatorio Nacional Ciudadano. (2024). Informe PUMS 24-4. [https://onc.org.mx/public/onc\\_site/uploads/comunicados/PUMS24-4.pdf](https://onc.org.mx/public/onc_site/uploads/comunicados/PUMS24-4.pdf)

Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s.f.). Overview of restorative justice processes. Recuperado de <https://www.unodc.org/e4j/es/crime-prevention-criminal-justice/module-8/key-issues/2--overview-of-restorative-justice-processes.html>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2022). El efecto del programa Jóvenes Construyendo el Futuro usando datos de la ENIGH 2022. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/857719/El\\_efecto\\_del\\_programa\\_JCF\\_usando\\_datos\\_de\\_la\\_ENIGH\\_2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/857719/El_efecto_del_programa_JCF_usando_datos_de_la_ENIGH_2022.pdf)

Silva Forné, C., Pérez Correa, C. & Gutiérrez Rivas, R. (2017, 24 abril). Índice de letalidad: indicadores sobre el uso de la fuerza letal y necesidades de transparencia. nexos. Recuperado el 08 de octubre de 2024 de <https://seguridad.nexos.com.mx/indice-de-letalidad-indicadores-sobre-el-uso-de-la-fuerza-letal-y-necesidades-de-transparencia/>

Silveira, A. M., Martins Assunção, R., Alves Figueiredo da Silva, B., & Chaves Beato Filho, C. (2010). Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. *Revista de Saúde Pública*, 44(3), 496-502.

Soto, D. (2023, septiembre 4). Becas del bienestar, insuficientes para proteger a la juventud de la violencia. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/09/04/becas-bienestar-insuficientes-para-proteger-juventud>

Trejo, G., & Ley, S. (2020). *Votos, drogas y violencia: La lógica política de las guerras criminales en México*. Penguin Random House.

Vozmediano Sanz, L., & Guillén, C. (2010). *Criminología ambiental : Ecología del delito y de la seguridad (1a ed., Psicología 162)*. Barcelona, España: Editorial UOC.

## INTRODUCCIÓN

Desde que se dio a conocer la designación de Omar García Harfuch como titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana se auguraba un mayor protagonismo de esa dependencia en la definición de la política nacional de seguridad. No hay mayor sorpresa, cuando la hoy Presidenta de la República fungía como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México se notó la cercanía con el policía federal de carrera.

Los pronósticos se confirmaron el pasado 8 de octubre. El encargado de presentar la Estrategia Nacional de Seguridad fue el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana. En el evento no estuvieron los Secretarios de la Defensa Nacional ni de Marina. De esta manera, García Harfuch se perfiló como el vocero y artífice de la política de seguridad de la actual administración federal (2024-2030).

### *Capítulo 4.*

# LOS RETOS DE UNA SECRETARÍA DE SEGURIDAD SIN POLICÍA

Desde el ONC reconocemos la intención de desmilitarizar el discurso y la imagen del Estado en asuntos de seguridad. Sin embargo, encontramos también señales contradictorias, algunas lagunas en el diseño de la ENS y una larga lista de potenciales problemas de implementación. En la primera parte de este texto planteamos algunas ideas sobre la importancia de tener a un policía federal de carrera al frente de la SSPC y -al parecer- liderando la política de seguridad. En un segundo momento realizamos un somero balance de los realizados por la administración saliente. El objetivo es identificar, recuperar y analizar algunas actividades o programas que ameritan continuidad y/o reforzamiento. Ello implica reconocer que no todo se hizo mal y que generalmente son malas ideas “el borrón y cuenta nueva” o, en el otro extremo, la continuidad acrítica o por mera inercia.

En la tercera sección señalamos lo que a todas luces se realizó mal o generó problemas de distinta índole que ameritan la terminación o cese de esas acciones o programas. Evidentemente, al concretarse la reforma constitucional que traslada la Guardia Nacional a la SEDENA se generó un amplio catálogo de funciones, atribuciones y actividades que se irán también a esa dependencia. De ahí que en este apartado nos limitaremos a asuntos que estimamos pueden representar un lastre para la nueva fase organizacional de la SSPC.

En el cuarto apartado nos centraremos en la innovación administrativa y de políticas públicas. El objetivo es plantear diversas propuestas de cambios o adiciones que se pueden realizar para suplir la presencia de una fuerza estrictamente policial y cumplir con la encomienda de contribuir a generar mejores condiciones de seguridad ciudadana. Finalmente, esbozaremos algunas conclusiones sobre cómo debería evaluarse el desempeño de la SSPC a la luz de la reforma constitucional y de las que se podrían emprender para fortalecer sus capacidades institucionales ante la inminente salida de la Guardia Nacional de su jurisdicción administrativa.

## **LA IMPORTANCIA DE DESIGNAR A UN POLICÍA FEDERAL DE CARRERA**

La designación de Omar García Harfuch como Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) ha generado expectativas ambivalentes. Por un lado, es indudable el buen desempeño que tuvo en la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno de la Ciudad de México. Más allá de si es posible o no atribuirle a su trabajo la reducción en las cifras de homicidios, lo cierto es que logró avances importantes en materia de desarrollo policial. Además, es una buena señal que la dependencia federal no haya quedado en manos de algún militar, sino de un policía federal de carrera.

Por otro lado, García Harfuch recibió una Secretaría mermada institucionalmente, sin la capacidad de usar ampliamente la fuerza pública. El traslado de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) dejó a la SSPC únicamente con el Servicio de Protección Federal. De ahí que se genere la incógnita lógica sobre qué hará el nuevo Titular de la SSPC en una dependencia de seguridad sin elementos encargados de hacer cumplir la ley.

En la Dirección de Investigación del ONC pensamos que hay al menos tres aspectos positivos de todo este proceso de transición. En primer lugar, la designación es absolutamente coherente con la narrativa del segundo piso de la transformación y la “continuidad con cambio”. La analogía del “segundo piso” ilustra que habrá continuidad en el predominio de la intervención de los militares en asuntos de seguridad pública. Decisión con la que no estamos de acuerdo, pero reconocemos las certezas y que se abren nuevas áreas de oportunidad.

Mientras que el “cambio” provendría de aprovechar la experiencia obtenida en la SSP-CDMX a nivel federal. Es incuestionable que el perfil profesional de García Harfuch está mejor alineado con las funciones que habrá de desempeñar de lo que estuvo Rosa Icela Rodríguez Velázquez. Además, como ha señalado la propia presidenta Sheinbaum, se escalarán muchas de las acciones formuladas e implementadas durante su gobierno en la capital del país. En este sentido, y en tiempo de post verdades y “otros datos”, la coherencia entre la narrativa y las acciones no es un asunto menor.

En segundo lugar, consideramos que reubicar a la Guardia Nacional en la SEDENA implica acabar con los argumentos político-administrativos de su carácter civil. Estimamos que esta decisión generará otro tipo de problemas en la SEDENA, pero libera a la SSPC de la intervención directa y operativa de los generales. En este sentido, se abren nuevos horizontes de posibilidades para tomar decisiones de política pública en materia de seguridad pública desde una perspectiva más civil y menos orientadas a la confrontación y la realización de operativos.

En tercer lugar, consideramos que el también Senador electo puede aprovechar sus redes políticas para transformar a la SSPC en una dependencia federal más orientada a la prevención (situacional y social) del delito, así como a la generación, procesamiento y uso de información de inteligencia para mejorar las decisiones de política pública. Así como su cercanía con la presidenta para colocar en la agenda gubernamental asuntos estructurales que escapan a las coyunturas políticas y mediáticas.

Estos tres aspectos permiten moderar el pesimismo y abren la oportunidad a un cambio en la política nacional de seguridad pública. Sin embargo, el éxito del secretario dependerá de superar distintos obstáculos y desafíos político-administrativos. El más importante será el creciente protagonismo de las Fuerzas Armadas en diversos sectores de la administración pública federal.

## **¿QUÉ SE PUEDE REFORZAR DE LO QUE SE IMPLEMENTÓ EN LA ADMINISTRACIÓN QUE FINALIZA?**

### ***Relaciones intergubernamentales***

La relación de la SSPC con las entidades federativas es fundamental para alinear incentivos y facilitar la implementación coordinada de las acciones de la ENS. Cada vez habrá menos pretextos para justificar problemas de coordinación. Los resultados del pasado proceso electoral le entregaron una amplia mayoría a MORENA en el Congreso de la Unión, pero también un crecimiento de la extensión territorial gobernada. La SSPC solamente tendrá que tratar con 8 gobiernos estatales de oposición: Aguascalientes (PAN), Chihuahua (PAN), Coahuila (PRI), Durango (PRI), Guanajuato (PAN), Jalisco (MC), Nuevo León (MC) y Querétaro (PAN).

En la ENS presentada recientemente se consideró como una meta el “establecimiento de un sistema de evaluación para el desarrollo de las 32 policías, fiscalías y sistemas penitenciarios”. Eso no se podrá lograr sin el apoyo y colaboración de las y los gobernadores. Asumiendo que todos los de MORENA se alinearán, falta persuadir a los de oposición, pero requerirá también recursos federales. Sobre todo, falta algo que no se ha mencionado desde el gobierno federal: ¿cómo se va a evaluar a esas instancias? Específicamente en el caso de las policías estatales, ¿se va a mantener el esquema de funciones esbozado en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica? ¿Qué va a pasar con las policías municipales que no se mencionan en la ENS?

La meta de la ENS es clara, falta trazar la ruta para alcanzar condiciones mínimas de profesionalización de las policías en un contexto de respeto al federalismo y de militarización de la seguridad pública.

### ***Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica***

La pasada administración federal dejó muchos pendientes en materia de desarrollo policial. Esto debido al desinterés o problemas de coordinación; sin embargo,

el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica era un mapa de ruta razonable para profesionalizar a las policías locales. No era muy diferente a las propuestas de Peña Nieto y Calderón Hinojosa. Sobre todo, consideraba a las policías municipales en labores de prevención del delito, vialidad, proximidad, solución de conflictos, mediación y justicia cívica, investigación, análisis y reacción. Mientras que la ENS presenta por el secretario Harfuch solamente hace alusión a 32 policías estatales.

En la implementación de este Modelo los avances más notables se encuentran en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPS). En el Sexto Informe de Labores de la SSPC (2024) se da cuenta del registro de 156 mil 858 policías estatales y 126 mil 743 elementos municipales.

**TABLA 8. REGISTRO NACIONAL DE PERSONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, POLICÍAS ESTATALES Y MUNICIPALES POR ENTIDAD (CIFRAS AL 31 DE JULIO DE 2024)**

| No.          | Entidad federativa  | Estatales | Municipales | No. | Entidad federativa | Estatales      | Municipales    |
|--------------|---------------------|-----------|-------------|-----|--------------------|----------------|----------------|
| 1            | Aguascalientes      | 968       | 1,982       | 17  | Morelos            | 1,056          | 2,121          |
| 2            | Baja California     | 1,249     | 4,737       | 18  | Nayarit            | 1,174          | 1,464          |
| 3            | Baja California Sur | 484       | 1,808       | 19  | Nuevo León         | 5,308          | 1,464          |
| 4            | Campeche            | 1,285     | 623         | 20  | Oaxaca             | 1,978          | 1,955          |
| 5            | Chiapas             | 5,273     | 5,619       | 21  | Puebla             | 4,450          | 7,913          |
| 6            | Chihuahua           | 1,842     | 5,376       | 22  | Querétaro          | 682            | 2,528          |
| 7            | Ciudad de México    | 65,394    | NA          | 23  | Quintana Roo       | 1,640          | 3,303          |
| 8            | Coahuila            | 1,945     | 3,279       | 24  | San Luis Potosí    | 2,390          | 1,873          |
| 9            | Colima              | 617       | 1,081       | 25  | Sinaloa            | 994            | 3,867          |
| 10           | Durango             | 872       | 1,704       | 26  | Sonora             | 1,595          | 4,020          |
| 11           | Estado de México    | 18,094    | 24,238      | 27  | Tabasco            | 3,763          | 3,480          |
| 12           | Guanajuato          | 3,849     | 6,782       | 28  | Tamaulipas         | 4,146          | NA             |
| 13           | Guerrero            | 3,491     | 2,058       | 29  | Tlaxcala           | 1,587          | 1,722          |
| 14           | Hidalgo             | 1,968     | 2,891       | 30  | Veracruz           | 6,061          | 3,459          |
| 15           | Jalisco             | 4,480     | 13,733      | 31  | Yucatán            | 2,891          | 1,273          |
| 16           | Michoacán           | 4,426     | 4,017       | 32  | Zacatecas          | 906            | 1000           |
| <b>Total</b> |                     |           |             |     |                    | <b>156,858</b> | <b>126,743</b> |

Como se puede apreciar en la tabla las policías municipales configuran el estado de fuerza más numeroso del país. No pueden ser simplemente ignoradas o aisladas de la implementación de una estrategia nacional. Además, si la SSPC va a fungir como la instancia coordinadora de la implementación de la ENS y se plantea en serio el fortalecimiento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es necesario que tenga una política clara de desarrollo policial. En el ONC creemos que la continuidad de estos esfuerzos es importante y la base para relanzar el modelo nacional de policía.

### **¿QUÉ HAY QUE ABANDONAR O DEJAR DE REALIZAR?**

Dada la reforma constitucional que adscribe a la Guardia Nacional en la SEDENA, la SSPC ya no podrá realizar “operativos contra delitos de alto impacto” ni estará a cargo de la “recuperación de hidrocarburos”, ni ciberseguridad ni labores de proximidad. En suma, la SSPC pierde toda la capacidad operativa y de incidencia directa en el territorio que le podría dar una Policía Federal o que tuvo con la Guardia Nacional. De ahí que la SSPC tendrá que redefinir su naturaleza institucional. Todo parece indicar que asumirá más funciones de inteligencia y coordinación en materia de prevención del delito.

Para cumplir mejor con estas nuevas labores, también recomendamos deshacerse de un par de actividades que le consumían tiempo y recursos con poca o nada efectividad en las condiciones de inseguridad y violencia.

En primer lugar, en el ONC estimamos que las Ferias de Paz y Desarme Voluntario deben dejar de realizarse por dos grandes motivos. Por un lado, el protagonismo y las decisiones sustantivas recaen en la SEDENA. Esto es normal dado que la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos establece que el Registro Federal de Armas lo llevará la SEDENA en colaboración con la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Aun cuando la es la persona Titular de la SSPC la que expide cada año el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de la Acción Ferias de Paz y Desarme Voluntario<sup>2</sup>, esta dependencia tiene más bien un rol terciario en la implementación de estas actividades.

Por otro lado, tal como se ha documentado ampliamente en América Latina los programas de entrega voluntaria de armas (como estas ferias) no funcionan para disminuir las cifras de homicidios (Cano, Rojido y Borges, 2024). En este sentido, es

<sup>2</sup>El documento completo se puede consultar en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5717976&fecha=26/02/2024#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5717976&fecha=26/02/2024#gsc.tab=0)

más efectivo regular la adquisición y portación de armas que canjear una pistola 9mm por 7 mil pesos. Lo más que podría hacer la SSPC es impulsar una iniciativa presidencial para actualizar la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos para tener alguna intervención en estos procesos regulatorios. Sin embargo, se ve difícil que la SEDENA acepte un cambio en este sentido.

Otro programa que debería eliminarse -pero lo vemos muy complicado por las implicaciones políticas de hacerlo- es “Más Beis, Menos Violencia”. De acuerdo con la SSPC “de 2021 a julio de 2024 se llevaron a cabo 919 prácticas de béisbol con un acumulado de mil 838 horas de entrenamiento, en las que participaron más de 500 jóvenes de Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Sonora y Zacatecas” (SSPC, 2024, p. 142). Esta iniciativa también se implementó en 13 centros de internamiento y en un penal federal con 370. Prácticas, 740 horas de entrenamiento y 6 partidos (SSPC, 2024).

