



ICGDE

**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO**

**EL CAMBIO EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA
EN MÉXICO EN EL PERIODO 2000 – 2018:
UN ANÁLISIS DESDE EL MARCO DE LAS
COALICIONES PROMOTORAS**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS DE GOBIERNO Y POLÍTICA**

PRESENTA

GEORGINA RUIZ TOLEDO

DIRECTOR

DR. VICTOR MANUEL FIGUERAS ZANABRIA

ENERO, 2023

La búsqueda entre más imposible más perfecta,
porque nosotros mismos somos el aliento de esa búsqueda.

Dedicatoria

A mi madre Josefina Toledo Bello, por alentarme, impulsarme y cuidarme con tanto amor en todos estos años de esfuerzo. Este logro es nuestro.

A mi padre Melquides Ruiz Salazar, porque aunque no podrás ver esto, se lo orgulloso que estás de mi. Vives en mi corazón.

A mis alumnos que desde su espontaneidad y asombro cuestionan los grandes dilemas de la vida y me motivan a mostrarles con coherencia y disciplina el valor del conocimiento y la superación personal.

Agradecimientos

Al finalizar un proceso exigente y formativo como es una investigación doctoral, es gratificante mirar atrás y recordar el camino recorrido. Este ejercicio también pone a la vista las dificultades que han sido parte de este trayecto y que gracias a tantas personas logré superar.

Como creyente doy gracias a Dios por bendecirme con este Doctorado y permitirme compartir con quienes contribuyeron a consolidar la meta que me había trazado.

Gracias al ICGDE – BUAP que ha sido mi casa de estudios durante estos últimos años, gracias por su calidad y acompañamiento. A su cuerpo académico y administrativo, especialmente al Dr. René Valdiviezo Sandoval, por guiarme y abrirme las puertas del Instituto. Al Dr. Jorge Luis Castillo Durán y a la Mtra. Rayo García Téllez por todo su apoyo a lo largo de estos años.

Mi agradecimiento al Dr. Víctor Manuel Figueras Zanabria por dirigir y orientar la realización de esta investigación.

Gracias a mi hermano Jorge Ruiz Toledo por impulsarme desde el inicio del camino.

A mis amigas y amigos que con su paciencia y cariño han comprendido que este proceso era largo y solitario y aún así se mantuvieron fieles a esta amistad. Mi profundo agradecimiento al Dr. Juan José Gómez Díaz por su ayuda e incondicional acompañamiento en todo este proceso que sin duda ha enriquecido mi aprendizaje. A Carolina Montes de Oca Zebadúa por brindarme su apoyo y amistad con tanta generosidad.

Finalmente quiero agradecer a las y los profesores que leyeron y analizaron este documento, por sus certeros comentarios y recomendaciones sobre mi trabajo y su potencial mejora. Su consejo y orientación me permitirán mejorar este esfuerzo de investigación.

Gracias a CONACYT que ha hecho posible este Doctorado.

Índice

Introducción	7
Capítulo 1. La Seguridad Pública: un vistazo a su evolución	14
Capítulo 2. Panorama de la literatura del cambio en las Políticas Públicas	27
2.1 ¿Cómo se concibe el cambio?	27
2.2 Definiciones del cambio	28
2.3 Naturaleza del cambio y su tipología	30
2.4 Marcos de Referencia del Cambio	31
2.4.1 <i>El Enfoque del Equilibrio Puntuado (PEF)</i>	34
2.4.2 <i>El Enfoque de las Corrientes Múltiples (MSF)</i>	35
2.4.3 <i>El Marco de la Narración de Políticas (Narrative Policy Framework - NPF)</i>	37
2.4.4 <i>El Marco de Difusión de Políticas (Policy Diffusion Framework)</i>	39
2.4.5 <i>Teoría de la Retroalimentación de Políticas (Policy Feedback Theory)</i>	42
2.4.6 <i>El Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF)</i>	45
2.5 Premisas para una teoría del cambio en las políticas públicas	49
Capítulo 3. Metodología de análisis	54
3.1 Objeto de estudio y metodología	54
3.2 El cambio en la política de Seguridad Pública como variable dependiente	59
3.3 Bases metodológicas	61
Capítulo 4. Análisis del cambio en la política de Seguridad Pública en México en los sexenios 2000 – 2006, 2006 – 2012, 2012 – 2018. Hallazgos de la investigación desde el Marco de Coaliciones Promotoras	65
4.1 La llegada de Vicente Fox a la presidencia de México (2000 – 2006)	65
4.1.1 <i>Cómo se observa el cambio de la política de Seguridad Pública en México en el sexenio 2000 al 2006</i>	71
4.2 De la legitimación en el poder a la estrategia de Seguridad Pública: Felipe Calderón y el enfrentamiento al crimen organizado (2007 – 2012)	78
4.2.1 <i>Cómo se observa el cambio de la política de Seguridad Pública en México en el sexenio 2007 al 2012</i>	82
4.3 Regreso del PRI a la presidencia: Enrique Peña y su política de prevención de la violencia	90
4.3.1 <i>Cómo se observa el cambio de la política de Seguridad Pública en México en el sexenio 2012 – 2018</i>	105
Conclusiones	117
Referencias	124
Índice de tablas y gráficos	138

<i>Anexos</i>	139
Tabla 1. Iniciativas de Ley en materia de Seguridad Pública durante el sexenio 2000-2006..	139
Tabla 2. Iniciativas de Ley en materia de Seguridad Pública durante el sexenio 2006-2012..	164
Tabla 3. Iniciativas de Ley en materia de Seguridad Pública durante el sexenio 2012-2018..	170

Introducción

La presente investigación tiene como finalidad observar de qué forma las dimensiones del cambio han logrado influir en la política de Seguridad Pública en México desde el año 2000, momento en el que se rompe con el poder hegemónico y se inicia un canje democrático en el país. Para ello, resulta necesario comenzar hablando del cambio en la política pública, resaltando la importancia de involucrar a los estudios en distintas esferas, no solo teóricas, sino también epistemológicas.

El debate teórico sobre el cambio en las políticas públicas se ha consolidado desde la década de los 90 construyendo una sólida estructura para la realización de las investigaciones empíricas.

Acorde con Real-Dato (2009), Peters y Zittoun (2016) y Weible y Sabatier (2017), los enfoques más relevantes para explicar el cambio en las políticas públicas son: el Enfoque de las corrientes múltiples (*Multiple Streams Approach*), la Teoría del equilibrio interrumpido (*Punctuated Equilibrium Theory*), el Marco de difusión de políticas (*Policy Diffusion Framework*), la Teoría de la retroalimentación de políticas (*Policy Feedback Theory*), el Marco de la narración de políticas (*Narrative Policy Framework*) y el Marco de las coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework*).

Cada uno de los enfoques existentes se ha desarrollado de forma independiente y con diferentes perspectivas desde donde se observa el proceso de las políticas públicas a través una serie de diversas creencias sobre cómo suceden estos cambios. Asimismo, estas creencias van conformando el pensamiento sobre cuáles son las condiciones que explican el cambio en las políticas públicas y qué cambios se alcanzarán en el transcurso del tiempo.

Algunos estudios sobre el cambio de políticas en México han analizado casos como la política de derecho de acceso a la información (2016), la participación ciudadana de los jóvenes en el cambio de las políticas de juventud en la Ciudad de México (2017), la movilidad urbana en la Ciudad de México (2019), la política de control de tabaco (2020), la reforma educativa de 2013 (2020), la política marítima (2022) y la política cannábica (2022).

En esta investigación se revisan los principales enfoques teóricos sobre el cambio en las políticas concluyendo que el cambio en la política de Seguridad Pública en México, es complejo. Si bien existen diversas investigaciones centradas en el cambio de políticas públicas, no existe al momento, ninguna que explique el cambio en las políticas de Seguridad Pública en México.

Así, esta propuesta de investigación será abordada desde una perspectiva documental y explicativa para dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿Cómo se identifica el cambio en las políticas de Seguridad Pública en México en el periodo 2000 – 2018?

En las políticas en materia de Seguridad Pública el cambio se expresa desde sus distintas dimensiones, como las variaciones en el presupuesto, en los cambios legislativos y los cambios en la estructura de las instituciones responsables de la operacionalización de la política pública. De igual forma, se argumenta que la alteración se identifica en los destinatarios de la política pública, es decir, en los resultados de los programas de acuerdo con su objetivo.

La naturaleza de la investigación propone aportar evidencia para responder y documentar cómo fue ese cambio.

En la literatura de las políticas de Seguridad Pública, el tema del cambio – desde las políticas públicas – se ha estudiado poco en México, de ahí lo novedoso de la presente propuesta de investigación que **ofrece una nueva mirada al tema de la Seguridad Pública bajo el marco de referencia de las coaliciones promotoras, *Advocacy Coalition Framework ACF***, (Sabatier, 1987; Jenkins-Smith, 1990).

En México, la política de Seguridad inicia en los años setenta cuando la Seguridad Nacional se plantea como el fortalecimiento del nacionalismo político y económico. Sin embargo, es hasta el siguiente sexenio cuando el gobierno de López Portillo incluye el término Seguridad Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo (Vidal, 1994). En lo interno, sin embargo, contrasta el atraso de los aparatos policíacos y su uso arbitrario y violador de los Derechos Humanos a pesar de la reforma política promovida en ese entonces. A pesar de ello, no es sino hasta el gobierno del presidente Miguel de la Madrid que se plantea el Plan Nacional de Seguridad.

La Seguridad es un tema complejo debido a su conceptualización y a la determinación de las causas que han generado graves problemas; así como por las propuestas que se han ido planteando para la generación de nuevos caminos de solución, requiriendo para ello de un determinado análisis y estudio sistemático por parte de sectores sociales como organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles e instituciones educativas para la aportación de ideas sustentadas en la realización de los proyectos que la sociedad necesita y así, prevenir, disminuir y garantizar la Seguridad en nuestro país.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 21, la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, de los Estados y municipios que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución; así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley (Carbonell, 2005).

Por su parte, Sergio García Ramírez (2002), se refiere a la Seguridad Pública como una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

La Seguridad ha sido complicada de estudiar y evaluar, ya que la mayor parte de los datos se derivan de las líneas de acción implementadas por el gobierno, información que es considerada como de uso confidencial. Aunado a lo anterior, existe opacidad en la información reportada por las instituciones oficiales, que frecuentemente no coinciden con la información recabada por las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas o los medios de comunicación; y tampoco se lleva un seguimiento específico sobre los recursos disponibles, solicitados o ejercidos, dificultando así el trabajo de los investigadores.

A pesar de lo anterior, han existido esfuerzos por estudiar la Seguridad Pública, desde diversos puntos de vista: el primero se centra en estudios de caso subnacionales, tal es el caso de Laca y Navarro (2013), Becerra y Trujano (2011), Sánchez y Aguilar (2016) y Dzib et al. (2016). Un segundo enfoque se encuentra en los estudios sobre el impacto de la inseguridad en el ámbito democrático, desde donde se derivan investigaciones como las elaboradas por Ruiz y Turcios (2009), Gómez (2012), Rodríguez (2012) y Alvarado (2010). Un tercer enfoque, es el que se refiere a los efectos de la violencia en el ámbito económico; estudiado por Soria (2017, 2018) y Rebolledo (2015) que han sido precursoras en este campo poco estudiado. El cuarto

enfoque, ahonda en las causas y las consecuencias de la violencia y la delincuencia desde el ámbito subjetivo, es decir, desde la percepción social y la vida cotidiana; donde destacan los estudios de García (2012), Tapia (2013), Chávez y Esparza (2017).

Por ende, las Políticas Públicas en materia de Seguridad han sido consideradas parte fundamental en la obtención del bienestar de una sociedad, por lo que las Administraciones Federales de Gobierno en los últimos años han implementado distintas medidas y acciones con el propósito de generar condiciones que permitan a las y los ciudadanos realizar sus ocupaciones con la confianza de que su vida y su patrimonio se encuentren exentos de todo peligro mediante un sistema de control jurídico y administrativo.

Para comenzar este trabajo, se abordarán las aportaciones orientadas a proporcionar la clasificación sobre el cambio en las políticas públicas revisando los principales enfoques teóricos sobre el cambio en las políticas públicas, sus dimensiones y cómo medirlas.

Velasco (2016) señala la falta de bases teóricas comunes como una de las principales problemáticas dentro de las políticas públicas, además de la falta de estructura retórica, claridad conceptual y metodológica. Determinar el objeto de investigación de éstas es la mayor dificultad. M. Velasco alude a Capano (2013), quien señala la necesidad de reflexionar tres cuestiones previas a la meditación sobre el cambio.

La primera se centraría en deliberaciones propias de las características del cambio: qué cambia, cómo se desarrolla el cambio, por qué cambia y en qué tiempo. De este modo, se precisarían las cuestiones metodológicas y epistemológicas antes de un análisis de caso.

En segundo lugar, es necesario identificar los mecanismos causales fundamentales, es decir, aquellos factores que intervienen en su mayoría dentro de los estudios de caso. Finalmente, plantear el problema del rol del agente dentro del cambio de las políticas (Capano, 2007).

A su vez, retoma la metáfora que propuso Schlager (1997) para el ámbito de las políticas públicas al concebirlas como un conjunto de islas montañosas de estructura de referencia, entremezcladas y ocasionalmente unidas por colinas de conceptos y métodos compartidos, y un gran trabajo empírico rodeado por océanos de esfuerzo descriptivo alejado de cualquier montaña de referencia.

Según afirma, dentro de estas islas de referencia se encuentra la estabilidad y el análisis de cambio de las políticas públicas. Explica cómo varios trabajos empíricos replican o refutan

los marcos de referencia del cambio mediante estudios de caso. M. Velasco (2016) define el cambio como lo “opuesto a la imagen detenida del modelo sinóptico”, es decir, el cambio es un concepto dinámico que exige reflexionar sobre las relaciones entre los diferentes elementos que interactúan en una política pública.

Al abordar por qué cambia una política, recuerda a Lasswell (1970) donde se explican las políticas como artefactos para solucionar problemas y trasladar valores. Las propuestas de marcos de referencia que abordan los factores de cambio proponen tres grandes enfoques. El primero es la toma de decisión como el mecanismo más relevante, en la medida que incluye las teorías de la racionalidad limitada, incrementalismo, modelo de cubo de basura y equilibrio puntuado. Además, estos marcos de referencia de la decisión son interdisciplinarios.

En el segundo enfoque están las ideas, creencias y valores como motores básicos del cambio. Finalmente, la tercera orientación considera las instituciones como el elemento más significativo en los procesos de cambio y estabilidad.

Por institución, y de acuerdo con North (1993), se entiende a [...] las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Las instituciones reducen la incertidumbre al proporcionar una estructura a la vida cotidiana.

M. Velasco cita a Piersons (2004) para apuntar cómo la historia no es suficiente para determinar el cambio, se debe recapacitar sobre los instrumentos que nos permiten ordenar y reconocer la importancia del vínculo causal temporal entre eventos. Lo que llama Daugbjerg (2003) *Process Sequencing*, el reconocer estos pequeños cambios en los eventos que determinan la modificación ulterior.

Así, la presente tesis doctoral **se ha organizado en los siguientes apartados:**

En el primer capítulo se describirá la progresión en el tiempo de la política de Seguridad Pública en México, y las diferentes connotaciones que ha adquirido el término del paso de un sexenio a otro durante el periodo 2000 a 2018.

Posteriormente en el segundo capítulo, se hablará acerca del panorama de la literatura del cambio en las políticas públicas, su clasificación y la diferencia entre cada una de ellas. Lo anterior, con el objeto de señalar la importancia de conocer acerca de las diferentes posturas y discusiones que han reflexionado y observado el cambio en las políticas públicas. Con este

panorama se pretende contar con información clara y precisa de lo que significa el cambio en las políticas públicas y cuáles son sus diferentes tipos, así como de su implementación día a día por parte del gobierno y cómo son percibidas por la sociedad o sectores de la población a quienes van dirigidas.

En el caso del tercer capítulo, se muestra el diseño metodológico propuesto para esta investigación desarrollado a través del denominado Marco de las Coaliciones Promotoras (*advocacy coalition framework ACF*), creado por Paul A. Sabatier y desarrollado junto con Hank C. Jenkins – Smith. Dicho marco de referencia investiga el proceso político a través de las coaliciones de causa y define la política pública como un sistema de creencias determinada a partir de un subsistema. El ACF permite comprender las condiciones específicas de la variable dependiente de continuidad o cambio en la política y complementa la visión de la heurística de las fases.

El Marco de las Coaliciones Promotoras, nos lleva a recordar la relevancia que tienen las ideas para desarrollar cambios en las instituciones, especialmente en la relevancia que tienen dichas ideas y sus autores en la formulación de las políticas. La razón de ser de la vida pública no solo es la racionalidad pura, sino la relación estrecha que existe entre los sistemas de creencias y el marco institucional. Tal como lo menciona Douglas North (1993), las instituciones son la estructura diseñada e implementada por los actores buscando el cumplimiento de un resultado. Por tanto, los sistemas de creencias son la representación interna y las instituciones la manifestación externa de esa representación.

Así, el ACF ayuda a comprender una relación distinta entre Estado y sociedad, donde ya no solo se encuentran las coaliciones entre partidos políticos, legisladores y gobierno definiendo el cambio, sino actores nuevos y diversos, con capacidad de organización formando coaliciones para participar e influir en la agenda pública y en el diseño de las políticas.

Es decir, este marco de análisis nos permite entender el nuevo Estado de gobernanza democrática del que deben surgir las políticas públicas desde su diseño hasta su evaluación y reformulación. Es a través de la gobernanza que se logra una auténtica participación ciudadana con herramientas que conllevan el ejercicio efectivo de la democracia más allá de los ejercicios electorales. Es decir, son las coaliciones las que generan una gran parte del éxito de las políticas públicas porque de ellas depende su ejecución y sostenibilidad en el tiempo. De aquí la relevancia de utilizar este marco de referencia para el análisis de la política pública de Seguridad.

Finalmente, en el capítulo cuatro se desarrolla el análisis de gabinete bajo el marco de referencia mencionado para los tres sexenios: el primer sexenio analizado es el que encabezó el presidente Vicente Fox Quezada durante el periodo 2000 a 2006, el segundo sexenio comprendido de 2006 a 2012 fue el del presidente Felipe Calderón Hinojosa y el tercer sexenio analizado fue el del presidente Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018; para ello se propuso la siguiente hipótesis de investigación: La política pública de Seguridad en México en el periodo 2000 – 2018 ha presentado cambios en el contenido de la política y en los destinatarios.

Capítulo 1. La Seguridad Pública: un vistazo a su evolución

Este capítulo tiene el propósito de analizar, desde una perspectiva histórica, la construcción y evolución de la política de Seguridad Pública en México y el impacto de algunas de las estrategias alternas que han sido implementadas a nivel nacional y debatidas incluso a nivel internacional. El capítulo expone que la política de Seguridad Pública se ha centrado casi por completo en un modelo represivo, característico de un régimen autoritario y vertical, propio del sistema político presidencial que imperó por más de 70 años en México.

Asímismo, este capítulo, también hace referencia a la estrategia de seguridad diseñada e instrumentada por la administración del presidente Enrique Peña Nieto 2012 – 2018 donde se plantea un enfoque diferente, basado en la prevención del delito, contrario al de la administración del expresidente Felipe Calderón Hinojosa 2006 – 2012; y se explican algunas modificaciones en las instituciones federales de Seguridad Pública realizadas en México durante el periodo 2000 – 2018.

El análisis de estos cambios institucionales ponen de manifiesto la falta de continuidad en la política pública de Seguridad, la toma de decisiones de acuerdo con intereses partidistas y la preminencia de una estrategia represiva. También, se hace énfasis en la necesidad de consolidar una política de seguridad que anteponga el diseño de una política de largo plazo con sustento científico, centrada en la prevención del delito y el fortalecimiento institucional con perspectiva de Derechos Humanos y de participación ciudadana.

Debido a un notable aumento en los índices de violencia y delincuencia acompañados de la percepción de inseguridad que se ha generalizado en la sociedad mexicana, lo cual ha provocado que la Seguridad Pública sea uno de los temas de la agenda nacional que demanda la atención e implementación de planes y programas, el gobierno federal ha intentado fortalecer las instituciones punitivas del Estado y del aparato policial, sin embargo y a pesar de la inversión en este modelo, no se ha logrado disminuir el creciente índice delictivo, de ahí la necesidad de complementarla con políticas sociales.

En este sentido, cabe mencionar que en México la policía no representa una carrera atractiva de estudiar, ingresa cierta cantidad de la población, pero los egresados de las Academias contra la criminalidad es una cantidad muy reducida, para lo cual frecuentemente en los casos necesarios hay que pedir auxilio a las corporaciones municipales, estatales, federales,

grupos especiales y militares para combatir a un grupo de delincuentes de resistencia fuerte. Así mismo, el presupuesto destinado a la Seguridad Pública se ha venido incrementando año con año para aumentar el número de elementos policiacos, patrullas, equipo, capacitación, pero contrario a lo que esto debería resultar, la criminalidad continúa en aumento debido a que se desatiende la prevención de la antisocialidad; es decir, no se atienden a las causas y solo a los hechos posteriores al delito (Carreón, 2011).

En el México de 1994 con el recién firmado Tratado de Libre Comercio TLC, la insurgencia indígena en los Altos de Chiapas y el asesinato del candidato del PRI a la presidencia Luis Donaldo Colosio, se intensificó el discurso de la Seguridad Nacional en el Estado mexicano y se enfatizaron los esfuerzos estatales por consolidar un sistema de Seguridad Nacional basado en la Seguridad Estatal.

Desde la perspectiva tradicional de la Seguridad, donde las amenazas externas deben ser atendidas y mitigadas por el Estado, se ha construido en México un aparato de procuración de justicia, el cual ha pasado por diversas reformas hasta que durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se fortaleció el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que sentó las bases de distribución y coordinación de aptitudes en materia de Seguridad Pública entre los gobiernos Federal, estatal y municipal, bajo la dirección del Consejo Nacional de Seguridad Pública (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017).

Así, se establece que la Seguridad Pública es una ocupación a cargo de la Federación, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, tal y como lo señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016).

Para los fines de esta investigación, se entenderá por Seguridad Pública a las cualidades de la vida social organizada, en especial a la existencia de un orden democrático que elimine las amenazas de la violencia y la percepción de inseguridad en la población, fomentando una convivencia segura. En este sentido, la participación de la sociedad civil, por medio de programas establecidos o por iniciativa propia, abonan al camino para dejar de lado el enfoque de Seguridad Pública como atributo del Estado, evitando así, reducir el problema a una simple causa y considerando el establecimiento de un conjunto de condiciones estructurales desde el gobierno federal para diseñar una política pública que pueda frenar el incremento del índice delictivo, de la violencia y de la inseguridad.

Acorde con Carrión (2003), hasta 1980 el paradigma de Seguridad Pública fue predominante en la región latinoamericana, en donde se implementaron políticas de represión, control y violación de Derechos Humanos, prácticas características de los regímenes autoritarios y dictatoriales. Estas políticas claramente violaban las garantías individuales, lo cual, dio pauta al surgimiento de nuevos paradigmas de seguridad. El mismo autor afirma que, la Seguridad Pública define a la violencia como un problema de orden público, que erosiona a las instituciones gubernamentales por problemas ocasionados por un enemigo interno. Por lo anterior, la política de Seguridad Pública se ha diseñado desde la trilogía: seguridad – justicia – cárcel (Carrión 2005).

Para Bergman (2006) la política de Seguridad Pública ha sido insuficiente para resolver los problemas de inseguridad, ya que las instituciones comisionadas para proteger a la sociedad son proclives a violar los Derechos Humanos, el sistema de justicia es corrupto e ineficaz, y existen pocos mecanismos de rendición de cuentas, provocando que la participación de la ciudadanía sea casi nula en las propuestas de alternativas de solución.

Para Flores Pérez (2005), mientras más fuerte es el Estado, más favorece el régimen político la concentración de poder en los gobernantes y más vertical es la forma de ejercer el poder, mayor es la probabilidad de que la criminalidad organizada deba sujetarse a los lineamientos generales que aquéllos establecen, y menores los niveles de violencia generada por enfrentamientos entre organizaciones criminales antagónicas.

Es así como las políticas públicas pueden entenderse como las respuestas que el Estado otorga a la ciudadanía en forma de leyes, normas, instituciones, bienes y servicios públicos. Por tanto, resulta interesante recoger los aportes de Lasswell (2007), Lindblom (2007), Garson (2007), Parsons (2007) y Merino (2013), por mencionar algunos, que han sido primordiales para entender que el objetivo de las políticas públicas es optimizar la toma de decisiones en la esfera de lo público, previa generación de información con base en diagnósticos y análisis de factibilidad. De esta manera, ante problemas que surgen en los contextos: políticos, económicos y sociales una política pública generalmente constituye la respuesta a una súplica social. Por otro lado, también puede ser la antelación de las autoridades gubernamentales para atender y desactivar posibles problemas sociales que podrían detonar en el futuro de un modo más peligroso. No obstante, esto no quiere decir que a veces las políticas mismas no simbolicen las dificultades que inciten demandas y causen exigencias (Pasquino, 2011).

Peters (citado en Pérez Sánchez, 2005) plantea que, política pública es: “el conjunto de acciones de las instituciones de Gobierno, operando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Para que una política sea considerada como pública, debe haber sido creada en el marco de los ordenamientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Esto quiere decir que, se trata de estrategias de actuación en cuya disposición las organizaciones públicas desempeñan un papel clave, aunque la intervención de éstas no sea exclusiva. Lo anterior se menciona porque muchas políticas son hechas con colaboración o a través de organizaciones privadas (Pérez Sánchez, 2005).

Por tanto, la Seguridad Pública ha sido un paradigma de la acción gubernamental fundamentalmente Estadocéntrico tanto en los regímenes autoritarios como en los democráticos ya que concibe a las instituciones como responsables de la seguridad y el orden público, así como de la prevención del delito.

La mayor parte de las políticas públicas en materia de Seguridad han estado enfocadas en la subsistencia de la gobernabilidad y la acción de las instituciones. Dentro de este proceso, es necesario considerar las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos y los grupos de interés que constituyen y desfiguran el proceso de las políticas públicas (Parsons, 2007).

De manera que, determinadas instituciones y grupos de actores trascendentales dentro del Estado vigilan de manera vertical y descendente, las actividades criminales organizadas y les ofrecen protección frente a las entidades de procuración de justicia. En este esquema, los intereses políticos y delinquentes se retroalimentan (Chincoya Teutli, 2014).

A finales del siglo XX surgió una tendencia a nivel internacional, ante los señalamientos negativos de los alcances de la Seguridad Pública, que proponía un paradigma de seguridad completa enfocada en el ser humano como el objetivo central de las políticas públicas: Seguridad Ciudadana (López, 2013).

Así, desde el 2002 la Guía de Naciones Unidas para la Prevención del Crimen, acentúa que hay novedosas maneras de responder al crimen, a la violencia y a la inseguridad con prevención, reparación, más sensibilidad y costo – efecto que solamente resolviéndolo con el peso de la ley y los sistemas de justicia penal se logra (Carreón, 2011).

Con el surgimiento del Estado moderno se ha utilizado la violencia como un medio que dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), exige (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima (Weber, [1919] 2017: 2).

Para Chincoya Teutli (2014) en el centro mismo del Estado mexicano y en la confabulación que funcionarios públicos lograron instaurar con los grupos de delincuentes se encuentra el inicio histórico y estructural del problema de la delincuencia organizada en el país, primordial problema de Seguridad Pública en México.

Dado que la Seguridad Nacional es una atribución legal de las instituciones estatales especializadas, tales como las fuerzas armadas, los aparatos policíacos y las agencias de inteligencia política, el problema de las democracias es no tanto ampliar estas facultades, sino delimitar sus tareas al marco legal y la legalidad de la acción estatal (Vidal, 1994).

De acuerdo con Vidal (1994), el concepto de Seguridad ha sido más bien abordado desde el ámbito político que desde los mecanismos judiciales y legislativos, donde se añaden dificultades al no haber diferencias de significados entre Seguridad Nacional, Estatal y Gubernamental.

Así, en una democracia política el problema de la Seguridad Nacional no será sólo ampliar el significado de sus funciones, sino reglamentar los límites y responsabilidades del Estado, y en particular, sus funciones con respecto a ella. Esta reglamentación se logra en una democracia por medio de una constante y sistemática vigilancia y regulación pública, legislativa y judicial. En todos estos casos, la tarea del Estado es que los aparatos de seguridad funcionen con la mayor eficacia y coordinación posibles.

Dado lo anterior, los problemas de Seguridad Nacional existirán más allá de la voluntad y capacidad nacionales para afrontar su vida interna y sus relaciones internacionales por las vías pacíficas. También menciona la importancia de los problemas sociales de un Estado, tales como el narcotráfico, las empresas transnacionales, así como la regulación de los sistemas de protección de la ciudadanía como la policía y cuerpos de inteligencia del Estado y afirma que el término Seguridad Nacional es relativamente nuevo en el lenguaje político mexicano, y hace apenas más de una década aparece en documentos oficiales y en el lenguaje académico.

Las y los ciudadanos advierten en la incapacidad gubernamental una “disfunción política” que los puede llevar a aceptar la limitación de ciertos derechos a cambio de obtener mejores resultados, lo cual implica aprobar la restricción de la democracia (Montero, 2012).

Debido a esto, en la revisión de la literatura es constante encontrar las sinergias entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública. No obstante, para los fines de la presente investigación el término al que se aludirá, como se mencionó antes, será el de Seguridad Pública.

Un primer acercamiento a la conceptualización de Seguridad Pública se puede entender como aquella que se ocupa de la defensa y el resguardo de los bienes, la vida y la entereza física de los ciudadanos (Zepeda y Moloeznik, 2011) y se muestra esa dimensión de control de multitudes que tanto Piccato (2010) como Pulido (2011) y Alvarado (2012) marcan.

Así, en la mayor parte del siglo XX, durante la primacía de los regímenes autoritarios del partido hegemónico, la seguridad podía considerarse “pública” en la medida en que era garantizada por el Estado, ya fuera por la policía pública o por la milicia.

Este escenario comenzó a pasar de un extremo a otro a finales del siglo XX, ya sea por la proliferación de agencias de Seguridad Privada que trabajan con lógicas de mercado, como por la gradual intervención de la sociedad civil en la prestación de este servicio con fines de autoconsumo. Sin embargo, esto no nos autoriza a hablar sin restricciones de un proceso de privatización de la Seguridad Pública.

En América Latina, en el contexto de criminalidad violenta desde los años noventa, los primeros acercamientos al tema señalaron un proceso de privatización de la Seguridad Pública, centrándose sobre todo en la contratación de servicios y dispositivos de seguridad en espacios cerrados destinados al consumo y vivienda de clases altas y medias (Caldeira, 2000; Svampa, 2001; Capron, 2006; Giglia, 2008).

Así, este modelo basado primariamente en el uso de la fuerza, es decir, en el uso del aparato policial y en la amenaza del castigo, a través del derecho penal que a un modelo que conjuntamente de los instrumentos represivos del Estado, contemple la prevención de las raíces que forjan el delito, el impulso de políticas sociales que contribuyen a reconstruir el tejido social y muy especialmente, al esbozo de una política criminológica de Estado que repase no solamente a los delitos que se dan en el espacio público, sino aquellos otros que son cometidos al favor de puestos y cargos públicos y que muchas ocasiones causan un mayor daño a la sociedad y al Estado y sus instituciones (Chincoya Teutli, 2014).

Por ende, se debe trabajar también sobre la necesidad que existe en el ser humano de sentir que puede confiar en las instancias encargadas de asegurar y de hacer que se perciba la seguridad. Una reacción negativa de esas instancias respecto al ciudadano contribuye a dañar gravemente el sentimiento de comodidad y de confianza.

Zamorano (2019) marca que no sólo los actores de la violencia comenzaron a diferenciarse. También se asiste a dos procesos adicionales que avivaron la inseguridad. Por un

lado, un incremento de la violencia y la criminalidad en términos cualitativos y cuantitativos (Aguayo y Benítez, 2012; Zepeda y Moloeznik, 2011). Por otro lado, el aumento del miedo ciudadano y la desconfianza en las instituciones, que ciertamente se ven ligados a este nuevo precepto de las cosas, pero igualmente al contexto de la nueva modernidad, donde las desconfianzas y las incertidumbres son más arduas de manejar que antes (Bauman, 2007).

Un estudio realizado en la Zona Metropolitana del Valle de México invita a cuestionar si realmente la Seguridad Pública es pública, como la salud o la educación, ya que existen representaciones privadas y ciudadanos trabajando por la Seguridad Pública (Zamorano, 2019). Para ello, se refiere a la seguridad desde dos enfoques, en el primero inquiriere sobre el carácter público de la seguridad, y en el segundo, el alcance de las comunidades en la prevención de la violencia.

Una de las prioridades del Estado ha sido el fortalecer a las policías y el ejército, no con aspiraciones de resguardar la integridad de los ciudadanos, sino como aparatos de control de una población más empobrecida y disconforme por efectos de las transformaciones estructurales (Zamorano, 2019).

Por otra parte, desde un enfoque jurídico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, al resolver la Facultad de Investigación 1/2007, se enunció en sentido de definir la Seguridad Pública como la comisionada de la Seguridad interior, por medio de la que se garantiza la seguridad de la población contra amenazas o trastornos domésticos, alcanzando la prevención de delitos y de infracciones administrativas, y conteniendo la investigación y prevención efectiva de ellos, añadiendo que la misma presupone el derecho a la paz (Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Facultad de investigación 1/2007, México D.F., pp. 812 – 820.)

En este ámbito, acorde con Muñoz (2017) para el caso mexicano, el modelo securitario adoptado es el de “Seguridad Pública”, señalado en el párrafo anterior, hace énfasis en que no se define lo que debe entenderse como “Seguridad Pública”, sino que instaura únicamente las directrices básicas de operación del modelo y las bases de coordinación entre los órdenes de gobierno.

Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del 2009, hace énfasis en la nula existencia de una política homogénea en las américas para combatir la inseguridad, en buena medida por los

diversos procesos que vive cada Estado, pero además, un dato relevante en este informe es una acusación subyacente al Estado como generador de esta inseguridad y no precisamente como garante de la Seguridad Ciudadana.

Los aportes de Cano y Rojido (2016), quienes plantean la complejidad que existe al examinar el impacto de los programas de prevención de la violencia en países como Brasil, Venezuela, Honduras, Jamaica, México (en concreto, Ciudad Juárez) y Colombia, dictan que la gran mayoría de los programas de prevención de la violencia no cuentan con evaluaciones de impacto, y mucho menos con valoraciones de costo – beneficio metodológicamente rigurosas que permitan formular un juicio concluyente sobre ellos. En este mismo sentido, los autores presentan que la mayoría de las iniciativas en la región bajo estudio cuenta con auditorías y evaluaciones de implementación a menudo realizadas por el propio personal que ejecuta el programa.

En el caso de México, la existencia del crimen organizado implica que el narcotráfico es substancialmente una acción de mercado que, como tal, precisa para funcionar un máximo de ordenación, porque además de los obstáculos frente a los cuales se encuentran las compañías legales en términos de líneas de producción, de transportación y mercantilización, las organizaciones criminales tienen que actuar en forma encubierta y en contra de las instituciones del Estado que, en forma ideal, se encargan de perseguir y desarticular a las organizaciones criminales (Chincoya Teutli, 2014).

El demérito del combate gubernamental contra el crimen organizado se alimenta de la extenuación institucional, la cual se evidencia en la inhabilidad para hacer valer el Estado de derecho, lo que permite altos niveles de impunidad; la ejecución de políticas públicas que no enfrentan las causas del crimen organizado como la pobreza y la falta de oportunidades para la clase media; y las constantes disputas entre las fuerzas políticas nacionales que impiden la definición de una estrategia consensuada (Salinas, 2010; Williams, 2010).

Es preciso citar la definición que de Seguridad Pública estatuye la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo segundo donde menciona que ésta es una función a cargo de la Federación, de los Estados y los Municipios, y que tiene como finalidad salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos y a su vez, comprende la prevención del delito, la investigación, la sanción y la investigación y la persecución de los delitos; así como la reinserción social del individuo.

Al respecto, Muñoz (2017) alude, considerando que ni la Constitución Mexicana ni la Ley reglamentaria de su artículo 21 son suficientes para definir la Seguridad Pública, habría que esperar a que sea la facultad jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que precise y sienta las bases constitucionales del modelo securitario adoptado por México.

Asimismo, Muñoz revela que los cuerpos de Policía Preventiva a cargo de los niveles de gobierno estatales y municipales en México no tienen un enfoque de corte preventivo – son reactivas. En conclusión, alcanzar una definición ideal de Seguridad Pública es sumamente complejo, pues la misma se hallará ceñida al contexto en que se plantea la necesidad de definirla, e incluso varía dependiendo del grupo.

Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en el año 2000, hasta su disipación doce años después, se pueden observar algunos desperfectos en el diseño de la política de seguridad del Estado mexicano que requieren ser corregidos a futuro; identificando los puntos que deben priorizarse, para hacer más eficaces las labores de prevención del delito y terminar el tránsito hacia un tipo de Seguridad Ciudadana, democrática y comprometida que garantice la eficacia de los Derechos Humanos (López B., E. & Fonseca L., R., 2013)

La creación de la SSP respondía a las necesidades de actualizar, modernizar y aumentar el control de las instituciones de Seguridad Pública del país, incorporando criterios de atención especializada y profesionalismo, y siguiendo la estrategia general de atribuir a una sola estructura orgánica las labores de diseño de la política de combate al crimen, inteligencia para la prevención del delito, administración de los establecimientos carcelarios federales y mando sobre los cuerpos policíacos federales, principalmente.

La creación de la SSP se acompañó por otras modificaciones estructurales entre las que destacó la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en el 2001, cuerpo que sustituyó a la Policía Judicial Federal, dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR).

Ante la desaparición de la SSP es posible realizar una crítica a su creación y su funcionamiento por sólo 12 años, (los gobiernos panistas), esto como falta de seguimiento a las políticas de Seguridad del Estado mexicano, cuyo papel se vió opacado por el uso de la milicia para el combate al narcotráfico. Siendo que, durante el gobierno de Felipe Calderón se intensificó la militarización del país.

En el 2007 se dio inicio al proyecto denominado “Plataforma México”, cuyo sistema de información se conformó de múltiples bases de datos criminales al que se integraron las diferentes dependencias de Seguridad Pública de los tres niveles de gobierno en el país. Con la llegada del presidente Enrique Peña Nieto a la presidencia de la República, se propuso desaparecer la SSP y transferir sus atribuciones a la SEGOB, dando marcha atrás a una década de ajustes estructurales realizando una reestructuración de los mandos policiales que responderían más al ejecutivo que a la sociedad.

Estos cambios institucionales de Seguridad Pública en México permiten apreciar la falta de continuidad a los proyectos transexenales, especialmente cuando forman parte de partidos políticos opuestos, o de coaliciones que comparten sistemas de creencias y objetivos comunes, más allá de la institucionalidad de un partido político. Al hablar de coaliciones que promueven o bloquean un objetivo común no se debe dejar de lado al ámbito empresarial e intelectual de los cuadros de acción política.

La Seguridad Pública ha sido estudiada desde los autores antes expuestos, en donde los cambios institucionales se pueden observar a raíz de los cambios políticos de los partidos en la presidencia de México. Lo que se puede observar en la política de Seguridad no solo es su complejidad, sino lo poco que se ha cuestionado su diseño para explicar el escenario en los siguientes datos:

Acorde con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, se estima en 24.7 millones el número de víctimas de 18 años y más en el país durante 2018, el 33.9% de los hogares del país contó con al menos una integrante víctima del delito, y en 93.2% de los delitos no hubo denuncia, o bien, la autoridad no inició una averiguación previa o carpeta de investigación (ENVIPE, 2019, P.P.6 - 9).

Dado lo anterior, resulta necesaria la implementación de planes y programas que abonen en un cambio de paradigma en las políticas públicas en materia de seguridad. Para atender el fenómeno de la violencia, los Estados concentran sus esfuerzos en atender sus causas para evitar sus consecuencias. Es decir, realizar acciones de prevención de la violencia.

Dichas acciones podrían sustentarse en establecer acuerdos internacionales y una buena política económica que corresponda a una política de seguridad ciudadana. Es decir, una política que deje de crear fracturas sociales, que contemple medidas fiscales y que la reducción del gasto

social no produzca más desigualdad, desarrollando fórmulas económicas más integradoras al servicio de la sociedad.

Si el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha llegado a este tipo de recomendaciones, es imperante impulsar una política integral de reducción de déficit más incluyente que mejore sustancialmente la seguridad de las personas; porque hasta estos días, afirma Carrión (2003), las políticas de prevención se han implementado para que los pobres participen y los ricos contraten la seguridad, por lo tanto, el acceso a la seguridad cada día se ve más fracturado en las ciudades y en las sociedades.

Además, es necesario que las actividades que se desarrollen en los programas de prevención de la violencia contemplen acciones donde la comunidad se involucre y trabaje de manera dirigida en la elaboración de documentos, mapas y archivos de interés y utilidad para la propia comunidad.

En ese tenor, se considera indispensable comprender la lógica bajo la cual se diseñan y ejecutan las políticas públicas de Seguridad Pública, ya que los resultados serán distintos si son diseñadas bajo la óptica de la Seguridad Pública, la Seguridad Ciudadana o la Seguridad Humana.

Todos estos aportes ayudan a entender el camino que toman las políticas públicas, y sobre todo aquello que Parsons (2007, p. 358), Medellín (2004, pp. 23-26) y Real-Dato (2005) han dicho, es decir, que las maniobras del Gobierno están subordinadas por el conjunto de intereses, tensiones y conflictos presentes en las organizaciones y la sociedad. Los actores como los partidos políticos, las agrupaciones empresariales, de trabajadores y demás formas de organización política surgen como instancias de negociación de intereses individuales, en un escenario en donde el Gobierno también participa. Cuando el Gobierno falla en la resolución de los problemas, se tiene que observar lo antes expuesto, así como el diseño de las políticas y el contexto sociopolítico. A esto, Weimer y Vining (2005, pp. 163-187) lo denominan fallas de Gobierno, e identifican al menos tres componentes que dificultan una correcta implementación de políticas públicas: problemas inseparables al suministro burocrático, problemas inherentes a la descentralización y el problema de la implementación. Al referirse a los problemas de la implementación, los autores esbozan que no sólo por el hecho de diseñar una política pública está siempre logrará los resultados previstos. En este sentido, se argumenta que una política basada en una teoría incorrecta puede causar consecuencias no deseadas. Incluso, partir de un

diseño efectivo (teoría correcta) sólo es una cuestión necesaria, pero no suficiente, para una correcta ejecución. (Hernández, 2019).

Si bien la Seguridad Pública se enfrenta a diversas complicaciones, su entendimiento y puesta en práctica puede ayudar a construir una visión de largo plazo donde tanto el Estado como la ciudadanía participen activamente en el desarrollo de una cultura preventiva y de denuncia para abatir el desarrollo de la violencia.

Como señalan Ingram et al. (2016, pp. 175-182), las políticas públicas no están logrando sus objetivos (involucrar, habilitar e inspirar la participación ciudadana) en las democracias más arraigadas, y mucho menos en Estados que han cursado a la democracia y han transitado por un proceso de descentralización política, como es el caso de México.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, se denominó México en Paz como una meta, y mediante ella se atendería la prevención del delito como uno de los problemas antes dejados de lado (Diario oficial de la Federación, 2013). De manera concreta, se persiguió “Reducir la violencia y recuperar la paz y la tranquilidad de las familias mexicanas. En particular, disminuir los indicadores relacionados con homicidios, secuestros y extorsiones” (Diario oficial de la Federación, 2013).

El Gobierno peñanietista partió de un diagnóstico y de la experiencia del Gobierno federal anterior. En cuanto a los errores de Gobierno identificados, también se relacionan con lo planteado por Weimer y Vining (2005), es decir, que crear políticas por medio de una agenda política mediática puede amedrentar la cuidadosa valoración de alternativas al problema que se busca resolver. Esto se marca porque la oferta inicial del Ejecutivo federal de Peña Nieto fue, como se dijo antes, resolver el problema de la inseguridad atendiendo y reconstruyendo el tejido social.

Como señalan Acemoglu y Robinson (2013), son las instituciones políticas las que determinan cómo trabaja el proceso político. Por ejemplo, las instituciones políticas de una nación establecen la capacidad de los ciudadanos de vigilar a los políticos e influir en su comportamiento. Esto, a su vez, fija si los políticos son agentes de los ciudadanos, o si son capaces de abusar del poder que se les confía [...] y seguir sus objetivos personales en detrimento de los ciudadanos.

Para concluir, en el periodo de estudio, que va del año 2000 al año 2018, México ha sido testigo de 18 años de políticas públicas de Seguridad fallidas para lograr un cambio exitoso en

el combate a la delincuencia e inseguridad. El gobierno federal ha insistido en atender el problema desde el enfoque punitivo, es decir, en la persecución de delitos y aplicación de penas y sanciones más severas a través de la construcción y/o fortalecimiento de instituciones punitivas. El aumento en el presupuesto asignado a la policía, la creación de nuevos cuerpos policiales, el aumento en la participación de mandos militares en responsabilidades de Seguridad Pública, las políticas públicas en materia de seguridad que han ido cambiando con el incremento de las penas en prisión en la creación de nuevos tipos penales, así como el aumento en los modelos carcelarios para dar cabida a un mayor número de población; no solo no han logrado disminuir la incidencia delictiva e inseguridad, sino que han generado un alto costo a las y los ciudadanos, quienes ven expuesta su libertad y la integridad y patrimonio de sus familias.

Capítulo 2. Panorama de la literatura del cambio en las Políticas Públicas

Los principales avances teóricos sobre el estudio del cambio de políticas (*policy change*) han buscado mostrar gratas evidencias a los procesos de cambio en las políticas públicas. Sin embargo, en áreas como la política de Seguridad Pública, caracterizada por largos periodos de estabilidad seguidos por algunos sucesos de cambios, frecuentemente no hay un enfoque que explique su carácter dinámico y multidimensional, así como sus principales causas como variable dependiente (Howlett, 2007).

Para la naturaleza de la investigación que se propone resulta necesario comprender por qué las decisiones públicas y sus impactos cambian o permanecen estables, como problema central dentro de la investigación de las ciencias de las políticas públicas (*policy sciences*). En ese tenor, el presente apartado tiene la finalidad de mostrar el panorama de las discusiones en torno al cambio de las políticas públicas, así como un análisis sobre cómo los marcos teóricos más relevantes del estudio del cambio de las políticas públicas han intentado resolver las interrogantes epistemológicas y teóricas, el nivel de congruencia, así como los pros y contras de las reflexiones y soluciones que aportan. Al final, se concluye con algunas recomendaciones para una mayor reflexión teórica y empírica sobre la congruencia epistemológica y la eficacia de las teorías que analizan el cambio en las políticas públicas, poniendo especial atención en el Marco de las Coaliciones Promotoras (*ACF*, por sus siglas en inglés) como marco de referencia para analizar el cambio en la política de Seguridad Pública en México en el periodo 2000 – 2018.

2.1 ¿Cómo se concibe el cambio?

Algunos autores sugieren formas de concebir el concepto del cambio de una política. Una de las formas recurrentes es la que propone Peter A. Hall (1993); quien identificó tres tipos de proceso de cambio en una política de acuerdo con la magnitud de los cambios implicados.

Los cambios de primer y segundo orden pueden verse como un caso de elaboración tradicional de políticas, es decir, el proceso de modificación de políticas sin cuestionar las condiciones generales de un modelo político. Por el contrario, es probable que el cambio denominado de tercer orden, refleje un proceso completamente diferente, caracterizado por

cambios radicales en la terminología general del discurso político que incluye "cambio de paradigma"(Hall, 1993: 279).

Por lo tanto, es posible distinguir entre la sucesión de políticas y el tipo de "reemplazo continuo" involucrado en el desarrollo de programas y organizaciones (Brian W. Hogwood & B. Guy Peters, 1982). La definición del objeto de cambio nos ayuda a decidir qué es lo que está cambiando, la identificación de los componentes de la política pública, su proceso o parte de él; así como el contenido de la política, su finalidad, beneficios y beneficiarios, herramientas, estructura de implementación, entre otros (Capano, 2007:9) y la forma de operacionalizar su grado de cambio.

Por otra parte, los tipos de cambio incremental y paradigmático son complejos de definir. El cambio es claramente incremental cuando representa un cambio marginal del statu quo, mientras que el cambio radical es el cambio profundo de una situación actual (Capano, 2009 y Cerna, 2013). A pesar de estas aclaraciones sobre los tipos de cambio, al optar por alguno de ellos se tiene que tomar en cuenta diversos factores, como el nivel de conceptualización respecto a una perspectiva micro o macro, la dimensión en el tiempo y su velocidad, y el carácter acumulativo, adaptativo y el alcance del cambio.

Como lo menciona Capano (2007:9), la dimensión del alcance del cambio es útil no sólo para especificar qué parte de la política está cambiando; si los valores, las estrategias o las herramientas; sino también para ayudar a comprender si se están produciendo los cambios en un subsistema específico, por ejemplo, la política de prevención en el subsistema de la política de Seguridad.

2.2 Definiciones del cambio

Acorde a Jones y Villar (2008) y Capano (2009), se puede decir que el cambio en las políticas pueden presentarse en el discurso y la teoría en uso, en las actitudes, en el procedimiento, en el contenido de la política, en el comportamiento y/o en los destinatarios; y aunque estos cambios son diferentes entre sí, también se pueden presentar en conjunto y atribuirse a diversas causas, ya que existe más de una vía a través de la cual pueden ocurrir cambios importantes de política pública y tener diferentes efectos sobre una misma circunstancia (Capano y Howlett, 2009).

En una investigación basada en la experiencia del cambio de una política pública, el enfoque de estudio puede estar en una o más dimensiones del cambio, todo ello obedece al objetivo y pregunta de investigación que se plantea. Asimismo, se puede afirmar que estos tipos de cambio son a su vez, las dimensiones del cambio de un programa o política pública y se explican brevemente a continuación:

Cambios en los discursos y en las teorías en uso: se observan en las modificaciones al lenguaje al describir los asuntos públicos o la forma de definir una política. Es importante mencionar que cuando los actores políticos cambian el lenguaje y la retórica en las políticas públicas se construye una comprensión nueva de un tema, aunque no precisamente se refleje en un cambio efectivo en la política.

Acorde con Zittoun (2009), para entender una política pública hay que comprender la construcción social de su definición realizada por diferentes actores en el proceso de las políticas públicas. Así mismo, el discurso y el cambio están estrechamente relacionados con un cambio en la teoría, es decir, la teoría que es ampliamente utilizada o aceptada en una política pública cambiante.

Cambios de actitudes: se refiere a las variaciones en el comportamiento de los actores políticos o sociales sobre un tema determinado y se observan en los cambios en las creencias y los momentos en que se integran nuevos temas a la agenda política. El cambio de actitudes es fundamental, debido a que el campo de las ideas pueden conducir al replanteamiento de las prioridades en los objetivos de una política pública. El marco de las coaliciones promotoras, ha desarrollado el análisis que explica cómo se produce el cambio a partir de la incorporación de las ideas y actitudes en las políticas públicas como variable explicativa (Sabatier, 1987; Jenkins-Smith, 1990).

Cambios en los procedimientos: son los procesos que se modifican y originan la toma de las decisiones. Estos se refieren a las mejoras en los procesos de entendimiento entre los actores políticos, gubernamentales y sociales que conducen a reformas graduales de políticas públicas con el paso del tiempo (Keck y Sikkink, 1998: 26).

Cambios en el contenido de la política: se observan a través de las reformas formales en las políticas, en los cambios en documentos estratégicos como reglamentos o lineamientos; en los presupuestos, recursos e incentivos; en las instituciones o en las autoridades responsables de una política determinada, en los cambios en instrumentos o herramientas utilizadas en la

política, en las construcciones sociales, entre otras. Acorde con Zohlnhöfer (2009) aunque diferentes tipos de actores o eventos pueden originar reformas, no es sino hasta que las adopta un gobierno que pueden ser institucionalizadas.

Cambios de comportamiento: se refieren a las modificaciones en los procesos de intercambio que los actores desarrollan en las instituciones de acuerdo a la función que desempeñen, ya sea en el ámbito legislativo, judicial o electoral, o bien, en la sociedad civil, y que de acuerdo a los roles de cada uno de ellos y sus reglas de interacción impactan en el cambio en los discursos, los procesos y el contenido de la política.

Cambios en los destinatarios de las políticas o programas: los cambios o efectos, que pueden ser positivos y/o negativos y que se derivan de la intervención pública directa o indirecta, ya sea de forma intencionada o no intencionada, sobre los beneficiarios o destinatarios de esa actuación pública sobre la sociedad. Estos cambios se pueden observar, de acuerdo con los objetivos de la política, en la ciudadanía, en el sector privado, en las organizaciones civiles, en el propio sistema político, en los recursos naturales, el medio ambiente, entre otros; y es posible identificarlos a través del proceso de evaluación mediante los marcos de referencia sintéticos como el Marco de las Corrientes Múltiples (MSF); el marco de Equilibrio Puntuado (PEF) y el Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF).

Acorde con Peter John, los marcos de referencia permiten explicar la formación y el cambio en política pública.

Este cambio se observa en la variación de los instrumentos utilizados para el cumplimiento de sus propósitos, aunque es común identificar una alteración de sus objetivos como resultado del cambio en una política pública. En este sentido, la finalidad política puede ser multidimensional en sí misma. Esta característica ayuda a entender y explicar el cambio de las políticas públicas (Capano y Howlett 2009: 1).

2.3 Naturaleza del cambio y su tipología

Entre los especialistas que analizan el cambio y la estabilidad de las políticas públicas, existe una diversidad de enfoques cuyo resultado es un complejo grupo de marcos de referencia. El debate implica el supuesto de que la política pública, como variable dependiente (Méndez,

1993), es dinámica y, por lo tanto, el cambio es una característica inmanente e inexorable (Capano y Howlett, 2009).

Cruz – Rubio (2012) elaboró una perspectiva cronológica desde un acercamiento hecho por Howlett & Cashore, cuya referencia es un estudio del cambio desde una “antigua y nueva ortodoxia”. Dentro de la primera ortodoxia, está la tesis del incrementalismo defendido por Lindblom (1965) y Hayes (2001), que explica los procesos de toma de decisiones sobre la base de ajustes incrementales de los partidos y pequeños cambios (mecanismo) que caracterizan la mayor parte de las tareas cotidianas de la acción política, el sistema político y la toma de decisiones.

Así, identificamos tres tipos de incrementalismo. El primero es el no reflexivo o reactivo, donde el actor o la coalición se comporta sin el menor entendimiento sobre la referencia del sistema en el que interviene. El segundo tipo, reconoce la referencia en que se apoya y cómo se comporta el sistema basado principalmente en la experimentación. El tercero permite que tanto la teoría de referencia como la finalidad de las acciones permitan el análisis y la posibilidad de corregir el rumbo (Goodin y Waldner, 1996).

El incrementalismo entonces, privilegia el modelo del individuo de racionalidad limitada, a la correlación entre medios y fines, a la maximización de utilidad en contextos limitados de información, a la exploración y valoración de diversas alternativas para explicar el cambio. Este enfoque está condicionado por el enfoque procesal o más comúnmente llamado de “libro de texto” (Nakamura, 1987), relacionado con la falta de análisis de las acciones y programas dentro de la evolución de las políticas (*policy cycle*), como las únicas entidades de análisis.

2.4 Marcos de Referencia del Cambio

Cruz – Rubio (2011) retoma a Hogwood y Peters (1982) para recordar que la mayoría de las nuevas políticas públicas serían una sucesión de políticas (*policy succession*) porque son un reemplazo de políticas anteriores. Esta es la forma más común de cambio de las políticas frente a otras.

Hogwood y Peters identificaron cuatro dimensiones dentro la dinámica de las políticas:

- 1) Innovación política (aplicación de una política nueva)
- 2) Mantenimiento (la modificación no sustancial de una política conservando sus características distintivas)
- 3) Sucesión (el reemplazo de una política por otra)
- 4) Terminación (la finalización o extinción de una política)

Como lo menciona Cruz – Rubio (2011), las nuevas teorías muestran que las políticas públicas son más que el proceso decisorio y el instrumento diseñado, además, dentro del desarrollo teórico para su estudio, exige ampliar el análisis para explicar los sucesos dentro de su propia estructura, exponiendo la necesidad de definir:

- El modelo del individuo
- El papel de las instituciones, los actores y las redes (coaliciones) de actores
- La acción colectiva
- Las ideas y valores
- Los factores condicionantes del cambio

De esta forma, los análisis teóricos se orientan a explicar la interacción, dinámica, estructura y características sistémicas que determinan el desarrollo de una política pública. Esto trasciende la visión procesal, sistemática e instrumental y los esfuerzos teóricos se dirigen hacia los dominios de políticas o *policy domains*. Otras expresiones creadas por algunos autores son: áreas de políticas o *policy areas*, sectores y subtemas o *policy subsystems*, áreas temáticas, dimensiones y redes de asuntos o *issue areas domains networks* y subgobiernos.

Así mismo, se desarrollaron dos marcos teóricos adicionales para el estudio de las políticas públicas, el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) creado en 1982 (Ostrom, 2007) y el marco de corrientes múltiples o ventanas de oportunidad (MS) de 1984 de John Kingdon (Zahariadis, 2007).

Tabla 1. Tipologías de cambio de las políticas de la antigua ortodoxia

Autores – Año (Modelo, teoría o tipología)	Descripción
Charles E. Lindblom-1965 (Incrementalismo)	El incrementalismo como alternativa para explicar procesos de toma de decisiones (frente a la racionalidad del análisis de políticas tradicional) basado en ajustes partidarios, de naturaleza gradual, y en un modelo del individuo de racionalidad limitada.
Brian W. Hogwood, B. Guy Peters-1980 (Tipos ideales de dinámica política de la ortodoxia antigua basados en el enfoque procesal)	Cuatro tipos ideales de la dinámica política bajo el enfoque procesal: a) innovación política: aplicación de una política nueva b) mantenimiento: modificación no sustancial de una política conservando sus características distintivas c) sucesión: reemplazo de una política por otra, y d) terminación: la finalización de una política.
Elinor Ostrom <i>et.al</i> -1982 (Análisis y Desarrollo Institucional IAD)	Tipos de cambio según los niveles de acción: a) operacional b) elección colectiva c) constitucional y d) metaconstitucional.
John Kingdon-1984 (Corrientes Múltiples MS)	No establece una tipología, pero habla de grandes y no esperados cambios y, en contraste, hay ventanas que se abren periódicamente facilitando cambios esperados.

Fuente: César Nicandro Cruz-Rubio (2010)

Por otra parte, existe un desarrollo de las agendas de investigación cuyo propósito es explicar el cambio y estabilidad de las políticas públicas en las últimas décadas (Sabatier y Weible 2007).

En el análisis se encuentran los marcos de referencia globales desarrollados para esclarecer diversos tipos de circunstancias relacionadas con el cambio de las políticas públicas, donde encontramos la Teoría del equilibrio puntuado o interrumpido “*Large Leaps*” or

Punctuated Equilibrium Theory de los autores Baumgartner, 1991 y Jones, 1993; el Marco de las Coaliciones Promotoras o *ACF*, por sus siglas en inglés, de Sabatier, 1988, 1991; y Jenkins-Smith, 1993, 1994, 1999 y Sabatier y Weible, 2007; el Marco de las corrientes múltiples o *Multiple Streams* y el de Ventanas de oportunidad o *MSF*, de Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007; el Marco de difusión de políticas o *Policy Diffusion Framework*; la Teoría de la retroalimentación de políticas o *Policy Feedback Theory* y el Marco de la narración de políticas, por mencionar las más relevantes.

2.4.1 *El Enfoque del Equilibrio Puntuado (PEF)*

Las políticas públicas pasan por largos períodos de estabilidad y cortos períodos de restitución. Estos largos períodos de estabilidad llevaron a los especialistas de las políticas públicas a centrarse en el equilibrio y no en la discontinuidad, esto debido a los cambios drásticos. El marco del Equilibrio Puntuado (PEF, por sus siglas en inglés) es el proceso de “interacción de las creencias y valores relativos a una política en particular con el conjunto existente de instituciones políticas (lugares de acción política)” (Cerna, 2013: 9).

Esta exploración propone que el marco del Equilibrio Puntuado está enfocado a explicar la totalidad de la estabilidad y el cambio desde una perspectiva evolutiva. Como enfoque, constituye una de las explicaciones más exhaustivas hasta el establecimiento de la agenda (Parsons, 2007; *ibid*).

Los actores buscan lugares nuevos cuando necesitan adaptarse a las limitaciones institucionales en un entorno cambiante. “Cada lugar institucional (*venue*) tiene un sesgo decisional porque los participantes y las rutinas de toma de decisiones difieren entre sí. Conforme el lugar se transforma, la imagen también es propensa a cambios; y a medida que la imagen de la política cambia, el cambio de lugar institucional es más probable que ocurra (Baumgartner y Jones 1991: 1047, citado en Cerna, 2013: 9).

En el lenguaje de las políticas públicas, la suposición de PEF sobre la inexistencia de “efectos reales de retroalimentación de las dinámicas políticas que afecten y remodelen tanto las dinámicas estructurales externas (el entorno socioeconómico, la competencia política, etc.), como los arreglos institucionales involucrados en la formulación de políticas, es cuestionable” (Capano, 2007:19-19).

En otras palabras, para lograr la unidad evolutiva, se trata realmente de centrarse en las características internas de la esfera política. Esto es para identificar rasgos que probablemente interactúen con el ambiente externo de una manera positiva a través de la dinámica de influencia mutua.

Este proceso surge de eventos externos que interrumpen el sistema político, especialmente aquellos lo suficientemente grandes como para trastornar o puntuar su equilibrio. En este sentido, los estudios que se han realizado intentan demostrar que las puntuaciones son provocadas por cambios políticos. (Baumgartner; True; Jones, 2006; Cashore & Howlett, 2007).

2.4.2 *El Enfoque de las Corrientes Múltiples (MSF)*

El enfoque de las Corrientes Múltiples (MSF, por sus siglas en inglés) lo utilizó Kingdon (1984) por primera vez, para explicar el establecimiento de la agenda a nivel nacional en Estados Unidos. Como marco explicativo, el MSF se construyó para utilizarse en condiciones de ambigüedad y para complementar la elección racional (Zahariadis, 2016). Kingdon aborda la forma en que los asuntos llegan a recibir la atención de los funcionarios y tomadores de decisiones. Asimismo, analiza “cómo se establecen las agendas y por qué las ideas tienen su propio tiempo” (Parsons, 2007: 222).

El proceso de la agenda según Kingdon (1984) está compuesta de tres corrientes separadas y distintas: los problemas, las políticas y la política. La “agenda gubernamental se establece en la corriente política, mientras que las alternativas se definen en las corrientes de la política pública” (Parsons, 2007: 222).

A estas tres corrientes, Kingdon aumentó la importancia de los empresarios de políticas también llamados *policy broker*, como facilitadores de elección y revisó el concepto de oportunidades de elección al vincularlos al flujo de problemas o políticas. “Los problemas se perciben como brechas o desviaciones de un estado social deseado, como la inflación, la contaminación o la atención médica inaccesible. Las políticas son ideas propuestas, defendidas y debatidas en comunidades políticas estrechas. La política incluye a los actores de nivel macro, como los partidos políticos y el estado de ánimo nacional” (Zahariadis, 2016: 5).

La corriente de la política está formada por: a) el ánimo nacional, es decir, la opinión pública; b) las fuerzas políticas organizadas, en las que se incluyen partidos, política legislativa

y grupos de presión; c) el gobierno, cambios en el personal y la jurisdicción y d) la construcción de consenso, es decir, la negociación, la adhesión y el intercambio (Parsons, 2007).

La MSF define la política pública como el mundo de la ambigüedad "estructural". Adopta una lógica no lineal de desarrollo de políticas, una dinámica revolucionaria, y brinda importancia significativa al papel del azar y al comportamiento individual en la generación del cambio. A su vez, adopta una perspectiva co-evolutiva, esto quiere decir que las políticas son vistas como "sistemas adaptativos complejos" (Kingdon, 1995: 224, citado en Capano, 2007: 16).

En ello reside la incongruencia del enfoque, pues "un sistema adaptativo complejo significa un sistema (una política pública) que se adecua a través de la adaptación recíproca de todos sus componentes. En este sentido, MSF supone que sólo hay una confluencia de las tres corrientes: políticas, política y problemas, incluso si la corriente política proporciona varias limitaciones que restringen la independencia de las otras dos corrientes" (Kingdon, 1984: 217 en Capano, 2007: 16).

Como observamos, MSF se centra en el cambio de las políticas públicas y no necesariamente en la dinámica de su proceso debido a la inexistencia de una conexión estructural e institucionalizada entre las tres corrientes. Sin embargo, si estas conexiones se construyeran, MSF podría ofrecer, como argumenta Capano (2009 y 2007), un mayor potencial interpretativo y explicativo, así como abarcar otras etapas y elementos de la dinámica de las políticas públicas que no sólo sean los eventos constituyentes del cambio.

Lo anterior ayudaría a reducir el excesivo papel desempeñado por los factores externos en la determinación de las oportunidades de cambio y la prevalencia de la corriente política sobre las otras dos corrientes.

Finalmente, como se puede observar, el Enfoque de las Corrientes Múltiples es importante debido al papel que le otorga al individuo como motor del cambio. Sin embargo, debido a su flexibilidad, fomenta un uso inapropiado de sus conceptos básicos, a menudo definido de manera puramente descriptiva.

2.4.3 El Marco de la Narración de Políticas (Narrative Policy Framework - NPF)

Uno de los enfoques teóricos más recientes para la investigación del proceso de políticas públicas es el desarrollado por Mark McBeth, Michael Jones y Elizabeth Shanahan denominado Enfoque Narrativo de Políticas Públicas o Narrative Policy Framework (NPF) centrado en una visión empírica sobre el papel que desempeñan las narrativas en el proceso de las políticas públicas en relación con su contenido y forma, es decir, la estructura de las narrativas.

A diferencia de lo que han sostenido los postpositivistas respecto a que todo contenido narrativo es único (Fischer, 2003), el enfoque NPF analiza empíricamente el contenido de las políticas públicas en relación con la estrategia y los sistemas de creencias afirmando que estas cuentan con elementos narrativos generalizables en su forma y se pueden aplicar a diferentes contextos para el análisis de las políticas públicas (M. Jones, McBeth y Shanahan, 2014).

La postura estructuralista del NPF define la forma de las narrativas de las políticas públicas como narrativas específicas que tienen cuatro elementos aplicables a diferentes contextos a través del espacio y del tiempo (M. Jones y McBeth, 2010; Shanahan, Jones y McBeth, 2014). Los elementos son:

El escenario (setting).- las narrativas están relacionadas con los problemas de políticas públicas y ubicadas en contextos específicos de las políticas públicas. El escenario de una narrativa se deriva de los fenómenos resultantes de las políticas públicas, tales como los límites legales y constitucionales, la geografía, la evidencia científica, las condiciones económicas, las normas acordadas y otras características, sobre las que la mayoría de los actores están de acuerdo en que forman parte de las consideraciones que es preciso asumir al actuar en un área de políticas públicas en particular. Como en el escenario de una obra de teatro, el mobiliario está compuesto por la legislación, la evidencia y la geografía entre otros aspectos; aunque en ocasiones se convierte en el punto central de una Narrativa de Políticas Públicas.

Los personajes.- las narrativas de las políticas públicas deben tener al menos un personaje o actor; así mismo, está conformada por una línea editorial o argumento que establece las relaciones entre los personajes y los sitúa en el escenario de las políticas públicas, la línea o argumento da sentido o dirección a la acción y se compone de un inicio, un desarrollo y un final.

La enseñanza.- las narrativas proponen una solución al análisis de las políticas públicas. En ese sentido la narrativa, se refiere a una enseñanza en la historia como propuesta de solución. (Stone, 2012; Ney y Thompson, 2000; Verweij et al., 2006).

Los estudios más recientes del NPF afirman que, para poder ser considerada como una narrativa de políticas públicas, la narrativa debe presentar al menos un personaje y hacer alusión a una preferencia o postura de políticas públicas. (Shanahan, E. A., Jones, M., McBeth, M. y Lane, R., 2013).

Acorde con Estevez y Páez (2020), la mayoría de las principales escuelas de pensamiento, marcos de análisis o enfoques científicos, están centrados en un conjunto de hipótesis que si llegaran a mostrar su falsedad, plantearían problemas sustanciales al enfoque. Por ejemplo, si uno encontrara que el actor racional como supuesto de la economía es falso, la ciencia económica se vería seriamente afectada.

El NPF ha podido identificar los siguientes supuestos básicos:

Construcción social.- aunque existe una realidad poblada por objetos y procesos independientes de las percepciones humanas, también es cierto que los significados de esos objetos y procesos varían según como los perciban los seres humanos. En este contexto, la “construcción social” se refiere a los significados variables que los individuos o grupos asignan a varios objetos o procesos asociados con las políticas públicas.

Relatividad limitada.- las construcciones sociales de los objetos y procesos relacionados con las políticas públicas varían hasta el punto de crear diferentes realidades de políticas públicas. Sin embargo, esta variación está limitada, por ejemplo, por sistemas de creencias, ideologías o normas, y de este modo, no sucede por casualidad.

Elementos estructurales generalizables.- el NPF asume una postura estructuralista, caracterizando a las narrativas a través de estructuras específicas y generalizables, como los argumentos y los personajes, que se pueden identificar en múltiples contextos narrativos.

Operación simultánea en tres niveles.- el NPF divide el análisis de las narrativas de políticas públicas en tres categorías que interactúan entre sí: micro (nivel individual), meso (nivel grupal y de coalición) y macro (nivel cultural e institucional). Las narrativas de políticas públicas operan simultáneamente en los tres niveles.

Homo narrans, el modelo del individuo.- se asume que la narrativa desempeña un papel fundamental en la forma en que los individuos procesan la información, se comunican y razonan.

Los primeros tres supuestos del NPF se derivan de enfoques académicos de larga trayectoria, el cuarto supuesto se asume sólo por razones prácticas, y el último se basa en el desarrollo de investigación empírica. Todos estos supuestos combinados constituyen las bases para la aproximación del NPF al estudio de las políticas públicas.

2.4.4 El Marco de Difusión de Políticas (Policy Diffusion Framework)

El Marco de difusión de las políticas o Policy Diffusion Framework se comienza a aplicar al ámbito de las políticas públicas a partir de los años sesentas, aunque Meseguer y Gilardi (2008) señalan que los primeros trabajos de difusión de las políticas datan de fines del siglo XIX donde se mencionan en algunos trabajos de Galton.

El objetivo de esta herramienta de análisis es explicar los procesos de adopción de las políticas, refiriéndose al momento de la formulación y la toma de decisiones de estas partiendo de entender que es un proceso que no se explica exclusivamente por variables de orden local; sino que se busca determinar las variables independientes que expliquen a las variables dependientes, así como la operacionalización de este proceso. Por lo anterior, se busca analizar tanto el nivel local donde se ha aplicado una política, con el regional o global donde ésta se ha difundido.

A pesar de que la difusión de las políticas surge a partir de las teorías de difusión de innovaciones, algunos autores toman como referencia la definición planteada por Rogers (2004), quien señala que el marco de difusión es el proceso mediante el cual una innovación se esparce a través de ciertos canales de comunicación en el tiempo entre los miembros de una sociedad. Algunos utilizan propuestas como la de David Strang (1991), quien define la difusión como el proceso en el que la adopción de una práctica altera la posibilidad de hacerlo por quienes aún no lo han hecho (Elkins y Simmons, 2005). A su vez, Levi-Faur define difusión como el proceso mediante el cual la adopción de la innovación por algún miembro o miembros de un sistema social es comunicado a través de determinados canales en el tiempo, y activando los mecanismos que aumentan la probabilidad de adopción por otros miembros que todavía no la han adoptado (Levi-Faur, 2005).

Es decir, la difusión se entiende como el proceso donde la información acerca de nuevas políticas o instituciones es comunicada a través de ciertos canales en el tiempo entre miembros

de un sistema social de una manera descoordinada, donde las primeras adopciones de la innovación afectan las probabilidades de la adopción por quienes no lo han hecho (Jordana, Levi-Faur y Fernández i Marín, 2011).

Osorio y Vergara (2016) mencionan que todas las definiciones asumen que en un proceso de difusión la apropiación de una innovación por parte de un Estado no se debe únicamente a razones propias de su proceso político interno; sino que se considera la posibilidad de que “las opciones de política en un país afectan las opciones políticas de otros países, por lo que causan políticas de convergencia” (Meseguer y Gilardi, 2009).

Por lo que los autores afirman que este modelo elimina la posibilidad de que los países respondan de manera independiente a condiciones locales similares y por lo tanto, que pudieran explicar la coincidencia en la toma de decisiones. Así mismo, este proceso ve con pocas posibilidades que la convergencia se produzca debido a una coordinación entre los actores, a través de procesos de cooperación internacional o debido a presiones de agentes más poderosos. Más bien, se asume una postura mixta en cuanto a que existe interdependencia entre países o actores en el tiempo y son quienes actúan como promotores.

El proceso de difusión responde mas bien a una interdependencia que los autores definen como un proceso donde los gobiernos son independientes en tanto que toman decisiones propias sin cooperación, pero influyendo en las decisiones de otros gobiernos (Elkins y Simmons, 2005). De esta forma, se puede entender de manera general que los estudios sobre difusión buscan eliminar la hipótesis nula que afirma que los factores nacionales socioeconómicos y políticos son la única causa del cambio en las políticas. Como es el caso de las investigaciones sobre las políticas de privatización, regulación, reglamentación, liberalización del comercio y reformas sociales (Brooks, 2009; Weyland, 2004 y 2006; Meseguer, 2004), donde los procesos de regionalización, neoliberalismo y globalización se analizado como variables explicativas para la apropiación de esas políticas.