Como se puede apreciar, no hay resultados tangibles, los pocos datos son indicadores de gestión de una actividad más recreativa que de prevención social del delito. Ni siquiera es una actividad regular que se realice todo el año, no está focalizada en los municipios más violentos y la teoría causal entre jugar ocasionalmente este deporte y la disminución de la violencia homicida no es clara. Se trata de un programa diseñado a petición del presidente López Obrador bajo la lógica de que la mejor política de seguridad es la política social. Sin embargo, no hay evidencia alguna que respalde este lema político-electoral.

## ¿QUÉ SE PUEDE INNOVAR?

El principal reto al que se enfrentará el Titular de la SSPC es hacer funcionar una dependencia federal de seguridad sin una fuerza policial convencional. En gran medida, la buena labor que realizó en la Ciudad de México se debió a que contaba con la policía más grande del país. Ahora, desde el gabinete federal de seguridad, su principal activo será la confianza de la presidenta. No es menor, pero se ve complicado que compense la pérdida de capacidades operativas.

La alternativa para sortear esta situación que apreciamos desde el ONC es la reforma administrativa de la dependencia. Algunas medidas requerirán pasar por el congreso, pero otras se pueden resolver al interior de la dependencia. Hasta el momento el secretario anunció que se crearían dos Subsecretarías: una de Inteligencia e Investigación Policial y otra de Prevención del Delito. De esta manera busca un

esquema similar al de la SSC-CDMX. De esta manera podrá tener incidencia directa en dos de los cuatro ejes de la ENS: atención a las causas directas y fortalecimiento de la inteligencia y la investigación.

Ahora bien, las labores de prevención del delito dependerán en gran medida de lo que puedan hacer en el territorio las autoridades locales. Ciertamente, en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) se encuentra el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Así que no queda claro si esta instancia se reubicará o trabajará de manera complementaria. En cualquier caso, intervenir en este asunto desde el ámbito federal implica básicamente diseñar y formular políticas públicas, pero la implementación está fuera del alcance de la SSPC.

La principal fortaleza institucional se encuentra en materia de inteligencia e investigación policial. El secretario conoce muy bien estas funciones y hay evidencia del desarrollo de capacidades policiales en CDMX. No dudamos que hará algo similar a nivel federal. Sin embargo, hay que considerar que la inteligencia y los resultados de las investigaciones son insumos estratégicos para la toma de decisiones. En este sentido, por muy bien que se haga el trabajo persistirá la dependencia operativa de las Fuerzas Armadas. Serán la SEDENA y la SEMAR las que decidan qué hacer con esos productos de inteligencia. El mejor escenario es que predomine la coordinación y el ánimo de colaboración entre las y los integrantes del gabinete de seguridad. Ello requerirá de capacidades de comunicación, persuasión, negociación y construcción de acuerdos.

Además de las actividades que se derivan de la creación de estas dos subsecretarías. En el ONC consideramos que la reestructura organizacional de la SSPC debería ser de mayor calado. Para ello proponemos un par de cambios que podrían ayudar a superar la situación sui generis en la que se ha recibido una Secretaría de Seguridad sin policías operativos.

### ***Creación de una Policía Federal de Caminos***

Una de las labores que más se le ha complicado a la Guardia Nacional es la vigilancia de las carreteras. Con la extinción de la Policía Federal se generó una desatención de las carreteras. La División de Seguridad Regional llevó a cabo 178,592 operativos en carreteras en 2017, mientras que la Guardia Nacional realizó 124,320 en 2023. (Censo Nacional de Seguridad Pública Federal, 2024). Esto representa una disminución del 30%, cuando lo normal habría sido un incremento en esa misma

proporción asumiendo que la Guardia Nacional es tres veces más grande que la extinta Policía Federal.

El patrullaje en general es una tarea que se le ha complicado a la Guardia Nacional. Sus elementos no fueron entrenados para maniobrar vehículos a alta velocidad ni realizar operativos por este medio. Una muestra de ello es el inusualmente elevado número de incidentes viales. De 2020 a 2023 se registraron más de 2,300 siniestros en los que se involucraron patrullas de la Guardia Nacional en carreteras. En promedio ocurrieron 2 choques de vehículos oficiales al día durante este periodo con un costo de 193 millones de pesos en el aseguramiento del parque vehicular (Roldán, 2022).

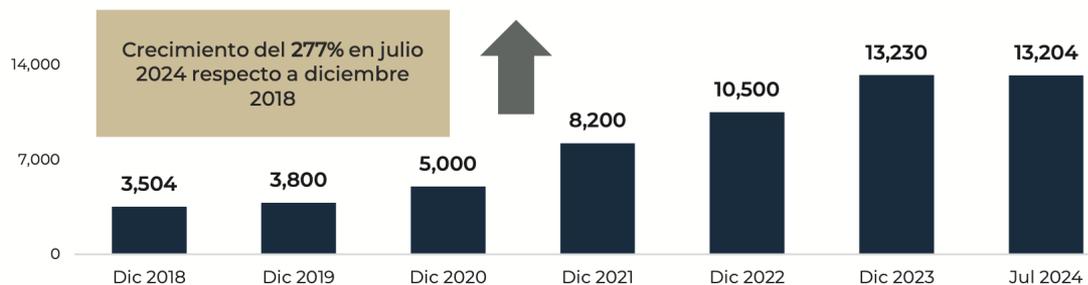
Esta Policía Federal de Caminos (o similar) podría crearse con los poco más de 13 mil elementos de la extinta Policía Federal que ante el traslado de la Guardia Nacional permanecerán adscritos a la SSPC. No es posible saber de qué División provenían, pero lo cierto es que todos tuvieron formación policial básica en las academias y están más familiarizados con estas labores que cualquier militar. La SEDENA y la SEMAR no aportarían elementos, así que sería factible que acepten la conformación de un cuerpo policial de esta naturaleza.

### ***Ampliar el ámbito de actuación y fortalecer al Servicio de Protección Federal***

El Servicio de Protección Federal (SPF) es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la SSPC que se encarga de la protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones de la administración pública federal. También brinda estos servicios a diversas instancias de los Poderes Legislativo y Judicial, así como órganos constitucionalmente autónomos. Además, tiene las facultades de prestar sus servicios a “personas físicas o morales cuando se requiera preservar la seguridad de bienes nacionales, de actividades concesionadas o permitidas por el Estado, u otras que por su condición, relevancia o trascendencia contribuyan al desarrollo nacional” (SSPC, 2024, p. 231).

Este servicio, legado de la Policía Federal, cuenta con poco más de 13 mil elementos, como se puede observar en la gráfica 13.

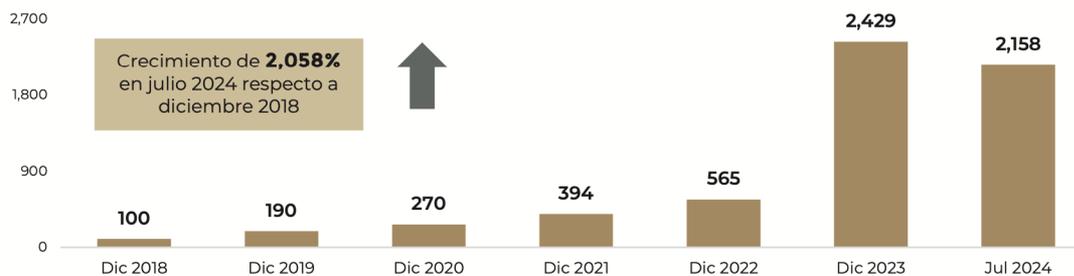
**GRÁFICA 13. INTEGRANTES DESPLEGADOS DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN FEDERAL (DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2018 AL 31 DE JULIO DE 2024)**



Fuente: Sexto Informe de Labores (SSPC, 2024, p. 232)

Este crecimiento se reflejó en un aumento en la cantidad de inmuebles custodiados.

**GRÁFICA 14. INMUEBLES CUSTODIADOS POR EL SERVICIO DE PROTECCIÓN FEDERAL (DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2018 AL 31 DE JULIO DE 2024)**



Fuente: Sexto Informe de Labores (SSPC, 2024, p. 233)

Evidentemente, el crecimiento del SPF en personal y ampliación de inmuebles custodiados se tradujo en un aumento de los ingresos generados por los servicios prestados, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

**GRÁFICA 15. INGRESOS DEPOSITADOS A LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN POR EL SERVICIO DE PROTECCIÓN FEDERAL (EJERCICIOS FISCALES DE 2018 AL 2023 Y DEL 1 DE ENERO AL 31 DE JULIO DE 2024)**



Fuente: Sexto Informe de Labores (SSPC, 2024, p. 235)

Sin embargo, los datos -todos al alza- pueden resultar engañosos a simple vista. Una revisión más rigurosa indica problemas, en el mejor de los casos, de eficiencia administrativa de los recursos. Si calculamos el ingreso generado por elemento del SPF tendremos que en 2018 cada uno generaba 0.28 millones de pesos, mientras que en 2024 eran 0.36 millones per cápita. Una diferencia marginal que no es proporcional con un crecimiento de 2775 en el estado de fuerza.

Se podrá argumentar que no se puede equiparar el estado de fuerza con los servicios prestados. Pero si revisamos estos datos veremos que en 2010 en promedio anual cada inmueble custodiado por el SPF generaba 10.16 millones de pesos, mientras que en 2023 cada inmueble aportaba en promedio 1.97 millones de pesos. Es decir, el SPF ha tenido más trabajo en años recientes y ha cobrado menos por la provisión de esos servicios. De ahí que, al menos, debería realizarse una auditoría y una evaluación de procesos y desempeño al SPF en estos años para optimizar su funcionamiento.

## CONCLUSIONES

El balance de lo realizado la pasada administración desde la SSPC es negativo. Formalmente ahí estaba adscrita la Guardia Nacional y los resultados no son tangibles. Más allá del elevado apoyo ciudadano a esta corporación (77%) -en gran medida por el reconocimiento de que son militares- es la principal “fortaleza”. Sin embargo, al considerar que ya son parte de la SEDENA, en realidad están por debajo de la confianza ciudadana que tiene esa institución.

La Secretaría que recibió Omar García Harfuch está parcialmente desmantelada. Es un ente público raro, pues tiene que desempeñar funciones de seguridad sin policías. De ahí que el principal desafío de la SSPC será hacer labor policial sin fuerza policial. Para ello, hemos propuesto un par de alternativas en este documento que consideramos factibles política y administrativamente. Si la SSPC lograra crear una Policía Federal de Caminos sería una gran señal de desmilitarizar al menos un sector en materia de seguridad. No sería para nada un asunto menor, las carreteras son cada vez más inseguras y se ha documentado en videos virales la colusión de elementos de la Guardia Nacional con grupos delincuenciales.

Por otro lado, la ENS no logró despejar muchas dudas. Habrá que esperar a la expedición del Programa Nacional de Seguridad Pública (2025-2030). En este documento programático más detallado debería quedar más claro cómo será la coordinación de la SSPC con las Fuerzas Armadas, pero también con entidades federativas y municipios. Por lo pronto, nos queda claro que la SSPC requerirá muchos más ajustes que la creación de un par de Subsecretarías: a) Inteligencia e Investigación Policial; y b) prevención del delito.

Se necesitará una reingeniería organizacional más amplia para fortalecer las capacidades institucionales de las áreas que quedaron y las de nueva creación. En este contexto, el traslado de la Guardia Nacional a la SEDENA abre la posibilidad para que 13,812 elementos de formación policial se queden en la SSPC. Esto le podría dar una fuerza operativa mínima. Sin embargo, la gran interrogante sigue siendo ¿cómo dar resultados en un contexto de creciente militarización?

Además, el sexenio inició con asesinatos y ejecuciones de alto perfil con crisis de inseguridad y violencia en estados tan diferentes como Sinaloa y Chiapas. Se ve complicado que se puedan solucionar o mitigar estos conflictos sin la participación y coordinación de autoridades locales. Por ello, la SSPC debería alejarse de dinámicas centralizadoras -como en el sexenio de Peña Nieto- que trataron de imponer mandos únicos policiales en detrimento del desarrollo de las policías municipales. Esta administración federal tiene la oportunidad de hacer del federalismo un instrumento de una verdadera política de seguridad del Estado.

## REFERENCIAS

Cano, I., Rojido, E. y Borges, D. (2024). ¿Qué funciona para reducir homicidios en América Latina y El Caribe? Una revisión sistemática de las evaluaciones de impacto. Laboratorio de Análise Da Violência. Brasil.

INEGI (2024). Censo Nacional de Seguridad Pública Federal. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México.

Roldán, M. (2022). “¿Impericia?: Diario chocan 2 patrullas de la Guardia Nacional en carreteras”, La Silla Rota, 25 de diciembre. Recuperado de: <https://lasillarota.com/nacion/2022/12/25/impericia-diario-chocan-patrullas-de-la-guardia-nacional-en-carreteras-407099.html>

SSPC (2024). Sexto Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. 2023-2024. Gobierno Federal. México.

## INTRODUCCIÓN

En los próximos meses, el Grupo de Acción Financiera Internacional publicará los resultados de la evaluación mutua realizada al Estado mexicano en lo concerniente tanto al cumplimiento técnico de las recomendaciones como a la evaluación de la efectividad global del régimen antilavado. Posiblemente los resultados del reporte destacarán la evolución favorable tras la recalificación del cumplimiento de algunas recomendaciones que el gobierno de México solicitó en años anteriores. Sin embargo, es improbable que estas mejoras hayan impactado en la consecución de los resultados inmediatos que persigue el régimen. Será el gobierno electo de Claudia Sheinbaum el que tenga que valorar los hallazgos de este reporte e impulsar acciones en la materia.

De acuerdo con la Estrategia de Seguridad presentada el pasado 8 de octubre, el lavado de dinero se inscribe tangencialmente en el eje de atención de los delitos de alto impacto como parte del diagnóstico regional del fenómeno de la violencia. A su vez, la estrategia plantea implementar procesos de extinción de dominio en contra de los bienes asegurados pertenecientes a los “objetivos detenidos”. A reserva de que se publique una estrategia más detallada, el ONC considera prioritario presentar un conjunto de acciones para consolidar el régimen antilavado de dinero en México.

### *Capítulo 5.*

# ACCIONES PARA CONSOLIDAR UN RÉGIMEN ANTI LAVADO EFICAZ

El contenido de este texto está estructurado en tres subsecciones. La primera se enfoca en acciones encaminadas a reforzar el entramado institucional partiendo desde el ámbito normativo, la procuración de justicia, hasta las colaboraciones binacionales entre México y Estados Unidos. Posteriormente, el texto señala qué acciones y políticas deben abandonarse por su falta de efectividad acorde con la evidencia. Por último, se emiten una serie de recomendaciones que podrían apoyar a la maduración del régimen antilavado mexicano.

## ¿QUÉ ACCIONES SE NECESITAN REFORZAR EN MATERIA ANTILAVADO?

### *Marco normativo*

Una de las deudas pendientes del Congreso de la Unión es la falta de progreso en el ámbito normativo de las regulaciones del sistema antilavado. Recordemos que la pieza normativa más importante es la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 2012 durante la administración de Felipe Calderón. Esta ley ha sido reformada únicamente en dos ocasiones, en 2018 y en 2021. Sin embargo, las modificaciones más recientes no abordaron cuestiones torales del funcionamiento del régimen antilavado ya que estas se limitaron a cambios nominativos de las áreas de la Fiscalía General de la República (FGR).