A su vez, los estudios sobre difusión permiten comprender el objetivo a partir de la apropiación de una política pública y conocer su proceso. Los mecanismos de difusión permiten distinguir la relación causa – efecto de aquella decisión ya sea para imitar alguna decisión sobre cierto estatus en el contexto internacional, o si esta ha sido resultado de un proceso de aprendizaje que permitió identificar aquella política como la más pertinente y funcional (Elkins y Simmons, 2005). Los antecedentes de este enfoque sostienen que este mecanismo podría tener

consecuencias en la calidad de las políticas. Es decir, que una política imitada podría no ser la opción más adecuada para la resolución un problema (Meseguer y Gilardi, 2008).

Por su parte Simmons, Dobbins y Garret (2008) proponen cuatro mecanismos de difusión: coerción, emulación, competencia y aprendizaje aunque mencionan que ciertos componentes pueden variar parcialmente:

- Mecanismo de coerción.- se refiere a la imposición de las políticas de los gobiernos nacionales por parte de organismos internacionales o de países más poderosos e influyentes. Por tanto, la convergencia de las políticas es promovida por los actores dominantes y se trata de un mecanismo que opera en sentido vertical.
- Los mecanismos de emulación, competencia y aprendizaje.- operan en sentido horizontal entre los diversos actores y tendrían un carácter voluntario. La emulación se produce cuando “las políticas se adoptan por su valor social, en lugar de adoptarse por su propio valor, buscando entonces legitimidad y estatus” (Osorio, 2015: 34). A diferencia de otros mecanismos se basa en la lógica de lo apropiado, donde la acción de adoptar una política implica la evocación de una identidad o rol en una situación específica más que en el análisis racional de las variables domésticas a considerar en el proceso decisorio (Gilardi, 2012).

Por otra parte, quienes diseñan las políticas no están tan interesados en las soluciones políticas eficaces, sino que en facilitar la aceptación pública o viabilidad de un cambio de política, por lo que una emulación o imitación en cuanto a resultados, puede no precisamente llevar a una mejora o incluso un deterioro en una determinada circunstancia.

Asimismo, existe una competencia “cuando los países que disputan los mismos recursos adoptan la política de sus competidores por temor a una pérdida económica” (Osorio, 2015: 34). Por lo general se asume que se refiere exclusivamente al ámbito económico, sin embargo, también se puede distinguir en el ámbito de competencia política y social. La primera se da cuando los Estados asumen un liderazgo internacional en una política con la finalidad de influir en la evolución de la política y minimizar los costos de adaptación. Así mismo, la segunda muestra una relación de dos entidades con un tercero. Con el fin de estabilizar dicha relación, estas dos entidades se observan y si es necesario se imitan unas con otras (Bender; Sonja y Holger, 2014).

Por último, en el mecanismo que se refiere al aprendizaje existe un proceso de conocimiento de la política comentada, y por lo tanto, surge la decisión de adoptarla (Simmons, Dobbins y Garret, 2008). “Las políticas adoptadas en algunos países resultan experimentos naturales de los cuales otros pueden aprender” (Meseguer, 2008: 323). Como resultado de esto, distinguir entre el aprendizaje completo o racional y el limitado. En un primer momento, el aprendizaje mejora el conocimiento, ya que conlleva a la revisión de las relaciones causales entre las políticas y los resultados a partir de la experiencia observada y de la cada vez mayor comprensión en los resultados de las políticas (Meseguer, 2008).

2.4.5 Teoría de la Retroalimentación de Políticas (Policy Feedback Theory)

En orden cronológico, los estudios de la etapa de terminación se ubican en la década de los setenta con las investigaciones de Bardach, Behn, Brewer y deLeon, pero no fue sino hasta los años noventa que destacan los estudios de Sato y Frantz (2005) sobre la etapa de terminación de la política pública. Acorde con Brewer (1974) la terminación se refiere al ajuste de políticas y programas que se han convertido en disfuncionales, redundantes, pasadas de moda, innecesarias, y así sucesivamente. A partir de los puntos conceptuales e intelectuales de vista, no es una fase bien desarrollada, pero cuya importancia en la actualidad no debe ser infravalorada.

Bardach (1976) afirma que existen tres tipos de proponentes para la terminación de una política pública: los opositores, los economizadores y los reformistas. A los opositores, no les gusta la política pública y por eso desean que termine; los economizadores tratan de economizar los recursos, tratando de desaparecer políticas para fusionarlas con otras y finalmente, a los reformistas ven la oportunidad de sustituir la política antigua por una nueva.

Bardach (1976), asegura que existen diversas razones para que una política pública no concluya. Generalmente los políticos no aceptan que se equivocan al diseñar o implemetar una política y prefieren mantenerla aunque sea con pocos recursos. Otra razón, por la que es infrecuente una terminación, es que los sistemas políticos premian la novedad y la innovación en las primeras etapas antes de evaluar y terminar el ciclo. También se observa que los actores políticos conservadores prefieren evitar la confrontación y dan por terminada una política.

Es hasta finales de la década de los noventa que Kirkpatrick, Lester y Peterson (1999) realizan una readaptación a la literatura sobre la etapa de finalización basados en Peter deLeon y Janet Frantz destacando la estructuración de un modelo de finalización para las políticas públicas, basado en tres premisas: la primera se refiere a las características propias que evitan la finalización de una política pública. Contrario a lo anterior, los rasgos necesarios para que una política pública llegue a la etapa de finalización, le denominan el entorno político; y finalmente la tercera premisa la llaman restricción, y se refiere a los obstáculos para que una política no concluya.

Acorde con Velázquez Gutiérrez (2016) se entiende por características inherentes a aquellos elementos de un objetivo de terminación que no pueden ser manipulados por un individuo:

1. La razón de ser de una organización o programa, son características que difícilmente pueden ser predisuestas a la conclusión.
2. La antigüedad y experiencia de una organización puede hacerla menos propensa a la terminación.
3. La invisibilidad de las organizaciones que son en gran medida desconocidas para el público, tienen una mayor probabilidad de sobrevivir hasta una edad avanzada.
4. La complejidad, es decir, cuando un tema es difícil de entender para el público, es más fácil que sobreviva la política pública.
5. La distribución de los beneficios, en el entendido que si un gran número de beneficiarios se ven favorecidos con una organización o programa, difícilmente podrá terminar (pp. 213-215).

Segundo, a su vez, existen diversos elementos del ambiente político que coadyuvan para que la terminación se lleve a cabo. Respecto a este rubro denominado entorno político, se destaca que existen cinco características necesarias para que una política pública finalice:

1. La ideología política prevaleciente, es un elemento crítico en la determinación de qué programas serán proyectados para la terminación.
2. El tamaño, la fuerza y la determinación de coaliciones presentes que se movilizan para presionar por la terminación.
3. Los aliados poderosos son vitales para que se lleve a cabo la terminación o para evitarla.

4. Otro factor incluye posibilidades de compromiso, que proporcionan una táctica de supervivencia básica para evitar la terminación.
5. Rapidez. Cuando los esfuerzos de terminación se pueden llevar a cabo con rapidez, las posibilidades de éxito son mayores (pp. 215-216).

Tercero, incluso con las anteriores características, la terminación puede no ocurrir como el resultado de varios obstáculos a la aplicación de los esfuerzos de terminación. Los autores deliberan que existen cinco restricciones basados en Peter deLeon (1978):

1. La existencia de coaliciones anti-terminación.
2. Conservadurismo dinámico, el cual se entiende cuando las agencias lograron sus objetivos y por razones de sobrevivencia cambian sus misiones para mantenerse.
3. Obstáculos legales, principalmente lo que marca la Constitución y las leyes.
4. Altos costos para que una política termine.
5. Miedo e incertidumbre a que una política finalice en especial en temas de defensa nacional (pp. 216-218).

Velázquez Gutiérrez destaca que en los últimos años hubo un incremento en estudios de caso en la etapa de terminación; entre los que destaca Frantz (2002), quien continuó sus investigaciones sobre el tema que revisó una década anterior sobre las instituciones en la etapa final referente a la enfermedad de Hansen. Del mismo modo Sato (2002) analizó el mismo tema pero en Japón y posteriormente ambos autores realizan una comparación desde sus respectivos países sobre la etapa de terminación de instituciones enfocadas a canalizar la lepra (Frantz y Sato, 2005).

Finalmente Velázquez Gutierrez recurre a la idea de Geva – May (2004) al referirse a la necesidad de tres elementos para que una política pública encuentre su fin: problemas, políticas públicas y políticos; ya que al unirse estos elementos, quienes buscan la terminación de las políticas consumarán una propuesta para presentarla a la agenda pública y finalizarla.

2.4.6 El Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF)

El Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF, por sus siglas en inglés) es probablemente uno de los marcos más ambiciosos en cuanto a su diseño, para explicar el desarrollo y el cambio de la política (Heintz & Jenkins-Smith, 1988; Sabatier, 1991 y 1988).

Se caracteriza por una combinación de rasgos de la familia de marcos de referencia, por ejemplo, es un marco lineal desde el ciclo de vida. Sus impulsores son la competencia, el aprendizaje y la imitación, similar a los modelos evolutivos. Finalmente, aunque en un grado más secundario, asume la confrontación y el conflicto entre ideas y valores diferentes, como lo expresa el tipo ideal dialéctico. (Capano, 2007: 18-19).

Las políticas públicas se pueden estudiar como un sistema de creencias que buscan traducirse en programas y que además son el eslabón entre las coaliciones. Sabatier y Jenkins – Smith (1993) afirman que compartir creencias sobre la política pública puede ser al menos una explicación tan importante del comportamiento como las reglas institucionales; es un conjunto de valores fundamentales y de percepciones de actores del subsistema sobre la importancia de las relaciones casuales, la magnitud del problema y la eficacia de los instrumentos de política pública.

La jerarquización del sistema de creencias está anclada a la teoría de la acción razonada, a la racionalidad limitada y a que el sistema está integrado por elites políticas y no por la ciudadanía en general, por lo anterior, este sistema perfila un modelo de individuo distante al de la acción racional y al que está orientado por metas organizacionales (Rubio y Rosero, 2010).

El ACF se centra en el estudio de los cambios en las políticas públicas y otorga un lugar importante al conocimiento y a las ideas a la hora de esclarecer los cambios y la estabilidad de las políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1997, 1993 y Sanjurjo, 2013). Asimismo, permite la limitación del objeto de estudio a través de la utilización de marcos analíticos, basados en sectores de las políticas y no en un carácter unitario del Estado.

Como un modelo basado en el uso de varios instrumentos por coaliciones promotoras en competencia dentro de un subsistema político, permite entender cómo múltiples actores usan varios mecanismos e instrumentos para producir cambios en la política pública a través del tiempo.

Los mecanismos de orientación e instrumentos de política identificados son: 1.- Participación directa en agencias decisorias, 2.- Publicación de reportes de evaluación, 3.- Litigación, 4.- Cambio en nombramientos políticos, 5.- Alza o baja en los presupuestos, 6.- Cambios fundamentales en la legislación (Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1993; 1997).

El ACF fue propuesto a mediados de la década de 1980 por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1993; 1998). El ACF concibe el proceso político como un combate entre coaliciones de actores que defienden y promueven sus ideas y creencias sobre los problemas y posibles soluciones en el espacio político.

Estos combates se dan en un espacio de conflicto particular: los subsistemas o dominios de políticas públicas (*policy subsystem*), definidos como el conjunto de actores activamente comprometidos con un área o sector particular de las políticas públicas, en la cual buscan incidir de manera recurrente (Sanjurjo, 2013:6).

El ACF determina al aprendizaje orientado a las políticas públicas como un aspecto importante del cambio, que puede alterar aspectos secundarios del sistema de creencias de las coaliciones promotoras. Sin embargo, el cambio en los aspectos del núcleo duro de un programa gubernamental es resultado de perturbaciones en factores no cognitivos externos al subsistema, como condiciones macroeconómicas o el surgimiento de una coalición dominante (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994).

En la revisión realizada al modelo en 1999, se refuerza a las coaliciones promotoras como una categoría de agregación, cuya naturaleza es compleja e incluyente y va más allá de una institución o nivel de gobierno, su estabilidad está vinculada al tipo de subsistema en el que se encuentren, sus creencias dan estructura a su comportamiento por el mero cálculo racional de sus agentes, maximizando ganancias.

Sabatier y Jenkins – Smith desarrollan una serie de hipótesis para sustentar su marco de análisis sobre el establecimiento de las coaliciones promotoras, el cambio de política y el aprendizaje orientado a las políticas públicas. Las tres primeras, respecto a las coaliciones promotoras, se basan en la premisa de que la conformación y unión de una coalición promotora depende de la identificación y acuerdo sobre las creencias del núcleo duro de la política. Las hipótesis 4 y 5 se refieren a la relevancia que tienen los atributos básicos para la coalición gobernante. Es decir, es casi imposible que la coalición dominante cambie su postura básica

mientras permanezca en el poder; mientras que la coalición minoritaria dependerá de los agentes externos para incrementar su poder dentro del subsistema.

Por otra parte, las hipótesis 6, 7, 8 y 9 explican cuáles son las condiciones que facilitan el aprendizaje de las coaliciones y los sistemas políticos, como que el conflicto entre las coaliciones sea de rango intermedio y no mayor; que para mayor comprensión del debate, se pueda contar con información cuantitativa; que el sistema cuente con un foro interdisciplinado de expertos profesionales y no solo se enfoque en el ámbito político.

A continuación se enuncian las nueve hipótesis propuestas por Sabatier y Jenkins – Smith:

Tabla 2. Hipótesis del Enfoque de las Coaliciones Promotoras (ACF)

<p>Hipótesis relacionadas con la conformación de coaliciones</p>	<p>Hipótesis 1: En las principales controversias dentro de un subsistema de políticas cuando las creencias fundamentales de las políticas están en disputa, la alineación de aliados y opositores tiende a ser bastante estable en períodos de una década más.</p> <p>Hipótesis 2: Los actores dentro de una coalición mostrarán un consenso sustancial sobre cuestiones relacionadas con el núcleo de la política, pero en menor medida en los aspectos secundarios.</p> <p>Hipótesis 3: Un actor o coalición abandonará los aspectos secundarios de un sistema de creencias antes de reconocer las debilidades en el núcleo de la política.</p>
<p>Hipótesis sobre el cambio de política (perturbaciones externas e internas al subsistema)</p>	<p>Hipótesis 4: Es poco probable que los atributos centrales de la política de un programa gubernamental se revisen significativamente siempre que la coalición de defensa del subsistema que instituyó el programa permanezca en el poder.</p> <p>Hipótesis 5: Es poco probable que los atributos centrales de una política de un programa de acción gubernamental cambien en ausencia de perturbaciones significativas externas al subsistema, es decir, cambios en las condiciones socioeconómicas, coaliciones de gobierno de todo el sistema o resultados de política de otros subsistemas.</p>

<p>Hipótesis sobre el aprendizaje de la coalición (en el marco de las políticas públicas)</p>	<p>Hipótesis 6: El aprendizaje orientado a las políticas a través de los sistemas de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos coaliciones. Esto requiere que:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Cada uno tenga los recursos técnicos para participar en dicho debate; ii) El conflicto se produzca entre los aspectos secundarios de un sistema de creencias y los elementos centrales del otro o, alternativamente, entre los aspectos secundarios importantes de los dos sistemas de creencias. <p>Hipótesis 7: Los problemas para los cuales existen datos y teorías cuantitativas aceptadas contribuyen más al aprendizaje orientado a las políticas a través de los sistemas de creencias que aquellos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos, o totalmente inexistentes.</p> <p>Hipótesis 8: Los problemas que involucran sistemas naturales son más propicios para el aprendizaje orientado a las políticas a través de sistemas de creencias que aquellos que involucran sistemas puramente sociales o políticos, porque en el primero muchas de las variables críticas no son en sí mismas estrategias activas y porque la experimentación controlada es más factible.</p> <p>Hipótesis 9: El aprendizaje orientado a las políticas públicas a través de los sistemas de creencias es más probable cuando existe un foro que es:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Prestigioso para obligar a profesionales de diferentes coaliciones a participar; ii) Dominado por normas profesionales.
---	--

Fuente: (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994:184)

En resumen, para Sabatier y Jenkins – Smith (1993, 1999) los sistemas de creencias son estructuras jerárquicas conformadas por tres categorías de valores de diferente rango que se definen a continuación:

El núcleo duro o deep core.- de axiomas normativos ontológicos que definen la visión que tiene el actor en relación con los demás individuos en general;

El núcleo de la política o policy core beliefs.- son las posiciones y estrategias políticas sobre un subsistema determinado de políticas públicas; y

Los aspectos secundarios.- conformados por las decisiones instrumentales que se orientan a implementar una política pública.

El modelo asume que estos aspectos estructurales exponen una resistencia frente a los cambios, es decir, el núcleo duro está sumamente arraigado tanto, que no permite margen de

negociación; mientras que el núcleo de la política es inflexible pero puede sufrir variaciones en el mediano o largo plazo. Y los aspectos secundarios se pueden ver transformados con cierta facilidad.

Por tanto, las coaliciones promotoras se conforman alrededor de los sistemas de creencias, pero concretamente en torno al núcleo de la política. Los intereses en común y las similitudes hacen que los actores conformen coaliciones promotoras con las que se identifican y compitan en el subsistema de políticas a fin de obtener que las instituciones de gobierno se comporten de conformidad con el núcleo de su política. Se espera, que las coaliciones tengan un comportamiento racional en el uso de las herramientas con que cuentan, ejemplo de ello es la incidencia sobre una legislatura para modificar los objetivos y presupuestos de una política, la incidencia en la opinión pública a través de los medios de comunicación, incluso la producción de la información con la finalidad de modificar la percepción de un problema público. La competencia entre coaliciones da como resultado una dominante y una o varias minoritarias; generalmente la coalición dominante tiene el deber de negociar o ceder según sea el caso.

2.5 Premisas para una teoría del cambio en las políticas públicas

En definitiva, el Marco de las Coaliciones Promotoras se diseñó especialmente para áreas de políticas caracterizadas por un alto grado de conflicto entre los objetivos de las coaliciones, por una alta incertidumbre técnica sobre la naturaleza y las causas del problema y un gran número de actores de múltiples niveles de gobierno (Hoppe y Peterse, 1993, citado en Cerna, 2013: 6).

Se reconoce el desafío que implica la elección del ACF (Weible y Sabatier, 2006), en particular, en consideración a las dificultades para determinar las creencias de los principales actores, mapear las coaliciones de incidencia y establecer todos los factores externos e internos que afecten al subsistema de políticas de Seguridad en general y de Seguridad Pública con enfoque de prevención en particular.

Acorde con Sabatier (1998), una de las grandes fortalezas del ACF es que otorga una visión para distinguir el llamado cambio mayor en las políticas del cambio menor; es decir, el cambio mayor es el cambio encontrado en los aspectos nucleares de la política pública, en tanto que el cambio menor es el cambio en los aspectos secundarios. Es posible comprender que tanto

la política específica como periodo del cambio en la política determinan si éste es mayor o menor. Relacionar el cambio con el periodo permite visualizar que el mismo cambio puede ser menor para un subsistema pero mayor para un subsistema concebido dentro de este. Por ejemplo, el cambio en el presupuesto de prevención de la violencia y la delincuencia puede ser mayor para el subsistema de la Seguridad Pública, pero relativamente menor, si se refiere a los aspectos secundarios, para el más amplio subsistema de la seguridad nacional. Es decir, el marco de las coaliciones promotoras ayuda a encontrar un punto de referencia objetivo para determinar la magnitud del cambio.

Es así, como el marco de las coaliciones promotoras es una herramienta de análisis causal que expone una serie de premisas y variables independientes o factores que explican la causa de la llamada variable dependiente: el cambio en las políticas públicas, tal como se ha expuesto.

La diversidad de las variables independientes que se presentan en el siguiente capítulo, muestran que las ACF son un marco de análisis que armoniza y sintetiza. A este respecto, Sabatier y Jenkins – Smith hacen énfasis en que el cambio de una política pública dentro de un subsistema es el resultado de dos procesos; el primero, se refiere al trabajo de las coaliciones promotoras dentro del subsistema, para trasladar el núcleo y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias de la política a los programas de acción gubernamental; y el segundo proceso se refiere a una perturbación externa sobre los recursos y limitaciones de los actores del subsistema. Así mismo, los autores afirman que el núcleo de la política de una coalición promotora es sumamente resistente al cambio en el transcurso del tiempo y que una coalición busca trasladar sus creencias nucleares a la acción gubernamental sin abandonar éstas solo por permanecer en el poder, aunque sí abandonarían los aspectos secundarios del programa.

En resumen, el cambio en las políticas se puede ver como el producto de las oscilaciones de los sistemas de creencias de la o las coaliciones dominantes de un subsistema de políticas determinado. El aprendizaje y el estudio de las políticas puede afectar los aspectos secundarios de los sistemas de creencias, sin embargo, los cambios en la política pública requieren, a su vez, de cambios en los parámetros no cognitivos del sistema general.

Lo anterior, debido a que para poder configurar los sistemas de creencias en las políticas públicas, es necesario contar con recursos y posibilidades, que dependen a su vez, de las alteraciones de los parámetros sistémicos no cognitivos (Sabatier, 1993).

El cambio en las políticas públicas como objeto de análisis debe tener en cuenta la relevancia de la información técnica respecto a la dimensión y etapas del problema, sus causas y repercusiones, así como sus posibles soluciones. Representa la importancia concedida a las ideas y a los factores técnicos.

Así mismo, el análisis y aprendizaje del cambio orientado a políticas requiere una perspectiva en el tiempo de al menos una década (Sabatier, 1993).

También, se considera que la forma más conveniente y benéfica para estudiar el cambio en las políticas sobre un determinado periodo de tiempo, es a través de la apreciación de los subsistemas de políticas como unidad de análisis que además deberá tomar en cuenta al menos dos gobiernos y actores no sólo del servicio público, si no también a académicos especialistas, periodistas y analistas de políticas que destaquen en la generación, discusión y evaluación de las ideas de las políticas públicas.

Así, las políticas públicas con conceptualizadas como un sistema de creencias en la medida que se integran teorías que permiten analizar las variaciones de los cambios de los sistemas de creencias de las coaliciones dominantes a las políticas.

Como se ha expuesto, se trata de incorporar el aprendizaje como variable del cambio, por lo que una década o más permite esclarecer la función de la investigación en las políticas al considerarse que el estudio del proceso de elaboración de decisiones a corto plazo minimizarían la influencia del análisis de políticas a lo largo del tiempo. Adicionalmente, se considera que en el corto plazo no se podría comprender la importancia relativa de factores tales como los cambios en las condiciones socioeconómicas (Sabatier, 1991).

Otro aspecto relevante en el proceso que el marco de las coaliciones promotoras otorga al cambio es que en el periodo de análisis de una década permite visualizar un ciclo completo de formulación, implantación y reformulación de un programa así como un mapa exacto del éxito o fracaso del programa (Mazmanian y Sabatier, 1989). Sabatier considera que esto es una diferencia importante con el Enfoque de las Corrientes Múltiples (MSF) de Kingdon que se centra en el proceso de elaboración de agenda.

El estudio de las políticas públicas como sistema de creencias resulta indispensable en la medida en que se afirma que los actores trasladan su sistema de creencias a la política pública y se ven involucrados en un proceso de aprendizaje para el cambio en la política.

La propuesta teórica de Sabatier y Jenkins – Smith no se refiere solo a las características de los actores que integran las coaliciones promotoras o subsistemas de políticas, también se refiere a sus elementos estructurales como las coaliciones maduras o emergentes, subsistemas de temas más apolíticos o de mayor conflicto e introduce el mundo de las ideas a través de los aspectos socioculturales fundamentales. Por ello es que se elige este marco de referencia como herramienta de análisis para una política pública de Seguridad en México.

El ACF se ha propuesto como un modelo explicativo de los procesos cambio de la política pública apto para perfeccionarse a través de constantes aplicaciones empíricas. Las aplicaciones del modelo por parte de diversos investigadores en distintos países en los diferentes campos de las políticas públicas, ha contribuido a su perfeccionamiento continuo. Por lo anterior, los autores explican los fundamentos del ACF en una serie de hipótesis anteriormente expuestas, que permiten evaluar el enfoque de manera empírica (Sabatier y Jenkins – Smith, 1993, 1999), donde dos de estas hipótesis abordan el cambio en las políticas públicas de forma específica:

Hipótesis 4 sobre el cambio (revisada en 1993). Es poco probable que los atributos centrales de la política de un programa gubernamental se revisen significativamente siempre que la coalición de defensa del subsistema que instituyó el programa permanezca en el poder.

Hipótesis 5 sobre el cambio (de 1997). Es poco probable que los atributos centrales de una política de un programa de acción gubernamental cambien en ausencia de perturbaciones significativas externas al subsistema, es decir, cambios en las condiciones socioeconómicas, coaliciones de gobierno de todo el sistema o resultados de política de otros subsistemas.

En el capítulo 4 de este trabajo de investigación, se utilizarán estas dos hipótesis para analizar el cambio en la política de Seguridad Pública en México en el periodo 2000 – 2018 que a su vez respaldarán la hipótesis de este trabajo de investigación, descrita en el capítulo 3.

En conclusión, los estudiosos de las políticas públicas adoptan una diversidad de conceptos de las herramientas de análisis para formular nuevos marcos como es el caso del ACF. Sin embargo, es importante que se continúe analizando este enfoque no solo desde su epistemología, sino también desde su enfoque teórico y empírico. La aplicación de este marco de análisis en las diferentes políticas públicas de diversos países contribuyen continuamente al refuerzo empírico del ACF. Asimismo, el debate sobre este marco de análisis ha planteado algunas reflexiones dentro del ACF, como los cuestionamientos sobre la conformación y

comportamiento de las coaliciones. Estos aspectos, son especialmente relevantes cuando se trata de explicar el cambio en las políticas públicas, la estabilidad y estrategias adoptadas por una o más coaliciones en una política pública específica.

No hay duda que el ACF ha otorgado una visión teórica relevante para el análisis y comprensión del cambio en las políticas públicas. Sin embargo, como toda perspectiva tiene fortalezas y áreas de oportunidad. Dentro de sus fortalezas más destacadas se puede encontrar que es una alternativa a los marcos de análisis de políticas como la del Equilibrio Puntuado (PEF) o el Marco de las Corrientes Múltiples (MSF), es decir, el ACF es una opción a las fases heurísticas debido a que tiene supuestos causales claros, supuestos empíricos que se pueden comprobar, información explícita y un modelo de actores que interactúan (Weible y Sabatier, 2006).

En referencia a sus áreas de oportunidad, se considera que para comprender el cambio en las políticas públicas, el ACF afirma que requiere de periodos de análisis de una década o más y comunmente requiere de datos derivados de cuestionarios y entrevistas. Sin embargo, como se menciona en los siguientes apartados, esta limitación se trabajará con la incorporación de un análisis de documentos e informes.

Se espera que el ACF contribuya al análisis de las políticas que cuentan con altos niveles de complejidad técnica y política, por lo que en esta investigación, el subsistema de política de Seguridad Pública es un ejemplo de estos niveles, así, el ACF se percibe como un fuerte marco para el análisis de políticas públicas.

Capítulo 3. Metodología de análisis

3.1 Objeto de estudio y metodología

En este capítulo y tal como se menciona en la introducción, se describe la propuesta de investigación que será abordada desde una perspectiva documental y explicativa.

La presente investigación se concreta a la política de Seguridad Pública en México en el periodo de 2000 a 2018. Sin embargo, se recogen algunos antecedentes para comprender por qué fue importante replantear la política nacional.

Al recapitular la evolución histórica, se lleva a cabo un análisis de los sexenios como un proceso donde se encuentran alteraciones, costumbres y hábitos, así como aprendizajes. Por lo anterior, el estudio del cambio de la política de Seguridad Pública se centra en tres momentos que son parte de un mismo periodo continuo. El primero, un proceso de transición democrática después de un largo periodo de poder hegemónico. El segundo, el inicio de una era democrática con las oportunidades y dificultades que se vislumbraban. Y tercero, de nuevo el partido hegemónico recuperando el poder con la promesa de una consolidación democrática. En ese contexto, en la presente investigación se elabora análisis del proceso a través del tiempo que permite comprender las razones, incluso, del diseño institucional. Este marco de referencia explica la relación causal entre las variables planteadas y permite entender de mejor manera la interacción entre los diferentes actores.

Este estudio que comprende dieciocho años de gobierno permite una valoración integral de la política pública y facilita la realización de un análisis ponderado por el periodo que comprende.

Durante estos tres sexenios se discute, desde el poder legislativo, el diseño institucional al que debía adaptarse dicha política, así como los vacíos legales que no permitían avanzar en el desarrollo de una verdadera política de Seguridad Pública con enfoque de participación social. Todo este proceso es revisado y documentado en la presente investigación. Y cabe destacar que se hace un énfasis en el último sexenio ya que se asume que es donde se da, en buena medida, un cambio de enfoque en la política de Seguridad, de represiva a participativa.

La presente investigación tiene por objetivo observar el proceso de cambio en la política de Seguridad Pública en México en general; y en particular, durante los sexenios 2000 – 2006,

2006 – 2012 y 2012 – 2018, identificando los factores que lo explican y las dinámicas que se generan. Para ello se utilizará uno de los marcos de referencia que estudian el cambio en las políticas públicas, el Marco de las Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework, ACF) de Sabatier y Jenkins – Smith (1993, 1999) con el que se contrastará su validez en el contexto político mexicano.

La pregunta que se plantea en esta investigación es la siguiente: ¿cómo se observa el cambio de la política de Seguridad Pública en México en el periodo 2000 – 2018?

La pertinencia de la pregunta permite profundizar sobre la comprensión en el desarrollo del cambio en las políticas y los procesos que se generan dentro de la administración pública y que contribuye al cumplimiento de sus objetivos.

La pregunta de investigación planteada en este trabajo busca identificar las variables independientes que permitan distinguir por qué surge una política participativa de Seguridad en la agenda pública y cómo es que se conforma una nueva institucionalidad en esta materia. De igual forma, es menester cuestionar el grado de funcionalidad de las instituciones y si éstas han cumplido con el objetivo de garantizar el derecho a la Seguridad Pública de las y los ciudadanos.

Observar el cambio en la política pública de Seguridad es importante ya que las políticas públicas pretenden dar solución a una problemática y transformar una realidad, aunque no siempre dicho cambio llega a una evaluación exitosa de su implementación. En un país donde su democracia se encuentra en una constante construcción resulta indispensable conocer cuáles son los factores que colaboran en la conformación de una política pública exitosa y que logre una evolución en el tiempo. Con mayor razón si se trata de una política pública sustantiva que da contenido y estructura viable a la democracia de un país inmerso en la falta de acceso a la justicia, la pobreza, la desigualdad y la corrupción.

La mayor parte de los estudios sobre Seguridad Pública en México se desarrollan desde su concepción teórica, como una recopilación de hechos en los periodos administrados o bien, como una serie de indicadores a largo plazo; de ahí, la relevancia de una investigación sostenida en las variables que hacen posible que la política fuera implementada de forma exitosa o no.

Con esta investigación se busca contribuir en el diseño e implementación de las políticas de Seguridad Pública analizando la relevancia que puede existir en la conformación de coaliciones promotoras en el desarrollo institucional. Asimismo, las aportaciones de este estudio

permitirán identificar algunas variables para que las políticas públicas alcancen un impacto positivo.

Como marco de referencia, esta investigación se apoya en las coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework, ACF) poniendo especial énfasis en las dimensiones del cambio en las políticas públicas como objeto de estudio, con el fin de conocer qué ha favorecido, o no, los cambios propuestos en cada sexenio y de qué manera influyen en los componentes que configuran el cambio.

El ACF está conformado por personas de diversas organizaciones públicas y privadas que comparten un conjunto particular de creencias, percepciones, valores y percepción de una política y que regularmente actúan de forma concertada buscando cambiar las reglas, los presupuestos y el personal de las instituciones gubernamentales para alcanzar sus objetivos, estas se denominan Coaliciones (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993b: 5; Sabatier, 1993: 36).

El ACF menciona que en su mayoría las coaliciones están conformadas por líderes de los grupos de interés, así como agentes oficiales, legisladores, académicos, investigadores y periodistas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999: 120).

Frecuentemente un subsistema está conformado por dos o hasta cuatro coaliciones detonantes. Acorde a Sabatier (1993) las coaliciones promotoras con sistemas de creencias claramente articulados y relativamente estables, necesitan tiempo para desarrollarse, y pueden hacerlo bien solo en la presencia de un conflicto sostenido en la política pública.

Asimismo, Sabatier expone que las hipótesis de las coaliciones promotoras encuentran en su punto de partida que las creencias del núcleo de la política son el componente principal de las coaliciones porque estas representan los compromisos empíricos primarios sobre el control especializado de las coaliciones dominantes en la política pública (Sabatier, 1998: 103).

Cabe señalar que no todos los actores que se identifican en un subsistema de política pertenecen a una de las coaliciones promotoras de dicho subsistema; además se puede encontrar a los intermediarios de la política o *policy brokers* que no pertenecen a ninguna coalición. En palabras de Sabatier, su causa principal, es mantener el nivel del conflicto político dentro de límites razonables para poder alcanzar alguna solución al problema de la política de interés (Sabatier, 1993: 27).

Las Coaliciones Promotoras centran su atención en las aportaciones y limitaciones del estudio del ciclo de la política pública inicialmente formulado por Lasswell (1956), esta

herramienta de análisis reconoce una ampliación en el margen conceptual y temático su estudio en la ciencia política norteamericana, amplía la visión de su proceso y facilita la complejidad en sus etapas o fases.

Acorde con Rubio y Rosero (2010) el énfasis en el ámbito legislativo y, por tanto, en el nivel nacional limita el campo de acción de los actores, sus relaciones e interacciones presentes en la elaboración de las políticas públicas, de esta forma tiende a resumir en una sola unidad el análisis de la política pública; desconociendo que esta puede implicar más de un ciclo y múltiples niveles de gobierno.

Asímismo, dichos autores afirman que el marco de análisis del ACF parte de cuatro premisas para analizar el cambio en las políticas públicas. :

- 1) Una perspectiva temporal de una década o más que permita dar cuenta de la totalidad de su ciclo e ir mas allá de análisis coyunturales;
- 2) Una perspectiva espacial considerando a los subsistemas de política pública como la principal unidad de análisis;
- 3) Un extenso conjunto de actores involucrados en un problema de política pública;
- 4) Las políticas públicas como traducción de los sistemas de creencias y las coaliciones de causa.

La revisión realizada por Sabatier en 1999 propone dos tipos de subsistemas, el primero señala lo urgente de un nuevo subsistema que permita un nuevo tratamiento para un problema, área o asunto político, y el segundo tipo se refiere a un subsistema más consolidado que pueda ser identificado a partir de los siguientes criterios:

- Los actores se constituyen como una comunidad semi autónoma que comparten experticia;
- Los actores han influido en un área de la política pública en el tiempo de una década o más;
- Para la gestión y análisis de una política pública, existen grupos de interés o unidades especializadas y estos grupos determinan el tema que se coloca en la agenda política;

En lo general, se dice que el ACF señala que el cambio en las políticas públicas está determinado por el cambio o transformación de un subsistema y sus coaliciones promotoras o

de defensa. Sin embargo, se considera que el cambio, también es el resultado de las perturbaciones o shocks externos al subsistema entendidos como aquellos parámetros relativamente estables y aquellos eventos externos al sistema de creencias.

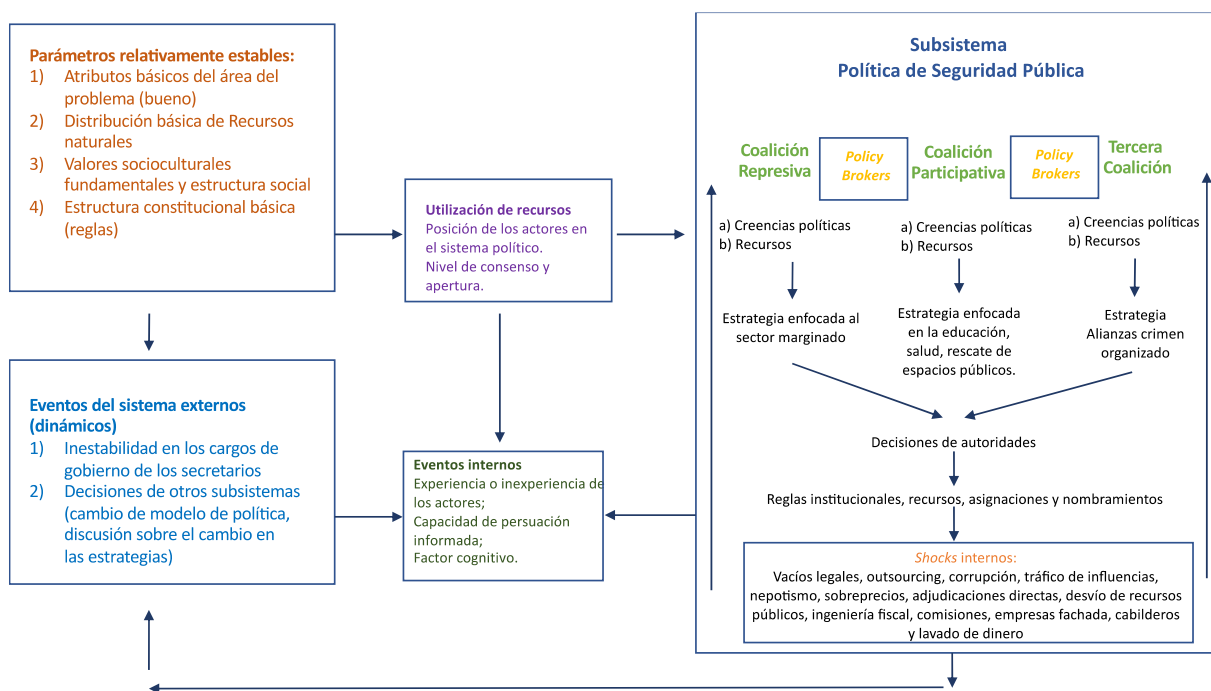
En ese sentido, los parámetros relativamente estables comprenden a su vez, las características básicas del problema en efecto al aprendizaje y la política Pública, la distribución básica de los recursos naturales, los valores socioculturales fundamentales y la estructura social, la estructura constitucional básica.

Según Paul A. Sabatier (1993), los eventos externos al sistema comprenden las siguientes dimensiones:

- Los bienes o atributos básicos del problema que afectan el aprendizaje y la política pública;
- La distribución básica de los recursos naturales, que impactan las opciones en diferentes áreas de la política pública;
- Los valores socioculturales fundamentales y la estructura social, cuyos cambios pueden alterar la incidencia de sectores sociales en la política pública y;
- La estructura constitucional o normas básicas.

Estos parámetros pueden ser estables en el tiempo y resistentes al cambio. Para explicar el cambio en las políticas, el ACF centra su atención en dos tipos de procesos: primero, cómo las coaliciones de dentro del subsistema intentan trasladar los aspectos del núcleo de la política y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales, a través del incremento de sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas; y, segundo, cómo las perturbaciones externas, del sistema global, afectan a los recursos y constricciones de los actores del subsistema como se visualiza en el siguiente esquema:

Figura 1. Proceso del Marco de las Coaliciones Promotoras



Fuente: Elaboración propia con base en Sabatier y Jenkins (1998, 1999).

En este trabajo de investigación también se identifica cómo ha sido la relación entre instituciones y actores, cómo las instituciones han influido en el comportamiento de los individuos generando una nueva cultura en la relación entre las y los ciudadanos y el gobierno, así como las y los funcionarios públicos y la ciudadanía son los que logran impulsar o detener las transformaciones a pesar del marco legal existente.

3.2 El cambio en la política de Seguridad Pública como variable dependiente

Para los fines de esta investigación, el cambio en la política de Seguridad Pública se considera la variable dependiente. Por ello, en el capítulo anterior se profundizó en el cambio de la política pública, de esta forma el término se puede operacionalizar.

Para que sea posible responder la pregunta de investigación, se plantea una hipótesis que se expresa de la siguiente manera:

La política pública de Seguridad en México en el periodo 2000 – 2018 ha presentado cambios en el contenido de la política y en los destinatarios.

Para justificar esta hipótesis se emplean dos variables independientes:

Variable 1. El cambio en el contenido de la política de seguridad expresada en los cambios normativos, en la asignación de presupuestos, en los cambios institucionales o en las autoridades responsables de la política.

Variable 2. El cambio en los destinatarios de las políticas que se puede observar en los efectos o impacto, en el cambio positivo o negativo que se derive de una intervención directa o indirecta, intencionada o no intencionada de una política pública sobre los destinatarios o ciudadanía en general.

Para el análisis empírico de los procesos de cambio de una política pública José Real-Dato (2009) menciona que definir diversos tipos de cambio en las políticas públicas conduce a reducir la complejidad del cambio al manejo de las dimensiones para elaborar análisis más detallados y objetivos en el estudio de la política pública.

Para profundizar en el cambio de las políticas públicas, Jones y Villar (2008) mencionan que el análisis del cambio se estudia desde dos dimensiones: el cambio en el contenido de la política y el cambio en los destinatarios de la política pública, así como las diferentes razones o causas que lo explican; donde las políticas públicas constituyen la variable dependiente del Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF).

Esta investigación propone por medio del marco de referencia, argumentos que contribuyan a entender cómo el cambio en el contenido de la política de Seguridad Pública y el cambio en los destinatarios pueden influir en la toma de decisiones.

A continuación, se describen las dimensiones del cambio que serán utilizadas como guía para el análisis del contenido de la políticas de Seguridad Pública y en los resultados de los programas de acuerdo con su objetivo, en donde se observan los actores involucrados, las instituciones que participan y los cambios legislativos que las integran.

Tabla 3. Análisis de las dimensiones del cambio en las políticas de Seguridad Pública en México en el periodo 2000 – 2018

VARIABLES INDEPENDIENTES DIMENSIONES DEL CAMBIO	INDICADORES
Cambios en el contenido de la política	Variaciones en el apoyo de las coaliciones Variaciones en el apoyo político Actores públicos y no públicos y sus funciones
Cambios en los destinatarios de las políticas	Impacto en las personas Impacto en las políticas nacionales Recomendaciones a autoridades

Fuente: Elaboración propia con base en Capano (2009) y Howlett y Cashone, (2009).

3.3 Bases metodológicas

Cabe destacar que la presente tesis es de carácter cualitativo utilizando la investigación documental y explicativa como principales técnicas de análisis para obtener la información y los datos precisos sobre la misma. Acorde con Bernal (2010); la investigación documental se refiere a un análisis de la información escrita, que tiene como finalidad establecer relaciones, diferencias, etapas, posturas o el estado actual del conocimiento al tema que se estudia. Asimismo, el autor se refiere a la investigación explicativa como la ideal de la investigación no experimental, que tiene como fundamento la prueba de hipótesis y busca que las conclusiones esten orientadas a la formulación o al contraste de leyes o principios.

Para el desarrollo de este trabajo de investigación se incluirán las siguientes fuentes documentales con injerencia en la política de Seguridad Pública:

- 1) Planes Nacionales de Desarrollo;
- 2) Programas, planes y acciones derivados;
- 3) Marco legislativo durante el periodo 2000 a 2018, así como la legislación regional que ha impactado en la creación de comisiones regionales de Seguridad Pública o acciones de prevención.

Así mismo, se estudiarán las iniciativas presentadas por los distintos grupos políticos y los debates en comisión y en el pleno del Congreso tanto de Diputados como de Senadores; de aquí, se seleccionarán las discusiones y propuestas más relevantes, en particular aquellas que afectan más al sistema de creencias de las coaliciones.

Los debates parlamentarios permitirán reconocer las posiciones de los partidos políticos en general, así como la postura de determinados actores a través de las comisiones conformadas para el análisis de los asuntos de seguridad pública de donde se podrán identificar la Comisión ordinaria de Seguridad Pública del Congreso de la Unión y la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Senado de la República, ambas creadas con la finalidad de asesorar las decisiones políticas;

- 4) Notas periodísticas del periodo 2000 a 2018;
- 5) Discursos o declaraciones de los principales actores en el periodo señalado y;
- 6) Análisis de síntesis de indicadores

La investigación combinará esta técnica de investigación con el marco de referencia del ACF con el fin de obtener información y datos precisos. Para ello, se dividirá en tres etapas:

Etapa 1.- Revisión de la literatura: lectura del marco teórico y de referencia, análisis de iniciativas de ley, identificación de actores. Como resultado de esta etapa se busca obtener un documento que describa el objeto de estudio y la metodología utilizada.

Etapa 2.- Trabajo de gabinete: revisión de planes, programas y acciones sobre la política pública de Seguridad en México en los tres sexenios comprendidos en el periodo 2000 – 2018. Revisión de prensa e informes. Identificación de coaliciones y sistema de creencias. Como resultado de esta etapa se pretende recoger información sustantiva sobre el desarrollo de la política pública de Seguridad en México en el periodo analizado. Se ordena la bibliografía.

Etapa 3.- Análisis de cada sexenio y conclusiones. En esta etapa se clasifica la información obtenida sobre las coaliciones y los elementos de cambio, así como, el análisis de la hipótesis planteada y la validez de las variables propuestas.

Tal vez el reto más grande del ACF sea la integración de la literatura para saber cómo utilizar la información sobre el cambio en las políticas públicas. El Marco de las Coaliciones Promotoras afirma que el cambio en las políticas públicas no es solo el resultado de la competencia entre las diversas coaliciones sino también un aspecto importante para explicar el cambio en ellas. Las coaliciones también intentan comprender cómo funciona el contexto social y cuáles son los

efectos de las diferentes intervenciones del estado con la finalidad de alcanzar sus objetivos en el paso del tiempo.

La información técnica y el análisis de la política pública promueven o justifican la postura adoptada por las coaliciones, donde los actores promueven un debate presentando una argumentación técnica sobre sus posiciones para lograr trasladar sus creencias a la política pública, tanto para informar a la opinión pública como a los demás actores y coaliciones. Es así, que si alguna coalición no cuenta con recursos o con acceso a información técnica, estaría en una posición de desventaja competitiva para el logro de sus fines.

En cuanto a la recopilación de la información se atenderá a lo propuesto por el propio Sabatier (1993), cuando menciona que los métodos para investigar el contenido de los sistemas de creencias incluyen también a observadores informados y el análisis de contenido de documentos relevantes.

En razón de lo anterior, es muy importante para esta investigación conocer a los actores y sus creencias en cada una de las etapas de elaboración de las políticas públicas para tener una comprensión integral, desde su diseño hasta su evaluación y reformulación. Así mismo, en esta investigación se busca hacer un análisis de la política de Seguridad Pública que abarque más de un periodo de gobierno y más de una década, tal como lo plantea el marco de las coaliciones promotoras.

Los planes nacionales de desarrollo, la creación de nuevas instituciones, así como el marco legislativo, responden la pluralidad de enfoques de sus diversos actores. Por un lado, por el papel que desempeñaron en las diferentes etapas de la política de Seguridad Pública, y también por el nivel de decisiones que tuvieron. En algunos momentos, fueron los legisladores de alto nivel quienes negociaron y votaron las propuestas de ley, pero también las y los funcionarios públicos que implementaron las leyes en ese periodo y que conocieron en primera persona el reto de esa tarea. A su vez, esta pluralidad se puede observar en sentido ideológico, en los partidos políticos, PRI, PAN y PRD principalmente, que estuvieron involucrados en las negociaciones y en el ejercicio de la función gubernamental.

Otro enfoque de pluralidad que se observa a lo largo de esta investigación son los actores a favor de una implementación de la política de Seguridad Pública con enfoque punitivo y una minoría que afirma que la política se desvirtuó. Todo esto, amplía el universo de perspectivas para el análisis.

En conclusión, ha sido necesario realizar una amplia investigación bibliográfica que incluya iniciativas de ley (Anexo 1, 2 y 3), programas de gobierno, columnas de opinión sobre políticas de seguridad, artículos especializados, notas periodísticas, estudios cuantitativos que analicen el desarrollo de la política de Seguridad en la administración pública federal.

Por lo anteriormente expuesto, esta investigación busca aportar al estudio y análisis de la política pública de Seguridad, obteniendo nueva información que permita la profundización del tema. Cabe destacar que este trabajo tiene factibilidad porque existen fuentes documentales que hacen posible conocer los hechos que hicieron posible el cambio en la política de Seguridad Pública en México.

En el siguiente capítulo se utilizará el ACF para el análisis del cambio en la política de Seguridad Pública en México a lo largo de tres sexenios y se comprobará la validez de la hipótesis de investigación respaldada por las hipótesis referentes al cambio 4 y 5 planteadas por Sabatier y Jenkins – Smith.

Capítulo 4. Análisis del cambio en la política de Seguridad Pública en México en los sexenios 2000 – 2006, 2006 – 2012, 2012 – 2018. Hallazgos de la investigación desde el Marco de Coaliciones Promotoras

Uno de los pasos más importantes de esta tesis fue describir y analizar en qué consiste el cambio en las políticas públicas para dar respuesta a la pregunta de investigación: ¿cómo se observa el cambio en la política de Seguridad Pública en México en el periodo 2000 – 2018?

Este capítulo está compuesto por tres apartados en los que se analiza la política de Seguridad Pública durante la administración de los Presidentes Vicente Fox Quesada durante los años 2001 – 2006, Felipe Calderón Hinojosa en 2006 – 2012 y Enrique Peña Nieto en el sexenio 2012 – 2018; a partir de los planes nacionales de desarrollo, evaluaciones, informes de gobierno, documentos legislativos, históricos y periodísticos.

4.1 La llegada de Vicente Fox a la presidencia de México (2000 – 2006)

El año 2000 fue marcado por el cambio en la historia política y social mexicana, ya que tras un largo proceso de transición político – electoral, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido hegemónico que se mantuvo en el poder por 71 años, pierde la presidencia de la República, hecho que se venía anunciando desde hace algunos años a consecuencia de la apertura de participación partidista y las múltiples reformas electorales.

Desde ese año, el Partido Acción Nacional (PAN) encabezaría el gobierno de la República con la llegada de Vicente Fox Quesada. Sin embargo, el PAN, tenía poca experiencia en el gobierno, ya que hasta ese momento, sólo había gobernado algunos municipios y estados, el gobierno de la Federación era un tema nuevo, desde donde se puede entender el comportamiento y las decisiones tomadas en este sexenio.

Sin embargo, el país se encontraba en lo que algunos consideran, un momento privilegiado, en el que se podía replantear el futuro de México, por ello se pretendía trabajar por un país más justo, más humano, que generará participación en la ciudadanía, por lo que este proceso de transformación implicó una combinación compleja de continuidad e innovación, que requirió el actuar con inteligencia y sensibilidad para saber qué se debía mantener y qué se habría de modificar.

A partir de esto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se presentó, como hasta hoy día se hace, como el documento que describe cómo sería la construcción del futuro mexicano estableciendo los objetivos que permitirían realizar los cambios relevantes impulsados por ese gobierno; cambios que pretendían consolidar el avance democrático, que combatirían la inseguridad y la pobreza para lograr una mayor igualdad social.

El PND tuvo como eje principal el humanismo y señalaba que, cada persona debe ser apoyada para que se pueda desenvolver en todas sus dimensiones siendo este el fin principal de las acciones del Estado: lograr el desarrollo integral de la persona y su comunidad (PND, 2001).

Este Plan Nacional de Desarrollo centró sus objetivos y estrategias en tres puntos:

- 1) Área de desarrollo social y humano
- 2) Área de crecimiento con calidad
- 3) Área de orden y respeto

Para el caso que nos ocupa, pondremos nuestra atención en el tercer punto, el Área de orden y respeto, que buscaba dentro de sus estrategias establecer alianzas y compromisos con los grupos sociales, económicos y políticos, así como con los gobiernos estatales y municipales del país para que la construcción del futuro mexicano fuese una tarea compartida.

La inseguridad pública fue una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del nuevo gobierno. Esta se ha caracterizado por el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada que crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social. Prueba de lo anterior son: la corrupción; las corporaciones penetradas por la delincuencia, la inobservancia de la ley, las leyes obsoletas, la falta de equidad en la administración de la justicia, la evasión de la justicia e impunidad, un número de policías por debajo del estándar internacional y la escasa capacitación de éstos, así como una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y del tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, en la tabla siguiente se muestra el comportamiento en el incremento porcentual de contrataciones de personal de la policía federal durante el presente sexenio.

Tabla 4. Personal de la Policía Federal durante el sexenio 2001 – 2006

Incremento del personal de la Policía Federal en el sexenio 2001-2006

	Año											
	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Total	Total	Variación*	Total	Variación*	Total	Variación*	Total	Variación*	Total	Variación*	
Personal de la policía federal	10,241	10,830	5.75%	12,535	22.40%	14,415	40.76%	11,756	14.79%	12,907	26.03%	

* La variación es sobre el primer año.

Fuente: Elaboración propia basada en los Informes de Gobierno, 2001 – 2006.

Aunado a lo anterior, el objetivo rector 7 encargado de garantizar la Seguridad Pública para la tranquilidad ciudadana menciona que **salvaguardar la Seguridad Pública** es la principal responsabilidad del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de los ciudadanos son las bases para un desarrollo sólido y para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad (PND, 2001).

El PND también menciona que los resultados de la lucha contra la delincuencia se evaluarían en razón del número de delitos cometidos y denunciados. Para ello, fue fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas; así mismo, afirmó que se llevarían a cabo encuestas públicas relativas a la percepción de la seguridad.

Para lo anterior, el gobierno propuso las siguientes estrategias:

Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.- Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, la instrumentación de servicio civil de carrera que permitiera contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los Derechos Humanos, al dotarla de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitieran actuar de manera anticipada en la comisión del delito.

Lograr la **reforma integral** del sistema de Seguridad Pública.- Reformar el sistema de Seguridad Pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor

equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto a los Derechos Humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social.

Combatir la corrupción, **depurar y dignificar** los cuerpos policiales.- Establecer mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo, en el diseño y operación de programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como en la mejora de las condiciones salariales y las prestaciones sociales del personal.

Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.- Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y su reestructuración integral, al cambiar el viejo paradigma que ha evidenciado el fracaso de la readaptación y reinserción social de los internos y de quienes ya cumplieron su sentencia. Con esta visión fue necesario cambiar el concepto de la reclusión convirtiendo los reclusorios en centros de trabajo, educación y deporte para combatir la corrupción en todas sus formas y mejoramiento de sus instalaciones.

Promover la **participación** y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas, mediante la coordinación de esfuerzos con las instancias policiales poniendo especial cuidado en que no se deterioren los espacios de convivencia social y en que se respeten los derechos que por ley le corresponden a los demás. Se promovió la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

Lo anterior, fue solo el comienzo de las importantes modificaciones que durante el gobierno de Fox, se llevaron a cabo. Sin embargo, para entender con claridad estos cambios, solo basta regresar dos años, en el gobierno de Zedillo, que en respuesta a los altos niveles de delincuencia en 1998 crea la Policía Federal Preventiva, que de acuerdo con lo establecido en el Artículo 21 de la Constitución, su función es “salvaguardar la integridad y derechos de las

personas, prevenir la comisión de los delitos y preservar las libertades, el orden y la paz Pública”.

Así, para su función operativa, en diciembre de 1998, se publicó en el diario Oficial de la Federación la Ley de la Policía Federal Preventiva. Con esto se logra la unificación de mandos de la policía, que antes dependía de diferentes secretarías del Poder Ejecutivo.

La creación de la **Secretaría de Seguridad Pública**, llegaría con la publicación el 30 de noviembre del 2000 de las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, todo ello, representaría un prolongado proceso de reformas al marco jurídico de las instituciones encargadas de las funciones de Seguridad Pública a nivel federal, que para ese entonces, eran un completo caos. “Este proceso daría inicio con la **creación de la Coordinación Federal de Seguridad Pública** en el año 1993, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1995 y la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1998.” (Ramos López, 2002). La PFP se mantuvo durante el sexenio de Vicente Fox pero colocada bajo el control de la Secretaría de Seguridad Pública, que absorbería muchas de las estructuras y atribuciones que antes eran responsabilidad de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Con ello, la creación de esta Secretaría, respondería a los retos y necesidades de actualizar, modernizar y aumentar el control de las instituciones de Seguridad Pública en el país, a los cuales les urgía una profesionalización, con la cual se buscaba consolidar una estructura orgánica en las labores del diseño de las políticas públicas que serían instrumento de combate al crimen, la implementación de inteligencia para la prevención del delito, una administración de los establecimientos carceleros federales y mando sobre los cuerpos policíacos federales.

Al dar una nueva estructura administrativa en el cambio de la política de Seguridad Pública dependiente del Poder Ejecutivo, se desencadenan reformas formales que adopta el gobierno superando así la duplicidad y de funciones, la suma de esfuerzos y recursos destinados a esas labores y logrando desvincular la función policial de los intereses de orden político, al transferir el mando, que anteriormente asumía la Secretaría de Gobernación (SEGOB), quien se encargaba de dirigir la política interior.

Otra de las modificaciones significativas que trajo la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, fue la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2001, cuerpo que sustituyó a la Policía Judicial Federal, que dependía de la Procuraduría General de la República (PGR).

En su conjunto, las reformas formales inscribieron a México en el contexto de otras reformas policiales llevadas a cabo en países latinoamericanos, que también intentaban formar fuerzas especializadas conducidas bajo los principios del servicio público, con amplia perspectiva de calidad y profesionalismo. La creación de la SSP, vino además a cubrir dos deficiencias notorias, la poca o nula solidez democrática en materia de seguridad y la falta de coordinación entre instituciones y niveles de gobierno.

Sin embargo, aún con estas acciones y el presupuesto cada vez mayor que se puede ver en la siguiente tabla, el papel de la Secretaría de Seguridad Pública, se vería opacado por la progresiva intervención de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia organizada, concretamente del narcotráfico. La persecución de este fenómeno se perfiló como la prioridad del Estado mexicano, esta tendencia de militarización solo se iría intensificando hasta tener una guerra abierta contra el narcotráfico en el sexenio de Felipe Calderón.

Tabla 5. Presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública en México durante el sexenio 2001 – 2006

Comportamiento del presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública 2001-2006 (Millones de pesos corrientes)						
Instituciones	Año					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SSP/CNS/SSPC	3,207	3,692	4,095	3,598	3,859	4,483
Prevención y readaptación social	688	1,662	1,408	1,557	1,798	2,458
Consejo de menores	46	50	48	50	91	65
SESNSP	1,286	177	382	366	358	681
Total	5,227	5,581	5,933	5,5571	6,106	7,687

Fuente: Elaboración propia basada en el Presupuesto de egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001 – 2006).

4.1.1 Cómo se observa el cambio de la política de Seguridad Pública en México en el sexenio 2000 al 2006

El concepto encontrado en este periodo es la evolución, si así se puede llamar al incremento en materia de Seguridad Pública en México durante los sexenios panistas.

Se plantean algunos supuestos, primero sobre el origen de la crisis de seguridad que durante la década de los 90's encontró su consolidación y aumento progresivo en el ámbito social y de interés nacional. Entre los puntos a destacar, se encontró la crisis económica que azotó al país en 1994 a la que se le denominó incluso como la "causa madre" que influyó directamente en el alza de violencia, delincuencia e inseguridad. **En los términos del ACF y como un evento cognitivo externo, la consolidación del narcotráfico, el fin del presidencialismo mexicano así como de la hegemonía política del PRI, seguido la ingobernabilidad** que se demostró tras los asesinatos del cardenal Juan Jesús Posada Ocampo, Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, la aparición del ejercito zapatista, del involucramiento del hermano de Salinas con el Narcotráfico, entre otros; cambiaron drásticamente las condiciones del subsistema de la Seguridad Pública.

Con todo esto, la respuesta del gobierno federal no impuso nuevas medidas que permitieran contrarrestar de forma efectiva, el Estado mexicano siguió apostando por un modelo represivo en el que se ponderó el uso de la fuerza, un aparato policial regido por el derecho penal, que supuso no solo castigar, sino que también contempló la prevención que genera el delito con la reconstrucción del tejido social, buscando prevenir los delitos en espacios públicos y los cometidos al amparo de cargos y puestos públicos, que como se ha visto, son los que causan mayor daño a la sociedad, al Estado y a sus Instituciones.

Además de los promotores del modelo de política represiva y participativa, el subsistema de la política de Seguridad Pública en México experimentaría el surgimiento de tercera coalición: las organizaciones criminales, al contrario que las empresas legales, enfrentaron el reto de actuar en la clandestinidad y por supuesto, contra las instituciones del Estado que hacen lo posible por perseguir y desarticular a las organizaciones criminales.

La concentración de poder fue el factor clave, ya que esto permitió que los gobernantes tuvieran la capacidad de mover a su voluntad a las fuerzas de seguridad y otros actores sociales para así, en caso de estar involucrados con el crimen organizado, facilitar su

proliferación y actuar. **Esta concentración de poder permite identificar a las dos coaliciones del subsistema, una dominante y una más de menor** concentración de poder como se describió en el capítulo anterior.

La coalición **dominante** en este periodo es identificada como **represiva**, que corresponde con el régimen autoritario y vertical, propio del sistema político presidencial vigente por más de 70 años; aquí la coalición de **menor peso es identificada como participativa**.

La primera coalición se identifica por un sistema político centralizado con capacidad de subordinar, incluso las actividades criminales. Otorga protección aún frente a los organismos procuradores de justicia, ya que resulta más redituable pagar a funcionarios públicos que los daños o mermas por encarcelamiento o muerte teniendo amplia ventaja sobre quienes no cuentan con protección oficial y resienten todo el poder y persecución de las instituciones.

La Dirección Federal de Seguridad jugó un papel relevante por años, a través de ella el Estado fue capaz de ejercer un control central que facilitó la protección a la criminalidad por dinero, como resultado en 1985 tras su disolución, sus miembros se movilizaron a la Procuraduría General de la República (PGR), que continuaría con los pactos de protección y de impunidad que a su vez coincidirían con la división del Cartel de Guadalajara y la creación de nuevas organizaciones criminales.

Al llegar el año 2000, México se encuentra frente a la alternancia del poder, denominada como un avance en el respeto de los derechos políticos electorales de la ciudadanía, pero al mismo tiempo, se encuentra en un resquebrajamiento de la estructura central de poder que provoca un cambio sustancial en el modelo de control de la delincuencia organizada, que propicia la ruptura de los vínculos con los servidores públicos. Serían dos eventos no cognitivos y externos al subsistema los que cambiarían el estatus de la discusión y llevarían a los actores de peso a convertirse en la nueva coalición promotora. El Estado pierde entonces el monopolio de coacción y control sobre las organizaciones criminales y ahora son estas las que toman las iniciativas y asumen el control respecto a los funcionarios públicos, se ejerce un control por encima de los poderes legales establecidos.

La coalición dominante en los sexenios panistas dejó al descubierto a un nuevo Estado débil y con menor capacidad de ejercer un control central en diversos sectores sociales, puntualizando en las condiciones de violencia generalizada en el país.

El cambio en la política pública en materia de Seguridad, inició incluso antes de la toma de poder de Vicente Fox el 30 de noviembre de 2000, presentando cambios en el DOF expresados en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el cambio institucional con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública.

Este cambio en el contenido de las políticas de Seguridad Pública, se observa en una política federal contra la criminalidad conformada por normas, instrumentos y acciones para prevenir eficazmente la delincuencia. Cabe destacar que se identifica la participación ciudadana como una coalición promotora preventiva pero menor, en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales, por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia del Fuero Federal.

Tras su adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue modificada en su artículo 26, donde se genera una variación en las instituciones con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, adicionando a la misma el artículo 30 bis, en el que se establecen las atribuciones y funciones de dicha dependencia. La SSP asumió en gran medida, estructuras y atribuciones que eran responsabilidad de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), como la Policía Federal Preventiva (PFP) y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Aunado a lo anterior, adquirió la facultad de regular y autorizar la portación de armas a empleados federales, así mismo, presidió el Consejo Nacional de Seguridad Pública (Anexo 1).

Se reformó la Ley de la Policía Federal Preventiva, en su artículo 2 para transferir el mando, dirección y disciplina de esta al Secretario de Seguridad. A partir de esto, la Secretaría de Seguridad Pública elaboró un instrumento normativo con principios y criterios, el Programa Nacional de Seguridad Pública, que se perfilaba al nuevo modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con objetivos, líneas de estrategia y de acción, destacando las siguientes:

- Prevenir el delito para garantizar la Seguridad Pública y la tranquilidad ciudadana
- Lograr la reforma integral del sistema de Seguridad
- Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales
- Reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal
- Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas

- Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrales del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Aún con los cambios propuestos en la política, no hubo ninguna reforma sustancial en materia de Seguridad Pública, el intento más notorio se presentó como iniciativa el 9 de marzo de 2004, para reformar el Sistema de Seguridad Pública, pero no fue aprobada (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2009).

Tras el rechazo de estas iniciativas de reforma en materia de Seguridad Pública, los índices de secuestros, robos, y otros delitos, aumentaron, por ello, en mayo de 2004 se pueden identificar nuevos actores en la coalición promotora preventiva en el subsistema, como el Consejo Coordinador Empresarial quien por medio de su presidente, Héctor Rangel Domene, anuncia la celebración de una marcha de protesta por la inseguridad, así, el 27 de junio de 2004, México fue testigo de la mayor manifestación ciudadana que se haya registrado en su historia reciente.

Ante las dimensiones de esta gran movilización, el presidente de la República Vicente Fox recibió a los organizadores, quienes le entregaron 88 demandas y se comprometió a poner en marcha de forma inmediata, diez líneas estratégicas para combatir el problema de la inseguridad y la delincuencia:

- 1) Reunión del Consejo Nacional de Seguridad
- 2) Modificación del Consejo Nacional de Seguridad
- 3) Reunión con las conferencias nacionales de procuradores estatales y secretarios de Seguridad Pública
- 4) Transparencia en la información
- 5) Incremento del presupuesto 2005
- 6) Campaña de cultura de la legalidad y de la prevención
- 7) Calidad total en la atención de denuncias
- 8) Sistema Federal de Atención a Víctimas del Delito
- 9) Depuración de los servidores públicos
- 10) Medidas contundentes con los gobernadores

El Decálogo Presidencial y los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública del 16 de agosto de 2004 sólo fueron buenas intenciones que no se materializaron en el cambio en el contenido ni en el cambio en los destinatarios de la política pública de Seguridad y en resultados visibles.

Otro cambio en los destinatarios de la política se identifica el 30 de enero de 2006, durante la XX sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se aprobó el Acuerdo Nacional para un México Seguro, cuyo lema fue: “En 2006 la seguridad es la máxima prioridad”, sus acuerdos quedaron plasmados a través de 10 puntos:

1. Combate frontal al narcomenudeo
2. Operativos conjuntos de combate a la delincuencia
3. Dar utilidad estratégica a los sistemas de información para la Seguridad Pública, sobre todo en la planeación de acciones para combatir a la delincuencia
4. Incrementar la calidad, cobertura y oportunidad de las bases de datos y registros nacionales de Seguridad Pública
5. Acelerar el programa de profesionalización del personal de la policía
6. Operar los sistemas de emergencia (066) y de denuncia anónima (089) en todo el país
7. Registro Público Nacional Vehicular
8. Mejorar el sistema penitenciario
9. Destinar recursos a mejorar la infraestructura y operación de los tribunales locales
10. Promover la participación ciudadana

Para 2006 se había involucrado a los gobiernos estatales y del Distrito Federal, así como la participación de SEGOB, PGR, Secretaría de Salud, SSP, SEP, SEDENA, SEMAR, SCT, entre otras, de igual forma, se buscó promover la participación ciudadana formalizando la incorporación de representantes ciudadanos en la estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de los consejos estatales.

En términos del ACF, la coalición promotora del sistema de creencias preventivo presenta la siguiente estructura: el núcleo duro es compartido con lo propuesto en el PND que especifica crear condiciones para que el Estado Mexicano prevenga eficazmente el modelo delincencial, aunque su visión seguiría centrada en lograr este objetivo a través de las aportaciones que les

correspondan a las instituciones que dependan del gobierno y bajo los programas que éste realice.

Por lo tanto, lo señalado en el PND correspondiente al modelo preventivo tanto en sus fortalezas como en sus debilidades era insuficiente ante la realidad que lo superaba.

Finalmente, una de las iniciativas que el presidente Vicente Fox presentó ante el Poder Legislativo el 29 de marzo de 2004, fue la de juntar las funciones de la Agencia Federal de Investigación y la Policía Federal Preventiva para que las acciones de prevención, investigación y persecución del delito se desarrollaran desde una sola instancia. Esta propuesta nunca fue aprobada por el Congreso y el gobierno de Fox concluyó sin la aprobación de muchas de las reformas institucionales enviadas al Poder Legislativo.

El sexenio de Vicente Fox se caracterizó por una tasa de homicidios constante que disminuía o aumentaba poco, año tras año. Así, durante este sexenio se registraron 25% menos homicidios dolosos que durante el sexenio de Ernesto Zedillo. De acuerdo con las notas periodísticas de Arturo Espinosa (2021), durante los 2,190 días de la administración de Vicente Fox hubo 60, 280 homicidios dolosos, por lo que el fenómeno de la violencia y la delincuencia se agrava a partir del sexenio de Felipe Calderón como se apreciará en el análisis del siguiente apartado.

Ante este panorama, se puede observar que de acuerdo con los términos de análisis del ACF, se identifica que en el subsistema de la política de Seguridad Pública en México, la coalición dominante que responde a un enfoque represivo de la política esta compuesta por un sistema de creencias con las siguientes características: **El núcleo duro** que contiene la idea generalizada de que la violencia y la delincuencia esta conformada por individuos marginales y peligrosos, son en su mayoría personas que pertenecen a sectores de la población en movilidad, jóvenes, toxicodependientes, pobres, sin familia, sin trabajo o sin calificación profesional (Baratta, 1997). En la política de Seguridad Pública, estos valores se traducen en un **núcleo de la política** donde se visualiza a este sector marginado de la sociedad como objetos y no como sujetos beneficiarios. A nivel de la implementación (**aspectos secundarios**) la finalidad de los programas de acción resulta subjetiva al estar enfocada no en los derechos de la población potencialmente desfavorecida sino en la seguridad de sus potenciales víctimas.

Ante este sistema de creencias en el subsistema, se encontraron actores políticos en las instituciones responsables del combate al crimen organizado, sin embargo al incumplir con sus

funciones, llegaron a establecer alianzas con delincuentes y esto detonó la debilidad de las instituciones del Estado, especialmente en la concentración de funciones y poder en el titular del Ejecutivo.

La siguiente tabla presenta un resumen del subsistema de la política de Seguridad Pública en México donde se analiza la relación entre coaliciones promotoras durante este sexenio:

Tabla 6. Subsistema de la Política de Seguridad Pública en México en el sexenio 2001 – 2006

Subsistema de política de Seguridad Pública en México Sexenio 2001-2006				
	Núcleo duro	Núcleo de la política	Aspectos secundarios	Actores
Coalición promotora represiva	La violencia y la delincuencia está conformada por individuos marginales y peligrosos, son en su mayoría personas que pertenecen a sectores de la población en movilidad, jóvenes, toxicodependientes, pobres, sin familia, sin trabajo o sin calificación profesional.	Sector marginado de la sociedad visto como objetos y no como sujetos beneficiarios	Los programas de acción están enfocados no en los derechos de la población potencialmente desfavorecida sino en la seguridad de sus potenciales víctimas	Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública, Agencia Federal de Investigaciones, PGR.
Coalición promotora preventiva	Orientada a las causas que originan el problema.	Enfocada en la educación, salud, rescate de espacios públicos.	Acciones enfocadas en atención a víctimas, legalidad y transparencia en la información, atención a denuncias, incremento de presupuesto, Coordinación entre los niveles de gobierno, participación ciudadana. Creación de un Consejo de Nacional de Seguridad Pública.	Secretarías de Estado, Gobiernos Estatales, Organizaciones de la Sociedad Civil.
Tercera coalición	La organización del crimen es una actividad de mercado.	El pago de los delincuentes a los funcionarios públicos es un gasto de inversión. Es un mal menor frente a lo que representaría su encarcelamiento o muerte.	Vínculos entre organizaciones criminales y funcionarios públicos a través de acuerdos en diversas fracciones del territorio nacional.	Alianzas crimen organizado - funcionarios públicos y actores políticos.

Fuente: Elaboración propia

4.2 De la legitimación en el poder a la estrategia de Seguridad Pública: Felipe Calderón y el enfrentamiento al crimen organizado (2007 – 2012)

El apartado que a continuación se describe se refiere a la política de Seguridad Pública en la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa durante el periodo 2007 – 2012. En un primer momento, se presenta el contenido referente a la Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los aspectos más relevantes, así como la consolidación de la Secretaría de Seguridad Pública.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) tuvo como primer objetivo: garantizar la Seguridad Nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia (PND, 2007).

De acuerdo con los 5 ejes que articulaban el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, el eje 1 se refería al Estado de Derecho y la Seguridad. Una de las premisas fundamentales de la acción social se encuentra en las garantías de seguridad que requieren las personas para alcanzar un verdadero Desarrollo Humano Sustentable, de lo contrario, las personas no lograrían desarrollarse en forma libre y segura (PND, 2007). Aquí, se afirma que el Gobierno es el primer obligado a cumplir y hacer cumplir la ley de modo que exista un auténtico Estado de Derecho en México garantizando la plena protección a la libertad y derechos de todas y todos los mexicanos requiriendo de los ciudadanos la corresponsabilidad de cumplir con sus obligaciones legales.

Del mismo modo, este plan hace énfasis al principio de prevención buscando que en la medida en que se establezcan condiciones de vida digna para más mexicanos y se protejan los derechos del ciudadano, se generen las condiciones de prevención del crimen garantizando así el goce pleno de los derechos y las libertades individuales.

Al respecto, el PND parte de un diagnóstico sobre Seguridad Pública derivado de la Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana (ENSU – INEGI) publicada en 2006, donde se reporta que en promedio, uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida. En este sentido, la percepción de la ciudadanía muestra que más del 50% de la población encuestada considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida.