En estudios previos, el ONC (2020) dio seguimiento a las iniciativas de reforma propuestas por el Senado de la LFPIORPI. Pese a que se esperaba que esta propuesta, fuera aprobada, esta nunca progresó incluso tras un intenso, pero fallido cabildeo de Santiago Nieto, ex titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). La iniciativa contenía modificaciones sustantivas en torno a diversos temas tales como: financiamiento al terrorismo, Personas Políticamente Expuestas (PEP), enfoque basado en riesgo (EBR), beneficiario final, operaciones sospechosas, otras medidas como capacitaciones, sistemas automatizados, auditorías externas e internas, ajuste de definiciones, leyes supletorias y facultades, autonomía técnica y de gestión de la UIF, definición de unidades específicas como instancias de seguridad nacional, actualización de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), actividades vulnerables mediante fideicomisos, fideicomisos para corredores públicos, servidores públicos con fe pública, acumulación de operaciones, responsable encargado del cumplimiento, ampliación de plazo, otros bienes fungibles, intercambio de información, actividad proactiva de las autoridades competentes, sanciones administrativas,

medidas precautorias, nuevos delitos penales para el combate de LD/FT, responsabilidad penal en el ejercicio de sus funciones y la figura de testaferros.

Cabe destacar que en la propuesta en comento, se incluía dotar a la UIF con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones así como designarla como instancia de seguridad nacional para efectos legales y administrativos. En este sentido, ha sido notoria la presencia pública de esta institución ante los medios de comunicación la cual destaca por ser un comportamiento inusual respecto al que exhiben unidades de otros países así como el de instancias de seguridad nacional las cuales tradicionalmente se caracterizan por un ejercicio mucho más discreto de sus funciones. Es llamativo que la iniciativa propuso otorgarle mayor margen de operación y de un tratamiento más favorecedor en términos de sus obligaciones mientras que en los hechos, esta unidad ha divulgado datos personales de periodistas y activistas sin justificación alguna. Por ende, cualquier reforma en este sentido debe valorarse adecuadamente.

Se esperaría que la nueva administración retome algunos elementos de la propuesta, pero en particular, el ONC considera que las prioridades normativas son la regulación de actividades y profesiones no financieras designadas, una revisión de las atribuciones de la UIF así como la creación y operación de registros de beneficiarios finales. Este último tema es de gran relevancia en Estados Unidos, nuestro principal socio comercial.

Otras reformas pendientes al Código Nacional de Procedimientos Penales se refieren a la falta de regulación de técnicas de investigación especial como las entregas vigiladas o controladas así como la falta de plazos específicos de respuesta solicitudes de cateo, inmovilización y aseguramiento de bienes. Por último, una adecuación normativa favorable fue la emisión del reglamento interno de la Agencia Nacional de Aduanas de México (ANAM) en la cual ya se le permite a los funcionarios aduanales solicitar más información del transportado con respecto al origen de las divisas y/o de los instrumentos negociables al portador cuando la autoridad descubre falsedad o falta de la declaración de acuerdo con nuestra interpretación del Art. 25, Fracción XX del Reglamento Interior de la ANAM.

### ***Parálisis de la procuración e impartición de justicia***

Una de las falencias más importantes del régimen antilavado en México es su incapacidad de investigar y procesar el lavado de activos y de decomisar los productos del delito. En el Reporte de Evaluación Mutua de 2018, el GAFI señalaba que la tasa de condenas es “extremadamente baja” y que la calidad de las investigaciones es

deficiente. A su vez, en raras ocasiones se decomisan los productos del delito lo que fragiliza la procuración e impartición de justicia.

La disminución presupuestal es una de las causas por las cuales el aparato de procuración de justicia ha sido incapaz de perseguir eficazmente el lavado de dinero. De acuerdo con análisis previos del ONC (2020) la trayectoria del presupuesto ejercido por las unidades especializadas en litigio y análisis financiero adscritas a la entonces Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República) divergió del presupuesto asignado a la UIF adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho reporte daba cuenta que de cada 10 pesos ejercidos, 6 le correspondía a la UIF y los restantes 4 a la FGR.

Asimismo, durante la actual gestión del fiscal Alejandro Gertz se determinó que la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros fungiera como la Unidad Especializada en Análisis Financiero referida en el artículo 7 de la LFPIORPI de acuerdo con el Acuerdo A/001/2020. Este cambio organizacional redujo la cantidad de unidades con algún tipo de especialización en la materia sin que exista claridad sobre los motivos más allá de una lógica de simplificación administrativa.

El presupuesto asignado tanto a la unidad administrativa encargada de recibir y acopiar toda la información como a las unidades de litigio y análisis deben ir en sintonía. Si se le asignan más recursos a la UIF, esta institución posiblemente será capaz de recopilar y formular más querellas y denuncias o bien, unas de mayor calidad ante la FGR. Pero, si las unidades de litigio que reciben estas denuncias y querellas carecen de recursos para profundizar en las investigaciones y diligencias ministeriales y periciales, la probabilidad de que una investigación alcance un desenlace judicial socialmente deseable disminuye. En este sentido, el ONC considera que este diferencial presupuestal debe subsanarse para que existan bases suficientes para que la procuración de justicia y la inteligencia financiera operen en armonía.

La estadística judicial muestra claramente cómo las investigaciones por delitos de operaciones con recursos de procedencia distan de ser las que se esperarían de un país con un nivel de riesgos de lavado de dinero como México. La evidencia de las ediciones de 2022 y 2023 del Censo de Procuración de Justicia Federal muestran que entre 2021 y 2022 hubo 1291 delitos ORPI registrados en carpetas de investigación. El Censo de Impartición de Justicia Federal 2023 y 2022, por su parte, señala que los delitos ORPI registrados en las causas penales ingresadas a los órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal ascendieron a 387. Esto representa apenas el 30% de los delitos registrados en las carpetas de investigación del mismo periodo, es decir, que el 70% ya no alcanzó etapas procesales más avanzadas.

Posteriormente, los delitos ORPI registrados en las causas penales concluidas resultan todavía menores ya que suman 273. De estos, solo se conoce que del sistema de justicia penal se obtuvieron 3 sentencias definitivas condenatorias en procedimiento abreviado y un acuerdo reparatorio cumplido entre 2021 y 2022. Es notorio que se desconozca el tipo de conclusión del grueso de las causas penales concluidas por estos delitos, pero es aún más llamativo que solo haya un 0.3% de éxito judicial. Esta revisión somera de la estadística judicial arroja un escenario que confirma y actualiza la conclusión a la que llegó el GAFI en 2018. Para el ONC resulta crucial el que se atienda la parálisis del aparato judicial desde la base, es decir, no bastará con la reforma al poder judicial planteada por el gobierno saliente.

### ***Cooperación con EEUU***

Uno de los elementos que favorecen el éxito en la lucha contra el lavado de dinero es la cooperación internacional. Al ser el lavado de dinero un delito que ocurre en varias jurisdicciones según su etapa, las instituciones financieras, de seguridad y de justicia de un país deben actuar de manera coordinada con las de otro u otros países tanto para prevenir como para perseguir penalmente esta conducta.

La cooperación puede encauzarse mediante diferentes canales y bajo contextos geopolíticos específicos. De esta manera, pueden existir mecanismos robustos de cooperación que trascienden el intercambio de información y que se materializan en grupos binacionales o regionales con metas específicas. Estos grupos se caracterizan por atender problemáticas compartidas relevantes en cada jurisdicción. Un ejemplo sería el tráfico internacional de estupefacientes y esquemas internacionales de corrupción.

En este sentido, el tráfico de fentanilo fue un tema controversial en la agenda binacional de México y Estados Unidos durante la administración del presidente Trump y el presidente Biden. Aunque existieron esfuerzos de cooperación para intervenir en la operación de grupos como el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación, responsables de mantener las principales cadenas de suministro hacia Estados Unidos de esta droga, estos flujos se mantienen vigentes a través de múltiples técnicas de trasiego que van desde cruces fronterizos terrestres por parte de ciudadanos estadounidenses, uso de túneles y drones hasta la venta de medicamentos contaminados con fentanilo en farmacias ubicadas en ciudades mexicanas (Felbab-Brown, 2020).

El tráfico de efectivo hacia México así como la operación de organizaciones especializadas en lavar dinero de origen chino siguen siendo dos prioridades desatendidas en

ambos lados de la frontera. Dichos esquemas de lavado de dinero facilitan el tráfico de drogas y potencian las capacidades financieras y económicas de los carteles. La única propuesta enunciada por la presidenta electa de México, Claudia Sheinbaum, en materia antilavado versa en torno a la creación de grupos binacionales. Dicha propuesta tendría que atender tanto el tráfico de efectivo en los cruces fronterizos como en la ejecución de labores de inteligencia dirigidas a la identificación y desmantelamiento de estructuras criminales dedicadas al lavado de dinero así como de quienes se benefician de esta actividad.

Desde la perspectiva del ONC, sería mucho más provechoso crear grupos de trabajo entre México, Estados Unidos, Canadá y China para implementar acciones de mayor alcance que detengan los esquemas de lavado de dinero que facilitan el tráfico de fentanilo. El contexto geopolítico es, sin embargo, el primer obstáculo a vencer para crear un grupo de esta naturaleza.

De igual manera, en noviembre será electo el nuevo presidente de los Estados Unidos de Norteamérica. Dependiendo de quien resulte electo, será la tónica de la relación bilateral durante los siguientes 4 años. Si Donald Trump gana los comicios, los esfuerzos binacionales serían más rápidos que si resultara electa Kamala Harris. Incluso, bajo el primer escenario, la colaboración podría no ser factible. Asimismo, es necesario que independientemente del resultado electoral, se alcancen resultados para otro tipo de problemáticas compartidas que no sean políticamente sensibles como el tráfico de drogas. Tal sería el caso de la trata de personas, los delitos ambientales, el tráfico de fauna y flora protegida, la tala y pesca ilegal, entre otros.

¿Qué acciones se deben abandonar?

## **INNOVACIONES A LA MEXICANA: LAS UIPE Y LA GUARDIA FINANCIERA**

Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador se impulsaron un par de acciones aparentemente innovadoras frente al lavado de dinero. Ambas versaron sobre la creación de instituciones complementarias al régimen antilavado. Las primeras son las unidades de inteligencia patrimonial y económica, coloquialmente conocida como UIPE por su abreviatura y la segunda es la Guardia Financiera adscrita a la Guardia Nacional.

Las UIPE no son una innovación de este sexenio. Su primer antecedente data de 2007, pero no fue hasta 2011 que se materializó en un acuerdo del Consejo Nacional

de Seguridad Pública. De 2011 a 2018, la creación de estas unidades adscritas a los gobiernos estatales está poco documentada. A raíz de la publicación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del actual gobierno, se impulsó su consolidación bajo la coordinación de la Unidad de Inteligencia Financiera, específicamente durante la gestión de Santiago Nieto fue cuando más se trabajó en esta política.

El ONC publicó en 2023 un informe en el que analizó el desempeño de estas unidades así como a la política pública impulsada por el gobierno federal. En dicho informe, se identificaron errores severos que abarcan desde su diseño, la implementación del modelo y su evaluación. El diseño de la política careció de un diagnóstico preciso que justificara porque era necesario crear 32 unidades adscritas, sin una lógica clara, a las fiscalías estatales, a las secretarías de seguridad o a las secretarías de finanzas. El diagnóstico prescindió, a su vez, de una teoría de cambio mínima.

En cuanto a la implementación, el ONC se dio a la tarea de obtener información estadística del funcionamiento de estas unidades. Resultó complicado recopilar métricas homologadas sobre su personal, equipamiento y procesos. Por último, no existían indicadores de resultados que permitieran evaluar la política, tan solo había algunos indicadores de gestión poco útiles que solo servían para saber si las UIPE existían y operaban bajo un marco jurídico.

El reporte en comentario concluyó que “el Estado no debe perseverar en el fortalecimiento y creación de las UIPE [...] Persistir en la idea de contar con una red de 32 UIPE es como pretender que las policías estatales también se encarguen de prevenir e investigar delitos federales. Es duplicar funciones y una de las partes no está preparada para estas labores. Hasta el momento ha sido más costoso intentar establecer esta red. No se percibe ningún cambio político, social o institucional que acelere el proceso o que ayude a remediar los obstáculos que suponen las adscripciones de las unidades a diferentes dependencias.”

A raíz de la publicación del informe, Vélez (2024) documentó acontecimientos en torno a las UIPE tales como la conformación del “Comité Nacional de Unidades de Inteligencia Antilavado de Dinero (CONAUIALD) ante la ausencia de liderazgo por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera del gobierno federal.” Señala que “dicho comité ha pugnado por trabajar de manera más coordinada e incluso aliarse con asociaciones empresariales, es decir, comenzar a funcionar más como una red de unidades y no como organizaciones aisladas.” Sin embargo, a la fecha existe poca información sobre sus alcances, metas y funcionamiento. Únicamente, se dispone de información básica y algunas fotografías en un sitio web aparentemente no autorizado<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> CONAUIALD

Por su parte, la Guardia Financiera fue otra de las aparentes innovaciones del gobierno federal. Tal como documentó el ONC a inicios del actual sexenio, el antecedente directo de esta institución era una unidad antilavado adscrita a la División Antidrogas de la extinta Policía Federal encargada de asistir al Ministerio Público de la Federación en la investigación de casos de lavado de dinero vinculados con delincuencia organizada.

El ONC realizó un seguimiento puntual de la creación e implementación de la Guardia Financiera hasta el Segundo informe de labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el que identificó la falta de avances significativos. Un año después, el tercer informe de labores 2020-2021 refrendó la falta de resultados al señalar que “El proyecto de creación de la Guardia Financiera se encuentra en proceso de desarrollo y revisión con respecto a su composición organizacional en materia de estructura y perfiles de puesto”. Solo se menciona la capacitación virtual a 105 de los integrantes de la Dirección General Antidrogas.

Posteriormente, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana reportó que la Guardia Financiera “realizó trabajos en coordinación” con la UIF y con la UEIOPIFAM de la FGR para bloquear la friolera de 186 cuentas bancarias. Resulta notorio que la atribución de bloquear cuentas no le corresponde a la Guardia Financiera. El informe tampoco especifica cuál fue el peso específico de sus acciones en la consecución de este importante logro. Menciona al igual que otros años a cuántos funcionarios se capacitó en temas de operaciones con recursos de procedencia ilícita y esboza que esta capacitación tiene miras a obtener la certificación de la UIF en la materia sin mencionar si alguno de los elementos de la Guardia cuenta con esta acreditación.

El quinto informe de labores de la SSPC detalla que la Guardia Financiera atendió “30 mandamientos ministeriales y dos judiciales por delitos fiscales; además, generaron 37 redes técnicas de vínculos (utilizadas para iniciar líneas de investigación) y 83 informes policiales de investigación.” Las primeras acciones son equivalentes a las actuaciones de la unidad antilavado de la extinta PF la cual solo auxiliaba al ministerio público de la Federación. Sin embargo, resulta llamativo que una unidad antilavado de corte policial participe en mandamientos vinculados con conductas ajenas a su ámbito de especialidad como es el caso de los delitos fiscales. La escasa evidencia sobre el funcionamiento y desempeño de la Guardia Financiera no parece justificar su existencia dentro del entramado institucional antilavado.

### ***El uso intensivo de la Lista de Personas Bloqueadas***

Una de las acciones más publicitadas durante el sexenio fue el bloqueo de cuentas o congelamiento de estas en territorio nacional por parte de la UIF. Esta facultad “es formalmente conocida como la incorporación de personas físicas y morales a la Lista de Personas Bloqueadas (LPB) [...] y está sustentada en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y en el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).” Además de ser una atribución de la autoridad, el uso de la LPB se convirtió en un objetivo de política durante este sexenio plasmado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Su uso ha sido calificado como controversial por diversos analistas ya que advierten que si estas órdenes no se ejecutan cuidadosamente, pueden fácilmente llegar a desbloquearse mediante las garantías de audiencia o vía juicios de amparo o bien, ante situaciones específicas pueden vulnerar las libertades civiles de las personas al cometerse abusos en su ejecución. Las autoridades internacionales como el GAFI mantienen una posición ambigua en torno a esta medida. Por ejemplo, advirtieron desde 2018 que “la LPB está diseñada para ser una medida temporal (y complementaria a los decomisos) que evite el flujo de capitales y brinde tiempo suficiente para la aplicación de medidas cautelares por parte de la PGR”. Pero, también reconocen que el ejercicio de esta facultad es bueno en sí mismo.