Por otra parte, se considera que en la última década previa al periodo 2006 - 2012, el mercado de la seguridad privada creció aproximadamente un 400%. La inseguridad ha hecho que cada vez sea más recurrente la contratación de servicios privados de protección en diversos sectores como la industria, hotelería, el comercio, las escuelas, el sector salud, así como en los servicios de transporte de mercancías y valores (PND, 2007).

También se puede visualizar, que pese a que existen sistemas de profesionalización diseñados específicamente para el combate a la corrupción, así como para depurar y dignificar a las corporaciones policiales, las encuestas aplicadas a los ciudadanos indican que el 81% de los encuestados considera que en la policía existe corrupción (SNSP, 2017).

Acorde con el PND 2007 – 2012, en México existen alrededor de 350 mil elementos de la policía que forman parte de las 1,661 corporaciones en los diferentes órdenes de gobierno. El 89.3% de los cuerpos policiales preventivos a nivel nacional pertenecen a los gobiernos estatales y municipales, y son los que tienen el mayor contacto con la ciudadanía en general. Por su parte, la policía de investigación cuenta con apenas el 10.7% es decir, 37 mil 493 efectivos a nivel nacional.

Con la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1998 y de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2001, el nivel académico requerido para ingresar a los cuerpos policiales federales es de bachillerato y licenciatura, respectivamente. Sin embargo, en otros cuerpos policiacos el requerimiento es menor.

En materia de prevención del delito, afirma que la política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen, por ello se consideraba necesario impulsar programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal, municipal y delegacional, con la finalidad de evitar una mayor incidencia en violencia, delincuencia y consumo de drogas.

En el PND se mencionó que la función de la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a una persona a delinquir. La política, especialmente dirigida a las y los jóvenes, contempla que en la medida que encuentren mejores oportunidades para su desarrollo educativo y de oportunidades laborales, y se extiendan entre la población los valores cívicos de respeto a la legalidad y el derecho, será menos probable que se busquen ingresos económicos fuera de la ley o se pretenda recurrir a la justicia por propia mano.

De acuerdo con lo anterior, se estableció el objetivo 16 destinado a fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida con el fin de prevenir conductas delictivas en

las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.

Estrategia 16.1. Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social.

Estrategia 16.2 Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.

Estrategia 16.3 Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.

Estrategia 16.4 Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

De igual forma, se establece el objetivo 18 que buscaba Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito a través de las siguientes estrategias:

Estrategia 18.1 Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.

Estrategia 18.2 Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito.

Estrategia 18.3 Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de Seguridad Pública y justicia.

Este cambio en la política operó a través de los Consejos Escolares de Participación Social como el órgano estratégico articulador de la acción de profesores, alumnos y padres de familia. A través de talleres sobre prevención del delito, se capacitó a las y los maestros, así como a los padres, madres y cuidadores de familia para que obtuvieran los conocimientos y habilidades necesarios para enfrentar el fenómeno de las adicciones.

Durante los sexenios panistas, el crimen organizado había plasmado un nuevo y fuerte shock externo, cuya preocupación fue determinante en el cambio del contenido y los destinatarios para la implementación de las políticas Públicas en materia de Seguridad.

El aumento de ejecuciones en modalidades cada vez más sanguinarias, los asesinatos masivos, las más frecuentes emboscadas a policías federales y continuos enfrentamientos con el ejército, permitieron que el discurso gubernamental se desarrollara con una visión belicista al

punto de conceptualizar el problema como una Guerra contra el narcotráfico, que se designó como el enemigo del Estado.

Ante este panorama el presidente Calderón plantea un paquete de reformas constitucionales para reestructurar la política en materia de Seguridad Pública (Anexo 2). De esta manera, los cambios en el contenido de la política se expresaron en las reformas constitucionales promulgadas el 18 de junio de 2008, impactando en los actores y sus funciones a través de la transformación de la Policía Federal, que adquirió nuevas atribuciones en la línea de investigación de delitos.

A continuación, se muestra el presupuesto destinado a las instituciones que integran el subsistema de Seguridad Pública en México en el periodo 2007 a 2012 y su potencial incremento en comparación con los otros dos sexenios y que será parte de la discusión al final del capítulo.

Tabla 7. Presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública en México en el sexenio 2007 – 2012

Comportamiento del presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública 2007-2012
(Millones de pesos corrientes)

Instituciones	Año					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SSP/CNS/SSPC	4,721	7,942	15,248	15,681	18,281	22,052
Prevención y readaptación social	2,423	2,470	6,781	7,433	10,897	12,757
Consejo de menores	78	86	72	54	51	32
SESNSP	1,153	4,226	4,912	4,928	7,327	10,592
Total	8,375	14,724	27,013	28,096	36,556	45,433

Fuente: Elaboración propia basada en el Presupuesto de egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007 – 2012).

Así, el cambio en el contenido de política se ve reflejada en el crecimiento del gasto a partir de 2007, el Presupuesto a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) durante el sexenio de Fox, tuvo un aumento anual del 5.34%, mientras que en el sexenio de Calderón tuvo un crecimiento anual de 13.10% del presupuesto federal. Asimismo, el incremento en efectivos en

2006 constaba de 11,900 elementos, llegando a casi 37 mil efectivos para 2011 tal como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 8. Personal de la Policía Federal durante el sexenio 2007 – 2012

	Incremento del personal de la Policía Federal en el sexenio 2007-2012											
	Año											
	2007		2008		2009		2010		2011			2012
Total	Variación	Total	Variación	Total	Variación	Total	Variación	Total	Variación	Total	Variación	
Personal de la policía federal	21,761	46.76%	31,936	48.27%	32,264	62.97%	35,464	70.01%	36,995	69.75%	36,940	69.75%

La variación es sobre el primer año.

Fuente: Elaboración propia basada en los Informes de Gobierno, 2007 – 2012.

Pese a todos los esfuerzos del gobierno de Calderón, el año 2007 tuvo las cifras de violencia más altas hasta ese momento registradas en el país.

4.2.1 Cómo se observa el cambio de la política de Seguridad Pública en México en el sexenio 2007 al 2012

Uno de los principales cambios en este periodo se observa en el contenido de la política de Seguridad Pública a través de la Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales; la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP); la Ley Federal de Extinción de Dominio; la Reforma a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo); también, a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

Para el ejecutivo federal como actor principal de la coalición represiva, la implementación de estas nuevas reglas significó un interés concentrado, es decir que en términos de rentabilidad política ante la sociedad le significaría cumplir con el objetivo de atender la demanda de seguridad.

Esto generó **choques por los intereses que estaban involucrados, la coalición preventiva, opuesta al gobierno federal propició que no se diera una adecuada**

implementación de las leyes creadas para atender a la inseguridad, lo que provocó que no se alcanzara un cambio formal en la política puesto que el cambio se da, siempre y cuando estas reformas puedan ser adoptadas por el gobierno.

La administración en México, implica una constante negociación con las distintas coaliciones para la aplicación de las leyes. En este entorno otro de los subsistemas identificados es la burocracia, misma que es fundamental para el adecuado funcionamiento del Estado.

El Ejecutivo federal al ver que no se implementaban las nuevas reglas necesarias para conseguir su objetivo, mantuvo un discurso de confrontación con todos los actores de oposición, sobre todo con los gobernadores. Esto dio como resultado un aparato burocrático deficiente, en el que las reglas de operación no son como la burocracia privada, éstas pueden aprovechar sus posiciones privilegiadas para conseguir sus objetivos, como sucedió con la Secretaría de Seguridad Pública y el incremento de sus partidas presupuestales en detrimento de las demás áreas de seguridad. Pero no sólo las burocracias estatales fallaron, sino también el gobierno federal se presentó como su propio frente. Por ejemplo, la operación limpieza y el michoacanazo dieron muestra de los errores cometidos al manipular las instituciones para lograr un objetivo.

En el primer caso, el operativo se dio en 2008 e implicó la detención de varios funcionarios de la Procuraduría General de la República (PGR) y de otras dependencias de Seguridad Pública. Se detuvieron a 13 funcionarios acusados de proteger a la organización criminal de los hermanos Beltrán Leyva; sin embargo, en febrero de 2014 sólo uno de los acusados permanecía preso. Se dio a conocer que la PGR no pudo sostener y comprobar las acusaciones, así como la fabricación de pruebas y la violación del debido proceso.

Además del conflicto entre **coaliciones**, el subsistema de la política pública de Seguridad en México, experimentaría el surgimiento de una tercera coalición. El michoacanazo, realizado en 2009, tuvo como finalidad dismantelar la red de funcionarios estatales y municipales que, de acuerdo con la PGR, daban protección a la organización criminal La Familia. Se detuvieron a 38 funcionarios pero un año después del operativo sólo un funcionario quedaba preso. Los procesos no pudieron ser sostenidos por la PGR debido a la fragilidad de las pruebas.

En términos del ACF en su **hipótesis 5**, se puede identificar como perturbación externa que ante las duras fallas de gobierno, se adhirió la presión de la opinión pública acerca de los resultados de la estrategia de seguridad. Para los medios de comunicación el manejo de la crisis de violencia e inseguridad fue muy rentable; por ejemplo en 2005, el diario La Jornada publicó:

“México peor que Colombia”. En una entrevista con el académico Jorge Restrepo, se planteó que: “[...] hace rato que la violencia en nuestro país rebasó los estándares que el trasiego de drogas dejó en Colombia” (Hernández, 2015). Ese mismo año, el medio Univisión Online también reportaba: “México se ha convertido en el país con más muertes violentas este año, ganándole el primer lugar a Colombia”. Una nota de Milenio online (2009) decía: “La violencia en México supera a la de Colombia hace 20 años”.

También estuvo el posicionamiento de movimientos civiles –como No más Sangre– ligados a la coalición preventiva conformada por el Partido de la Revolución Democrática; y el Movimiento por la Paz Justicia y Dignidad.

En este punto es cuando la opinión pública puede ser utilizada por la coalición represiva para advertir que retroceder en su política pública resultaría muy costoso para el país. Lo anterior coincide con las declaraciones hechas por el presidente Felipe Calderón: “El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros”. Cuando hay sesgos en la opinión pública, las tácticas retóricas pueden resultar políticamente significativas aunque no lo suficiente como para cambiar los atributos del núcleo de la política de Seguridad.

Las debilidades institucionales del Estado mexicano no sólo se reflejaron en la implementación de las leyes de la política de Seguridad Pública. **En términos del ACF y actuando como un evento no cognitivo y externo, se identifica que estas debilidades también se han incrementado por la descentralización política que el país ha vivido a partir del llamado cambio democrático.** Esto marcó el fin de un régimen centralizado que se basaba en la capacidad del Ejecutivo Federal para controlar a todos los actores sociales relevantes, y eso incluía a la delincuencia organizada.

Al tener un Estado descentralizado y débil institucionalmente no se puede controlar a los actores y se dan casos como lo ocurrido en Michoacán, de igual forma, con la llegada de la transición democrática los poderes Legislativo, Judicial, así como el de estados y municipios obtuvieron mayor independencia y empezaron a disfrutar de un poder discrecional considerable sobre la política y la administración.

La reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales aprobada el 18 de junio de 2008 buscó armonizar las legislaciones federal y local en materia de procuración de justicia para fortalecer el sistema institucional.

Dicha reforma incluyó la instauración de los juicios orales así como la modificación a las reglas en casos de arraigo y cateos en los casos de delitos graves. Esta reforma entraría en vigor en un plazo de ocho años es decir, en 2016.

Desde un inicio, existieron oposiciones por parte de gobernadores, principalmente por las funciones que asumiría el Ministerio Público Federal; centralizar las decisiones de autorizar los cateos y los arraigos tratándose de delitos de delincuencia organizada. La inconformidad con el Código Penal Único se debió a que esta nueva regla, entre otras cosas, buscaba restar poder a los gobernadores, quienes podían influir o utilizar las instituciones para politizar algún tema judicial.

Lo anterior demostró no sólo la falta de compromiso por parte de los actores sino un reto burocrático al que la nueva institución se enfrentó. Esto significó que no sólo por el hecho de diseñar una nueva regla el problema al que se hacía frente se iba a solucionar, ya que la implementación requirió llevar a cabo una serie de regulaciones a nivel estatal y federal; tal es el caso de la creación las leyes de Ejecución de Sanciones; Orgánica de Procuradurías y PGR; de Defensorías Públicas; de Justicia Alternativa, y de Códigos Penales.

Además, aquí se puede identificar otro intento de cambio en el contenido de la política ya que hubo poca viabilidad financiera y la falta de transparencia en el manejo de los recursos asignados. A pesar de que la Ley había entrado en operación en 2008, el programa por medio del cual se implementaría recibió presupuesto hasta 2010.

En 2011 los recursos presupuestados para el programa Implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal fueron por \$554 305 863.00, de los cuales \$55 484 732.00 estuvieron destinados para servicios personales; \$52 794 481.00 para gastos de operación; \$443 424 000.00 para el otorgamiento de subsidios destinados a la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las Entidades Federativas y \$2 602 650.00 a otro gasto corriente.

Otro cambio en el contenido de la política se puede identificar en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) aprobada el 2 de enero de 2009 cuyo objetivo primordial fue la evaluación y certificación de los cuerpos policiacos del país. En los artículos 21 y 22 se estableció que la evaluación y certificación se llevaría a cabo por medio del Centro Nacional de Certificación y Acreditación en un plazo de cuatro años, es decir, debería estar terminada en enero de 2012. La responsabilidad directa recaía en los agentes –los

gobiernos estatales y los municipales. Sin embargo, al no haber mecanismos de castigo para quienes no cumplieran con la legislación, los avances al final del sexenio fueron mínimos.

Al no haber castigos para los gobernadores que no cumplieron con la certificación y evaluación; el 19 de diciembre de 2012, la Cámara de Senadores aprobó los cambios propuestos por el grupo parlamentario del PRI al artículo tercero transitorio de la LGSNSP, el cual propuso ampliar a diez meses el plazo (hasta el 29 de octubre de 2013) para que los policías estatales y municipales pudieran presentar sus exámenes de evaluación y control de confianza.

La Ley Federal de Extinción de Dominio fue publicada por el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. El objetivo de dicha Ley fue que el Estado tuviera las capacidades jurídicas para apropiarse de bienes y recursos económicos que fueran producto de un delito o que se utilizaran para cometerlo; sin embargo y a pesar de su relevancia, para el año 2012 solo se habían abierto 29 juicios, decomisadas 2 casas y la extinción a favor del estado por \$865, 261 pesos. Además, se necesitaba la expedición de un Reglamento para la Ley, el cual debía ser diseñado por el Congreso de la Unión. El hecho de que los jueces –como agentes– y los demás organismos administrativos fueran delegados a cumplir con tareas específicas de la Ley, no significó que ellos mismos no tuvieran objetivos propios al momento de administrar las reglas.

En 2012 el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) suspendió a dos jueces federales –Guadalupe Luna Altamirano y Efraín Cázares López– para que la SEIDO los investigara por ilícitos relacionados con la delincuencia organizada. El primero liberó a Iván Archivaldo Guzmán, hijo del narcotraficante Joaquín El Chapo Guzmán y el segundo liberó a varios implicados en el llamado michoacanazo (El Universal, 2010).

La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro fue reglamentaria y publicada el 30 de noviembre de 2010, en la fracción XXI del artículo 21 del artículo 73 constitucional, especificaba expedir una ley general en materia de secuestro donde se establecieran los castigos penales y la distribución de competencias entre la Federación (Gaceta parlamentaria, 2011).

Cabe señalar que esta Ley entraría en vigor a los 90 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el 28 de febrero de 2011. A pesar de que se implementó la nueva regla, no hubo impacto en el descenso del delito de secuestro. Aun así, el secuestro tuvo

vaivenes durante el sexenio, pero nunca se estabilizó a los niveles de 2005, cuando se contabilizaron 278.

Se puede apreciar que el aumento en los niveles de secuestro pueden tener dos posibles explicaciones: la primera es la que está relacionada con la coalición represiva, ante el combate frontal del Estado, la tercera coalición conformada por las organizaciones criminales tenían un frente de combate abierto y no pudieron mantener la regularidad en sus actividades de trasiego y producción de drogas.

Una segunda explicación se puede observar que ante la debilidad institucional del Estado, el crimen organizado como tercera coalición, aumenta sus capacidades para controlar estados y municipios –como en el caso de Michoacán o Tamaulipas. Al amenazar con violencia a la sociedad, tuvieron acceso a más actividades ilícitas como la extorsión, el robo de propiedades, el acceso a los recursos del erario y el secuestro, es decir, se diversificaron sus fuentes de ingreso.

Uno de los cambios más significativos en el contenido de la política de Seguridad Pública en este periodo, fue la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos publicada el 10 de junio de 2011, esta Reforma buscó actualizar el marco jurídico del país en la protección de los derechos. Cabe señalar que México para ese año ya contaba con seis sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales plantearon que el Estado mexicano presentaba profundas deficiencias en la defensa de los derechos. El artículo primero constitucional cambió la palabra “otorgar” por “reconocer” que todas las personas gozan de derechos. Esto significó que el Estado se adecuó a los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.

Sin embargo, a lo largo de este sexenio y de acuerdo con los términos de análisis del ACF, el modelo punitivo estuvo compuesto por un sistema de creencias con un núcleo duro profundamente arraigado donde el gobierno hizo caso omiso de los informes generalizados sobre violaciones graves de Derechos Humanos, y por lo tanto el núcleo de la política, la coalición dominante, ejerció acciones tales como la tortura, las desapariciones forzadas, el uso excesivo de la fuerza y las ejecuciones extrajudiciales. A nivel implementación (los aspectos secundarios de la política) se consideró que el mecanismo más eficiente para alcanzar el objetivo de la política de Seguridad era a través del ejército y, de forma creciente, por personal de la marina.

Así, hacia finales de 2006 y 2012 hubo 7 441 denuncias de abusos cometidos por las fuerzas armadas. Sólo 27 de esas denuncias concluyeron con la condena de personal militar, en todos los casos bajo la jurisdicción militar.

Por otra parte, y en relación con el cambio en el contenido de la política, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita fue aprobada el 17 de octubre de 2012, y su objetivo fue proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucraran recursos de procedencia ilícita. Para lograr los objetivos se establecieron límites al uso de dinero en efectivo en actividades vulnerables relacionadas con la adquisición de bienes y actividades que rebasaran los montos establecidos en el artículo 32 de la Ley. Las actividades vulnerables acotadas fueron: los juegos de apuesta, concursos, sorteos, construcción, desarrollo y compraventa de bienes inmuebles; la comercialización de obras de arte y piedras preciosas, así como la adquisición de vehículos, aviones y yates.

Así mismo, la Ley obligaba a que las empresas o personas que realizaran actividades vulnerables deberían inscribirse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para empezar a dar los avisos de las actividades que competen en el artículo 32. Los pagos en efectivo de estas actividades no podrían ser mayores a los 207 880 pesos. Si la diferencia fuera mayor, entonces se tendría que solventar con otras formas de pago.

La siguiente tabla presenta un resumen del subsistema de la política de Seguridad Pública en México donde se analiza la relación entre coaliciones promotoras durante este sexenio:

Tabla 9. Subsistema de la Política de Seguridad Pública en Mexico en el sexenio 2007 – 2012

Subsistema de política de Seguridad Pública en México Sexenio 2007-2012				
	Núcleo duro	Núcleo de la política	Aspectos secundarios	Actores
Coalición promotora represiva	Visión belicista al punto de conceptualizar el problema de la violencia como una Guerra contra el narcotráfico. Nuevas reglas y confrontación con opositores	Caracterizado por violaciones graves de Derechos Humanos, y por lo tanto el núcleo de la política ejerció acciones tales como la tortura, las desapariciones forzadas, el uso excesivo de la fuerza y las ejecuciones extrajudiciales	Mayor intervención del ejército y medidas represivas y de confrontación	Secretaría de Seguridad Pública, Agencia Federal de Investigaciones, PGR, Ejército Mexicano y Secretaría de Marina
Coalición promotora preventiva	La integridad y la autonomía de las personas son más importantes que el reconocimiento a la nueva normatividad	El gobierno debe garantizar la paz y la seguridad sin medidas coercitivas, represivas y violentas	Acciones encabezadas por movimientos civiles y medios de comunicación	Gobernadores, Organizaciones de la Sociedad Civil y medios de comunicación
Tercera coalición	Aumento de capacidades para controlar estados y municipios a través de amenazar con violencia a la sociedad.	Acceso a más actividades ilícitas como la extorsión, el robo de propiedades, el acceso a los recursos del erario y el secuestro, es decir, se diversificaron sus fuentes de ingreso.	Control territorial no solo en los estados y municipios sino también en al interior de la burocracia	Red de funcionarios públicos estatales y municipales

Fuente: Elaboración propia

4.3 Regreso del PRI a la presidencia: Enrique Peña y su política de prevención de la violencia

En este apartado se describe la política de Seguridad Pública en la administración del Presidente Enrique Peña Nieto durante el periodo 2013 – 2018. En primer lugar, se presenta el contenido referente a la Seguridad Pública del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los aspectos más relevantes en la materia. Así mismo, se describe el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) que es el eje rector de la política pública de Seguridad, y las funciones y programas de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Con el objetivo general de llevar a México a su máximo potencial se establece el PND donde la primera de las 5 metas nacionales es la denominada México en Paz. Esta meta buscaba garantizar el avance de la democracia, la gobernabilidad y la Seguridad de su población, así como el fortalecimiento de las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los Derechos Humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Esta meta pretendía responder a un nivel de inseguridad que se había incrementado. En este sentido, se buscaba disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes (PND, 2013).

Sostenido en el artículo 1 constitucional el PND 2013 - 2018 describe a un México en paz estableciendo que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se afirma el deseo de los mexicanos de vivir en una sociedad de derechos, de vivir en un país democrático gobernado al amparo de la ley, donde la libertad, la igualdad, la cultura de la legalidad con enfoque de Derechos Humanos sea una realidad para todas y todos. En dicha Constitución se enmarca un pacto social en el que las y los ciudadanos otorgan el ejercicio de la autoridad al gobierno, para que éste haga cumplir la ley bajo estas premisas (PND, 2013).

En materia de Seguridad Pública, el PND parte de un diagnóstico donde establece que la operación del crimen organizado encargado del trasiego de drogas evolucionó y se

fortaleció aumentando así los volúmenes de sus ganancias y con ello su capacidad para corromper autoridades asegurando el tránsito en ciertas zonas del país. Aseguraron que esta nueva dinámica criminal encontró corporaciones policiales poco estructuradas, capacitadas y profesionalizadas, lo que propició el fortalecimiento y la penetración de las organizaciones criminales en algunas regiones del país (PND, 2013). Así mismo, menciona que la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas.

Esto generó vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país. Esta lucha incrementó los niveles de violencia y deterioró la percepción ciudadana sobre su Seguridad y la eficacia en el cambio de contenido de la política. También se tradujo en un incremento de los requerimientos financieros y de reclutamiento de los grupos delictivos. Dichas razones, aunadas al fortalecimiento de la seguridad fronteriza en Estados Unidos a partir de 2001, contribuyeron a que el crimen organizado en México incrementara la distribución de droga a nivel nacional y expandiera sus áreas de operación hacia otras actividades, tales como la trata de personas, la extorsión de negocios lícitos y el secuestro. Estos grupos delictivos emprendieron acciones agresivas de reclutamiento en comunidades de bajos recursos. En este sentido, 63% de los participantes en la Consulta Ciudadana realizada en la página de Internet pnd.gob.mx, consideró que la medida más efectiva para prevenir la delincuencia es ampliar las oportunidades de estudio y empleo de la juventud y otros grupos vulnerables (PND, 2013).

De acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2017), entre 2007 y 2012 el total anual de denuncias por homicidio doloso aumentó de 10,253 a 20,548. En el mismo sentido, las denuncias por secuestro prácticamente se triplicaron al pasar de 438 en 2007 a 1,268 en 2012. La misma fuente señala que las denuncias por extorsión se duplicaron en dicho periodo al pasar de 3,123 a 6,045.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2012), estimó que en 2011 el 58% de la población de 18 años y más consideró a la inseguridad como su principal preocupación; esta misma encuesta reveló que entre 2010 y 2011 el número de víctimas del delito aumentó de 17.8 a 18.7 millones.

No obstante, la violencia presentada en el país en ese periodo no fue generalizada y se encuentra claramente ubicada en ciertas regiones. Esto permitió focalizar el combate a los delitos de alto impacto y diseñar estrategias de Seguridad Pública diversificadas, acordes con la realidad de cada región.

Sin embargo, la violencia vinculada a la delincuencia no es el único tipo de violencia que se vive en el país. Es especialmente grave la que se registra en contra de las mujeres, en este sentido, era necesario mejorar los programas diseñados para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género, ya que este tipo de violencia afectaba en ese sexenio a 6 de cada 10 mujeres, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2012).

El PND mencionó en 2013 que para que un país logre la paz debe comenzar por prevenir la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, y lograr el goce efectivo de sus derechos. Además debe atender oportuna y sensiblemente a quienes han sufrido violencia, así como observar el principio del interés superior de la niñez en todas las actuaciones que se realicen tanto para la prevención como para la respuesta. En ese sentido, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2018) señaló como un reto para México el hecho de que los registros administrativos no capturan las diversas manifestaciones de violencia de manera desagregada y comprensiva. Algunas formas de violencia contra la infancia tales como el maltrato, la violencia sexual, la trata y la explotación no son visibles en los sistemas de información y las estadísticas oficiales.

Otra de las consecuencias de la inseguridad y la violencia que menciona el PND era el aumento de las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por las autoridades encargadas de las acciones de Seguridad.

De acuerdo con los datos de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA, 2011), desde su creación en octubre de 2011 y hasta el 31 de marzo de 2013, brindó servicio a 15,781 personas víctimas directas o indirectas de algún delito. De ese número de víctimas, el 68% son mujeres y el 32% son hombres.

La violencia y la inseguridad también deterioran las condiciones para el crecimiento y desarrollo económico. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE, 2011), el 37% de las empresas sufrió al menos la comisión de un delito. Los resultados de dicha encuesta también sugerían que la inseguridad impone un costo adicional a las unidades

de producción, que equivale a 0.75% del PIB, ya sea por medio de un mayor costo operativo o por la pérdida directa de recursos como consecuencia de algún delito.

Lo discutible en materia de Seguridad Pública exigía una nueva estrategia integral para recuperar la confianza ciudadana en las corporaciones policiales. Los índices de violencia y delincuencia eran altos, y las violaciones a los Derechos Humanos y los casos de corrupción que involucraron a algunos elementos de estas corporaciones deterioraron la confianza de los ciudadanos. De acuerdo a datos de la ENVIPE 2012, el 61.9% de la población tiene poca o nula confianza en sus policías (PND, 2013).

La generación con mayor inteligencia para la Seguridad Pública es indispensable. La información para la toma de decisiones en materia de Seguridad Pública debe fluir eficientemente entre las instituciones que la requieran. Los diversos sistemas y bases de datos, que conforman el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, deben fortalecer su interconexión y metodología para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad. El uso de las tecnologías de la información es una herramienta indispensable para hacer frente a este reto.

En materia de Seguridad Pública, el Gobierno de la República establecía como prioridad: salvaguardar la vida, la libertad y los bienes de los mexicanos (PND, 2013).

El PND 2013 – 2018 determinó como plan de acción el fortalecer al Estado y garantizar la paz, que a través del objetivo denominado México en Paz buscaba mejorar las condiciones de Seguridad Pública en el país para que las y los mexicanos transitaran con seguridad, sin temor, ejerciendo sus derechos y garantías en un marco de libertades. Las acciones en este ámbito estaban enfocadas a combatir los delitos que más afectan a la población. Para ello, se planteó trabajar en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas. Los principios que guiaban las políticas de Seguridad Pública contenidas en estos dos planos eran: planeación, prevención, protección y respeto a los Derechos Humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación (PND, 2013).

El cambio en el contenido y beneficiarios de la política de Seguridad Pública desde su diseño, en este sexenio, se observó en los objetivos, estrategias y líneas de acción derivadas de esta meta nacional denominada México en Paz y fueron:

Objetivo 1.3 Mejorar las condiciones de Seguridad Pública

Estrategia 1.3.1. Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Líneas de acción

1. Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.
2. Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad.
3. Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
4. Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.
5. Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y diseminación de los reportes de operaciones que emitan las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello.
6. Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas, mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes de las zonas en que existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio que hablen lenguas autóctonas, que estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia, y que garanticen a los procesados el respeto a los Derechos Humanos.
7. Para llevar a cabo la operación en el cambio de contenido de la política pública y en sus destinatarios se estableció el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) cuyo objeto era reducir los factores de riesgo que aumentan la posibilidad de que ocurran actos violentos y delictivos, así como fortalecer los factores de protección ante los mismos. Consistía en la implementación de estrategias de prevención social que actúan desde la raíz y de forma complementaria con las estrategias de contención y control

del Estado e incorpora la participación activa y decidida de todos los actores de nuestra sociedad en su diseño, implementación y evaluación, adoptando así un enfoque integral de Seguridad Ciudadana (SEGOB, 2013).

Los objetivos particulares del programa fueron:

1. Incrementar la corresponsabilidad y participación ciudadana
2. Reducir la vulnerabilidad ante a violencia y la delincuencia en poblaciones prioritarias
3. Generar entornos que favorezcan la convivencia
4. Fortalecer las capacidades institucionales para la prevención social
5. Asegurar la coordinación efectiva

El Programa Nacional consideró que para el logro de sus objetivos requería de la contribución de otros programas de la Administración Pública Federal que también abordaran los factores asociados a la violencia y la delincuencia, o bien, que se dirigían a las poblaciones de atención prioritaria. Es importante enfatizar que otras poblaciones no incluidas en el Programa Nacional fueron atendidas por otras dependencias, en función de su ámbito de competencia. Es decir, son varios los esfuerzos del Gobierno de la República que confluyeron en la prevención social (SEGOB, 2013).

Su fundamento descansó en el enfoque de Seguridad Ciudadana, el cual destacó la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la Seguridad como un Derecho Humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales. El enfoque preventivo asumido por este Programa planteo tres niveles de intervención: primario, secundario y terciario; y, cinco tipos de prevención, social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad.

El Gobierno Federal, como responsable de guiar la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia en el país, a través del Programa Nacional, buscó de manera coordinada con las entidades federativas, municipios y delegaciones se articularan los diferentes programas de prevención social que se financiaron total o parcialmente con recursos federales, como el otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y municipios (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y, en su caso, con

recursos de las propias entidades federativas, de las delegaciones y municipios para que se complementaran y fortalecieran respuestas integrales, contribuyendo así a la construcción de comunidades fortalecidas más cohesionadas y seguras (SEGOB, 2013).

Para lo anterior, el sexenio contó con el siguiente presupuesto para el cumplimiento de sus funciones:

Tabla 10. Presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública en Mexico en el sexenio 2007 – 2012

Comportamiento del presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública 2013-2018
(Millones de pesos corrientes)

Instituciones	Año					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SSP/CNS/SSPC	19,799	22,041	25,599	26,028	24,093	28,231
Prevención y readaptación social	17,309	18,505	20,118	18,841	17,142	17,784
Consejo de menores	4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SESNSP	10,275	8,083	8,346	6,389	5,446	5,450
Total	47,387	48,629	54,063	51,258	46,681	51,465

Fuente: Elaboración propia basada en el Presupuesto de egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013 – 2018).

Asimismo, la administración del Presidente Enrique Peña Nieto matuvo las cifras del personal contratado para las funciones de la Policía Federal como lo presenta la siguiente tabla:

Tabla 11. Personal de la Policía Federal durante el sexenio 2013 – 2018

Incremento del personal de la Policía Federal en el sexenio 2012-2018

	Año											
	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Total	Variación	Total	Variación	Total	Variación	Total	Variación	Total	Variación	Total	Variación
Personal de la policía federal	36,442	6.02%	38,634	6.02%	38,654	6.07%	37,778	6.67%	37,861	3.89%	37,297	2.35%

*La variación es sobre el primer año.

Fuente: Elaboración propia basada en los Informes de Gobierno, 2013 – 2018.

A continuación, se presenta el marco normativo que acompañó dicho programa:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 21. La averiguación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales procederán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El adiestramiento de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley establecerá los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La carga de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de castigos por las transgresiones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, detención hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el transgresor no pagare la multa que se le hubiese puesto, se cambiará esta por el arresto correspondiente, que no sobrepasará en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el transgresor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser penado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la pena que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no superará el equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de conformidad para el ejercicio de la acción punitiva, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, mostrarse conforme la competencia de la Corte Penal Internacional.

La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que alcanza la precaución de los delitos; la indagación y seguimiento para hacerla efectiva, así como el castigo de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de Seguridad Pública se regirá por los principios de legitimidad, objetividad, eficacia, profesionalismo, honestidad y respeto a los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y experto. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán sistematizarse entre sí para cumplir los objetivos de la Seguridad Pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará dependiente a las siguientes bases mínimas: La regulación de la selección, entrada, formación, duración, valoración, reconocimiento y alegación de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública.

La acción y desarrollo de estas operaciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus concernientes atribuciones.

La instauración de las bases de datos tanto criminalísticos como de personal para las instituciones de Seguridad Pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de Seguridad Pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

La enunciación de políticas públicas propensas a prevenir la comisión de delitos.

Se determinará la participación de la comunidad que cooperará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública.

Los fondos de ayuda federal para la Seguridad Pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser consignados únicamente a estos fines.

... **Artículo 134.** Los capitales económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se gestionarán con validez, eficacia, economía, nitidez y rectitud para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los efectos del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los capitales económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo primero, sin quebranto de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las ganancias, rentas y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que de manera libre se presenten propuestas solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar

al Estado las mejores circunstancias disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás situaciones pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas circunstancias, las leyes establecerán las bases, ordenamientos, reglas, obligaciones y demás elementos para acreditar la economía, virtud, eficacia, integridad y honestidad que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentadas. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las peticiones técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo secundario de este artículo.

Los servidores gubernamentales serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores gubernamentales de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo el deber de aplicar con integridad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la imparcialidad de la competencia entre los partidos políticos.

La divulgación, bajo cualquier característica de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y sujetos de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, formativos o de orientación social. En ningún caso esta difusión incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de castigos a que haya lugar.

- **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

Artículo 18.- Corresponde al Secretario Ejecutivo del Sistema:

III. Enunciar propuestas para el Programa Rector de Profesionalización;

XII. Disponer la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema en los términos de ley;

XIII. Exteriorizar al Consejo Nacional los informes de las Conferencias Nacionales, para el seguimiento de los acuerdos y resoluciones que se adopten en las mismas;

XX. Inspeccionar, en coordinación con las demás instancias competentes, la correcta diligencia de los recursos de los fondos por las entidades federativas y por los municipios;

Artículo 19.- El Centro Nacional de Información será el garante de la operación del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública y tendrá, entre otras, las siguientes facultades:

I. Instituir, gestionar y defender las bases de datos criminalísticos y de personal del Sistema en términos que señale el reglamento;

II. Establecer los criterios técnicos y de homologación de las bases de datos de los integrantes del Sistema;

V. Ayudar con el Instituto Nacional de Información de Estadística y Geografía, en la integración de la estadística nacional en materia de Seguridad Pública, de conformidad con la Ley de la materia,

Artículo 131.- Para optimizar el servicio de Seguridad Pública, las apelaciones de coordinación que prevé esta Ley suscitarán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones: Formar parte de la evaluación de las políticas y de las instituciones de Seguridad Pública.

Artículo 132.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana suscitará que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consejo y colaboración de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

La intervención ciudadana en materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a las guías previamente establecidas con la autoridad sobre los siguientes temas:

1. El ejercicio de sus integrantes;
2. La asistencia prestada, y
3. La marca de las políticas públicas en prevención del delito

Las derivaciones de los estudios deberán ser entregados a las Instituciones de Seguridad Pública, así como a los Consejos del Sistema, según pertenezca. Estos estudios servirán para la enunciación de políticas públicas en la materia.

Artículo 142 .- Los capitales de ayuda federal para la Seguridad Pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se disponen con los recursos destinados a la Seguridad Pública previstos en los fondos que establece el artículo 25,

fracciones IV y VII, de la Ley de Coordinación Fiscal para tal cosa. Los recursos que se dispongan calculen y aporten a las entidades federativas y municipios, así como su ejercicio, inspección, atención, información, valoración y fiscalización, estarán sujetos a dicho ordenamiento y a la presente Ley; asimismo, únicamente podrán ser destinados a los fines de Seguridad Pública referidos en la citada.

- **Ley de Coordinación Fiscal**

Los capitales de ayuda federal para la Seguridad Pública que a nivel nacional sean definidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, serán repartidos con base en los criterios que apruebe el Consejo Nacional, a las entidades federativas y municipios para ser consignados exclusivamente a estos fines.

Las autoridades correspondientes de las entidades federativas y de los municipios deberán concentrar los dineros en una cuenta específica, así como los rendimientos que generen, a efecto de identificarlos y separarlos del resto de los recursos que con cargo a su presupuesto consignan a Seguridad Pública.

Asimismo, dichas jurisdicciones deberán rendir informes trimestrales al Secretariado Ejecutivo del Sistema sobre los movimientos que presenten las cuentas determinadas, el contexto en el ejercicio de los recursos, su destino así como los recursos comprometidos, producidos y pagados.

Sin menoscabo de lo que establece el artículo 143 los convenios generales o específicos instituirán deberes para las entidades federativas y los municipios, a efecto de fortificar la adecuada rendición de cuentas, transparencia, atención e intervención de los recursos que se aporten, así como las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

Artículo 25. La clasificación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en:

...VII. La valoración de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación

del Desempeño, los fines y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los acometidos para el ejercicio siguiente;

En el mismo sentido, la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 44, 45, 48 y 49 fracción V; la Ley General de Contabilidad Gubernamental artículos 79, 85, 106, 107, 110, y 111.

Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Artículo 12. El Centro Nacional de Información, además de las facultades que le confiere la Ley, tendrá las siguientes:

...XII. Instituir los mecanismos necesarios de acopio de datos, que permitan examinar la incidencia criminológica y, en general, la problemática de Seguridad Pública en los ámbitos federal y local;

...XXI. Concentrar al Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública la averiguación contenida en otras bases de datos que contribuyan a los fines de la Seguridad Pública;

Artículo 13.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana además de las facultades que le confiere la Ley, tendrá las siguientes:

I. Clasificar y desplegar campañas con la finalidad de prevenir la comisión de conductas ilícitas;

II. Incitar la colaboración ciudadana en la prevención del delito;

III. Suscitar el intercambio de experiencias en materia de prevención del delito con instituciones nacionales y extranjeras;

IV. Originar la participación ciudadana en materia de cultura de la legalidad;

V. Advertir en la promoción de la participación ciudadana en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública;

VI. Desplegar programas, políticas y lineamientos en materia de prevención social del delito;

VII. Supeditar a consideración del Secretario Ejecutivo los lineamientos de prevención social del delito que serán propuestos al Consejo Nacional;

VIII. Promover el establecimiento y operación de sistemas de vigilancia y de seguimiento de los fenómenos delincuenciales locales, para identificar zonas de riesgo, grupos vulnerables, víctimas, victimarios y propiciar las acciones debidas en la prevención y el control de los hechos violentos o delictivos;

IX. Divulgar mediante cualquier medio en coordinación con el Centro Nacional de Información los servicios de llamadas de emergencia y de denuncia anónima;

- X. Establecer los lineamientos, criterios y procedimientos mediante los cuales la Federación, las entidades federativas y los municipios, deberán establecer el servicio de localización de personas y bienes, así como el servicio de comunicación mediante el cual reciban los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos;
- XI. Plantear ante las Instituciones de Seguridad Pública la implementación de políticas, lineamientos y protocolos en materia de atención integral a víctimas u ofendidos por algún delito;
- XII. Clasificar con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las correspondientes de las entidades federativas, organismos no gubernamentales, organismos internacionales de protección a los Derechos humanos, así como instituciones públicas y privadas para lograr el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley;
- XIII. Exponer opiniones y recomendaciones en materia de prevención del delito y participación ciudadana;
- XIV. Ofrecer apoyo y asesoría a las instituciones públicas o privadas que así lo soliciten, en materia de prevención del delito;
- XV. Iniciar ante las Instituciones de Seguridad Pública el establecimiento de órganos de consulta en el que se permita la participación de la ciudadanía para alcanzar los propósitos referidos en el artículo 131 de la Ley;
- XVI. Originar la participación de la comunidad y de instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales para el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos, así como coadyuvar en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas y programas de prevención del delito;
- XVII. Ejecutar cursos, coloquios, foros o cualquier otra actividad de carácter cultural o académico en materia de prevención del delito, participación ciudadana y Derechos Humanos;
- XVIII. Iniciar la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia;
- XIX. Solicitar a las unidades administrativas del Secretariado Ejecutivo y a las instancias del Sistema la indagación necesaria para realizar estudios, por sí o por terceros, sobre causas organizadas del delito, colocación geodelictiva, esquemas de conductas ilícitas no denunciadas,

propensiones históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de Seguridad Pública nacional;

XX. Ejecutar, por si o por terceros, indagaciones sobre victimología, percepción de seguridad, fenómenos delictivos y otras que contribuyan a la prevención del delito y en la evaluación respecto del cumplimiento de las atribuciones previstas en la Ley y en el Reglamento;

XXI. Ejecutar acciones para suscitar la cultura de la denuncia entre la sociedad;

XXII. Delinear y suscitar políticas, programas, estrategias y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos, que fortifiquen el tejido social, que inciten el respeto a la legalidad, y que siembren la paz, la defensa de las víctimas, el respeto a los derechos humanos, la aportación ciudadana y una vida libre de violencia;

XXIII. Atizar la investigación científica y tecnológica para identificar los factores que generan las conductas antisociales;

XXIV. Iniciar ante las instituciones públicas, el establecimiento de políticas que aseguren la prevención del delito, atención y protección de grupos vulnerables;

XXV. Plantear en coordinación con las autoridades competentes, políticas para la prevención, cuidado, sanción y eliminación de la violencia, especialmente la ejercida contra los niños, los jóvenes, las mujeres, los indígenas, y los adultos mayores;

XXVI. Originar políticas para la igualdad y equidad de género;

XXVII. Ejecutar campañas para prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de alcohol y drogas, entre otros problemas de relevancia social, en coordinación con las autoridades competentes en dichas materias y la sociedad;

XXVIII. Realizar campañas de prevención de la violencia infantil y juvenil en coordinación con las autoridades competentes, y

XXIX. Todas aquéllas que le imputen otras disposiciones aplicables y el Secretario Ejecutivo. Entre otras. 9, fracciones IV, V y X, 10, fracciones II y VII, 11 y 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012; así como lo dispuesto por los Lineamientos Generales de Operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; los Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales trasladados a las entidades federativas; los numerales trigésimo segundo, trigésimo tercero, trigésimo cuarto, trigésimo quinto y trigésimo sexto de los Criterios Generales para la Administración y Ejercicio de los Recursos

del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal que serán aplicables para el ejercicio fiscal 2012 y subsecuentes; los numerales cuadragésimo quinto, párrafo V, apartado A y quincuagésimo de las Reglas para el Otorgamiento de Subsidios a los Municipios, y en su caso a los Estados cuando tengan a su cargo la Función de Seguridad Pública o la Ejercan Coordinadamente con los Municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para sus Demarcaciones Territoriales; los numerales trigésimo tercero, párrafo V, apartado C y trigésimo octavo de los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio de apoyos a las entidades federativas en materia de Seguridad Pública.

4.3.1 Cómo se observa el cambio de la política de Seguridad Pública en México en el sexenio 2012 – 2018

La postura de Enrique Peña Nieto para su estrategia de Seguridad fue buscar distancia con respecto a la administración de su antecesor, el expresidente Felipe Calderón. Así, el nuevo presidente no buscó medir el éxito por el número de capturas o eliminaciones de los líderes del narcotráfico o por los montos confiscados de cocaína.

Acorde a las dimensiones del cambio, la diferencia se encontró en la modificación del contenido de la política pública observada en el apoyo a las coaliciones, en el apoyo político y en las funciones de los actores públicos y no públicos enfocados en la reducción de la violencia a través de la participación social para la prevención del delito. En cuanto a los cambios en el contenido de la política, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, se integró una meta denominada México en Paz, mediante la que se atendería la prevención del delito como uno de los problemas no atendidos en el pasado. De manera concreta, se buscó la reducción de la violencia y la recuperación de la paz y la tranquilidad de las familias mexicanas. Particularmente se buscó disminuir los indicadores relacionados con los homicidios, los secuestros y las extorsiones (DOF – PND, 2013).

En este periodo se puede observar un cambio en el contenido de la política pública detonado por un modelo participativo integrado por un sistema de creencias donde el núcleo duro contiene la idea de que uno de los reclamos del expresidente Calderón fue la falta de apoyo de las coaliciones existentes en su involucramiento para el cumplimiento de las reglas creadas para combatir al crimen organizado. Por tanto, el núcleo de la política en el sexenio del

presidente Peña Nieto se traduciría que en su Gobierno habría coordinación entre las fuerzas federales y los Gobiernos estatales, así como que las instituciones de seguridad no competirían entre ellas.

En este escenario político, también se favoreció su implementación, como parte de los aspectos secundarios, se observa el discurso conciliatorio del Ejecutivo federal, quien puso de lado el tema de la inseguridad para favorecer la negociación con el Poder Legislativo y los Gobiernos estatales con la aprobación de las llamadas reformas estructurales: la reforma energética, la reforma en materia de telecomunicaciones, la reforma en competencia económica, la reforma financiera, la reforma hacendaria, la reforma laboral, la reforma educativa, la reforma político – electoral y la reforma en materia de transparencia.

Es importante señalar, que en un primer momento, el resultado del uso de estas tácticas retóricas, fue políticamente significativo, tanto en aprobación del Gobierno federal como en reconocimiento a nivel internacional por los cambios estructurales realizados por la administración que iniciaba.

La política pública de Seguridad 2012 – 2018 estuvo sostenida en diez estrategias con las que se lograría recuperar la paz entre los mexicanos:

1. Prevención del delito y reconstrucción del tejido social;
2. Justicia penal eficaz;
3. Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía;
4. Transformación del sistema penitenciario;
5. Promoción y articulación de la participación ciudadana;
6. Cooperación internacional;
7. Información que sirva al ciudadano;
8. Coordinación entre autoridades;
9. Regionalización; y
10. Fortalecimiento de inteligencia.

La política pública fue diseñada a partir de una subcategoría del concepto de Seguridad Humana, el de la Seguridad Ciudadana. Desde este enfoque, la coalición participativa cambió el contenido de la política pública que venía llevándose a cabo en los periodos anteriores, a

través del cambio en los destinatarios de la política de Seguridad incorporando la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención.

Una de las dimensiones del cambio que se observan significativamente en la política pública de Seguridad en este sexenio fue que el PNPSVD planteó seis factores de riesgo asociados a la violencia y delincuencia: individuales, familiares, grupales, educativos, comunitarios y sociales y culturales. De igual manera, se estableció trabajar sobre los problemas específicos de embarazo temprano; consumo y abuso de drogas legales e ilegales; ambientes familiares deteriorados o problemáticos; deserción escolar; falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación; capital social debilitado y participación ciudadana incipiente; entornos de ilegalidad; espacios públicos para la convivencia insuficiente y deteriorada; y marginación y exclusión social.

Así, el cambio se pudo observar en los destinatarios de la política también en sus objetivos, que estuvieron focalizados en cincuenta y siete demarcaciones, no obstante, no todas las demarcaciones seleccionadas coincidían con los criterios de intervención. Lo señalado hacen visibles los problemas metodológicos de las bases del PNPSVD (SEGOB, 2013).

Otro cambio en el contenido de la política pública de Seguridad fueron los cambios institucionales para llevar a cabo el objetivo de la prevención social de la violencia; en 2013 se creó la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, institución responsable de implementar el PNPSVD que, a su vez, necesitaba de la coordinación de los tres órdenes de gobierno para atender el tejido social de las demarcaciones seleccionadas en el plan. Sin embargo, el hecho de que, antes de concluir la administración federal, el PNPSVD y la misma subsecretaría encargada dejaran de tener relevancia en la agenda de gobierno evidenció dos fallas de la política implementada, vinculadas a los problemas inherentes al abastecimiento burocrático y de implementación.

La primera falla está relacionada con los errores en la metodología sobre la que se creó el programa emblema de la política de Seguridad del periodo presidencial en cuestión. Como segunda falla y desde los referentes teóricos del nuevo institucionalismo, se ubica el factor político, pues son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona el proceso político. Esto a su vez, determina si los políticos son agentes de los ciudadanos, o si son capaces de abusar del poder que se les confía [...] y seguir sus objetivos personales en detrimento de los ciudadanos (Acemoglu y Robinson, 2013).

Este cambio en el contenido y destinatarios de la política de Seguridad también se observa en el cambio de las autoridades responsables en la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana que tuvo cuatro subsecretarios a lo largo del periodo; Roberto Campa Cifrián (2013-2015), Arturo Escobar y Vega (2015), Alberto Begné Guerra (2016-2017) y José Luis Stein Velasco González (2018). Cabe destacar que el perfil de cada subsecretario, salvo el caso de Roberto Campa Cifrián, no necesariamente estuvo relacionado a temas de Seguridad o de prevención del delito.

La creación de la subsecretaría, como un contexto estratégico en el cambio del contenido de la política en cuanto a sus instituciones, respondió más a intereses de las coaliciones que controlaban el poder político, que al hecho de buscar consolidar los objetivos que se perseguían con el PNPSVD.

En otras palabras, los nombramientos se debieron más a coyunturas políticas que a la búsqueda de fortaleza para la prevención social del delito.

Aunado a lo anterior también está el hecho de que la subsecretaría quedó vacía durante los tres meses después de la renuncia de Arturo Escobar y Vega; esto demostró el poco interés del Gobierno central para lograr los objetivos de la política pública de prevención.

Los objetivos que perseguía el cambio en el contenido y destinatarios de la política de Seguridad Pública a través de la prevención social de la violencia y la delincuencia durante la administración federal 2012 – 2018 no se alcanzaron, es decir, no se redujo la violencia, tampoco se recuperó la paz ni disminuyeron los homicidios, los secuestros y las extorsiones, a pesar de que el Gobierno partió de un diagnóstico y en términos del ACF, también de un aprendizaje orientado a las políticas públicas a partir de la experiencia del Gobierno federal previo.

La falta de cumplimiento en las metas fue evidente sobre todo en el tema de homicidios dolosos (25 497 y 28 809 en los dos últimos años de Gobierno de Peña Nieto) y el incremento del nivel cualitativo de violencia a partir de 2015, año en el que también empezó la reducción presupuestal más pronunciada del PNPSVD (Hernández, 2019).

Para el año 2017 el costo total de la inseguridad y el delito en los hogares acumuló un monto de MXN 299.6 mil millones, es decir, 1.65% del producto interno bruto (PIB), lo que significó un promedio de MXN 7 147.00 por persona afectada (INEGI, 2018).

Se puede afirmar que el cambio en el contenido y en los destinatarios de la política de Seguridad en la administración federal de Peña Nieto no se observaron positivamente en su evaluación. Además, es importante hacer hincapié en que los resultados evidenciaron una falla en la coordinación entre agentes encargados de la implementación de la política pública. Una consecuencia de ello fue la atomización de violencia e inseguridad al final de la administración.

Adicional a lo anteriormente expuesto, el proceso de transición a la democracia que ha vivido México, aunado a la complejidad y el gran número de actores públicos y no públicos que intervienen en las políticas públicas, impacta y se refleja en el grado de control que posee la coalición dominante representada por el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna, considerando que la ejecución de las políticas requiere de una determinada intensidad y de recursos internos y externos de consenso, para lograr interpelar al aparato gubernamental y después llegar a la sociedad.

Lo antes dicho es a la vez el reto y el problema que acompaña la descentralización vivida en países como México. Todos los Gobiernos deben delegar autoridad, dada la complejidad y el alcance de los problemas públicos que enfrentan, razón por la que gran parte de la acción del Gobierno se lleva a cabo a través de legislación delegada en la burocracia y en agencias reguladoras.

Cuando el cambio en el contenido y beneficiarios de las políticas públicas se desvía, el Estado debería tener la autoridad para retomar el control y centralizar la implementación de las políticas. Algunos autores advierten, que en los sistemas federales el mantenimiento de la jerarquía del Estado se complejiza porque los Gobiernos estatales que disfrutaban de una discreción considerable sobre la política y la administración, apelan a la autonomía (Peters, 2010; Weimer y Vining, 2005).

Acorde con Merino (2013) desde el nuevo institucionalismo, los individuos importan lo mismo que las reglas, o incluso más, ya que garantizan su cumplimiento que es la medida del éxito de toda política pública.

Cabe destacar que la cooperación y la coordinación entre los órdenes de gobierno funcionaron para la aprobación de las políticas, pero con las políticas que requerían mayor impulso, y por tanto de mayores costos por la urgencia de resultados, como las del PNPSVD, los agentes implementadores parecieron dejar de lado la retórica del federalismo articulado transmitida por el presidente haciendo que el Gobierno federal asumiera los costos políticos.

Por su parte, la acumulación del poder político y económico en los Gobiernos estatales durante el sexenio de Peña Nieto no significó un mejoramiento en las condiciones de seguridad en el país, y se dio al mismo tiempo un aumento en el control del crimen organizado contra el Estado. Por una parte, puso en evidencia las fallas del gobierno y por otro lado, la falta de institucionalización del orden en diferentes estados del país.

Por ejemplo, la ingobernabilidad que se generó por los conflictos entre los Caballeros Templarios y los grupos de autodefensa en Michoacán, el caso Ayotzinapa en Guerrero en 2014 o el caso de 2015 donde el Cártel Jalisco Nueva Generación CJNG derribó un helicóptero de la SEDENA en una persecución en Jalisco (Diario Sinembargo, 2020).

El panorama anterior pone de manifiesto los problemas inherentes al suministro burocrático, a la implementación y la descentralización que enfrentó el cambio en la política de prevención social de la violencia y delincuencia, pero el problema de la descentralización y las complejidades que trajo consigo no sólo se relacionaron con la violencia y la inseguridad, sino también con la evidencia de intereses entre coaliciones que parecieron interesar a los gobernadores.

Lo dicho hasta aquí ayuda a entender que el análisis del cambio en el contenido y destinatarios de una política pública no puede reducirse únicamente a aspectos metodológicos y técnicos. Es importante considerar algunos shocks externos como el nuevo panorama sociopolítico en México, de ahí que se abran nuevas pautas de estudio que consideren las consecuencias de la transición a la democracia en el diseño e implementación de políticas públicas como el PNPSVD.

La siguiente tabla presenta un resumen del subsistema de la política de Seguridad Pública en México donde se analiza la relación entre coaliciones promotoras durante el presente sexenio:

Tabla 12. Subsistema de la Política de Seguridad Pública en Mexico en el sexenio 2013 – 2018

Subsistema de política de Seguridad Pública en México				
Sexenio 2013-2018				
	Núcleo duro	Núcleo de la política	Aspectos secundarios	Actores
Coalición promotora represiva	Control del poder político	Los nombramientos de las autoridades responsables se debieron más a coyunturas políticas que a la búsqueda de fortaleza para la prevención social del delito	Cambios constantes de autoridades responsables	Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública, fuerzas federales y Gobiernos estatales
Coalición promotora preventiva	Incorporación de la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención	Coordinación entre las fuerzas federales y los Gobiernos estatales, las instituciones de seguridad no competirían entre ellas	Discurso conciliatorio del Ejecutivo federal para favorecer la negociación con el Poder Legislativo y los Gobiernos estatales con la aprobación de las llamadas reformas estructurales	Secretarías de Estado, SEGOB, Subsecretaría de Prevención, Gobernadores, Ciudadanía
Tercera coalición	Vacíos de poder en la delincuencia provocaron que grupos delictivos emprendieran acciones agresivas de reclutamiento en comunidades de bajos recursos	Violencia vinculada a la delincuencia y especialmente grave la que se registra en contra de las mujeres	Incremento de los requerimientos financieros y de reclutamiento de los grupos delictivos	Corporaciones policiales, organizaciones criminales

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, y aun cuando en los tres sexenios se han observado cambios significativos en la política de Seguridad Pública, el sexenio del primer presidente emanado del PAN, Vicente Fox Quezada, inicia con un cambio en el contenido de la política que se puede observar a partir de la publicación de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, y con ello surge la institucionalización de la política de Seguridad Pública, seguida de otros cambios sustanciales en su contenido, reflejados en la creación de instituciones tales como la AFI que formaría parte de la Coordinación Federal de dicha política. Asimismo, este cambio en el contenido también

detonarían un incremento marginal en el presupuesto y en los destinatarios de la política. Ya en el PND se mencionaba la importancia de la prevención por lo que el cambio también se pudo reflejar en los destinatarios, sin embargo, el cambio en los destinatarios en este periodo presidencial se centra en las 12 reformas, adiciones y solo una derogación en el Código Penal Federal en los que se adicionaron tipos penales nuevos, penas y sanciones, entre otros; por lo que la política de Seguridad se tornó altamente punitiva – represiva y centrada en los destinatarios del nivel terciario de la prevención, es decir, lo concerniente a reinserción y readaptación social.

Por su parte, durante la administración del presidente Felipe Calderón se observó otro cambio sustancial en el contenido de la política con la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que durante el sexenio calderonista sirvió como un indicador para medir la dureza con la que se implementó la política de control de drogas durante el sexenio y así explicar el aumento en los delitos violentos. Con este propósito, se intensificó la militarización en las funciones de Seguridad Pública y se impulsaron reformas en las instituciones de seguridad y de justicia penal. El PND propuso la unificación de mandos federales y una coordinación centralizada de todas las policías del país, tanto estatales como municipales, con el fin de conformar el “frente único contra la delincuencia”; por lo que al inicio de dicha administración se unificaron la Policía Federal Preventiva (PFP), que dependía de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) que dependía de la Procuraduría General de la República (PGR); aunque esta decisión no fue aprobada por el Congreso de la Unión, por lo que en 2009 se reestructuran ambos cuerpos convirtiendo a la Policía Federal Preventiva en Policía Federal con facultades de investigación y a la Agencia Federal de Investigaciones en Policía Federal Ministerial, quedando solo la PFP al mando de la SSP, observando así, un cambio tanto en el contenido como en los destinatarios de la política de Seguridad.

Otro cambio en los destinatarios se da en ese mismo año, que se promulga una nueva ley de SNSP que mejoró el ámbito de competencias entre las instituciones de Seguridad de los tres órdenes de gobierno estableciendo un plan de formación y profesionalización policial, una academia y el Centro Nacional de Certificación y Evaluación de Personal.

En este contexto, también se puede observar un cambio en el presupuesto que para 2012 ya había incrementado cuatro veces más su presupuesto y duplicado al personal respecto a los datos del sexenio anterior, como se detallo en el análisis de ese sexenio.

Por lo anterior, es posible afirmar que el cambio en el contenido y en los destinatarios de la política de Seguridad Pública se limitó a su diseño y planeación institucional, pero se vió poco reflejada en la participación ciudadana donde los delitos de orden federal se vieron notablemente rebasados respecto al sexenio anterior. Aunado a ello, se suma una crisis de credibilidad generada por acusaciones sobre corrupción, crimen organizado inserto en la función pública y un notable aumento en la violencia criminal.

En el caso del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, la política de Seguridad Pública observó un cambio tanto en el contenido como en los destinatarios de la política comenzando con una estrategia de conciliación basada en la prevención del delito. Contraria a la política anterior, el presidente Peña Nieto se propuso desaparecer la SSP y transferir sus atribuciones a la SEGOB, lo que significó dar marcha atrás a una política de Seguridad de enfoque represivo para dar paso a una política de Seguridad de enfoque preventivo. Esta política tuvo la ventaja de la coordinación entre las instituciones federales y los gobiernos estatales, por lo que sus principales cambios en el contenido se observan en la creación de instituciones y en la coordinación de los tres órdenes de gobierno. Otro cambio significativo se pudo observar en los destinatarios, ya que el programa estuvo basado en el concepto de Seguridad Humana propuesto por la ONU, que buscó la participación ciudadana para la generación de ambientes seguros a través de la prevención. Sin embargo, dicha política no pudo sostenerse debido a que en 2017 el presupuesto asignado se vio seriamente recortado lo que impidió su correcta implementación y por lo tanto evaluación.

La siguiente tabla presenta un resumen del subsistema de la política de Seguridad Pública en México durante los tres sexenios expuestos, en ella se analiza la relación entre las coaliciones y la falta de información técnica concluyente.

La recopilación de información técnica por parte de la coalición promotora del modelo preventivo resultó decisivo en el año 2012 para aumentar su poder dentro del sistema de política de Seguridad Pública y para adherir a nuevos actores a un mismo sistema de creencias estable y cohesionado. Asimismo, la falta de información técnica sobre las políticas de Seguridad ajenas al modelo represivo explica la falta de consenso sobre aspectos secundarios dentro de la denominada tercera coalición así como su ineficacia para dominar el subsistema y convencer a los demás actores o bien, a la opinión pública.

Subsistema de política de Seguridad Pública en México

	Núcleo duro			Núcleo de la política			Aspectos secundarios			Actores		
	2001-2006	2007-20012	2013-2018	2001-2006	2007-20012	2013-2018	2001-2006	2007-20012	2013-2018	2001-2006	2007-20012	2013-2018
Coalición promotora represiva	La violencia y la delincuencia está conformada por individuos marginales y peligrosos, son en su mayoría personas que pertenecen a sectores de la población en movilidad, jóvenes, toxicodependientes, pobres, sin familia, sin trabajo o sin calificación profesional.	Visión belicista al punto de conceptualizar el problema de la violencia como una Guerra contra el narcotráfico. Nuevas reglas y confrontación con opositores	Control del poder político	Sector marginado de la sociedad visto como objetos y no como sujetos beneficiarios	Caracterizado por violaciones graves de Derechos Humanos, y por lo tanto el núcleo de la política ejerció acciones tales como la tortura, las desapariciones forzadas, el uso excesivo de la fuerza y las ejecuciones extrajudiciales	Los nombramientos de las autoridades responsables se debieron más a coyunturas políticas que a la búsqueda de fortaleza para la prevención social del delito	Los programas de acción están enfocados no en los derechos de la población potencialmente desfavorecida sino en la seguridad de sus potenciales víctimas	Mayor intervención del ejército y medidas represivas y de confrontación	Cambios constantes de autoridades responsables	Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública, Agencia Federal de Investigaciones, PGR.	Secretaría de Seguridad Pública, Agencia Federal de Investigaciones, PGR, Ejercito Mexicano y Secretaría de Marina	Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública, fuerzas federales y Gobiernos estatales
Coalición promotora preventiva	Orientada a las causas que originan el problema.	La integridad y la autonomía de las personas son más importantes que el reconocimiento a la nueva normatividad	Incorporación de la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención	Enfocada en la educación, salud, rescate de espacios públicos	El gobierno debe garantizar la paz y la seguridad sin medidas coercitivas, represivas y violentas	Coordinación entre las fuerzas federales y los Gobiernos estatales, las instituciones de seguridad no competirían entre ellas	Acciones enfocadas en atención a víctimas, legalidad y transparencia en la información, atención a denuncias, incremento de presupuesto, Coordinación entre los niveles de gobierno, participación ciudadana. Creación de un Consejo de Nacional de Seguridad Pública.	Acciones encabezadas por movimientos civiles y medios de comunicación	Discurso conciliatorio del Ejecutivo federal para favorecer la negociación con el Poder Legislativo y los Gobiernos estatales con la aprobación de las llamadas reformas estructurales	Secretarías de Estado, Gobiernos Estatales, Organizaciones de la Sociedad Civil.	Gobernadores, Organizaciones de la Sociedad Civil y medios de comunicación	Secretarías de Estado, SEGOB, Subsecretaría de Prevención, Gobernadores, Ciudadanía

Subsistema de política de Seguridad Pública en México

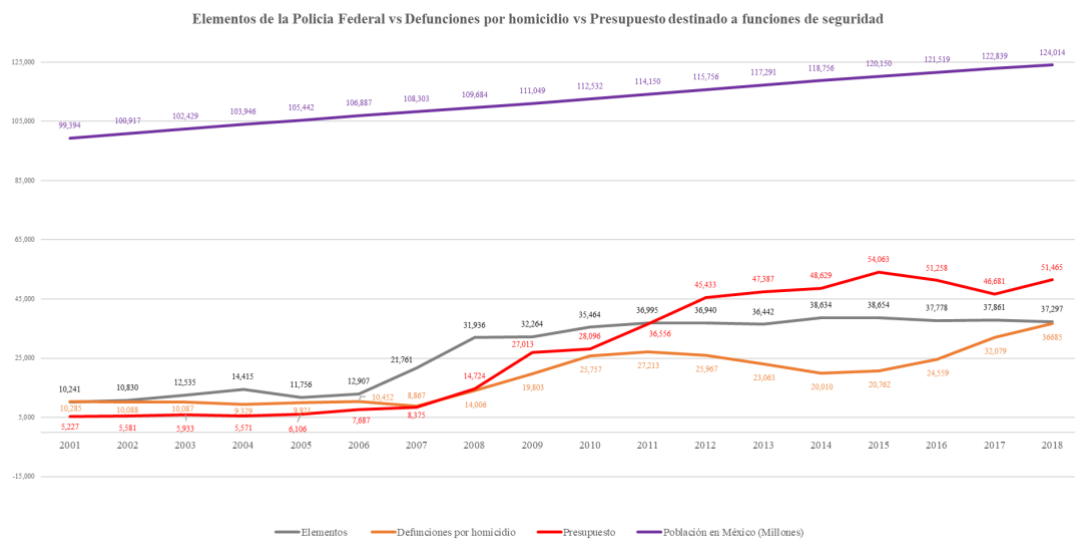
	Núcleo duro			Núcleo de la política			Aspectos secundarios			Actores		
	2001-2006	2007-20012	2013-2018	2001-2006	2007-20012	2013-2018	2001-2006	2007-20012	2013-2018	2001-2006	2007-20012	2013-2018
Tercera coalición	La organización del crimen es una actividad de mercado.	Aumento de capacidades para controlar estados y municipios a través de amenazar con violencia a la sociedad.	Vacíos de poder en la delincuencia provocaron que grupos delictivos emprendieran acciones agresivas de reclutamiento en comunidades de bajos recursos	El pago de los delincuentes a los funcionarios públicos es un gasto de inversión. Es un mal menor frente a lo que representaría su encarcelamiento o muerte.	Acceso a más actividades ilícitas como la extorsión, el robo de propiedades, el acceso a los recursos del erario y el secuestro, es decir, se diversificaron sus fuentes de ingreso.	Violencia vinculada a la delincuencia y especialmente grave la que se registra en contra de las mujeres	Vínculos entre organizaciones criminales y funcionarios públicos a través de acuerdos en diversas fracciones del territorio nacional.	Control territorial no solo en los estados y municipios sino también en al interior de la burocracia	Incremento de los requerimientos financieros y de reclutamiento de los grupos delictivos	Alianzas crimen organizado - funcionarios públicos y actores políticos	Red de funcionarios públicos estatales y municipales	Corporaciones policiales, organizaciones criminales

Fuente: Elaboración propia

Para concluir, se presentan otros datos importantes derivados de este análisis, que muestran que aunque algunas discusiones sobre Seguridad Pública sostenidas por analistas en medios de comunicación, han afirmado que el estudio de la dinámica de homicidios debe hacerse en relación con las tasas de incremento poblacional. Esta postura, que ha sido parte de las buenas prácticas de los estudios sobre la política de Seguridad Pública, implica una cierta falacia en relación directa entre población y homicidios.

En la siguiente gráfica se muestra un resumen de algunos criterios analizados durante los tres sexenios, tales como la tasa de homicidios, el incremento de la población, la contratación de elementos de la policía federal y el aumento en el presupuesto destinado a las diferentes instituciones que integran el subsistema de Seguridad Pública, con el fin de visualizar el cambio en el contenido y los destinatarios de la política de Seguridad Pública en México de 2001 al 2018.

Gráfica 1. Población y homicidios vs. Elementos de la Policía Federal y presupuesto destinado a las funciones de Seguridad en México en el periodo 2001 – 2018



Fuente: Elaboración propia con base en Atlas de homicidios 2018, México Unido Contra la Delincuencia, A. C. Por Galindo, C., Frissard, P., y Osorio, D. (2019).

Conclusiones

Esta investigación se planteó como objetivo general observar el proceso de cambio en la política de Seguridad Pública en México y particularmente durante los sexenios 2000 – 2006, 2006 – 2012 y 2012 – 2018, identificando los factores que lo explican y las dinámicas que se generan. En este sentido, la perspectiva analítica utilizada permitió el reconocimiento de una compleja interacción entre los diversos actores a través de su concepto de sistema de creencias, proporcionando una visión completa del análisis de las ideas de los actores, coaliciones, evolución, impacto y aprendizaje de la política pública.

Una de las primeras etapas de este trabajo de investigación consistió en realizar un análisis que describiera el concepto de cambio en las políticas públicas y cómo se puede medir. Para lo anterior, se llevó a cabo una revisión de los principales enfoques teóricos centrados en el cambio de políticas públicas encontrando que cada uno de estos enfoques desarrolla diversas visiones sobre el cambio en las políticas públicas que permite un acercamiento al proceso de políticas públicas con una serie de creencias y supuestos sobre cómo suceden dichos cambios. Asimismo, esta investigación presentó una breve descripción de los principales enfoques teóricos sobre el cambio de políticas y se sistematizaron las dimensiones del cambio en el contenido de la política y en sus destinatarios, considerando cómo medirlas a partir de los ejemplos encontrados en la investigación, realizando propuestas concretas para investigaciones empíricas.

El Marco de las Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework, ACF), ha sido una útil herramienta de análisis teórica y metodológica que permite analizar ampliamente el proceso de cambio en las políticas públicas de Seguridad en México durante los tres últimos sexenios. Además, en relación con el proceso de cambio que proponía cada gobierno poniendo especial énfasis en las dimensiones del cambio tanto en el contenido como en los destinatarios de la política de Seguridad Pública.

Respecto al concepto de Seguridad Pública, es importante recordar que es una ocupación a cargo de la Federación, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, tal y como lo señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016). A partir del año 2000 el subsistema de política de Seguridad Pública comenzó a evolucionar, a lo largo del periodo estudiado se fue institucionalizando iniciando con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública. Se trató de un subsistema eminentemente intergubernamental

compuesto por actores tanto públicos como privados que interactuó con subsistemas de la política internacional, la política social y la política judicial.

La distinción entre actores político partidistas y funcionarios públicos revelaron el escenario para negociar, ceder, aceptar y en su caso aprender de los cambios mediante los discursos ante cada sexenio.

Los principales escenarios de actuación de las tres coaliciones del subsistema de Seguridad Pública en México fueron: las Cámaras de Senadores y Diputados, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos como el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), los gobernadores de los Estados y las organizaciones civiles impulsadas por el gobierno.

La metodología de las coaliciones promotoras ACF, sostiene que el núcleo político de la coalición que incide es sumamente resistente al cambio, lo que lleva a retomar las dos hipótesis mencionadas en el capítulo 2: la hipótesis 4 que se refiere al cambio, afirma que es poco probable que el núcleo o atributos básicos de una política pública o programa gubernamental se revise a profundidad estando vigente la coalición de defensa que influyó en que el programa permanezca en el poder. Es decir, una coalición busca poder introducir sus creencias fundamentales en el diseño e implementación de las políticas. No podría abandonar sus creencias para permanecer en el poder aunque pudiera abandonar aspectos secundarios o integrar algunas de las creencias de sus oponentes dentro de los aspectos secundarios del programa. Y la hipótesis 5 del cambio, afirma que es poco probable que el núcleo o atributos básicos de una política pública o programa gubernamental cambie si no existen perturbaciones externas relevantes al subsistema, es decir, si no existen cambios en las condiciones socioeconómicas o resultados de políticas de otros subsistemas.

Estas hipótesis mencionan, que si bien las coaliciones minoritarias pueden mejorar su posición por medio del aumento de sus recursos y superando a sus oponentes, su apuesta básica de ganar poder en el subsistema se encuentra en algún evento externo que aumente significativamente sus recursos políticos.

Para responder a la pregunta se analizaron las variables que explican el cambio en la política de Seguridad Pública en los tres sexenios comprendidos en el periodo 2000 a 2018: el cambio en el contenido de la política y el cambio en los destinatarios.

En ese sentido, un cambio relevante en el contenido de la política pública de Seguridad durante todo el periodo de análisis, lo constituyeron las diversas reformas constitucionales y de leyes, así como la promulgación de otras nuevas. El establecimiento de convenios con diversas entidades, dependencias e instituciones fueron también parte de ese cambio en la política. Sin embargo, el reto a superar ha radicado en el seguimiento de estos convenios para que perduren en el tiempo.

El cambio en el contenido de la política desde la creación y desaparición de la SSP estuvo sostenido en los mismos argumentos generales: modernizar a las instituciones y mejorar su coordinación en los distintos ordenes de gobierno. Sin embargo, este cambio más bien obedeció a las coaliciones dominantes que en cada momento respondieron a las posturas de los partidos en el poder; en los dos primeros sexenios analizados, el Partido Acción Nacional estableció una nueva forma de gobernar que lo distinguiera de la gestión anterior y a su vez, al regreso del Partido Revolucionario Institucional, buscó “corregir” las dos administraciones anteriores.

Asímismo, el cambio en los destinatarios, se pudo observar en la fuerte inversión de recursos en infraestructura de equipamiento, tecnología, comunicación e información, para desarrollar componentes como las coordinaciones estatales de la Policía Federal.

En esta misma dimensión, el cambio se observó en la sistematización de información y bases de datos; en el perfil educativo requerido para ingresar a las corporaciones policiales, así como el estado de fuerza, sueldos y prestaciones, así como otros aspectos que forman parte central de la profesionalización de la Policía Federal. Sin embargo, el reto sigue radicando en los estados y municipios, que no alcanzaron llevarlos a la práctica.