A la fecha, no se identificó alguna métrica que pudiera vincular la política con el actuar de la FGR en esta materia. Es decir, no sabemos cuántas de las personas incluidas o terceros relacionados en la LPB se encuentran en alguna carpeta de investigación y en caso afirmativo, cuáles han alcanzado etapas más avanzadas del proceso penal. Otra métrica valiosa para evaluar la efectividad de esta medida es saber si las personas cuyas cuentas fueron desbloqueadas y fueron investigadas por la FGR, se determinó no ejercer acción penal en contra suya.

En investigaciones previas del ONC (2021) se analizaron los riesgos del uso extendido de la LPB como instrumento de política, ya que durante el primer trienio de gobierno se identificó un porcentaje significativo de desbloqueos. Algunos de estos riesgos se asocian a la ineffectividad de la medida cuando esta no se acompaña de procesos judiciales limpios. Una vez agotada la medida, es improbable que el patrón transaccional de la persona o algún tercero relacionado quede inalterado y sirva para realizar diligencias ministeriales y periciales valiosas. Otro riesgo es el deterioro reputacional de la unidad y del incremento del gasto corriente si se aplica de manera injustificada.

La evidencia estadística recuperada del último informe de la UIF (julio de 2024) muestra que de 2014 a 2024 se han bloqueado 82 049 cuentas de las cuales el 54.7% permanecen bloqueadas. En términos monetarios, se han bloqueado 44.8 mil millones de pesos (mdp) de los cuales únicamente permanecen en ese estatus el 8.7%. Como se infiere, la efectividad de esta medida es dudosa, ya que las personas listadas obtuvieron el desbloqueo de las cuentas mediante juicios de amparo y garantía de audiencia. En otras palabras, de cada 100 pesos que se bloquearon, 91 pesos fueron posteriormente desbloqueados.

Es probable que derivado de la aprobación e implementación de la reforma judicial, se revierta la tendencia de desbloqueos ya sea por posibles cambios en los criterios de la SCJN en esta materia o bien, por los cambios en los jueces y magistrados quienes serán electos en 2025. Será de particular interés observar lo que sucede con esta medida en los años venideros. En cualquier escenario, el ONC considera que la LPB debería utilizarse de manera más juiciosa y en sintonía con investigaciones penales más robustas.

Además, el ONC valora que el perfil de la UIF debería ser uno mucho más cuidado en términos de su presencia pública. Durante el sexenio anterior, ambos titulares estuvieron presentes en medios de comunicación otorgando entrevistas o realizando declaraciones sobre las labores de la unidad, e incluso, uno de estos titulares divulgó datos financieros de personas. Dicho comportamiento resulta inusual para una institución de seguridad nacional que debería tener un perfil mucho más discreto.

## ¿QUÉ OTRAS ACCIONES SE PUEDEN IMPLEMENTAR?

### Rendición de cuentas y transparencia

Aunque son encomiables los avances del régimen antilavado en México obtenidos durante los últimos años, existen otras mediciones que muestran el largo camino que falta por recorrer para que sea un país menos riesgoso para el lavado de dinero. Una de estas mediciones fue recuperada por el ONC (2023) y es el Índice de Riesgos del Instituto de Gobernanza de Basilea el cual se construye a partir de una batería de 18 indicadores<sup>4</sup> y que califica a cada país en una escala de 0 a 10. Entre mayor sea el valor del indicador, mayor es el riesgo de lavado de dinero.

<sup>4</sup>A diferencia de los diagnósticos basados únicamente en los reportes de evaluación del GAFI por cada país, el índice de riesgos en comento considera otras variables provenientes de otras fuentes y dominios tales como: Deficiencias en el régimen ALD/CFT, corrupción y sobornos, transparencia financiera y estándares deficientes, transparencia pública y rendición de cuentas débiles, derechos políticos y estado de derecho

A diferencia de otras métricas, esta considera otras variables provenientes de otras fuentes y dominios tales como: deficiencias en el régimen ALD/CFT, corrupción y sobornos, transparencia financiera y estándares deficientes, transparencia pública y rendición de cuentas débiles, derechos políticos y estado de derecho. De acuerdo con los resultados del informe, se identificó que: “en 2022, México se ubicó en el lugar 60 de entre 128 jurisdicciones según el ranking de riesgos de lavado de dinero elaborado por el Instituto de Gobernanza de Basilea [...] Respecto al puntaje de Estados Unidos, el de México se ha rezagado en años recientes. La trayectoria del índice de riesgos para México entre 2012 y 2022 muestra una tendencia favorable entre 2012 y 2017. Sin embargo, a partir de 2018, el puntaje ha oscilado entre 5.1 y 5.2 lo que demuestra un estancamiento del índice.” México se mantuvo con un puntaje similar en 2023.

Uno de los mecanismos para mejorar la efectividad de las acciones y hacer de México un país menos riesgoso para lavar activos es apuntalar la transparencia y la rendición de cuentas. Es un hecho que la arquitectura institucional que sustenta el régimen antilavado tiene un grado nada desdeñable de complejidad. En este participan autoridades públicas federales de diversa naturaleza que abarcan desde integrantes del sistema de justicia como la Fiscalía General de la República, agencias de regulación y supervisión como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores así como otras homólogas del ramo financiero, autoridades fiscales como el Servicio de Administración Tributaria, autoridades de seguridad pública, entre otras.

Cada una de estas tiene responsabilidades legales y ejercen recursos públicos por lo que están sujetas, por obvias razones, a rendir cuentas y transparentar su quehacer bajo los esquemas previstos en la ley. Sin embargo, en la práctica no existe un ejercicio conjunto de transparencia y rendición de cuentas de todas las instituciones encargadas de prevenir y perseguir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. En este sentido, resulta imposible monitorear y evaluar la política antilavado de manera periódica tal como ocurre con otra clase de políticas como aquellas encaminadas a reducir la pobreza, el fomento industrial o incluso, la recaudación fiscal.

A la fecha, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas resultan precarios. La publicación de informes de gobierno constituye uno de los pocos esfuerzos y estos distan de proveer información clara sobre el funcionamiento e impacto de las acciones antilavado.

El ONC considera que impulsar acciones de transparencia y rendición de cuentas focalizadas tendría grandes beneficios entre los que destaca: una mayor relevancia

en la agenda de política, posibilidades de colaboración con el sector privado y el tercer sector así como mayor legitimidad de sus actores. Algunas propuestas en este sentido son las siguientes:

- Creación de comisiones de prevención antilavado de dinero en el Congreso de la Unión
- Comparecencias regulares de funcionarios públicos de alto rango del ramo
- Publicación de informes conjuntos de las instituciones que participan en el régimen ALD/CFT
- Realización de auditorías especiales enfocadas en el sistema antilavado

Por último, resultan necesarias acciones que sancionen las conductas de funcionarios públicos que han abusado de sus atribuciones. Tal es el caso del titular de la UIF entre 2021 y 2024 quien en diversas ocasiones divulgó indebidamente información y datos personales en conferencias de prensa de periodistas, consejeros, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Dichas acciones se alejan del estándar que rige el actuar del personal de una UIF acorde con los principios a los que se comprometió el gobierno mexicano al adherirse al Grupo Egmont<sup>5</sup> (2023). En este sentido, sería prudente discutir los procesos de designaciones de funcionarios de alto rango en esta materia para que estos cumplieran con un perfil técnico más sólido.

### ***Facultades antilavado a instituciones de carácter administrativo***

Otra de las posibles intervenciones que pueden aumentar la efectividad del régimen antilavado mexicano es aprovechar la instituciones y agencias federales especializadas en materia ambiental, anticorrupción, laboral y de comercio exterior a través de facultades de prevención de lavado de dinero o bien, mediante la integración de grupos de trabajo interinstitucionales con otras autoridades bajo un esquema claro de coordinación.

<sup>5</sup>El código establece que: “La UIF debe contar con recursos financieros, humanos y técnicos adecuados para de manera que asegure su autonomía e independencia y le permita llevar a cabo sus mandato de manera efectiva. Los países deberían contar con procesos para garantizar que el personal de la UIF mantiene altos estándares profesionales, incluyendo estándares relacionados con confidencialidad, y debe ser de alta integridad y estar adecuadamente capacitado.” Además, señala que: “La UIF debería poder obtener y desplegar los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones de forma individual o rutinaria, libres de cualquier influencia política, gubernamental o indebida.

El punto de partida es reconocer que existen delitos complejos o de nicho que solo conocen a detalle algunas de las autoridades. Por ejemplo, el tráfico ilegal de fauna y flora, de patrimonio histórico y cultural, de ganado, de recursos maderables, de minería, la pesca ilegal, el contrabando técnico, la trata de personas, entre otros delitos que tienen particularidades que ameritan un entendimiento de las motivaciones, alcances y actores involucrados en estas.

Difícilmente, las autoridades de seguridad, justicia y de inteligencia financiera podrán por sí mismas entender el funcionamiento regular de ciertos sectores económicos o entender los ciclos productivos y estructuras financieras así como los mecanismos de transferencia mediante activos de alto valor económico. Este conocimiento, a menudo, sería más probable encontrar o desarrollarlo en el personal que conoce dichas actividades y está adscrito, por ejemplo, a las agencias anticorrupción, de protección ambiental, de aduanas y comercio exterior e incluso en agencias de inspección agrícola, ganadera, minera, forestal, o pesquera.

Bajo esta perspectiva, también es improbable que las instituciones de regulación y supervisión generen guías de banderas rojas o indicadores de comportamiento útiles para prevenir las operaciones con recursos de procedencia ilícita en sectores como los señalados. Dichas guías resultan necesarias para guiar los esfuerzos preventivos de las instituciones financieras.

Por ejemplo, el GAFI (2021) reconoce que uno de los ámbitos en los que se necesita una coordinación más efectiva y urgente es el ambiental. Ante casos de delitos serios que se vinculen con esquemas de lavado de activos, las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, es decir, agencias de seguridad y de procuración de justicia, deberían trabajar con autoridades de protección ambiental. En este contexto, el ONC considera que autoridades como la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) deberían contribuir a esta misión. Existen múltiples alternativas para llevarlo a cabo. Una de estas podría ser la creación de una unidad de análisis financiero encargada de elaborar una evaluación de riesgos ambientales como primera actividad.

Otras de las autoridades con un papel relevante, pero poco analizado, son las aduanas. Tal como revelan las investigaciones de Global Financial Integrity (2023), México es uno de los países que reportan más irregularidades comerciales en términos del valor de sus exportaciones e importaciones. En el pasado, áreas como la Administración General de Auditoría al Comercio Exterior (AGACE) fueron premiadas por investigaciones de lavado de dinero mediante el comercio (añadir cita) por lo que existen bases para promover una política más activa en esta materia.

Por último, otras instituciones que posiblemente podrían tener alguna función de prevención de lavado de dinero son las siguientes: agencias anticorrupción, unidades de comercio exterior, áreas de fiscalización de las autoridades electorales, entre otras. La esencia de esta recomendación radica en aprovechar las capacidades estatales en áreas específicas que contribuyan a prevenir el lavado de dinero de manera más efectiva. Esta es una alternativa a la construcción de las unidades a nivel subnacional mencionadas en la sección anterior.

### Cooperación con otros países

La cooperación internacional es una de las piedras angulares del régimen antilavado. Al ser el lavado de activos un delito que ocurre con frecuencia en múltiples jurisdicciones, prevenir y combatir este ilícito supone la participación de autoridades de diversos gobiernos para lograr objetivos de política tales como compartir información, armonizar el marco jurídico, recuperar activos, investigar casos puntuales, entre otros.

La concepción del régimen antilavado fue diseñada desde los organismos internacionales como el GAFI el cual redacta, actualiza y supervisa la implementación de las 40 recomendaciones en la materia. A su vez, realiza evaluaciones mutuas y entre pares que contribuyen a la mejora de cada país. Pero, también la cooperación internacional se gesta en otros ámbitos como el Grupo Egmont el cual constituye una alianza de unidades de inteligencia financiera. Las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial e Interpol también juegan algún rol en esta materia, pero de corte secundario.

Otro ámbito de la cooperación internacional se da en el contexto de las relaciones bilaterales entre países en materia penal para brindar asistencia legal mutua, facilitar el intercambio de información o bien acelerar procesos de extradición. En este sentido, consideramos que el gobierno de México podría aprovechar más la relación que tiene con otros países. Aunque tradicionalmente México ha centrado sus esfuerzos de cooperación con nuestro vecino del Norte, existen posibilidades con países de Europa, Centroamérica, Sudamérica, el Caribe e incluso Asia en áreas como las siguientes:

- Análisis operacional y estratégico del lavado de dinero a través del comercio
- Recuperación de activos

- Delitos ambientales como minería, tala y pesca ilegal, así como tráfico de fauna y flora
- Creación e implementación de registros de beneficiarios finales

Las áreas previamente identificadas son necesarias para que el régimen antilavado mexicano sea más efectivo. Al no ser temas políticamente sensibles y de un alto grado técnico, es factible que esta cooperación esté relativamente exenta de las tensiones geopolíticas. Por tanto, el ONC recomienda emprender alguna de estas acciones.

## REFERENCIAS

ACUERDO /001/2020, por el que se abroga el diverso A/078/13, por el que se establece la organización y funcionamiento de la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República, y se dispone la unidad administrativa que fungirá como la Unidad Especializada en Análisis Financiero

Basel Institute on Governance (2023). BASEL AML INDEX. Evaluando los riesgos de lavado de activos en todo el mundo. [index.baselgovernance.org](https://index.baselgovernance.org)

Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF) 2023

Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal (CNIJF) 2022

Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal (CNPJF) 2023

Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal (CNPJF) 2022

CONAUIALD (2024). Comité Nacional de Unidades de Inteligencia Antilavado de Dinero. <https://www.conauiald.com/index.html>

Egmont Group (2023), Egmont Group of Financial Intelligence Units, Egmont Group, Ottawa, Canada: <https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/09/Egmont-Group-Charter-Revised-July-2023-Abu-Dhabi-UAE.pdf>

FATF y GAFILAT (2018), Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo - México, Informe de Evaluación Mutua, FATF, París [www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-mexico-2018.html)

FATF (2021), Money Laundering from Environmental Crimes, FATF, París, Francia, <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/money-laundering-environmentalcrime.html>

Felbab-Brown, V. (2020). Fending off fentanyl and hunting down heroin: Controlling opioid supply from Mexico. *The Opioid Crisis in America*. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/07/9\\_Felbab-Brown\\_Mexico\\_final.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/07/9_Felbab-Brown_Mexico_final.pdf)

Observatorio Nacional Ciudadano (ONC). (2023). Evaluación de las acciones contra el lavado de dinero en los estados. [https://onc.org.mx/public/onc\\_site/uploads/reportes/UIPE-estudio.pdf](https://onc.org.mx/public/onc_site/uploads/reportes/UIPE-estudio.pdf)

Observatorio Nacional Ciudadano (ONC). (2021). Tres años sin gobernabilidad, resultados ni rumbo fijo en seguridad. [https://onc.org.mx/public/onc\\_site/uploads/3años.pdf](https://onc.org.mx/public/onc_site/uploads/3años.pdf)

Observatorio Nacional Ciudadano (ONC). (2020). La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas. [https://onc.org.mx/public/onc\\_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf](https://onc.org.mx/public/onc_site/uploads/ENSP2018-2024.pdf)

Observatorio Nacional Ciudadano (ONC). (2019). Cimientos de las políticas de seguridad: Primeros pasos y tareas pendientes. [https://onc.org.mx/public/onc\\_site/uploads/cimientosdelaspoliticadeseuridad.pdf](https://onc.org.mx/public/onc_site/uploads/cimientosdelaspoliticadeseuridad.pdf)

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) (2020). Segundo informe de labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. <https://www.gob.mx/sspc/documentos/segundo-informe-de-labores-sspc>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) (2021). Tercer informe de labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. <https://www.gob.mx/sspc/documentos/tercer-informe-de-labores-283452>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) (2022). Cuarto informe de labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. <https://www.gob.mx/sspc/documentos/cuarto-informe-de-labores-2022-335362>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) (2023). Quinto informe de labores de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. <https://www.gob.mx/sspc/documentos/quinto-informe-de-labores-356153>

Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). (2024). Informe septiembre 2024. <https://www.gob.mx/uif/documentos/informe-diciembre-2023>

Vélez, M. (20 de mayo de 2024). Cheque en blanco. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-nacional-ciudadano/cheque-en-blanco/>

## INTRODUCCIÓN

En este ensayo se realizará el análisis del desempeño y propuestas para mejorar el desempeño de dos instituciones que la pasada administración federal generaron polémica sobre la autonomía con la que deberían funcionar. Se trata, sin embargo, de dos organizaciones clave para la atención efectiva de problemas de violencia, victimización y procuración de justicia. Hasta el momento, parece ser que han sido más bien parte del problema, que de la solución.

De ahí que un asunto ineludible en ambos casos sea la permanencia o cambio de los altos funcionarios de cada dependencia federal. La crisis ha llegado al extremo de que no parece haber manera de mejorar el desempeño sustituyendo a esas personas. En la primera parte de este capítulo se abordará el caso de la FGR, poniendo énfasis en lo realizado durante la pasada administración, describiendo cómo se entregó la dependencia y realizando algunas recomendaciones para mejorar el desempeño. En un segundo momento se estudia el caso de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas siguiendo la misma estructura.

## *Capítulo 6.*

# ¿QUÉ HACER CON LA FGR Y LA CEAV?

## LA POLÉMICA FGR

En años recientes la FGR ha sido objeto de diversas reformas administrativas orientadas a mejorar su desempeño a partir de su carácter constitucionalmente autónomo. El 14 de diciembre de 2018 que se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República que tiene como fin institucional, la investigación de delitos y esclarecimiento de hechos, así como procurar la justicia, y fortalecer al Estado mexicano en combatir y disminuir la inseguridad, estipulado en el artículo 2 de la Ley Orgánica antes citada.

Este cambio que se dio en la competencia federal para poder separar a la Institución encargada de la Procuración de Justicia Federal (FGR), del Poder Ejecutivo, con el objetivo de reducir la impunidad y fortalecer un Estado de derecho. Se consolidó esta transición el 10 de febrero de 2014 y 29 de enero de 2016, al publicarse en el D.O.F el decreto en el que se reformó, adicionó y derogaron artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, reforma política de la Ciudad de México, el artículo 102 Constitucional, en su apartado A; en el que se estableció que el Agente del Ministerio Público de la Federación se organizaría en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Y a través del decreto publicado en el D.O.F. el 20 de mayo de 2021, se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, y se abrogó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. La ley vigente, tiene como objeto fijar la integración, estructura, funcionamiento y atribuciones de la FGR; y es hasta el 19 de junio de 2023, en el D.O.F. se publica el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la República, el cual establece las normas de organización y funcionamiento de la FGR. En la siguiente tabla se resumen los cambios administrativos a partir de diversos Acuerdos.

**TABLA 9. ACUERDOS DE LA FGR**

| Título   | Relevancia   |
|--|--|
| (23/09/2024. D.O.F.) Acuerdo A/001/2024, por el que se establecen las bases para que las personas servidoras públicas de la Fiscalía General de la República desempeñen comisiones en actividades oficiales. | El personal de la FGR en sus traslados a otros lugares diferentes a su adscripción en el desempeño de sus funciones, deben contar con oficio de comisión que contenga objeto, destino y periodo. |

| Título  | Relevancia   |
|---|--|
| <p>(05/08/2024. Normateca de la FGR) Oficio circular C/001/2024 por el que se reitera la obligación del registro de actuaciones, actos de investigación y resoluciones judiciales en los Sistemas Informáticos Institucionales.</p> | <p>Se reitera al personal de la FGR, que, toda diligencia y actuación que se lleve a cabo con el objeto de integrar actos de investigación, deben registrarse en justici@net, así como en los diversos sistemas informáticos de control institucional de manera constante y permanente, de lo contrario es causa de responsabilidad.</p> |
| <p>Saldos de los Fideicomisos y mandatos en los que la FGR es fideicomitente y mandante en el primer trimestre del 2024, publicado en el D.O.F. el 02 de mayo de 2024.</p>  |  |
| <p>Fondo de auxilio económico a familias de las víctimas de homicidio de mujeres en el municipio de Juárez Chihuahua. Saldo a 30 de junio 2024.</p>   | <p>Saldo de: 2,508,449.1</p> <p>Egreso de 11,600.</p> <p>Gastos bancarios.</p>   |
| <p>Fondo de mejoramiento de la Procuración de justicia.</p> <p>Corresponde al pago de honorarios de los fiduciarios y pago de servicios de la prestación de servicios para la dictaminación de los estados financieros.</p>         | <p>Saldo de:</p> <p>4,611,518,752.7</p> <p>Egresos de 180,744.7</p>  |
| <p>Tiene la importancia de que la FGR da a conocer públicamente los ingresos, egresos , destino y saldo del mandato y fideicomiso que tiene.</p>  |  |
| <p>Saldos de los Fideicomisos y mandatos en los que la FGR es fideicomitente y mandante en el segundo trimestre del 2024, publicado en el D.O.F. el 02 de agosto de 2024.</p>   |  |
| <p>Fondo de auxilio económico a familias de las víctimas de homicidio de mujeres Enel municipio de Juárez Chihuahua. Saldo a 30 de junio 2024.</p>  | <p>Saldo de: 2,548,894.9.</p> <p>Egreso de 34,800.</p> <p>Gastos bancarios.</p>  |
| <p>Fondo de mejoramiento de la Procuración de justicia.</p> <p>Corresponde al pago de honorarios de los fiduciarios y pago de servicios de la prestación de servicios para la dictaminación de los estados financieros.</p>         | <p>Saldo de:</p> <p>4,741,260,567.8</p> <p>Egresos de 413,127.4</p>  |
| <p>Tiene la importancia de que la FGR da a conocer públicamente los ingresos, egresos, destino y saldo del mandato y fideicomiso que tiene.</p>   |  |

| Título  | Relevancia   |
|---|--|
| (13/06/2024. D.O.F.). Convenio celebrado entre SEGOB, CNBP y FGR.   | Implementar acciones para contribuir en la interconexión entre el Banco Nacional de Datos Forenses (BNDF) y el Registro Nacional de Personas Fallecidas, No identificadas y No reclamadas (Registro Nacional). Se debe elaborar un plan individualizado de integración con su anexo de interconexión.  |
| (Comité Técnico de Fideicomiso 80774). Reglas de Operación del Fondo para el Mejoramiento de la Procuración de Justicia.  | Establece las reglas para la aprobación de la suficiencia económica y pago, con cargo a los recursos fideicomitidos, para dar cumplimiento a sus fines y determinar el destino del recurso a los programas, proyectos, actividades o acciones encaminados a fortalecer las capacidades en la FGR, asimismo especifica honorarios y gastos inherentes en el funcionamiento del fideicomiso  |
| (14/03/2024. Oficialía Mayor. Normateca) Lineamientos L/OM/003/2024, se determina la integración, organización y funcionamiento de la Comisión Interna de Trabajo del Fondo para el Mejoramiento de la Procuración de Justicia.   | Estos lineamientos tienen por objeto indicar la organización y funcionamiento de la Comisión Interna de Trabajo, para elaborar, aprobar y suscribir el dictamen ante el Comité Técnico del Fideicomiso, mismo que debe ser viable de los programas, proyectos, actividades o acciones.   |
| (21/12/2023. D.O.F.) Acuerdo A/OM/006/2023 de expedición del Manual de Organización de la Oficialía Mayor (Parcial).<br><br>(20/12/2023, A/OIC/002/2023),<br><br>(20/12/2023, FGR/ACUERDO/FECOR/001/2023), (19/12/2023, AE/AIC/001/2023),<br><br>(19/12/2023, FGR/FEMDO/A001/2023), | Entró en vigor el 01 de enero de 2024, quedando activadas las estructuras programáticas de la Oficialía Mayor. Los puestos o plazas en el ejercicio del 2023, que sean equivalentes a una coordinación o subdelegación administrativas, o cualquier otra con funciones similares, pasan a formar parte de la Oficialía Mayor.<br><br>Al igual, se dieron las transformaciones en los Manuales de Organización en cada una de las Fiscalías Especializadas. |
| (13/11/2023) Convenio entre la FGR y el INE.  | El objeto de este convenio es para establecer las bases y los mecanismos operativos en la ejecución de programas, estrategias, actividades de investigación, capacitación y promoción la prevención y cultura de la denuncia en materia de delito electoral.   |

| Título   | Relevancia   |
|--|--|
| (10/11/2023. D.O.F.) Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Producción de Información del Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia  | Esta norma técnica tiene por objeto regular el proceso de producción de información estadística del Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia, con la finalidad de mejorar la calidad, disponibilidad y acceso a la información. |
| (24/10/2023. D.O.F.) Lineamientos L/OM/006/2023 por los que se establece el programa de ayuda económica destinada a la capacitación para el trabajo de mujeres y hombres trans, víctimas de delitos, atendidas en la FGR.  | Tiene por objeto establecer el procedimiento para participar en el programa de ayuda económica destinada a la capacitación para el trabajo de mujeres y hombres trans, víctimas de delitos, atendidas en la FGR.                               |
| (17/10/2023. D.O.F.) Acuerdo A/OIC/001/2023 mediante el cual se emiten las políticas de actuación con perspectiva de género en las investigaciones, substanciación de procedimientos y en la emisión de las resoluciones, competencia del Órgano Interno de Control de la FGR. | Su objeto es establecer las directrices con perspectiva de género en la investigación, substanciación de procedimiento y en las resoluciones administrativas del OIC.  |
| 13/05/2023. Se da a conocer la fecha de inicio de operación del Banco Nacional de Datos Forenses y Registro Nacional de Personas Fallecidas, No Identificadas y No Reclamadas.   | A partir del 29 de mayo de 2023.   |
| 19/06/2023 Se publica en el D.O.F el Estatuto Orgánico de la FGR   | Establece las normas de organización y funcionamiento de la FGR.   |

Como se observa, las acciones que ha realizado la FGR, consisten principalmente para un intento de mejorar el ámbito administrativo, pero en su normateca institucional, no se ve reflejada una política pública que trascienda en colaborar a la prevención, o bien a mejorar la procuración de justicia en México. Como análisis de lo anterior, observamos que no hay un acuerdo, una circular, una reforma o una política pública que permita corregir y fortalecer las deficiencias internas en su funcionamiento de la Fiscalía, conforme a los resultados observados en las estadísticas de desempeño de la FGR que se observan en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal, en los periodos del 2018 – 2023.

### *¿Qué se puede innovar?*

Las innovaciones no son únicamente por parte del titular de la Fiscalía, sino de un equipo interinstitucional que genere políticas públicas que sean aplicable a la realidad social que enfrenta México en materia de persecución de delitos. Será necesario crear estrategias para que México tenga una procuración de justicia en la que no sea victimizante al momento de iniciar el proceso penal a través de la denuncia, tener una Fiscalía con la capacidad de dirigir y llevar a cabo investigación que permita resolver eficientemente el esclarecimiento de los hechos constitutivos del delito, ejerciendo la acción penal.

Así como permitir el acompañamiento de la sociedad civil en que realice sus aportaciones de estudios en materia de procuración de justicia con la finalidad de mejorar y acompañar los procesos a la institución, con la finalidad de mejorar las capacidades de procuración de justicia en México. Un ejemplo puede ser que las asociaciones civiles acompañen el proceso de registro de las técnicas de investigación y generar contenidos que permitan homologar las técnicas de investigaciones de manera enunciativa y no limitativa a un seguimiento de pasado como regla a seguir.

Lo anterior, con base en la duda razonable del contenido del informe anual de actividades 2023 del Fiscal General, se advierte que en 2023, se utilizaron 4,305 técnicas de investigación para la eficiente indagación de los hechos delictivos, en la que únicamente los cateos, uso de datos de telecomunicaciones conservados por personas morales y solicitudes de información financiera, fueron las bases de las investigaciones resueltas.

Debe garantizar que las acciones de la autoridad ministerial sean independientes a los intereses personales y/o políticos por ser una institución autónoma y exponer una teoría del caso con sustento en los actos de investigación inicial para exponer la imputación y solicitar una vinculación a proceso con los datos de prueba pertinentes y que la Fiscalía pueda presentar una acusación ante el Órgano Jurisdiccional competente.

Lo anterior son objetivos de la normatividad que regula la función de la FGR y sus servidores públicos que la integran, y el cumplimiento a esta normativa, fortalecer el actuar de manera imparcial como institución, y permite garantizar la credibilidad y la confianza de la Institución, toda vez que al día de hoy la información de estadística y geográfica sobre la gestión y desempeño de la FGR que se observan en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal, que en 2023 de 80,145 carpetas de investigación, se aplicó el ejercicio de la acción penal únicamente 16,463 carpetas, lo cual equivale al 20.5% de efectividad en las investigaciones realizadas por la Fiscalía.

### Recomendaciones para mejorar el desempeño de la FGR

De manera global, el principal obstáculo es la falta de acceso a la justicia de las personas mexicanas, toda vez que el no tener el recurso económico para estar acompañando el proceso con las autoridades ministeriales, conlleva al abandono de las investigaciones de los delitos de las cuales fueron víctimas o en su caso ofendidas.

Esta impotencia social de no contar con respaldo por parte del Estado en sancionar aquellas personas que hayan cometido un hecho que la ley sanciona por considerarse delito, hay sectores poblacionales que han hecho justicia por su propia mano, lo que conlleva a un grave retroceso de lo que en la historia se denominó la “Ley de Talión”.

Asimismo, cabe hacer mención que tenemos a las fuerzas armadas realizando actividades de seguridad pública, creando la Guardia Nacional bajo un concepto y un marco legal como una institución de seguridad pública, de carácter civil encargada de salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad de bienes y derechos de la sociedad mexicana, entre otras atribuciones que tiene (artículo 6 de la Ley de la Guardia Nacional), no obstante está integrada en su mayoría de personal con formación militar.

Por lo anterior se proponen las siguientes acciones:

1. Llevar a cabo el estudio previo y de análisis con otras instituciones encargadas de la seguridad pública con el objeto de generar políticas públicas que respalden y fortalezcan la seguridad en México desde la prevención.
2. Dar cabal cumplimiento a la normatividad que regula las facultades y atribuciones de los servidores públicos de la FGR, con la finalidad de obtener los resultados esperados de tener certeza jurídica al momento de que cualquier persona denuncie un probable hecho que la ley señala como delito.
3. Garantizar que las acciones de las personas servidoras públicas de la FGR, sean independientes a los intereses personales y/o políticos con la capacidad de imparcialidad al exponer una teoría del caso con sustento en los actos de investigación inicial.
4. Generar contenido en materia de política criminal, de investigación y persecución penal, junto con las personas servidoras públicas encargadas de la prevención en materia de seguridad pública e impartidores de justicia.