En cuanto a los recursos para la configuración de coaliciones los hallazgos de la presente investigación, recomiendan que es analíticamente relevante considerar la interacción de los recursos y las creencias en la conformación de las coaliciones, especialmente en la tercera coalición. Las evidencias muestran tener los recursos necesarios para jugar uno de los roles fundamentales tanto en su poder como en su actividad dentro de las demás coaliciones. Otro aspecto relevante identificado en las coaliciones fue la presencia de los medios de comunicación como recurso de apoyo tanto para la coalición promotora represiva como en la coalición promotora preventiva.

Por ejemplo, para el caso de la campaña “no más sangre” líderes de opinión buscaron convertir el silencio de millones de mexicanos en un grito que manifestaba el hartazgo social de la “guerra” de Calderón.

Por su parte, el Movimiento por la Paz Justicia y Dignidad (MPJD), sobretodo a principios de 2011 construyó acciones con multitudes en la calle y con un gran efecto mediático, sin embargo no fue suficiente ante la presión que hay que ejercer frente a la autoridad.

Así mismo, el MPJD no logró consolidar alianzas estratégicas con otros grupos como los pueblos originarios y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Tanto los pueblos originarios como el EZLN ofrecieron su apoyo para articular acciones a favor de las víctimas y presencia en sus movilizaciones solidarias, pero no lograron un entendimiento en cuanto a su organización, estructura y acciones. Por lo tanto, se perdió una gran oportunidad de conformar un movimiento nacional de ciudadanía organizada integrado por víctimas y sociedad civil solidaria, que junto a los pueblos indígenas y campesinos conformaran un modelo más avanzado y organizado de resistencia civil y seguridad.

Acorde con Sabatier y Weible (2007), el subsistema de la política pública se ve afectado por cualquier actor directo o indirecto de la coalición, o por otros subsistemas que incluyan diversos funcionarios de gobierno, representantes de la sociedad civil, del sector privado, medios de comunicación, académicos o investigadores; cuyo grado de influencia pueda ser variable. El subsistema puede componerse de hasta cuatro coaliciones basadas en creencias compartidas que pueden ser estables en el tiempo y centrales para comprender el cambio en las políticas públicas. Como parte de las coaliciones el nivel de conflicto se relaciona en la medida en que los actores advierten una amenaza a su núcleo duro a partir de las acciones de la coalición opositora.

Para Sabatier y Weible (2010) una coalición tiene dos características principales; la apertura del sistema político y el nivel de consenso alrededor del cambio de una política. Para el caso de la política de Seguridad Pública en México se pudieron identificar tres tipos de coaliciones promotoras: la coalición represiva, la coalición preventiva y una tercera coalición conformada por el crimen organizado, que se da en el contexto de una alta apertura del propio sistema político mexicano y un alto consenso para el cambio, todo esto se observa en los actores que participan como funcionarios públicos de alto nivel, políticos, empresarios y sociedad civil; quienes construyeron una red que permite ver mas

allá de las decisiones políticas individuales y observar cómo estos actores se integran en una coalición y negocian. Todas ellas concurren en el mismo subsistema de política pública de Seguridad en México.

En este mismo sentido, Sabatier y Weible (2010) afirman que las coaliciones promotoras se dan como parte del análisis de problemas de difícil solución. En el contexto de la política de Seguridad Pública, ésta ha estado sujeta al poder político de los dos partidos gobernantes en el periodo analizado, así como a la estructura del crimen organizado consolidado en el sexenio del presidente Felipe Calderón y descrito en esta investigación como formas de coalición que se dan entre diferentes actores de los tres ordenes de gobierno.

Cabe señalar, que de acuerdo con Sabatier y Jenkins – Smith (1993), las coaliciones de causa son las personas que vienen de diversas posiciones, que comparten un sistema de creencias específico, es decir, una suerte de valores básicos, suposiciones y percepción del problema, y que también muestran un importante nivel de liderazgo en el transcurso del tiempo. Estos actores, mencionan Sabatier y Jenkins – Smith (1993), pueden pertenecer tanto a instituciones públicas como privadas y pretenden manejar las reglas, los presupuestos y también al personal de las instancias de gobierno, para el logro de sus objetivos.

Sin embargo, no todos los actores encontrados en un subsistema pertenecen a una de las coaliciones, también existen los llamados *policy brokers*, cuya principal tarea es mantener el conflicto político hasta alcanzar alguna solución en beneficio de sus intereses. De aquí la crítica que autores como Rubio y Rosero hacen al ACF, al cuestionar que el marco de análisis no explica cómo se constituyen las coaliciones de causa. Por lo que, para el caso que nos ocupa y dadas sus características, permite insertarla como la tercera coalición.

Por su parte, y contrario a las hipótesis de Sabatier y Jenkins – Smith, los hallazgos de esta investigación muestran que en el caso del cambio en el contenido de la política en cuanto a la estructura institucional especialmente en el sexenio de Felipe Calderón, cuando hubo un nivel de conflicto alto hubo un mayor aprendizaje entre las coaliciones en relación al cambio de postura de sus actores que no tuvo que ver con la información oficial, sino más bien, con perturbaciones internas al subsistema de política de Seguridad Pública en México. Fue así, como el aprendizaje orientado a las políticas fue un factor que incidió en la configuración de las coaliciones de cara al nuevo modelo preventivo

propuesto por el gobierno de Enrique Peña Nieto en el 2012. Esto se vió reflejado en el caso de la Secretaría de Gobernación en su cambio de responsabilidades respecto a la Seguridad del país: una política pública sostenida en la prevención social de violencia y la delincuencia con perspectiva de Derechos Humanos.

Finalmente, esta investigación recoge que la conformación de las coaliciones siempre fue dinámica respecto a los distintos factores dentro y fuera de la política de Seguridad Pública. Desde el marco de análisis utilizado, fue posible observar que a partir de diversas perturbaciones externas e internas al subsistema de Seguridad Pública los recursos, el aprendizaje y los acuerdos, las coaliciones sufrieron diferentes reconfiguraciones que finalmente lograron una coalición opositora para lograr el cambio de partido en el 2011.

Acorde con Sabatier y Jenkins – Smith (1999), la característica teórica principal del Marco de las Coaliciones Promotoras (*advocacy coalition framework, ACF*) es el cambio y la estabilidad en las políticas, por lo que en ese sentido, el resultado es el nivel de cambio en un programa de gobierno que se determina de acuerdo con el nivel en que las perturbaciones se desvían de la política anterior. Las conformaciones institucionales y las reformas legislativas en los sexenios 2000 – 2006 y 2006 – 2012, así como el cambio institucional en el sexenio 2012 – 2018, fue el resultado de lo que el ACF entiende como un cambio importante de política pública, y esta investigación logró identificar las interacciones y algunos factores que lo provocaron. Por lo que esto podría llevar a ampliar la investigación hacia otros aspectos de la política de Seguridad Pública para evaluar el nivel de cambio que se da como resultado de las políticas implementadas por la nueva administración.

El ACF permitió analizar el proceso de implementación de la política de Seguridad Pública a lo largo de un cambio de gobierno entre dos partidos políticos como una contraposición de diversos actores como funcionarios públicos, líderes políticos y sociales, académicos y medios de comunicación cuyas manifestaciones se hacen visibles a través de creencias políticas. En torno a esto, es que se conformaron coaliciones y redes de políticas que sufrieron cambios en su configuración debido a diversos factores. Es así como el ACF fue una herramienta sumamente rica para el análisis del proceso de la política pública de Seguridad en México, debido a que permitió encontrar evidencia y explicar algunos mecanismos por los cuales las perturbaciones, acuerdos, aprendizaje y recursos afectan los cambios en las coaliciones y en las redes políticas cuya configuración

finalmente incidió en los resultados a lo largo de este periodo. Los desafíos en la investigación continúan y el ACF sugiere un enfoque enriquecedor en su desarrollo teórico, con amplitud en su ámbito de aplicación y en constante evolución, que lo convierten en un marco analítico para mejorar los procesos en las políticas públicas.

Por lo anterior, y debido a que la política pública de Seguridad en estos últimos sexenios ha estado inspirada en el modelo de Seguridad Humana o de Seguridad Ciudadana, sería necesario integrar en el Consejo Nacional de Seguridad, a las Secretarías de Desarrollo Social, de Salud y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como a los gobiernos subnacionales.

El hecho de que la política de Seguridad Pública se limite solo a una política punitiva criminológica excluye de la agenda de gobierno asuntos que constituyen riesgos o amenazas para la integridad de las y los ciudadanos; a su vez, no permite que los diferentes ordenes de gobierno se coordinen para enfrentarlos.

Así, tenemos como consecuencia, que ante la evolución del crimen organizado, el modelo de Seguridad no se ajuste a los parámetros establecidos por la normatividad actual, las instituciones responsables se han visto rebasadas por la magnitud de los fenómenos o bien, las corporaciones policiales asuman un papel central y activo en el diseño, implementación, evaluación y aprendizaje de las políticas públicas de Seguridad relacionadas con las funciones que les otorga la normatividad. En ese sentido, la política de Seguridad Pública sería una alternativa para que los gobiernos diseñaran estrategias y acciones concretas para garantizar la seguridad.

Acorde con las pautas del ACF se logró dar una respuesta a la hipótesis de este trabajo de investigación: La política pública de Seguridad en México en el periodo 2000 – 2018 ha presentado cambios en el contenido de la política y en los destinatarios. Estas dos dimensiones de estudio, ayudaron a reducir la complejidad del concepto del cambio en las políticas públicas de Seguridad logrando descripciones integrales de la dinámica de políticas.

Por lo anterior, se concluye que este trabajo de investigación puede ser útil para investigaciones empíricas centradas en el cambio de políticas de Seguridad Pública permitiendo así, comparaciones y retroalimentación enriqueciendo nuevos estudios de caso.

Referencias

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2013). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. México: Crítica.
- Aguayo, S y Benítez, R. (2012). Atlas de la seguridad y la defensa en México 2012. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia/Senado de la República.
- Alvarado, A. (2012). El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. México: El Colegio de México.
- Atlas de homicidios (2018). México Unido Contra la Delincuencia, A. C. Por Galindo, C., Frissard, P., y Osorio, D. (2019). Recuperado de: <https://www.muco.org.mx/wp-content/uploads/2019/12/MUCD-2019-Atlas-de-homicidios-2018.pdf>
- Bardach, E. (1976). *Policy termination as a political process*, en *Policy Sciences*, núm. 7, pp. 123-131.
- Bauman, Z.(2007). Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores. Barcelona: Paidós.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044–1074.
- Baumgartner, Frank R. & Jones, Brian. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner; True; Jones. (2006). Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking. *Theories of the Policy Process*, 2nd Edition, (April), 1–58.
- Baratta, A. (1997). Política criminal: Entre la política de seguridad y la política social. Delito y Seguridad de los Habitantes. México,D.F.: Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea
- Bender, Katja; Keller, Sonja y Holger Willing (2014). “The Role of International Policy Transfer and Diffusion for Policy Change in Social Protection – A Review of the State of the Art”. IZNE Social Protection Working Paper 14/1. International Policy Learning and Policy Change: Scientific Inputs for the Dialogue on Social Protection with Global Partners.
- Bergman, M. (2006). Crime and Citizen Security in Latin America. The Challenges for New Scholarship. *Latin American Research Review*, 41 (2), pp. 233 – 237.
- Bernal, C. (2010). Metodología de la investigación para Administración, Economía, Humanidades y Ciencias Sociales. Pearson Educación de Colombia. Santafé de Bogotá. Colombia. 2010. Págs. 320.

- Brewer, D. (1974). The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline, en *Policy Sciences*, vol. 5, núm. 3, pp. 1-19.
- Brooks, S. (2009). “Social Protection and the Market in Latin America: The Transformation of Social Security Institutions”. New York: Cambridge University Press.
- Caldeira, T. (2000). *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Cano, I., y Rojido, E. (2016). *Mapeo de programas de prevención de homicidios en América Latina y el Caribe*. Río de Janeiro: Laboratorio de Análisis de la Violencia y Foro Brasileño de Seguridad Pública.
- Carreón, W. (2011), *La política criminal preventiva y represiva, Análisis, diferencia y propuestas desde la perspectiva criminológica*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Cashore, B., & Howlett, M. (2007). Punctuating which equilibrium? Understanding thermostat policy dynamics in Pacific Northwest forestry. *American Journal of Political Science*, 51(3), 532–551.
- Capron, Guénola (2016). “El otro como amenaza y la internalización de la diferencia en ámbitos residenciales cerrados suburbanos del Área Metropolitana de la Ciudad de México”. *Sociológica* 31 (89): 45-68.
- Cámara de Diputados. (2000). *Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca*. *Diario de los debates*, I (24), 2310-2328. Recuperado el 10 de febrero de 2021 de: <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- Capano, G. (2007). Epistemological and theoretical choices in constructing frameworks of policy development and change of policy development and change. *Science and Public Policy*, 1–26.
- Capano, G. (2009), “Understanding Policy Change as a Epistemological and Theoretical Problem”, en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 11 N° 1, pp. 7-31.
- Capano, G. y Howlett, M. (2009), “The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate”, en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 11 N° 1, pp. 1-5.

- Carbonell, M. (2005). *Los Derechos Fundamentales en México*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrión, F. (2003). *El municipio en la seguridad ciudadana: Un panorama latinoamericano*. Memoria del Seminario Internacional "Ciudades más seguras", 1, 33 - 41. 2 de marzo de 2019, De FLACSO Andes Base de datos.
- Carrión, F. (2005). La seguridad en América Latina y Europa. *Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano*. 12, pp. 20 – 38.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", en Seguridad Pública [Actualización: 1 de octubre de 2009], en www.diputados.gob.mx/cesop/
- Cerna, L. (2013). The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches. *Organization for Economic Co-Operation and Development*, 1–31.
- Chincoya Teutli, H, (2014), De la Seguridad Pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)*, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México*, ISSN: 1870-2147. Año VIII.
- . *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma publicada DOF 11-03-2021)*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre 2009 [Consulta: 22 de enero de 2021]. Disponible en <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>
- Daugbjerg, C. 2013. "Process Sequencing". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh y X. Wu. Nueva York: Routledge.
- DOF (2006). Consejo Nacional de Seguridad Pública. Acuerdo Nacional para un México Seguro. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4923543&fecha=08/02/2006#gsc.tab=0
- DOF (2008). Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales aprobada el 18 de junio de 2008. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008#gsc.tab=0 .

- DOF (2009). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) aprobada el 2 de enero de 2009. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>
- DOF (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Consulta: 15 de enero de 2019]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- DOF (2009). Ley Federal de Extinción de Dominio fue publicada por el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfed/LFED_orig_29may09.pdf
- Cruz-Rubio, C. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Administración & Desarrollo*, 39(54), 99-118.
- Cruz-Rubio, C. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9(20), 297-321.
- Daugbjerg, C. 2013. "Process Sequencing". En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh y X. Wu. Nueva York: Routledge.
- deLeon, P. (1978). Public Policy Termination. An End and Beginning, en *Policy Analysis*, vol. 4, núm. 3, pp. 369-392.
- Diario Milenio Online (2009) "2008: 5,661 ejecutados", Recuperado de: <http://impreso.milenio.com/node/8515211>.
- DOF (2012). Decreto por el que se reforma el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México, Distrito Federal, [www.gob.mx], fecha de consulta: 8 de noviembre de 2019
- DOF (1998). Ley de la Policía Federal Preventiva Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lpfp/LPFP_orig_04ene99.pdf
- DOF (2000). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Creación de la Secretaría de Seguridad Pública. Con información recuperada de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- DOF (2018). Ley de Coordinación Fiscal. Recuperada de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- DOF (2022). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperada de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

- DOF (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- DOF (2011). Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Distrito Federal, México, 10 de junio de 2011 [www.dof.gob.mx], fecha de consulta: 20 de septiembre de 2019. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- DOF (2012). Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita", Distrito Federal, México, 17 de octubre de 2012 [www.dof.gob.mx], fecha de consulta: 18 de agosto de 2021.
- El Economista (2018). Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/politica/Estrategia-de-seguridad-de-Pena-Nieto-elimino-la-SSP-y-acciones-de-prevencion-20180728-0013.html>
- Elkins, Zachary y Simmons, Beth (2005). "On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework", en: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science; 598: 33-51.
- El Universal. (2010) Redacción, "De 38 detenidos por michoacanazo, 37 libres", El Universal, Estados, México, septiembre de 2010 [www.eluniversal.com.mx], fecha de consulta: 14 de octubre de 2021.
- ENVE, (2011). Encuesta Nacional de Victimización de Empresas. Recuperado de: <http://docplayer.es/96779056-Encuesta-nacional-de-victimizacion-de-empresas-enve-2011-2013-y-2016.html>
- Estévez, A., Páez, A. (2020). El enfoque narrativo de políticas públicas. Cuadernos del INAP. Año 1. ISSN 2683-9644
- Espinosa, A. (2021). Notas periodísticas varias. Recuperado de: <https://arturoespinosa.com.mx/category/articulos-de-opinion/>
- Fischer, F. (2003). Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford University Press.
- Flores, C. (2005). El Estado en crisis: crimen organizado y política, desafíos para la consolidación democrática. Tesis de doctorado. México, UNAM, 2005. Recuperado de https://ru.dgb.unam.mx/handle/DGB_UNAM/TES01000601918
- Frantz, J. Y Sato, H. (2005). The fertile soil for policy learning, en Policy Sciences, num. 38, pp. 159-176.

- Gaceta Parlamentaria. (2011). La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. Miércoles 18 de mayo de 2011 / Gaceta: LXI/2SPR-5/29872. Recuperado de: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/29872
- Garson, G. D. (2007). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 149-180). México: Miguel Ángel Porrúa.
- García, S. (2002). “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, p. 81.
- Geva-May, I. (2004). Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public *Journal of Public Policy Administration Research and Theory*, vol. 14, núm. 3, pp. 309-333.
- Giglia, Á. (2008). “Gated communities in Mexico City”. *Home Cultures* 5 (1): 55-94.
- Gilardi, F. (2012). “Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies” en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons (Eds.) (2012), *Handbook of International Relations*, Thousand Oaks, SAGE Publications, 443-487.
- Goodin, R., y Waldner, I. (1996), “Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar”, en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas* (2a. ed.), México: Miguel Angel Porrúa, pp. 283-314.
- Hall, P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning , and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Heintz, H. T., & Jenkins-Smith, H. C. (1988). Advocacy coalitions and the practice of policy analysis. *Policy Sciences*, 21(2–3), 263–277.
- Hayes, M. T. (2001), *The limits of policy change : incrementalism, worldview, and the rule of law*, Washington DC: Georgetown University Press.
- Hernández, G. (2019). La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito. *Espiral Estudios Sobre Estado Y Sociedad* (eISSN: 2594-021X), 27(77), 43-79. <https://doi.org/10.32870/ees.v27i77.7082>
- Hernández, G. (2015). Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012. *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México. Núm. 44, 2015, pp. 159-187.
- Hernández, G. 2020, Universidad Autónoma de Baja California, México, *La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del Delito.*

- Espiral (Guadalajara), vol. XXVII, núm. 77, pp. 43-79, 2020. DOI: <https://doi.org/10.32870/eees.v27i77.7082>
- Howlett, Michael y Cashore, Benjamin (2009), "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem", en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 11 N° 1, pp. 33-46.
- Hogwood, B., & Peters, B. (1982). *The Dynamics of Policy Change: Policy Succession*. *Policy Sciences*, 14(3), 225-245.
- Informes Presidenciales a partir de 2001, (2019), con información recuperada de: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-01-09.pdf>
- Ingram, H., De León, P., y Schneider, A. (2016). *Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner*. En B. G. Peters, y P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 175-200). Londres: Palgrave Macmillan.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2006). *Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana (ENSU – INEGI)*. Recuperada de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 – 2017*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2012/inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2017/doc/envipe2017_pre-sentacion_nacional.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares ENDIREH (2012)*. Recuperado de: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/diagnostico/inegi/2011/Informe%20operativo%20ENDIREH%202011.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018b). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2018*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/ensu/ensu2018_10. Pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/CdE/ENVIPE.pdf>
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). *Evaluating the Advocacy Coalition Framework*. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175–203. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007431>
- Jenkins-Smith, H. C. (1990). *Democratic Politics and Policy Analysis*. California: Pacific Grove, Brooks/Cole.

- Jones, N. y Villar, E. (2008), "Situating Children in International Development Policy: Challenges Involved in Successful Evidence-Informed Policy Influencing", en *Evidence and Policy*, Vol. 4 N° 1, pp. 31-51.
- Jordana, Jacint; Levi-Faur, David y Fernández i Marín, Xavier (2011). "The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion", en: *Comparative Political Studies*, vol. 44 (10): 1343-1369
- Keck, M. E. y Sikkink, K. (1998), *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition)*. New York: Harper Collins College.
- Kirkpatrick, Susan E., James P. Lester y Mark R. Peterson (1999), "The policy termination process. A conceptual framework and application to revenue *Policy Studies Review*, núm. 16, vol. 1, pp. 209-236.
- Lasswell, H. (1970). "The Emerging Conception of the Policy Sciences". *Policy Sciences* 1: 3-14.
- Lasswell, H. D. (2007). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*. pp. 120-150. México: Miguel Ángel Porrúa.
- L. Menéndez, Eduardo (2005). Políticas del Sector Salud Mexicano (1980-2004): Ajuste Estructural y Pragmatismo de las Propuestas Neoliberales. *Salud Colectiva*, 1(2): 195-223.
- Levi-Faur, David (2005). "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism", en: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598 (1): 12-32.
- DOF (2000). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Creación de la Secretaría de Seguridad Pública. Con información recuperada de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Lindblom, C. E. (1965), *The intelligence of democracy; decision making through mutual adjustment*, Nueva York: Free Press.
- Lindblom, C. (2007). La ciencia de salir del paso. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas*. pp. 203-245. México: Miguel Ángel Porrúa.

- López B., E. & Fonseca L., R. (2013) *La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano*. Revista Criminalidad, enero-abril, Vol. 55 (1). pp. 67-79.
- Mazmanian, D. y Sabatier, P. A. (1989), *Implementation and Public Policy*. Lanham: University Press of America.
- McBeth, M. K., Jones, M. y Shanahan, E. (2014). *The Narrative Policy Framework*. En *Theories of the Policy Process*, Sabatier, P. A. y Christopher Weible, C. (eds.), 3ra. ed., 225-266. Westview Press.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuestas teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas sociales. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/1/S047566_es.pdf
- Méndez, José Luis, (1993), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, enero-marzo, pp. 111-144.
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Meseguer, C. y Gilardi, F. (2008). "Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas", en: *Política y Gobierno*, vol. XV (2): 315-351.
- Meseguer, C. y Gilardi, F. (2009). "What is new in the study of policy diffusion?", en: *Review of International Political Economy*, vol. 16 (3): 527-543.
- México: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Gobierno de la República [México], 2001, disponible en esta dirección: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf> [Accesado el 06 septiembre 2021]
- México: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno de la República [México], 2007, disponible en esta dirección: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007 [Accesado el 06 septiembre 2021]
- México: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República [México], 2013, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/598b4edd4.html> [Accesado el 06 Noviembre 2021]

- Montero, J. (2012). La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública. *Perfiles Latinoamericanos* 39.
- Muñoz, J. (2017). *¿Qué es la Seguridad Pública para México? gendarmería y proximidad social como estrategias policiales* en *Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, Año 11, número 21, abril-septiembre 1997, pp. 145-167.
- Nakamura, R.T. (1987), “The Textbook Policy Process and Implementation Research”, en *Policy Studies Review*, 7(2), pp. 142-154.
- Ney, S., y Thompson, M. (2000). Cultural Discourses in the Global Climate Change Debate. *Society, Behaviour, and Climate Change Mitigation*, 8, 65–92.
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Osorio, C., Vergara, J. (2016). La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política*, vol. 54, núm. 2, 2016, pp. 235-254. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- Osorio, C. (2015). “¿Cómo se difunden y adoptan los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina? Propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión aplicado al caso chileno”, en *Dossier: Cambio de Políticas Públicas en América Latina*. *Revista Íconos*, FLACSO-Ecuador. Número 53. Septiembre de 2015. ISSN: 1390-1249. Pp. 31-48.
- Ostrom, E. (2007), “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”, en *Theories of the policy process* (2nd Edition ed.) Boulder: Westview Press, pp. 32-75.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso-México y Miño y Dávila Editores.
- Peters, G. (1982). *American Public Policy-Making*, Nueva York, Franklin Wats Pubs., citado en Margarita Pérez Sánchez (2005) (ed.), *Análisis de políticas públicas*, España, Editorial Universidad de Granada.
- Peters, G. (2010). *Governing in the shadows*. Alemania: Research Center. México. Pp. 161-180.
- Picatto, P. (2010). *Ciudad de sospechosos: crimen en la ciudad de México, 1900-1931*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.

- Plan Nacional de Desarrollo, sexenio de Vicente Fox Quezada, [Consultado el 29 de junio de 2021] Disponible en: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf.
- Plan Nacional de Desarrollo, sexenio de Felipe Calderón, [Consultado el 29 de junio de 2021] Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>.
- Planes Nacionales de Desarrollo a partir de 2001, (2020), con información recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Presupuestos de egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001 – 2018). Con información recuperada de: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF
- Presidencia de la República (2011a). Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la administración pública federal. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5207985&fecha=06/09/2011
- Pulido, D. (2011). “Policía: del buen gobierno a la Seguridad 1750-1850”. *HMex* 60 (3): 1595-1642.
- Ramos L., J. (2002). *La creación de la Secretaría de Seguridad Pública. Revista de Administración Pública: La administración de la Seguridad Pública y las policías en México*, 106, 17-30.
- Real-Dato, J. (2009). “Mechanisms of Policy Stability and Change: epistemological and theoretical implications of the application of the Institutional Analysis and Development Framework to the analysis and explanation of policy dynamics.” Paper Presented to the IPSA 21st World Congress of Political Science Santiago de Chile, 12-16 July 2009.
- Rogers, Everett M. (2004). “A Prospective and Retrospective Look at the Diffusion Model”, en: *Journal of Health Communication*, vol. 9 (6): 13-19.
- Rubio Serrano, R., & Rosero Vera, A. (2010). “El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de análisis de política pública basado en coaliciones promotoras”, en A.-N. Roth Deubel (ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 182-213.
- Sabatier, P. A. (1987). “Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change”, en *Science Communication*, vol. 8, núm. 4, pp. 649-692.

- Sabatier, P. A. (1988). "An Advocacy coalition framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", en *Policy Sciences*(21), pp. 129-168.
- Sabatier, P. A. (1991). "Toward better theories of the policy process", en *Ps*, 24(2), pp. 144-156.
- Sabatier, P., Jenkins – Smith, H., (1993): *Policy chance and learning. An Advocacy coalition approach*, Westview Press, Washington D.C., p. 33.
- Sabatier, P. A. (1998). *The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe*. *Journal of European Public Policy*, 5, 98-130.
- Sabatier, P. A., Jenkins – Smith, H.(1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." In *Theories of the Policy Process*, ed. Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 117–68.
- Sabatier, P. A., and Christopher M. Weible. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications." In *Theories of the Policy Process*, 2nd ed., ed. Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 189–222.
- Sabatier, P., y Weible, C. (2010). *El marco de las coaliciones promotoras Innovaciones y aclaraciones*. En P. Sabatier (ed.), *Teorías del proceso de políticas públicas* (pp. 200-237). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Salinas, Ca.(2010), *Democracia republicana*, México, Debate.
- Sánchez, M. Ed. (2006). *Análisis de políticas públicas. Manuales de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Num. 34. pp. 77-107. España: Editorial Universidad de Granada.
- Sanjurjo García, D.(2013), *La aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al cambio en las políticas de drogas en el Uruguay*. Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 23 y 24 de septiembre.
- Sato, H. y Frantz, J. (2005). *Termination of the leprosy isolation policy in the US and Japan: Science, policy changes, and the garbage can model*, en *BMC, International Health and Human Rights*, vol. 5, núm. 3.
- Schlager, E. 1997. "A Response to Kim Quaille Hill's in Search of Policy Theory" *Policy Currents* 7: 14-17.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017), *Cuaderno de estadísticas Judiciales, con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*, recuperado de: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/aseguridad%20publica

- SEGOB (2013 – 2014). Avances en la implementación del Programa Nacional para la prevención de la Violencia y la Delincuencia.
- SEGOB (2013). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Gobierno de la República.
- Shanahan, E. A., Jones, M., McBeth, M. y Lane, R. (2013). An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities. *Policy Studies Journal*, 41(3), 453–483.
- Simmons, Beth; Dobbins, Frank y Garrett, Geoffrey (Eds.) (2008). “The Global Diffusion of Markets and Democracy”. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Sin embargo. (2020). Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/03-01-2020/3701525>
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Facultad de investigación 1/2007, México D.F., pp. 812 – 820.
- Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.
- Téllez, C. y Jiménez, C. (200/). El Senado prepara reforma de justicia alterna a la de Calderón. *La Crónica*, México. [www.cronica.com.mx], fecha de consulta: 8 de agosto de 2014.
- UNICEF, (2018). Informe: “Los derechos de la infancia y la adolescencia en México”. Recuperado de: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/analisis-sobre-la-situacion-de-la-infancia-en-mexico>
- Univision Online (2005). Recuperado de: <https://www.univision.com/noticias/criminalidad/con-mas-de-17-000-asesinatos-se-convierte-en-el-mas-violento-en-la-historia-de-mexico>
- Velasco, M. (2016). Cambio en políticas de América Latina: ampliando el debate. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (54), 149-157. DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.54.2016.1975>
- Velázquez Gutiérrez, J. (2016). Retroalimentando la etapa de terminación: Análisis de casos de políticas públicas. *Estudios Políticos*, (38), 163-189. ISSN: 0185-1616
- Verweij, M., Douglas, M. Ellis, R., Engel, Ch., Hendriks, F., Lohmann, S., Ney, S., Rayner, S. y Thompson, M. (2006). Clumsy Solutions for a Complex World: The Case of Climate Change. *Public Administration*, 84(4), 815–853.
- Vidal, G. (1994). *Reflexiones sobre la seguridad nacional en México*, en *Revista del departamento del sociología*, año 9, número 25.

- Weber, M. ([1919] 2017). “La política como vocación”. Disponible en <<http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>> [última consulta: 15 de junio de 2017].
- Weible and Sabatier. (2006). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods (p. 670).
- Weimer, D. L., y Vining, A. R. (2005). Policy Analysis Concepts and Practice. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Weyland, K.(Ed.) (2004). “Learning from foreign models in Latin American policy reform”. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Weyland, K. (2006). “Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America”. Princeton University Press.
- Williams, P. (2010). “Organized Crime, Drug Trafficking and Trafficking in Women”, en Myriam Dunn y Victor Mauer (eds.), The Routledge Handbook of Security Studies, Nueva York, Routledge.
- Zahariadis, N. (2007). “Ambiguity, Time and Multiple Streams”, en P. A. Sabatier (Ed.), Theories of the policy process (2nd. ed.), Boulder: Westview Press, pp. 73-94.
- Zahariadis, N. (2016). Delphic oracles: ambiguity, institutions, and multiple streams. Policy Sciences, 49(1), 3–12.
- Zamorano, C. (2019). ¿Qué tan pública es la Seguridad Pública en México? en Revista Mexicana de Sociología, vol. 81, número 3. pp. 479- 607.
- Zepeda, G. y M. Moloeznik (2011). Seguridad Ciudadana. México. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Zittoun, P. (2009). “Understanding Policy Change as a Discursive Problem”, en Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, Vol. 11 N° 1, pp. 65-82.
- Zohlnhöfer, R. (2009). “How Politics Matter When Policies Change: Understanding Policy Change as a Political Problem”, en Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, Vol. 11 N° 1, pp. 97-115.

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Tipologías de cambio de las políticas de la antigua ortodoxia

Tabla 2. Hipótesis del Enfoque de las Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework)

Figura 1. Procesos del Marco de las Coaliciones Promotoras

Tabla 3. Análisis de las dimensiones del cambio en las políticas de Seguridad Pública en México en el periodo 2000 – 2018

Tabla 4. Personal de la Policía Federal durante el sexenio 2001 – 2006

Tabla 5. Presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública en México durante el sexenio 2001 – 2006

Gráfica 1. Población y homicidios en México en el periodo 1995 – 2018

Tabla 6. Subsistema de la Política de Seguridad Pública en Mexico en el sexenio 2001 – 2006

Tabla 7. Presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública en Mexico en el sexenio 2007 – 2012

Tabla 8. Personal de la Policía Federal durante el sexenio 2007 – 2012

Tabla 9. Subsistema de la Política de Seguridad Pública en Mexico en el sexenio 2007 – 2012

Tabla 10. Presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública en Mexico en el sexenio 2013 – 2018

Tabla 11. Personal de la Policía Federal durante el sexenio 2013 – 2018

Tabla 12. Subsistema de la Política de Seguridad Pública en Mexico en el sexenio 2013 – 2018

Anexos

Tabla 1. Iniciativas de Ley en materia de Seguridad Pública durante el sexenio 2000-2006

Iniciativas de Ley en materia de Seguridad Pública durante el sexenio 2000-2006					
Tema	Legislatura	Proponente	Proyecto legal	Objetivo sustantivo	Dimensión del cambio
Coordinación entre las autoridades	LIX	Diputado Javier Galván Guerrero, PRI.	Que reforma el artículo 41 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Establecer que la Secretaría de Seguridad Pública Federal integrará en coordinación con los tres niveles de Gobierno de los Estados de la Republica y del Gobierno del Distrito Federal, las bases de datos o padrones Nacionales de Información en Seguridad Pública de personas víctimas de delitos, de delincuentes o probables responsables de delitos, de bienes muebles e inmuebles involucrados en delitos y en general cualquier información que sirva para lograr los propósitos de la mejor detección y persecución de los delitos	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
Coordinación entre las autoridades	LIX	Diputada María Antonia Sanjinés, PAN.	Que adiciona diversas disposiciones a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del	Establece sanciones para la Federación, los Estados, el Gobierno del Distrito Federal y los municipios que no cumplan con lo establecido en los convenios de operación a los que obliga esta ley.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político

Sistema Nacional de
Seguridad Pública.