5. Generar contenido en los actos de investigación con la finalidad de esclarecer los hechos constitutivos del delito, elaborando una teoría del caso que se sustente por sí misma al momento de exponerle al juez competente los indicios y datos de prueba que sean aportados.

## **LA INOPERANTE CEAV**

Lo más visible del trabajo de la CEAV ha sido la firma de Convenios de Colaboración que inciden en la reparación integral del daño en las víctimas, tales como<sup>6</sup>:

- Convenio con INFONACOT (Instituto Nacional para el Fondo de Consumo de los Trabajadores)
- Anáhuac Norte.
- SEGOB, CNDH y Barra Mexicana de Abogados.
- Ministerio Interior y Seguridad Pública en la República de Chile.
- Convenio con todos los Estados de la República

En esa tesitura, en caso de ausencia de recursos humanos o materiales es posible utilizar dichos convenios de colaboración para resarcir las áreas de oportunidad. En el último trimestre reportado en Transparencia, en cuanto a sus indicadores y metas hubo un aumento de Número de determinaciones emitidas en materia de reparación y/o compensación y/o Medidas de Ayuda Inmediata, teniendo como línea base 133 y aumentando las determinaciones a 226.

### **Algunos datos del desempeño institucional**

Asimismo, hubo un ligero incremento en las bitácoras de atención mensual de las áreas de atención psicológica, trabajo social y servicios médicos de la DGAYA, de 2.71 a 3 en sus indicadores de metas cumplidas. En cuanto a la gestión de vinculaciones para atender las necesidades de las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos, respecto al año anterior hubo un incremento del 56.59 al 57.33%.

<sup>6</sup><https://www.gob.mx/ceav/documentos/politicas-publicas>

En 2021 la CEAV elaboró la primera propuesta de reparación colectiva del daño, trayendo como consecuencia 322 resoluciones en materia de reparación integral del daño y/o compensación por: a) violación a derechos humanos cometida por autoridades federales, b) delitos del fuero federal y c) compensación subsidiaria de delitos y violación a derechos humanos del ámbito local; mediante las cuales, se atendieron 1,292 víctimas — 347 víctimas directas y 945 víctimas indirectas. En los planes de reparación integral (según el caso) se contemplaron medidas de restitución y satisfacción, para impulsar el acceso de las víctimas a la verdad<sup>7</sup>

Por otra parte, se realizaron trabajos para fortalecer y consolidar el asesoramiento legal a víctimas del delito de manera más incluyente, por eso como parte de sus logros, en su programa de trabajo informaron la suscripción de convenios con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas a fin de contar con el apoyo de intérpretes de lenguas indígenas; se certificaron a 5 personas triquis de la vertiente COPALA; se suscribieron convenios con las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas de Puebla, entre otras; y, se realizó un diagnóstico (en conjunto con el Secretariado Ejecutivo) para evaluar a las 32 Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas o instancias que atienden a víctimas.

Desafortunadamente no hay mucha información oficial que nos dejen ver logros de la CEAV, que no sea la difusión de esquemas de “atención” o la supuesta capacitación y convenios de colaboración que difícilmente van a evaluar su eficiencia y eficacia.

Hoy por hoy los datos en materia federal brillan por su ausencia, y se sabe que el número de atenciones y reparaciones integrales a víctimas son por demás inferiores al incremento de incidencia delictiva; esto sin tomar en cuenta que la reparación del daño no solamente consiste en asesoría legal, atención psicológica y médica, además de trabajo social que es el área que deberá detectar las primeras necesidades de las víctimas y tratar de contener el daño causado. Aún se adolecen de refugios, becas, el registro nacional de víctimas no se encuentra actualizado, no existen los suficientes criterios de homologación para registrar a las víctimas y conocer los resultados de la reparación del daño, esto considerando a los principios de satisfacción y no repetición que considerablemente son olvidados, pues las víctimas no saben que cuentan con esos derechos.

En ese orden de ideas, el nuevo gobierno tiene una gran meta, y ahí sí debe de ser el estudio (nuevamente) de la Ley General de Atención a Víctimas, revisar punto por punto, y brindar medios económicos y vinculatorios que ayuden a fortalecer la

<sup>7</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/728511/Informe\\_AyR\\_2021\\_PICEAV.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/728511/Informe_AyR_2021_PICEAV.pdf)

atención a víctimas, que beneficien y logren una adecuada reparación del daño, que exista un registro con criterios homologados y actualizados; establecer indicadores REALES de avances de atenciones caso por caso, una adecuada coordinación entre policía, asesor victimal, psicólogo y policía, ya que la investigación es crucial para una adecuada atención, pues si el asunto que vulneró los derechos de los ciudadanos no se resuelve y existe una certeza jurídica, evidentemente no existirá una percepción de confianza en las autoridades, incluyendo la CEAV.

### ***Retos y desafío de la CEAV para contribuir al “segundo piso de la transformación”***

Será importante mejorar las capacidades para una adecuada administración de recursos, esto depende indiscutiblemente de una correcta vinculación y coordinación con la Fiscalía General de la República y fiscalías/procuradurías locales. Sabemos de antemano que el incremento de la incidencia delictiva es un hecho, máxime hablando en materia federal con el desbordamiento de ataques de los cárteles de delincuencia organizada, en zonas como Zacatecas, Sinaloa, Guerrero, Tamaulipas y Guanajuato; es por ello que se va a requerir optimizar los recursos humanos en el sentido de la despresurización de casos, implementar una homologación de criterios aplicables en el Registro Nacional de Víctimas y que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas ejecute acciones más transparentes y coordinadas con indicadores que verdaderamente demuestre logros tangibles en la aplicación de la Ley General de Atención a Víctimas.

Se requiere apoyar en la certificación evaluación de los asesores jurídicos, ya que no se han reconocido verdaderos logros en la obtención de una reparación integral del daño, ya sea por la saturación de casos o el desconocimiento de asuntos en las audiencias, en ocasiones el asesor victimal únicamente se presenta a las audiencias manteniendo silencio y acatando las instrucciones del ministerio público. El asesor jurídico deberá encontrarse mínimamente con condiciones similares a los defensores de oficio, demeritando el apoyo de las víctimas y limitándose las fiscalías a hacer firmar a las víctimas que no requieren asistencia jurídica, esto aprovechándose del desconocimiento de los usuarios del sistema por falta de abogados. Además de la ausencia de abogados, coordinación con áreas de asistencia victimal.

Así como tomar en consideración la victimización primaria, secundaria y la potencial, parte de los derechos de las víctimas es que sean atendidas todas, por ende la atención psicológica y psicojurídica ha sido limitada y con un tiempo de espera de consultas lejano, es indispensable contar con mayores herramientas para cumplir con el apoyo psicoemocional a víctimas y que el mismo sea medible con indicadores.

Realizar una evaluación de medidas de protección implementadas, cumplidas y útiles, esto quiere decir que exista una correcta coordinación con secretaría de seguridad y guardia nacional, contar con un área especializada en medidas y evitar el involucramiento de autoridades con la comisión de delitos. Tener un control de cumplimiento de los convenios de colaboración firmados y ratificados, se han visto en indicadores la diversidad de convenios que se han creado, sin embargo esta información no siempre es aplicada y no es utilizada de manera correcta y eficiente; se deberá valorar el cumplimiento de dichos convenios y reportar cuántas veces han sido cumplidos con efectividad, llámese atención hospitalaria, vinculación con entidades federativas y fuero común, refugios, abogados pro bono (en caso de ausencia de asesores jurídicos), becas, etc.

### **Recomendaciones para mejorar el desempeño**

A continuación se enlistan diversas acciones que consideramos relevantes para revitalizar a la CEAV y contar una auténtica y eficiente política de atención a víctimas.

- Aumentar el presupuesto en beneficio de las víctimas, considerando la sistematización, coordinación y actualización de la información estatal y federal; incluyendo un estudio de incidencia delictiva y mejorar las condiciones de la Asesoría Jurídica Federal.
- Llevar un mejor control y evaluación del personal, esto incluye la experiencia, capacitación y certificación del personal; establecer estrategias de litigio, amparo y acciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Mejorar la coordinación entre policía, ministerio público y servicios periciales.
- Verificar el debido cumplimiento de los convenios de colaboración, evaluar y establecer indicadores de eficiencia y eficacia de dichos convenios.
- Homologar los criterios de registro de víctimas, asignación de apoyos y evaluaciones de mantenimiento de estos mismos.
- Mejorar las condiciones del área de psicología, brindar mayor capacitación y recursos humanos, tomar en consideración no solo la atención de delitos sino también mecanismos de prevención y victimización institucional.

- Implementar mesas de supervisión de casos o un órgano supervisor de cumplimiento de reparación integral ajeno a la CEAV que verifique las acciones y vaya evaluando la atención juntos con los demás operadores que se encargan de dar cumplimiento a la Ley General de Atención a Víctimas.
- Que la CEAV cuente con áreas especializadas en distintos delitos, con el fin de dar una atención profesional y personalizada.
- Coordinar con expertos un nuevo modelo de atención a víctimas, y modelos especializados así como su homologación a nivel estatal.
- Vincular los modelos de atención a víctimas con los protocolos de actuación con seguridad pública y guardia nacional.
- Que la trilogía investigadora tenga acceso inmediato a áreas de vinculación de la CEAV para priorización de necesidades.
- Vinculación con Universidades para la formación de semilleros y profesionalización de alumnos que deseen especializarse en la atención a víctimas, así como oportunidades laborales.
- Implementar una red nacional de atención a víctimas con organismos no gubernamentales ya que estos son los que se encargan de cubrir las carencias de la CEAV.
- Realizar un diagnóstico objetivo y un FODA de la CEAV a efecto de determinar las áreas de oportunidad y establecer un esquema dinámico de mejoras para implementar un plan nacional de reparación del daño.
- Implementar mejoras en los recursos de apoyo en las víctimas, identificando cuáles son los delitos en donde pueda existir la extinción de dominio y utilizando recursos para las víctimas más vulnerables.

## CONCLUSIONES

Dada la continuidad del Titular de la FGR hasta el 2024 y la poca relevancia que tiene la institución para la actual administración federal es previsible que no haya cambios significativos. Sin embargo, una asignatura pendiente es terminar con éxito la implementación de la reforma a la Ley de la Fiscalía General de la República, Estatuto Orgánico de la FGR de 2023. Así como de los manuales que se han expedido desde entonces.

Un gran desafío institucional será atender con eficacia y eficiencia el mandato de la Presidenta de la República para procurar justicia con perspectiva de género. Así como conocer de las medidas de protección que se deriven de delitos del fuero común. Se recomienda un cambio de titular, idealmente una mujer con probada experiencia en la procuración y administración de justicia con perspectiva de género, derechos humanos e interseccionalidad.

Por su parte, la CEAV requiere una reingeniería institucional estructural para mejorar su desempeño y atender con eficiencias las necesidades de las víctimas. El principal desafío es que no parece que la CEAV sea una prioridad de la actual administración federal. La ENS está desvinculada de la agenda de las víctimas y en la narrativa oficial hay escasas menciones a ésta.

La CEAV ha firmado muchos convenios, pero ha dado pocos resultados visibles y verificables. Se recomienda una reforma estructural a la Ley General de Víctimas, una refundación de la CEAV y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Víctimas. Todo ello con la participación de los colectivos de víctimas, en especial de las Madres Buscadoras.

## INTRODUCCIÓN

Es pertinente iniciar con una descripción general de la situación actual del gasto en seguridad pública en México. Para hacer recomendaciones es necesario entender cómo se configura y ejerce el gasto público en asuntos de seguridad pública en el país.

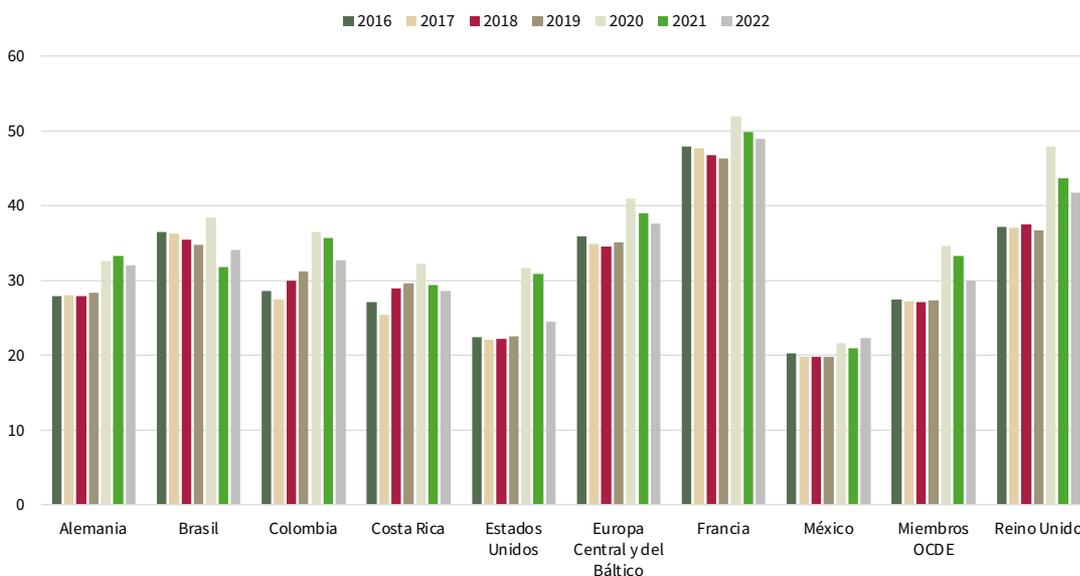
*Capítulo 7.*

# MEJORANDO EL GASTO EN SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

## DESCRIPCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

La economía mexicana se caracteriza por contar con una participación del gasto del gobierno o gasto público insuficiente para su tamaño y nivel de desarrollo. Datos del Banco Mundial muestran que el gasto público (gasto del gobierno general) promedió 29.95% del producto interno bruto (PIB) en los países de la OCDE en 2022. El mismo Banco Mundial señala que los países europeos tienden a tener los gastos gubernamentales más altos como porcentaje del PIB (niveles cercanos a 40%) mientras México, sobresale como uno de los países con menor gasto público como porcentaje del PIB (22.36% en 2022, último dato disponible). El gasto público en México se encuentra alejado tanto de los niveles observados en países europeos, pero incluso de lo registrado para países de nivel similar de desarrollo como Brasil o Colombia.

**GRÁFICA 16. GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB, PAÍSES SELECCIONADOS 2016 -2022**



Fuente: Elaboración del ONC con datos del Banco Mundial.

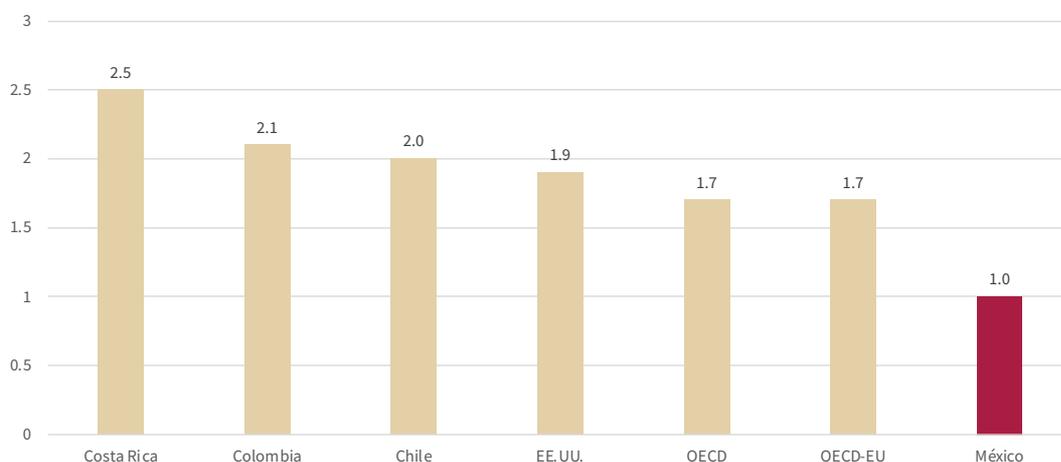
La gráfica 16 muestra que en México el gasto público como porcentaje del PIB alcanzó 20.33% en 2016 y en 2022 solo 22.36%. De esta manera, en los últimos años el gasto público ha decrecido a pesar de los esfuerzos por incrementar los ingresos públicos en la presente administración federal. El indicador de gasto público como porcentaje del PIB es importante porque brinda una aproximación a los recursos con los que cuenta el sector público para atender sus múltiples tareas. Los gobiernos tienen como responsabilidad proveer una canasta de bienes y servicios a sus ciudadanos, así como procurar redistribuir los ingresos en la sociedad a través de subsidios, programas sociales e impuestos.

En la canasta de bienes y servicios que los gobiernos pueden ofrecer, existen algunos que son competencia exclusiva de los gobiernos como la procuración e impartición de justicia, la seguridad pública o la defensa nacional. En tanto, otros bienes y servicios como los servicios de salud o la educación pueden ser provistos por los gobiernos y otros agentes económicos, con lo que la mezcla de bienes y servicios que proveen los gobiernos es amplia y variada entre países.

Los gobiernos enfrentan entonces una gran variedad de usos para recursos que son escasos. Por ejemplo, tomando en cuenta como ejemplo el periodo que comprende 2019 última información disponible por desglose), en promedio, los países de la OCDE distribuyeron el gasto público (como porcentaje del PIB) de la siguiente manera: Protección del medio ambiente (0.5%); Vivienda y equipamientos comunitarios (0.6%); Recreación, cultura y religión (0.7%); Orden público y seguridad (1.7%); Defensa (2.2%); Asuntos económicos (3.9%); Educación (5.1%); Servicios públicos en general (5.4%); Salud (7.9%) y Protección social (13.3%).

En este escenario, la economía mexicana no ha sido capaz de incrementar la presencia del gobierno por la vía del gasto público. Ello ha implicado que los recursos destinados a temas relevantes para la sociedad como la seguridad pública no se incrementen de acuerdo con la magnitud y evolución reciente de este problema público. En la gráfica 17 se muestra el gasto público destinado a seguridad pública en países seleccionados. Sobresale como México se encuentra lejos del promedio de la OCDE e incluso del porcentaje que dedican países latinoamericanos como Chile, Colombia o Costa Rica.

**GRÁFICA 17. GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB (2019)**



Fuente: Elaboración del ONC con datos de la OCDE, corresponde al rubro "Orden público y seguridad".

## GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD. ANTECEDENTES

De acuerdo con la SHCP, “los momentos contables son etapas homogeneizadas de los procesos administrativos de las distintas dependencias de gobierno que se llevan a cabo para realizar un gasto o un ingreso” (SHCP, 2022). Los momentos contables del gasto público a su vez se encuentran sustentados en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en el Acuerdo por el que se emiten las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos (Larios Contreras, 2011). Los momentos del gasto público son los siguientes: i) Aprobado; ii) Modificado; iii) Comprometido; iv) Devengado; v) Ejercido y vi) Pagado. Además de estos momentos, en la Cuenta Pública se incorpora el momento denominado gasto del ejercicio.

Este primer análisis se concentra en los momentos de gasto aprobado y en el gasto del ejercicio. El primero se refiere a la asignación presupuestal que se refleja en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); mientras el segundo es un concepto que aparece en las bases de datos sobre cuenta pública<sup>8</sup>, y hace referencia a la suma del presupuesto devengado (cuando ya se recibió el bien o servicio por el cual se firmó un contrato) más los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), que son aquellos recursos que se pagan de años fiscales anteriores.

El contraste entre el gasto aprobado y el gasto del ejercicio distingue la distancia entre el gasto que corresponde a la determinación de las prioridades nacionales en el proceso de planeación (gasto aprobado) y el gasto que en realidad ocurre o se ejecuta. El gasto aprobado corresponde además a aquel determinado con base en el proceso presupuestario, que consta de una serie de procedimientos rigurosos que deberían dar solidez y certidumbre a las políticas y acciones gubernamentales (proceso que incluye las fases de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas). En resumen, como se muestra en la figura 1, refleja discrepancias entre el resultado del proceso presupuestario y la ejecución del gasto; entre cómo se planeó y diseñó la atención de problemas públicos y cómo en realidad se atienden.

<sup>8</sup> La variable se denomina monto ejercicio. Esta variable es distinta al “presupuesto ejercido” que aparece en las bases del Presupuesto de Egresos y se refiere al gasto que resulta de la emisión de un documento que avale un pago.

**FIGURA 1. DIFERENCIA ENTRE GASTO APROBADO Y GASTO DEL EJERCICIO**

Fuente: Elaborado por el ONC.

Dado el contexto anterior, este primer apartado también muestra los cambios en el gasto público destinado a seguridad atribuibles a la actual administración y que serían la manifestación presupuestal del cambio en la estrategia de seguridad pública. Este enfoque, como se mencionó en el estudio anterior, cobra relevancia a la luz de dos ejes que han sido destacados en la narrativa oficial de la actual administración federal: la austeridad y el cambio de paradigma de seguridad.

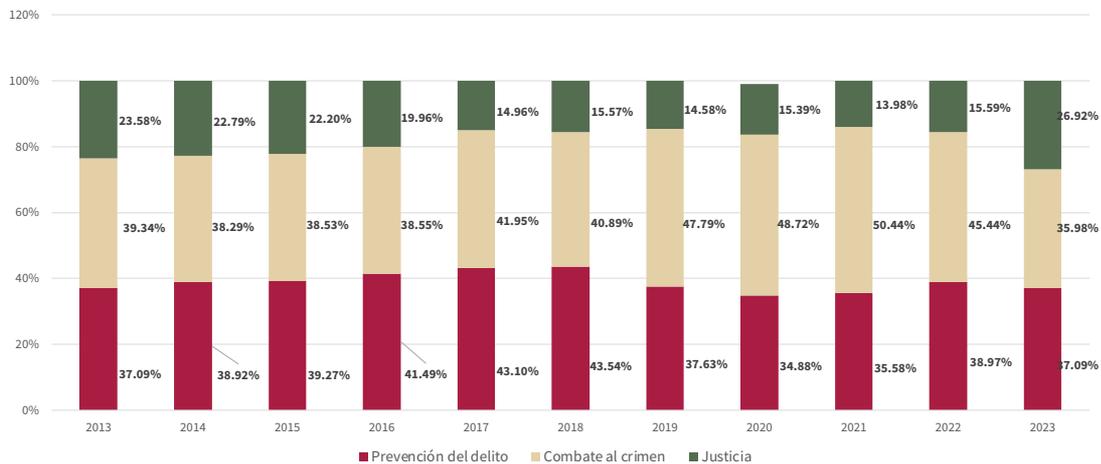
### LA RUTA DEL GASTO PÚBLICO 2013-2023

Al desagregar el gasto en seguridad de acuerdo con la metodología de la Ruta del Gasto Público en seguridad (RGP), se tienen tres objetivos: i) prevención del delito, ii) combate al crimen y iii) justicia. En el análisis con base en el gasto aprobado se había encontrado que el principal objetivo de acuerdo con los recursos presupuestarios que concentraba era el de combate al crimen, seguido del objetivo justicia y por último se tenía al objetivo prevención del delito.

Al trasladar el análisis al gasto ejercido, se tiene que, el objetivo combate al crimen ha concentrado 45.88% en promedio de 2019 a 2023 frente al 41.4%. En tanto, el objetivo justicia concentra en el mismo periodo el 36.83%. Finalmente, en la administración anterior como en la presente, el objetivo con menor importancia

presupuestal ha sido el de prevención del delito, pues de 2019 a 2021 se le ha destinado en promedio 14.6% del total del gasto en seguridad frente al 15.3% que se le otorgó en promedio en 2017 y 2018.

**GRÁFICA 18. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EJERCIDO 2017-2023**



Fuente: Elaboración del ONC

En la gráfica también se puede observar que para el ejercicio fiscal 2023, el gasto ejercido se orienta en mayor medida al objetivo de justicia con 37.09% mientras que combate al crimen representa el 35.98% y por último, el objetivo prevención del delito se encuentra en 26.92% del total del gasto público en seguridad.

Por otro lado, es importante recordar lo ya documentado en trabajos del ONC como la “Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas pública”. Entonces se señaló que los dos ejes que han sido destacados en la narrativa oficial de la actual administración federal: la austeridad y el cambio de paradigma de seguridad, no se ven materializados en el análisis del gasto público en seguridad. Ahora, se vuelve a identificar que, a pesar de que en los últimos años se ha definido como primordial el objetivo de Prevención del Delito, el presupuesto ya ejercido sigue concentrándose en Combate al Crimen y en menor medida a prevenir el delito y a procurar e impartir justicia.

Si bien puede argumentarse que otros programas fuera del ámbito de la seguridad pública contribuyen a la prevención del delito, la evaluación de esos programas no ha arrojado resultados sobresalientes en ese sentido.

- Importancia de abordar los problemas relacionados con el subejercicio presupuestario.
- Objetivos del capítulo: analizar el gasto actual, identificar áreas de subejercicio, y explorar buenas prácticas internacionales para optimizar el uso de recursos.

## **IMPACTO DE LOS SUBEJERCICIOS EN LA EFICIENCIA DEL GASTO EN SEGURIDAD**

El ejercicio eficiente del presupuesto público es crucial para la implementación de políticas de seguridad efectivas. Tanto los subejercicios como los sobreejercicios representan desviaciones importantes de la planeación original, y ambos fenómenos tienen un impacto directo en la capacidad del Estado para cumplir con sus objetivos de seguridad. El subejercicio, definido como la incapacidad de utilizar todos los recursos asignados, es un problema que ha afectado a diversas áreas del gasto público en México, incluyendo la seguridad. Por otro lado, el sobreejercicio, que ocurre cuando se gasta más de lo previsto, también puede generar desbalances que afectan la sostenibilidad financiera de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos.

El subejercicio suele derivar en la ineffectividad de las políticas de seguridad al impedir que los programas se implementen completamente o de manera oportuna. La falta de ejecución de los recursos asignados puede traducirse en proyectos incompletos o retrasados, lo que disminuye la capacidad operativa de cierto sector. En muchos casos, la falta de recursos afecta la dotación de equipo adecuado, la capacitación de personal, o la ampliación de infraestructura crítica, lo que a su vez debilita la respuesta frente a amenazas emergentes.

En contrapartida, el sobreejercicio también presenta riesgos considerables. Si bien puede parecer que gastar más en seguridad podría mejorar los resultados, la realidad es que el sobreejercicio puede generar distorsiones en la planificación financiera y llevar a un uso ineficiente de los recursos. El gasto no planificado puede reflejar improvisaciones o respuestas reactivas ante crisis, sin un análisis adecuado sobre la sostenibilidad de dichas decisiones. Esto puede comprometer otros programas o áreas que también requieren financiamiento a largo plazo, creando desajustes en la asignación de recursos y afectando la capacidad de planificar futuras intervenciones de manera estratégica.

Ambos fenómenos tienen implicaciones graves para la eficiencia del gasto en seguridad pública. El análisis de casos en México demuestra cómo el subejercicio ha frenado programas clave en áreas como el fortalecimiento de la seguridad fronteriza o la adquisición de tecnología para la vigilancia. De manera similar, el sobreejercicio ha generado dispendios que, si bien han tenido resultados inmediatos, no han sido sostenibles en el largo plazo. A través de un enfoque equilibrado y una ejecución presupuestaria rigurosa, es posible maximizar el impacto de los recursos destinados a la seguridad y garantizar que tanto las fuerzas de seguridad como los ciudadanos se beneficien plenamente del gasto público.

A continuación, se analizarán los efectos de los subejercicios y sobreejercicios sobre la eficiencia del gasto en seguridad, y se presentarán casos concretos donde estos desbalances han afectado de manera directa la operación de programas de seguridad en México.

**TABLA 10. SUB Y SOBRE EJERCICIOS REGISTRADOS EN DISTINTAS INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD Y LA LEGALIDAD EN EL ÚLTIMO AÑO DE GOBIERNO**

| Institución                      | Aprobado 2023 | Ejercido 2023 | Diferencia  | Sub o Sobre ejercicio |
|----------------------------------|---------------|---------------|-------------|-----------------------|
| Seguridad y protección ciudadana | \$100,028.57  | \$58,721.34   | \$41,307.23 | -41.30%               |
| Defensa Nacional                 | \$111,911.64  | \$144,060.04  | \$32,148.40 | 28.73%                |
| Marina                           | \$41,878.14   | \$57,551.32   | \$15,673.18 | 37.43%                |
| Guardia Nacional                 | \$67,826.74   | \$24,432.59   | \$43,394.15 | -63.98%               |
| Fiscalía General de la República | \$111.00      | \$91.81       | \$19.19     | -17.29%               |

Fuente: Elaborado por el ONC con datos de Transparencia Presupuestaria

1. Considerando al rubro de Seguridad y Protección Ciudadana se observa un subejercicio considerable ya que no se utilizó el 41.30% de los recursos aprobados
2. Tomando en cuenta a la Defensa Nacional, se observa un sobre ejercicio de 28.73% indicando que se gastó más de lo aprobado, posiblemente debido a gastos no previstos.
3. Similar es el caso de la Marina, donde existe un sobre ejercicio del 37.43%, lo que sugiere una posible expansión en actividades o necesidades que no fueron planeadas con anticipación.

4. Este es el subejercicio más drástico de los en todos los casos. Casi dos tercios del presupuesto aprobado no fue ejercido.
5. Por último, en el caso de la Fiscalía General de la República se ejerció un 17.29% menos de lo aprobado, este es el subejercicio de menor tamaño comparado con las otras instituciones analizadas.

Además de la información mencionada anteriormente, resulta notable que el subejercicio en Seguridad y Protección Ciudadana es casi equivalente al sobre ejercicio combinado de la Marina y la Defensa Nacional, o al sobre ejercicio de la Guardia Nacional por sí sola. En el primer caso, se dejaron de ejercer 41,307 millones de pesos, mientras que la Marina y la Defensa Nacional ejercieron 47,821 millones de pesos en conjunto. Por otro lado, la Guardia Nacional presentó un subejercicio de 43,394 millones de pesos, reflejando un contraste en la distribución y uso del presupuesto asignado a estas instituciones.

## **BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DEL GASTO**

Para este apartado, el ONC consultó el documento de la OCDE denominado “OECD Best Practices for Budget Transparency”. Este documento habla sobre cómo es que la gestión del gasto público es una tarea compleja que requiere no solo de un enfoque técnico, sino también de un marco sólido de gobernanza. La relación entre una buena gobernanza y mejores resultados económicos y sociales se ha reconocido cada vez más, donde la transparencia se erige como un elemento clave.

La transparencia se refiere a la apertura en las intenciones políticas, así como en la formulación e implementación de políticas. En este sentido, el presupuesto se convierte en el documento más importante de los gobiernos, ya que en él se concilian y se implementan los objetivos de política pública. La transparencia presupuestaria se define como la divulgación completa de toda la información fiscal relevante de manera oportuna y sistemática.

Los países miembros de la OCDE están a la vanguardia de las prácticas de transparencia presupuestaria. En una reunión anual celebrada en 1999, el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios Presupuestarios de la OCDE solicitó a la Secretaría que recopilara un conjunto de mejores prácticas basadas en las experiencias de los países miembros. Estas mejores prácticas se organizan en tres partes principales. La primera parte detalla los informes presupuestarios que los gobiernos deben producir

y su contenido general. La segunda parte describe las divulgaciones específicas que deben incluirse en estos informes, abarcando tanto información financiera como no financiera. Finalmente, la tercera parte destaca las prácticas que aseguran la calidad y la integridad de los informes.

Es crucial que los informes presupuestarios sean exhaustivos, abarcando todos los ingresos y gastos del gobierno, lo que permite evaluar adecuadamente las compensaciones entre diferentes opciones de política. El borrador del presupuesto debe presentarse al Parlamento o Congreso con suficiente antelación para permitir una revisión adecuada, y se requiere que el presupuesto se apruebe antes del inicio del año fiscal. Adicionalmente, es importante que se incluya un comentario detallado sobre cada programa de ingresos y gastos, así como datos de desempeño no financiero siempre que sea posible. También se debe proporcionar una perspectiva a mediano plazo que ilustre el desarrollo de ingresos y gastos durante al menos los dos años siguientes.

La transparencia en la gestión del gasto no solo se limita a la creación de informes, sino que también implica el uso de informes pre-presupuestarios, mensuales y de medio año. Estos informes sirven para fomentar el debate sobre las cifras presupuestarias y su interacción con la economía, así como para monitorear el progreso en la implementación del presupuesto. La rendición de cuentas se refuerza mediante un informe de fin de año que debe ser auditado por una institución de auditoría suprema, garantizando así que se cumplan los niveles de ingresos y gastos autorizados por el Parlamento o el Congreso.

La OCDE también enfatiza la importancia de la divulgación de supuestos económicos, obligaciones de pensiones de empleados y pasivos contingentes, todos elementos clave que deben ser transparentes en la gestión del gasto. Además, un sistema dinámico de controles internos y auditorías es esencial para asegurar la integridad de la información proporcionada en los informes. Cada informe debe incluir una declaración de responsabilidad del ministro de finanzas y del funcionario responsable, lo que proporciona un nivel adicional de rendición de cuentas.

Al adoptar estas prácticas, los países no solo mejoran la transparencia de su gestión del gasto, sino que también fomentan una mayor confianza pública en sus instituciones. La implementación de estas mejores prácticas es un paso hacia la creación de instituciones sostenibles y responsables que puedan enfrentar los desafíos del gasto público y mejorar los resultados sociales y económicos para los ciudadanos.

Curiosamente, a pesar de que en el caso mexicano se cumple con buena parte de estas recomendaciones, en el caso del gasto en las instituciones relacionadas a la seguridad pública se observan fuertes sub y sobre ejercicios como se mencionó en el apartado anterior. Por tal motivo, se revisó otro de los documentos de la OCDE denominado “Managing Public Expenditure” el cual habla sobre que para prevenir subejercicios y sobre ejercicios en el gasto público, es fundamental que los países implementen un conjunto de estrategias que fortalezcan la gestión financiera y la planificación presupuestaria. Según el documento de la OCDE, uno de los pasos más importantes es mejorar la planificación y previsión del gasto. Esto requiere el desarrollo de procedimientos que sean realistas y basados en datos concretos, incluyendo pronósticos económicos precisos y un análisis exhaustivo de las necesidades públicas. Un enfoque basado en evidencia permite a los gobiernos asignar recursos de manera más efectiva, ajustando las expectativas a la realidad económica y social.

Además, el establecimiento de marcos de desempeño es esencial. Estos marcos vinculan la asignación de recursos con resultados medibles y objetivos claros, lo que no solo promueve una mayor eficiencia en el uso de los fondos, sino que también reduce el riesgo de sobre ejercicios, ya que los gastos se orientan hacia resultados específicos y verificables. En este contexto, la revisión periódica de programas y políticas existentes es una práctica recomendada, ya que permite identificar áreas donde el gasto no cumple con las expectativas o no se traduce en beneficios tangibles para la población. Estas revisiones ofrecen una oportunidad para realizar ajustes en tiempo real, optimizando así la ejecución del presupuesto.

El fortalecimiento de la capacidad administrativa es otro aspecto crítico para prevenir estos problemas. Capacitar a los funcionarios públicos en gestión financiera y planificación presupuestaria les otorga las herramientas necesarias para implementar y supervisar adecuadamente los presupuestos. Esto ayuda a reducir la incidencia de errores y fallas en la ejecución, que a menudo son la causa de subejercicios. A su vez, el diseño de incentivos que recompensen a las agencias por lograr un cumplimiento eficaz de sus presupuestos puede fomentar una cultura de responsabilidad y compromiso en la gestión del gasto público.

La participación activa de la ciudadanía y de las partes interesadas en el proceso presupuestario es igualmente relevante. Involucrar a la comunidad en la planificación y evaluación del gasto no solo aumenta la transparencia, sino que también fortalece la rendición de cuentas. Este enfoque puede ayudar a identificar necesidades no satisfechas y ajustar el gasto de manera que se alineen mejor con las expectativas de la población, reduciendo así el riesgo de subejercicios y sobre ejercicios. Si bien lo anterior es una recomendación fundamental por parte de la OCDE, lamentablemente,

en el caso mexicano, la transparencia se encuentra a la expectativa por la posible desaparición de órganos autónomos en los años venideros.

El documento de la OCDE también habla sobre la flexibilidad presupuestaria que es un componente clave para la adaptabilidad en la gestión del gasto. Permitir a las instituciones cierta flexibilidad en el uso de los recursos puede facilitar respuestas rápidas a cambios imprevistos en las circunstancias económicas o sociales, evitando la acumulación de fondos no utilizados. Esta flexibilidad debe estar acompañada de un marco claro que defina los límites y condiciones bajo los cuales puede ser ejercida.

Por último, se considera que es fundamental establecer mecanismos sólidos de monitoreo y rendición de cuentas que permitan identificar y corregir desviaciones en la ejecución del presupuesto de manera oportuna. La implementación de auditorías regulares y la transparencia en la presentación de informes son prácticas que pueden fortalecer la confianza pública en la gestión financiera del gobierno. Siguiendo estas recomendaciones del documento de la OCDE, México podría gestionar de manera más efectiva sus recursos y minimizar los riesgos asociados con el gasto público, contribuyendo a una administración más eficiente y responsable de los mismos en materia de seguridad, justicia y legalidad.

## CONCLUSIONES

En resumen, el análisis del gasto en seguridad pública en México revela una serie de deficiencias estructurales que limitan la efectividad de las políticas de seguridad. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, el gasto público como porcentaje del PIB se mantiene significativamente por debajo del promedio de los países de la OCDE y de otros países latinoamericanos con niveles de desarrollo comparables. Esta situación se traduce en una capacidad limitada del Estado para atender adecuadamente las necesidades de seguridad de la población, exacerbando los desafíos existentes.

La comparación entre el gasto aprobado y el ejercido muestra una falta de congruencia entre la planificación presupuestaria y su ejecución, con casos significativos de subejercicio en instituciones clave como la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Guardia Nacional, mientras que otras áreas, como la Defensa Nacional y la Marina, presentan sobreejercicios notables. Estos desbalances reflejan una asignación ineficiente de los recursos, que no solo compromete la implementación efectiva de las políticas de seguridad, sino que también pone en entredicho la sostenibilidad financiera de las mismas.

Asimismo, el análisis de la distribución del gasto revela que, aunque se ha identificado la prevención del delito como un objetivo prioritario, la mayor parte de los recursos sigue destinándose al combate al crimen y, en menor medida, a la procuración de justicia. Esta tendencia pone de manifiesto la falta de un enfoque integral y preventivo que pueda abordar de manera efectiva las causas subyacentes de la inseguridad en el país.

Para superar estos desafíos, es fundamental que México adopte un enfoque más estratégico y equilibrado en la gestión del gasto público en seguridad. Esto incluye la implementación de mejores prácticas internacionales, como las recomendadas por la OCDE, que promuevan una planificación más realista y basada en datos, así como un monitoreo y evaluación rigurosos del desempeño presupuestario. La transparencia y la rendición de cuentas deben ser principios rectores en la asignación y ejecución de los recursos, garantizando que cada peso invertido en seguridad se traduzca en resultados tangibles para la población.

Es crucial que se fortalezca en los años por venir la coordinación interinstitucional y se establezcan incentivos claros para evitar tanto el subejercicio como el sobreejercicio. Una gestión más eficiente y coherente del gasto público será una herramienta adicional y útil para enfrentar los complejos desafíos de seguridad que afectan al país y construir un entorno más seguro y próspero a nivel nacional.

## REFERENCIAS

Allen, R. & D. Tommasi (eds.) (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264192607-en>.

OCDE (2002). *Best Practices for Budget Transparency*. OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/budget-v1-art14-en.pdf?expires=1729452315&id=id&accname=guest&checksum=41B7350E8DDCD6C6F2E9A1679DE02A8C>

## CONCLUSIONES

El saldo de poner en marcha una estrategia de seguridad presuntamente basada “en abrazos y no balazos” es a todas luces negativo. El gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum recibe una administración pública federal con endeble capacidades institucionales para hacer frente a un fenómeno criminal al alza en contexto de abierta militarización.

El primer gobierno federal encabezado por una mujer tendrá que implementar su Estrategia Nacional de Seguridad con perspectiva de género. La evidencia disponible en México indica que cuando los militares se encargan de las tareas de seguridad pública el impacto para las mujeres es mayor y negativo. Datos de Intersecta y el CIDE muestran que por cada enfrentamiento adicional de la SEDENA, los asesinatos de las mujeres, a corto plazo, incrementaron en promedio un 2.12%. En el caso de la SEMAR, el aumento fue de 12.5%.

México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) (2021) ha señalado que los elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de la Marina (SEMAR) actúan de manera más violenta y arbitraria en comparación con las policías. Estas autoridades militares son las que más torturan, tanto durante el arresto como en la puesta a disposición de las personas frente al ministerio público.

El principal reto que enfrentará Claudia Sheinbaum ante la inminente militarización de la seguridad es terminar con la impunidad donde los acusados son miembros de las Fuerzas Armadas, tanto si los delitos son cometidos contra civiles como contra las mismas compañeras. Escudarse en el fuero militar para no responder ante la justicia civil debe dejar de suceder. Contar con militares en asuntos de seguridad pública con las carencias señaladas será un retroceso para la democracia mexicana y con mayores repercusiones negativas para las mexicanas.

El problema es que la Estrategia Nacional de Seguridad de la actual administración federal (2024-2030) presentada el 8 de octubre no contempla ni la desmilitarización de la seguridad ni el diseño de políticas con perspectiva de género. En el mismo sentido, brilla por su ausencia la perspectiva federalista, no hay alusiones al municipio más que como territorio de intervención. Pareciera que fueran demarcaciones político-administrativas sin autoridades de gobierno.

En cuanto al primer eje, atención a las causas, luce más que complicado el panorama. Los programas sociales mencionan atacar causas de violencia, pero no se diseñaron específicamente para prevenir el delito. Ninguno de los programas del bienestar tiene como objetivo directo la prevención de conductas antisociales o criminales. La evidencia al respecto es contundente: la prevención del crimen requiere más que mejoras socioeconómicas; necesita una estrategia integral

De ahí que el gobierno entrante deberá, al menos, definir claramente el papel de los programas sociales en la prevención del delito, ajustar los programas a los contextos específicos para mayor efectividad. Así como desarrollar una teoría del cambio sólida para guiar los programas sociales y fortalecer la coordinación entre las estrategias de seguridad pública y los programas sociales.

El segundo eje de la ENS resulta el más problemático. El fortalecimiento de la Guardia Nacional implica necesariamente reforzar la militarización de la seguridad. De ahí que cobre mayor relevancia lo que logre hacer la SSPC para ganar terreno en materia de desarrollo policial. Si, efectivamente, esta Secretaría va a fungir como la coordinadora de los esfuerzos que tradicionalmente se realizaban desde el SESNSP y la SEGOB, será necesario hacerlo desde una perspectiva federalista.

La evidencia en materia de desarrollo policial en el país indica que sí es posible fortalecer significativamente a las policías. Entidades federativas como Yucatán, Ciudad

de México y Coahuila, que cuentan con mandos civiles y profesionales al frente de sus secretarías de seguridad, muestran que la seguridad puede gestionarse sin recurrir a la militarización, destacando la importancia de mandos civiles y policías de carrera en el desempeño de las fuerzas de seguridad.

Para que el resto de los gobiernos estatales avancen en la misma dirección será necesario atacar la corrupción y las disparidades regionales en los recursos de las policías estatales. Sin ello no habrá manera de lograr un sistema de seguridad más equitativo y eficaz a nivel nacional.

El tercer eje de la ENS resulta el más esperanzador dada la experiencia del secretario en labores de inteligencia e investigación. Sin embargo, llama la atención que el documento oficial presentado no contemple de manera clara y explícita la inteligencia financiera. La labor de la UIF es clave para debilitar a las organizaciones criminales. Sin embargo, en México el reconocido desarrollo de capacidades institucionales de esta instancia se ha desaprovechado con su uso político.

Por ello es esencial que se sancionen las conductas de funcionarios públicos que han abusado de sus atribuciones. Es abiertamente conocido que el Titular de la UIF divulgó indebidamente información y datos personales en las mañaneras de la pasada administración. De esta manera vulneró el derecho a la protección de datos personales de periodistas, consejeros, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Por ello, una pésima señal de inicio de administración fue la ratificación del funcionario a cargo de la UIF. Sabemos que su remoción es poco factible, pero al menos deberían discutirse los procesos de designaciones de funcionarios de alto rango en esta materia para que estos cumplieran con un perfil técnico más sólido.

Más allá del necesario cambio de Titular, planteamos cuatro propuestas concretas que contribuirían en el corto plazo a mejorar la operación del sistema antilavado de dinero. Sugerimos la creación de comisiones de prevención antilavado de dinero en el Congreso de la Unión. Así como la celebración de comparecencias regulares de funcionarios públicos de alto rango del ramo. También la publicación de informes conjuntos de las instituciones que participan en el régimen ALD/CFT y la realización de auditorías especiales enfocadas en el sistema antilavado

De manera más integral y en transformaciones más profundas hemos recomendado ampliamente aprovechar las capacidades instaladas de agencias federales

especializadas en materia ambiental, anticorrupción, laboral y de comercio exterior a través de facultades de prevención de lavado de dinero. Ello implica asumir que existen de nicho que solo conocen a detalle algunas de las autoridades. Por ejemplo, el tráfico ilegal de fauna y flora, de patrimonio histórico y cultural, de ganado, de recursos maderables, de minería, la pesca ilegal, el contrabando técnico, la trata de personas, entre otros delitos que tienen particularidades que ameritan un entendimiento de las motivaciones, alcances y actores involucrados en estas.

Para los temas de combate al lavado de dinero la cooperación internacional es esencial. En este sentido llama la atención que en la ENS no se mencione absolutamente nada sobre cómo colaborará México con la comunidad internacional para hacer frente al crimen organizado.

Respecto al cuarto eje, coordinación en el gabinete y con entidades federativas, un asunto crucial son los recursos públicos. Por ello, incluimos en este texto un análisis del gasto público en materia de seguridad. De ahí concluimos que es urgente que el gobierno federal adopte un enfoque más estratégico y equilibrado en la gestión del gasto público en seguridad. La ruta ya está marcada, hay un amplio conjunto de buenas prácticas y políticas financieras basadas en evidencia que sostienen que la transparencia y la rendición de cuentas deben ser principios rectores en la asignación y ejecución de los recursos, garantizando que cada peso invertido en seguridad se traduzca en resultados tangibles para la población.

Finalmente, reconocemos que el balance aquí realizado se centra en unos cuantos problemas y algunas instituciones de seguridad y justicia que consideramos clave. Sin embargo, es una puntual primera aproximación y planteamiento de propuesta que realizamos y seguiremos haciendo con el fin de contribuir al debate e idealmente a la incidencia en la formulación de mejores políticas de seguridad.



**OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO**  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD<sup>®</sup>