Coordinación entre las autoridades	LIX	Fernando Antonio Guzmán Pérez Peláez (PAN)	Proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 41 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y 225 del Código Penal Federal.	Dotar de obligatoriedad a los convenios de coordinación en materia del Sistema Nacional de Seguridad Pública suscritos por Entidades Federativas, a fin de hacer eficaz la persecución del delito y disminuir los índices criminales.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
---	-----	--	--	--	--

Coordinación entre las autoridades	LIX	Diputada Patricia Garduño Morales (PAN)	Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Se propone incorporar a los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social y de Educación al Consejo Nacional de Seguridad Pública, partiendo de la premisa de que el problema de inseguridad pública es multifactorial, por lo que su abatimiento también está relacionado con las estrategias de desarrollo social y humano implementadas por el Estado, así como con la política educativa y no exclusivamente con la política criminal; otorgar al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la facultad de denunciar ante la autoridad correspondiente a los servidores públicos responsables de inscripción en los registros cuando estos no hayan cumplido con su obligación, la retrasen o exista negligencia respecto a la información proporcionada tanto al Registro Nacional de Personal de Seguridad como al Registro Nacional de Auxiliares de Seguridad, para que sean sancionados de conformidad con lo establecido en las leyes orgánicas de la administración pública, federal o local, según corresponda; por otra parte se prevé que el servicio de comunicación que se contempla en el artículo 48 de la ley vigente, se brinde a través de un Número	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
---	-----	---	---	--	--

Único de Emergencia en todo el país, a través del cual la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios reciban los reportes de la comunidad que les correspondan, sobre emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

Coordinación entre las autoridades	LVII	Diputado Victorio Rubén Montalvo Rojas.	De Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal.	Se propone actualiza esta ley conforme a los cambios que hizo al Constituyente Permanente a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución para crear el sistema nacional de seguridad pública, y al 122, para dar otra condición constitucional al Gobierno del Distrito Federal; y de acuerdo a la Ley General que Establece las Bases del Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
Coordinación entre las autoridades	LVII	Diputada Guadalupe Sánchez Martínez, PRD.	De decreto que adiciona el párrafo quinto del artículo 21 constitucional.	Propuesta de Iniciativa para la Desmilitarización de la Seguridad Pública.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
Coordinación entre las autoridades	LVII	Diputado Héctor Francisco Castañeda Jiménez, PRI.	De Ley Reglamentaria de los párrafos cuarto y quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que se refiere a medidas concretas de Seguridad Pública.	Para favorecer un tratamiento uniforme o igualitario en relación a los delitos en los que interviene el Sistema Nacional de Seguridad Pública, dada la diversidad de legislaciones penales y procesales y de leyes orgánicas del Ministerio Público - federales y locales.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones

Coordinación entre las autoridades	LVIII	Diputada Hortensia Aragón Castillo (PRD), suscrita por diputados integrantes de la Comisión Especial para el Seguimiento de las Investigaciones de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.	Que reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 2 del Código Federal de Procedimientos Penales y el artículo 4 de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y modifica diversos artículos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	Señala que debe haber coordinación entre los tres niveles de gobierno para combatir la delincuencia organizada.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
---	-------	---	--	---	--

Coordinación entre las autoridades	LIX	Diputado Jorge Uscanga Escobar, PRI.	Con proyecto de decreto, que reforma el artículo 122 y adiciona un tercer párrafo al artículo 571 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.	Introducir en el artículo 122 el Ministerio Público como autoridad competente para solicitar y recibir información de las empresas de vías generales de comunicación. Además, establecer que, tratándose de la petición de información por parte del Ministerio Público, en el caso de los delitos de secuestro, de los relativos a la delincuencia organizada u otros con persona detenida y sujeta a investigación ministerial, la respuesta se produzca en un plazo no mayor de 24 horas. Y, finalmente, que a las sanciones que establece el artículo 571 se adicione una más para el caso de incumplimiento de las peticiones de información de las autoridades competentes, incluido desde luego el Ministerio Público.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Coordinación entre las autoridades	LIX	Diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa, PRI.	Que reforma los artículos 5 y 6 de la Ley de la Policía Federal Preventiva.	Eliminar las facultades de la Secretaría de Gobernación para intervenir en la administración, control y seguimiento de la PFP.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo coaliciones

Coordinación entre las autoridades	LIX	Diputada Patricia Garduño Morales	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Se propone añadir un capítulo denominado " del Servicio Policial de Carrera ", a fin de establecerlo como elemento básico en la formación de los integrantes de las corporaciones policiales en todo el país y con carácter obligatorio y permanente. Se definen las facultades de las autoridades, elementos para la detención de personas, uso de armas de fuego, establece un sueldo profesional, crea un catálogo de puestos y un Centro de Formación de Policías de Carrera.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Coordinación entre las autoridades	LVII	Senadora Ana Rosa Payán, PAN.	Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 52 y 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	Propone que el titular de la CNDH sea nombrado por la Cámara de Diputados y que aquellos funcionarios que no acaten una recomendación expliquen ante esta misma Cámara las razones de su negativa.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Coordinación entre las autoridades	LVII	Diputada María Guadalupe Sánchez Martínez, PRD.	Que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	Propone que el procurador de la República sea electo por la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República, y ratificado por el Senado.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones

Coordinación entre las autoridades	LVII	Diputado Ricardo Cantú Garza, PT.	De decreto de adiciones y reformas a los artículos 74, 76, 79, 89 y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al nombramiento del Procurador General de la República.	El propósito es que sea facultad exclusiva de la Cámara de Diputados designar, de entre una terna que ésta integrará, al Procurador General de la República y otorgarle a este funcionario autonomía en su desempeño.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Coordinación entre las autoridades	LVIII	Diputado Omar Fayad Meneses, PRI.	Que adiciona una fracción IX al artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para incluir una representación del Congreso al Consejo Nacional de Seguridad Pública.	Integra una representación del Congreso de la Unión al Consejo Nacional de Seguridad Pública.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Aplicación de penas y readaptación de sentenciados	LIX	Diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa, PRI.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas	Para hacer congruente esta Ley con la Convención contra la tortura y otros tratos penales crueles, inhumanos o degradantes suscrita por el titular del Poder Ejecutivo federal el 9 diciembre de 1975.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político

sobre Readaptación Social de Sentenciados.

Aplicación de penas y readaptación de sentenciados	LIX	Diputado Luis Maldonado Venegas, Convergencia.	Proyecto de Ley de Ejecución de Penas y Readaptación Social de Sentenciados.	Crear condiciones carcelarias más humanas que tengan como base la reparación del daño a través del trabajo comunitario y productivo, así como la responsabilidad de capacitar y educar al sentenciado para incrementar sus conocimientos, generar ingresos con su trabajo y reintegrarlo a la sociedad, después de cubrir a la víctima el monto de los daños causados con su conducta. Actualmente la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, está alejada de este propósito porque no facilita una integral readaptación social y ejecución de las sanciones	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades
Aplicación de penas y readaptación de sentenciados	LIX	Diputado Pablo Alejo López Núñez, PAN.	Que reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de sistema penitenciario de readaptación social.	Se propone organizar el sistema penitenciario con base en los principios de readaptación social y establecer un sistema de justicia penal para adolescentes, así como instituciones y procedimientos para el tratamiento de los mismos.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades

Aplicación de penas y readaptación de sentenciados	LVIII	Diputado Manuel Arturo Narváez, PAN.	Que reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley que Establece las Reglas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, en materia de ejecución de sanciones, prevención y readaptación social.	Reforma el Código Penal Federal para sustituir el nombre de Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social por el de Órgano administrativo Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Prevención del delito	LIX	Diputada Lizbeth Rosas Montero, PRD.	Que reforma diversos artículos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Establecer en la ley las condiciones necesarias para elaborar, diseñar, desarrollar y ejecutar las políticas públicas tendentes a promover activamente desde el Estado una cultura de la prevención del delito; así como para crear la Conferencia de Legisladores en Materia de Seguridad Pública.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
Prevención del delito	LIX	Fernando Antonio Guzmán Pérez Peláez (PAN)	Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 13 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Proveer al Sistema Nacional de Seguridad Pública de una Comisión para el estudio especializado de las incidencias delictivas.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político

Prevención del delito	LIX	Diputado Heliodoro Díaz Escárcega, PRI.	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone la creación del Consejo Nacional de Prevención del Delito y Conductas Antisociales, que se encargará, entre otras cosas, de los lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de prevención operativa, situacional, cultural y social del delito y conductas antisociales.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Prevención del delito	LIX	Diputada Rosas Lizbeth Montero, PRD	Ley del Instituto Ciudadano para la Prevención Social del Delito y la Seguridad Pública.	Crear el Instituto Ciudadano para la Prevención Social del Delito y la Seguridad Pública se como organismo público con autonomía técnica y de gestión al servicio de la sociedad, integrado por un Consejo Ciudadano, quien será la máxima instancia en la toma de decisiones políticas que permita establecer los mecanismos de control, verificación y evaluación de las actividades, programas y funciones de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Prevención del delito	LIX	Diputado Sigona José Torres, PAN	Que adiciona diversas disposiciones a la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Crear en esta ley un capítulo que se ocupe específicamente de regular las acciones que en materia de prevención del delito deben realizar las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político

Prevención del delito	LVII	Diputado Héctor F. Castañeda Jiménez, PRI.	Que adiciona una fracción XXXI, al artículo 73 y el apartado C, al artículo 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Crea el Instituto Nacional contra la Delincuencia, que tendrá a su cargo el análisis el desempeño de las autoridades contra la delincuencia. Señala que las instituciones del Ministerio Público en el ámbito federal y local, y todas las corporaciones de policía federales y locales, estarán obligadas a proporcionar al Instituto la información que se solicite y a implementar las acciones que les sugiera el Instituto.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Prevención del delito	LVII	Diputado Jorge López Vergara, PAN.	De reformas al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Seguridad Pública.	A fin de que quede claramente expresado que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se base en un concepto integral de política criminológica que privilegie las medidas preventivas y que el concepto de prevención del delito sea la base esencial en la actuación y la responsabilidad de las instituciones de la seguridad pública	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
Prevención del delito	LVII	Diputada Lavara Mejía, PVEM.	De Ley de Prevención, Atención y Combate a la Explotación, Abuso, Maltrato y Prostitución de Menores.	Tienen por objeto prevenir, atender y combatir la explotación, abuso, maltrato y prostitución de menores, así como la prohibición de la difusión de imágenes en los medios masivos de comunicación que proyecten ese mismo tipo de conductas de violencia, maltrato y abuso de menores que conlleve a la apología de las mismas.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas

Prevención del delito	LIX	Diputado Sheyla Fabiola Aragón Cortés (PAN)	Proyecto de decreto que reforma y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley de la Policía Federal Preventiva, en materia de delitos cibernéticos y de delitos contra menores.	Tipificar las conductas de uso o disposición incorrectos de equipos o sistemas informáticos.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas
Prevención del delito	LIX	Diputado Sergio Armando Chávez Dávalos, PRI.	Que adiciona la fracción XI al artículo 12 de la Ley de la Policía Federal Preventiva. Presentada por el	Prohibir a los elementos de la PFP utilizar, en horas de servicio, medios móviles de comunicación personal conocidos o por conocerse, debiéndose sujetar su comunicación única y exclusivamente a los mecanismos, medios y aparatos que para tal efecto le sean entregados de manera oficial y como parte de sus implementos de servicio.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones

Prevención del delito	LIX	Cuauhtémoc Ochoa Fernández (PVEM)	Proyecto de decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforman el párrafo segundo del artículo 1, y la fracción uno de los artículos 4 y 6 de la Ley de la Policía Federal Preventiva.	Determinar que la Policía Preventiva, en sus tres niveles de gobierno, tenga la facultad de investigación y de prevención de los delitos, a fin de combatir y abatir la criminalidad.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Modificaciones al proceso penal	LIX	Diputado Jorge Uscanga Escobar, PRI.	Con proyecto de Ley de Coordinación Contra el Secuestro.	Establecer las bases de coordinación y colaboración entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios y reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por el delito de secuestro. Impulsar la celebración de convenios generales de coordinación y colaboración, para que las autoridades encargadas directamente del combate al secuestro actúen de manera coordinada y simultánea, independientemente del ámbito de competencia en el conocimiento de los hechos delictivos, con absoluto respeto a la soberanía de los estados.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones

Modificaciones al proceso penal	LIX	Diputado Maldonado Venegas Convergencia.	Luis	Código Penal Único	Establecer un Código Penal Único, cuyo ámbito de aplicación sea todo el país. Considera como regla general es que los delitos sean del fuero común y, en forma excepcional, del fuero federal.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
Modificaciones al proceso penal	LIX	Diputado Maldonado Venegas Convergencia.	Luis	Código de Procedimientos Penales.	de Establecer un Código de Procedimientos Penales único, con la finalidad es fortalecer las estructuras judiciales locales y federales y simplificar la función de los órganos estatales encargados de prevenir el delito y procurar y administrar justicia. También se propone integrar un solo frente de todas las autoridades ejecutivas y judiciales de los órdenes estatales y federal y contar con una legislación común.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones

Modificaciones al proceso penal	LIX	Diputado Maldonado Venegas Convergencia.	Luis Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 16, párrafos cuarto, quinto y sexto; 20, fracciones III y VI del apartado A), y fracciones I, II y IV del apartado B); se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 21; se reforma la fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo al artículo 73; se reforma el tercer párrafo del artículo 102 y la fracción V, incisos h) e i), del apartado C), Base Primera, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prevención del delito, procuración, administración de justicia y readaptación social.	Integrar en un sólo cuerpo legislativo armónico, sistemático y estructurado cambios en el orden penal vigente, con el propósito de hacer más eficiente el servicio a la comunidad y el combate a la delincuencia y la injusticia. También se propone definir criterios sustantivos y adjetivos, a fin de expedir para toda la República un nuevo Código Penal Único y un nuevo Código de Procedimientos Penales también único , a fin de facilitar la coordinación de las autoridades en todo el territorio nacional y consolidar un solo frente en la lucha contra la delincuencia, sin que se altere el ejercicio de la acción penal, según la competencia territorial.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
--	-----	--	--	--	--

Modificaciones al proceso penal	LVII	Diputada Silvia Oliva Fragoso, PRD.	De decreto que reforma y adiciona la palabra <i>Ministerial</i> a la palabra <i>Policía</i> del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	A efecto de dar claridad y transparencia a la actividad como jefe inmediato de esta policía al Ministerio Público y asimismo orillar a esta institución a que se convierta, en verdad, en el jefe inmediato y que esté a cargo de esa policía.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Modificaciones al proceso penal	LVII	Diputada Lenia Batres Guadarrama, PRD.	Proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar la peligrosidad social.	Señala que en todo proceso del orden penal el inculpado tendrá, entre sus garantías: el derecho a que el juez le otorgue la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas

<p>Justicia para menores LIX</p>	<p>Diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa, PRI.</p>	<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.</p>	<p>Esta iniciativa tiene tres propósitos:1) Establecer que la Secretaria de Seguridad Pública, con base en la fracción XXV del artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la responsable de administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores y que por ende esta tarea de ningún modo ejerce la Secretaría de Gobernación.2) Estipular explícitamente la obligación del Consejo de Menores de tratar con respeto y no discriminar a las personas menores de 18 años con algún impedimento físico o mental; y 3) Que los servidores públicos dependientes del Consejo de Menores sean sujetos de aplicación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y no de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que el órgano de control interno o la Secretaría de la Función Pública agote el procedimiento idóneo en el caso concreto e imponga la sanción administrativa que en derecho corresponda.</p>	<p>Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades</p>
---	--	--	--	---

Justicia para menores	LIX	Diputado Luis Maldonado Venegas, Convergencia.	Proyecto de Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.	Consolidar un sistema de administración y procuración de justicia para menores infractores , sobre las bases de legalidad e integración social. El objetivo es establecer la prevención así como la procuración para menores, tanto de víctimas como infractores, tomando en cuenta factores como el desarrollo familiar, la educación permanente, el tratamiento psicológico y básicamente, un sistema de justicia que los libere de procedimientos tortuosos y que, tanto la víctima u ofendido como el probable responsable, tengan la misma posibilidad de recibir justicia mediante juicios breves, compactos y eficientes.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas
Justicia para menores	LVII	Diputada Lenia Batres Guadarrama, PRD.	De reformas al artículo 18, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con menores infractores.	tiene por objeto determinar y amparar a los mexicanos menores de edad que incurran en violaciones a la normatividad prevista en nuestra legislación, como sujetos de un sistema de justicia penal especial, y determinar los criterios que deben seguir los estados al legislar en materia de menores infractores.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas
Participación de la sociedad	LIX	Diputado Ernesto Alarcón Trujillo, PRI	Que reforma el artículo 49 de la Ley General Establece las Bases de Coordinación del	Propone crear el Instituto Nacional Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, con las características de un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones

Sistema Nacional de
Seguridad Pública.

Participación de la sociedad	LVIII	Diputado Coronado PAN.	Tomás Olmos,	Que reforma la denominación del Título Tercero y se adiciona un artículo 48 bis a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para fortalecer la prevención del delito.	Señala que el Consejo Nacional de Seguridad Pública deberá establecer mecanismos y procedimientos para fomentar la cultura preventiva de la ciudadanía, involucrar al sector público y promover la participación de los sectores social y privado; estudiar las conductas antisociales y los factores que las propician y elaborar programas de prevención del delito; promover la cooperación entre entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales en materia de prevención del delito; impulsar actividades educativas, culturales, deportivas y recreativas tendientes a alejar al individuo de la comisión de conductas antisociales; realizar programas y actividades en ciudades, comunidades o colonias, que permitan una sana convivencia social y familiar que tiendan a la erradicación de delitos, entre otras funciones. VII. Poner en práctica acciones que permitan el acercamiento de los cuerpos de seguridad hacia la sociedad para mantener confianza en estos; VIII. Establecer en coordinación con las autoridades de educación pública y privada, programas dirigidos a los educandos, a fin de que éstos se desarrollen	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades
-------------------------------------	-------	------------------------	--------------	---	---	---

con un alto sentido de respeto a sus semejantes, basando su conducta en los más elevados valores morales; IX. Difundir en la sociedad, preceptos legales o reglamentos que permitan el conocimiento de derechos y obligaciones de gobernados y autoridades; X. Propiciar por los medios y mecanismos necesarios, una cultura de seguridad en la sociedad, instruyéndola para que ésta cuente con los conocimientos básicos y evitar sea víctima de ilícitos; XI. Realizar acciones tendientes al apoyo mutuo entre ciudadanos, para mejorar la seguridad en el entorno social; XII. Instrumentar proyectos tendientes a la profesionalización de los agentes del ministerio público, de los miembros de las instituciones policiales, del personal del sistema penitenciario y demás autoridades en materia de prevención del delito, promoviendo una mayor complementación entre estas instituciones y el ciudadano; XIII. Impulsar el apoyo de la sociedad hacia las corporaciones policiales, a través de acciones directas o de información oportuna que permitan la detección o prevención de ilícitos; XIV. Las demás que se consideren propia sociedad civil.

Combate a las adicciones	LVIII	Diputado Amador Rodríguez Lozano.	Que crea la Ley Federal para la Prevención y Rehabilitación de Adicción a Drogas; reforma los artículos 184 Bis y 191 de la Ley General de Salud; y adiciona el artículo 70 del Código Federal Penal.	Crea la Ley Federal para la Prevención y Rehabilitación de Adicción a Drogas.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
Seguridad privada	LIX	Diputada Cristina Portillo PRD.	Que reforma la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Otorgar a la Federación, a los estados y al Distrito Federal, como una facultad coincidente, la supervisión, control y sanción cuando los servicios de seguridad privada que presten los particulares comprendan dos o más entidades federativas.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades
Seguridad privada	LIX	Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura.	Que deroga diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.	Con la finalidad de que las empresas de seguridad privada sean reguladas única y exclusivamente por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y con base en el ordenamiento expedido por esta Asamblea Legislativa, logrando con ello un control más estricto de dichas empresas evitando con ello la duplicidad en la	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones

legislación en materia de seguridad privada.

Otros	LIX	Diputado Arturo Nahle García (PRD)	Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, General de Protección Civil, de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, y General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	Facultar a la Secretaría de Seguridad Pública para organizar las políticas y programas en materia de protección civil, a fin de que la Coordinación General de Protección Civil, la Dirección General de Protección Civil, el Centro Nacional de Prevención de Desastres, y Unidades Administrativas que tengan a su cargo el ejercicio directo de tal actividad sean adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
--------------	-----	------------------------------------	--	---	--

Tabla 2. Iniciativas de Ley en materia de Seguridad Pública durante el sexenio 2006-2012

Iniciativas de Ley en materia de Seguridad Pública durante el sexenio 2006-2012						
Tema	Legislatura	Proponente		Proyecto legal	Objetivo sustantivo	Dimensión del cambio
Nueva Ley	LXII	Isidro Chávez Dolores Luna Iris Mendoza	Pedraza (PRD) Padierna (PT) Vianey Mendoza	Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Procedimientos Policiales y Uso Legítimo de la Fuerza.	Establecer un marco normativo para regular el desempeño de las corporaciones policiales que pertenecen al Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus procedimientos técnicos, estándares operacionales, y uso legítimo de la fuerza para el cumplimiento de sus funciones, con pleno respeto a los derechos humanos y sus garantías conforme lo establecen los artículos 1, 16 y 21 de la Constitución, la legislación general de las instituciones de seguridad pública derivada de la misma y los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado mexicano.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Silvia Guadalupe Garza Galván (PAN) Sonia Mendoza Díaz (PAN) Rosa Adriana Díaz Lizama (PAN) Ma. del Pilar Ortega Martínez (PAN)	Proyecto de decreto por el que se reforma el último párrafo del artículo 12, así como el segundo párrafo del artículo 34 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Reformar el último párrafo del artículo 12 así como el segundo párrafo del artículo 34, ambos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de establecer en primer lugar, el carácter de invitados permanentes a cinco representantes de la sociedad civil, quienes serán designados conforme al mecanismo que al efecto acuerde el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en la primera reunión que celebre a partir de la entrada en vigencia del presente proyecto de decreto; en un segundo ámbito, la reforma propone establecer el carácter de invitados permanentes a cinco representantes de la sociedad civil en los consejos locales de los Estados y del Distrito Federal respectivamente, quienes serán designados conforme al mecanismo que al efecto acuerde el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en la primera reunión que celebre a partir de la entrada en vigencia del presente proyecto de decreto, con el fin de obtener un procedimiento uniforme en todas las Entidades Federativas.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
--	------	--	---	--	--

Modificaciones a leyes existentes	LXII	María Cristina Díaz Salazar (PRI)	Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 30, 42, 48 y 64 de la Ley de Seguridad Nacional.	Garantizar un correcto desempeño de las funciones que se ejercen en materia de Seguridad Nacional, principalmente con la utilización de la información reservada y la intervención de las comunicaciones privadas, además de establecer sanciones claras y concretas para quienes contravengan lo dispuesto.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Nueva Ley	LXII	Maki Esther Ortiz Domínguez (PAN) Ma. del Pilar Ortega Martínez (PAN)	Proyecto de decreto por el que se expide la Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública Federal.	Regular el uso progresivo y diferenciado de la fuerza que ejercen los integrantes de las instituciones de seguridad pública federal en cumplimiento de sus funciones y con plena observancia de los tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades
Estado de derecho seguridad	LXII	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Plan Nacional de Desarrollo	Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas
Estado de derecho seguridad	LXII	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Plan Nacional de Desarrollo	Garantizar la protección a los derechos de propiedad.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
Estado de derecho seguridad	LXII	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Plan Nacional de Desarrollo	Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político

Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Fortalecer el Sistema Penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades
Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Combatir a la corrupción de forma frontal.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Fomentar el desarrollo de la cultura de la legalidad.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales

Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas
Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas
Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Estado de derecho y seguridad	de LXII y	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	de Plan Nacional de Desarrollo	de	Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas

Igualdad de Oportunidades	LXII	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Plan Nacional de Desarrollo	de	Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas
Democracia efectiva y política exterior responsable	LXII	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Plan Nacional de Desarrollo	de	Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Democracia efectiva y política exterior responsable	LXII	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Plan Nacional de Desarrollo	de	Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y a la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales

Tabla 3. Iniciativas de Ley en materia de Seguridad Pública durante el sexenio 2012-2018

Iniciativas de Ley en materia de Seguridad Pública durante el sexenio 2012-2018					
Tema	Legislatura	Proponente	Proyecto legal	Objetivo sustantivo	Dimensión del cambio
Modificaciones a leyes existentes	LXII	Sofío Ramírez Hernández (PRI)	Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 7 y 10; se adiciona el capítulo VIII "De los Sistemas de Seguridad y Justicia Comunitarios", que incluye los artículos 34, 35, 36 y 37 y se reforman los artículos 38, 39, 43 y 65, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	La iniciativa propone reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para crear el subsistema de seguridad y justicia comunitaria y reeducación para los pueblos indígenas de México como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas
Modificaciones a leyes existentes	LXII	José Rosas Aispuro Torres (PAN)	Proyecto de decreto que reforma los artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal.	Propone reformar los artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, a efecto de asignar a los municipios el 20 por ciento de los recursos que la federación distribuye a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político

Pública de los estados y del Distrito Federal.

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Isaías Cuevas Braulio Fernández Lisbeth Lecona Luis Melgar Patricio García	González (PRI) Manuel Aguirre (PRI) Hernández (PRI) Armando Bravo Martínez (PRI)	Proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se expide la Ley General para la Prevención, Tratamiento, Rehabilitación, Reinserción Social y Control en Materia de Adicciones.	La Ley que se pretende expedir tiene por objeto, construir políticas públicas en materia de prevención, tratamiento, rehabilitación, reinserción social y control de las adicciones; privilegiando los derechos humanos, así como la igualdad de género bajo un enfoque interdisciplinario; fortalecer la coadyuvancia, en el ámbito de sus respectivas competencias, entre las dependencias, entidades e instancias de los sectores público y privado involucradas directa o indirectamente en las acciones de prevención, tratamiento, rehabilitación, reinserción social y control de las adicciones; establecer requisitos mínimos, así como las disposiciones de carácter obligatorio para todo aquel establecimiento que tenga como objetivo prevenir, tratar, rehabilitar y	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
--	------	--	--	---	--	--

ayuden en la reinserción de las personas que padezcan la enfermedad de la adicción; instituir mecanismos para capacitar, certificar y vigilar a toda persona involucrada en la prevención, tratamiento, rehabilitación, reinserción social y control en materia de adicciones; e incentivar el financiamiento tanto público como privado para el diseño e implementación de las políticas públicas que atiendan la prevención y tratamiento integral de las adicciones.

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Ángel Robles (PT)	Benjamín Montoya	Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 14, fracción XIX y 18, fracción XXV de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone fortalecer la facultad de control y supervisión del Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo por lo que hace al tema de seguridad pública. Por lo que, le asigna la obligación al Secretario Ejecutivo del Sistema elaborar y remitir semestralmente a la Cámara de Senadores un informe de las actividades del Consejo Nacional y de	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
--	------	-------------------	------------------	---	---	--

las instancias que lo conforman, por escrito que contenga las acciones, políticas, estrategias implementadas y resultados; y al Consejo Nacional de Seguridad Pública le corresponde supervisar la integración de este informe semestral.

Modificaciones Constitucionales	LXII	Ángel Robles (PT)	Benjamín Montoya	Proyecto de decreto que reforma el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa propone establecer en la legislación constitucional, la diferencia clara entre los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. En este sentido, establece que se considerará como seguridad nacional al ámbito de la seguridad, centrado en los riesgos y las amenazas provenientes del exterior que pueden poner en peligro el orden político establecido, los intereses nacionales y la integridad territorial, tanto adentro como afuera de las propias fronteras. Se considerará seguridad interior al ámbito de la seguridad que se concentra en los riesgos y amenazas que tiene su origen en el interior de las fronteras estatales y que ponen en peligro el orden político, los intereses nacionales y la	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
--	------	-------------------	------------------	--	---	--

libertad de los ciudadanos dentro del territorio del Estado. Por último, se considerará seguridad pública al ámbito de la seguridad que se centra en la protección de personas y de bienes y en garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades públicas.

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Ángel Robles (PT)	Benjamín Montoya	Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 10 y 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	<p>Propone reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de que el Poder Legislativo enriquezca su participación en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como dentro de los procedimientos y mecanismos de coordinación determinados para dar el oportuno seguimiento a los acuerdos emanados en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública a fin de contribuir en las propuestas de estrategias y acciones a implementar desde el ámbito de sus competencias. Afirma el autor que tal medida es necesaria toda vez que muchas de las políticas públicas que se desprendan de este proceso transitan por la esfera del Poder Legislativo en la creación de los instrumentos normativos que le den certeza jurídica a las resoluciones generadas en dicho marco. Las reformas que se proponen, permiten que en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Poder Legislativo coadyuve a través de la conformación de grupos de trabajo con las instancias que integran el sistema a fin de formular una agenda legislativa</p>	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades
--	------	-------------------	------------------	---	--	--

derivada de los estudios, lineamientos e implementación de acciones que permita contribuir a alcanzar los fines de la seguridad pública. Por otra parte, se propone que a las sesiones del Consejo General participen como invitados permanentes de este Consejo los Presidentes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Ángel Robles (PT)	Benjamín Montoya	Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone fortalecer el federalismo a través de la conformación de los Consejos Locales y de las Instancias Regionales en materia de Seguridad pública, otorgándoles facultades en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Distrito Federal y los Estados establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación e implementación del Sistema de Seguridad. Tendrán como invitados permanentes a dos representantes del poder legislativo que corresponda para cada entidad y el Distrito Federal. Los Consejos Locales serán integrados por los Gobernadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los titulares de las Instituciones de Seguridad Pública de la entidad de que se trate y un representante del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La presidencia de los Consejos Locales recaerá en los gobernadores de la entidad de que se trate y en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los cuales podrán nombrar y remover libremente a su Secretario Ejecutivo. Cuando sea necesaria la participación de dos o más	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
--	------	-------------------	------------------	---	---	--

entidades federativas para el cumplimiento de sus funciones se establecerán instancias regionales de coordinación, con carácter permanente, en las que participarán los gobernadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los titulares de las Instituciones de Seguridad Pública correspondientes. Los Consejos Locales y las instancias regionales se organizarán, de manera similar al Consejo Nacional. Someterán a discusión y aprobación los lineamientos para su organización y funcionamiento.

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Omar Fayad Meneses (PRI)	Proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone reformar los 12; 13; 14; 18 y 19 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el propósito de armonizar los artículos que hacen referencia a la Secretaría de Seguridad Pública, cuya extinción fue decretada sin haberse reflejado en las leyes correspondientes y actualizar también la referencia a los programas de la materia, aclarar el nombre correcto de algunas instituciones colaboradoras, y simplificar la redacción de párrafos sin cambiar ni alterar el objetivo. La reforma al artículo 12, deroga su fracción V, para suprimir de la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública la existente figura del Secretario de Seguridad Pública; la reforma al artículo 13, tiene por objeto simplificar la disposición para que no se requiera acuerdo específico que determine las unidades administrativas que deben sujetarse a las evaluaciones de control de confianza; la reforma a la fracción IX del artículo 14, tiene como finalidad actualizar el nombre correcto y completo del programa nacional de “Prevención del Delito, de la Violencia	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades
--	------	--------------------------	--	--	---

y la Delincuencia”. Lo anterior a efecto de identificar que es un solo programa de prevención. Dentro del mismo artículo 14, se reforma la fracción XVII, para ampliar y hacer más competente la coordinación y colaboración entre el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Poder Judicial de la Federación, y de las entidades federativas. La reforma del artículo 18 tiene por objeto aclarar el nombre correcto del órgano Operativo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por ello se cambia la palabra Secretario por Secretariado. Se reforma de la fracción primera del artículo 19, se refiere a las disposiciones aplicables, ello para enunciar no solo al reglamento, sino a la ley, al Reglamento del Secretariado Ejecutivo, los lineamientos del Consejo Nacional, de las comisiones permanentes y la normativa que emita el propio Centro Nacional de Información. Finalmente, la reforma a la fracción V del artículo 19, tiene como propósito corregir el nombre del INEGI, de conformidad con la denominación correcta del Instituto.

Modificaciones a leyes existentes	LXII	María Cristina Díaz Salazar (PRI) Diva Hadamira Gastélum Bajo (PRI) Angélica De la Peña Gómez (PRD) Hilda Esthela Flores Escalera (PRI)	Proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversos artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone que las instituciones de seguridad pública se regirán, además de lo ya establecido en la ley, por los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, atendiendo a los límites que establece la Constitución. Atribuye a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia que al fomentar la cultura de respeto a los derechos humanos, tome en cuenta los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
Modificaciones a leyes existentes	LXII	Ángel Benjamín Robles Montoya (PT)	Proyecto de decreto por el que se adicionan un tercer párrafo del artículo 130 y el artículo 130 BIS a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de integrar al principio de participación ciudadana el uso de tecnologías de la información.	Propone que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana establezca la creación y operación de un sistema homologado de redes ciudadanas basado en el uso de tecnologías de la información. La Federación, por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública, dispondrá de los recursos necesarios para que el sistema de redes ciudadanas opere en coordinación con los Estados, el Distrito Federal y los municipios en los términos de la Ley. Señala que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas

determinará los lineamientos para la suscripción de convenios de adhesión y coordinación al sistema de redes ciudadanas por parte de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios con las organizaciones sociales que participen en la implementación de esta herramienta tecnológica.

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Omar Fayad Meneses (PRI)	Proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción X al artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone que se incluya al Presidente en turno de la Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República, como integrante del Consejo Nacional de Seguridad Pública.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
--	------	--------------------------	--	--	--

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Marcela Guerra Castillo Blanca María del Socorro Ruiz Graciela González (PRI)	Proyecto de decreto que reforma los artículos 5, 14, 15, 27 y 29 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Se propone incluir en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la figura de la Comisión o en su caso, comisiones, que se encarguen de crear, coordinar e instrumentar los distintos mecanismos jurídicos que resulten necesarios para fortalecer la seguridad pública y el desarrollo Integral de alguna entidad federativa que enfrente situaciones que pongan en peligro o afecten de manera grave la consolidación institucional del orden jurídico estatal o municipal, la integridad y derechos de las personas, así como las libertades, el orden y la paz públicos. En el mismo sentido, pretende actualizar la denominación de la dependencia del Gobierno Federal que atiende las cuestiones de la seguridad pública, toda vez que la Secretaría de Estado que desempeñaba dicha función fue desintegrada y sus funciones fueron asumidas por la Secretaría de Gobernación. Finalmente, se propone una modificación en la denominación de la actual Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, para que sea denominada “Conferencia	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
--	------	--	---	--	--

Nacional de Instituciones de Seguridad Pública” y que se encontrará integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, cualquiera que sea su denominación y que será presidida por el Secretario de Gobernación Federal.

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Raúl Morón Orozco (PT)	Proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone que en la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública se incorpore a la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
--	------	------------------------	--	--	--

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Ángel Robles (PT)	Benjamín Montoya	Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone reformar el artículo 11 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de fortalecer la facultad de control y supervisión del Poder Legislativo en materia de seguridad pública, estableciendo la obligación hacia el Consejo Nacional de Seguridad Pública para que elabore y remita semestralmente al Congreso de la Unión un informe por escrito de las actividades del Consejo Nacional y de las instancias que lo conforman, que contenga las acciones, políticas estrategias implementadas y los resultados obtenidos del Sistema.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Modificaciones a leyes existentes	LXII	Lorena Cisneros (PT)	Cuéllar	Proyecto de decreto por el que se reforma la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de atención a víctimas infantiles.	Propone que los procedimientos de capacitación deberán contemplar el adiestramiento especializado en atención a víctimas infantiles de conformidad con lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales

Modificaciones a leyes existentes	LXII	Ángel Robles (PT)	Benjamín Montoya	Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 38 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de fortalecer los consejos locales.	La iniciativa tiene como objetivo establecer que la presidencia de los Consejos Locales en materia de seguridad pública, recaerán en los gobernadores de la entidad, o el Jefe de Gobierno en su caso, y los faculta para nombrar y remover libremente a su Secretariado Ejecutivo; dispone que tanto los Consejos Locales y las Instancias Regionales someterán a discusión y aprobación entre sus integrantes los lineamientos para su organización y funcionamiento y que tendrán como invitados permanentes a dos representantes del Poder Legislativo de la entidad que corresponda.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Modificaciones a leyes existentes	LXII	Ángel Robles (PT)	Benjamín Montoya	Proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 131 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.	La iniciativa propone que para mejorar el servicio de Seguridad Pública, así como las instancias de coordinación que prevé la Ley, se promoverá la participación de la comunidad mediante el impulso, la creación y operación de un sistema homologado de redes ciudadanas basado en el uso de tecnologías de la información.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas

Modificaciones Constitucionales	LXIII	Angélica De la Peña Gómez (PRD)	Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18, 19 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	La iniciativa propone expedir la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes y tiene por objeto establecer los tipos penales de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y las sanciones correspondientes, define medidas para su prevención; sentar las bases para la investigación eficaz de hechos presumiblemente constitutivos de tortura y otros tratos o penas crueles, busca establecer normas particulares para la reparación a víctimas de tortura, y la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Con las reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales se busca establecer que ninguna declaración del imputado tendrá validez alguna si esta no queda fijada a través de medios de grabación de audio y video en la que se observe que se encuentra presente su abogado defensor, le sean leídos previamente los derechos que le amparan de acuerdo a la Constitución Política y se lleve a cabo con absoluto respeto a sus	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas
--	-------	---------------------------------	---	---	--

derechos humanos. Se propone reformar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para establecer que el registro administrativo de la detención deberá realizarse inmediatamente después de la detención a través del dispositivo electrónico de geolocalización y envío de datos, en el que se tiene que incluir fotografía a color del detenido de frente y perfil y fotografía panorámica del lugar de detención. Las adiciones a la Ley de Extradición Internacional buscan establecer que las autoridades mexicanas facilitarán las medidas para procurar la extradición de toda persona presuntamente responsable de haber cometido tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición forzada u otras violaciones a los derechos humanos; de la misma manera se establece la prohibición de extraditar a una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estará en peligro. Con las reformas al Código Penal Federal se establece que no se otorgara libertad preparatoria a los sentenciados por las conductas previstas en la Ley que se

busca expedir y se incluye como delito de abuso de autoridad cuando los servidores públicos incurran en falsear el Reporte Administrativo de Detención correspondiente u omitir actualizarlo debidamente. Se pretende incluir a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes en la intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere la Ley de la Policía Federal.

Modificaciones Constitucionales	LXIII	Fernando Herrera Ávila (PAN) Ernesto Ruffo Appel (PAN) Juan Carlos Romero Hicks (PAN) César Octavio Pedroza Gaitán (PAN) Mariana Gómez del Campo Gurza (PAN) Roberto Gil Zuarth (PAN)	Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 73, 76 y 123, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Propone establecer una nueva integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual se conformará por el Instituto Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, las instituciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Administración Penitenciaria de los tres órdenes de gobierno. De este modo, se propone la creación del Instituto Nacional de Seguridad Pública, órgano con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá a su cargo la reglamentación, supervisión y evaluación de las competencias y facultades de las distintas instituciones de seguridad pública y administración penitenciaria de los tres órdenes de gobierno establecidos en la ley de la materia. El Instituto Nacional de Seguridad Pública tendrá como una de sus encomiendas principales la regulación y gestión del Servicio Nacional de Carrera Policial. Para el funcionamiento del Instituto Nacional de Seguridad Pública, se propone su integración por siete consejeros que	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
--	-------	---	--	---	--

durarán en su encargo siete años sujetos a reelección. El nombramiento de los consejeros estará a cargo del Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Se crea el Instituto Nacional de Ciencias Forenses como el órgano que tendrá a su cargo auxiliar en el ámbito de las ciencias forenses y servicios periciales a las Instituciones de Procuración de Justicia, Protección de Derechos Humanos, de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica de víctimas, tanto en el orden federal como en el local. Este Instituto será un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses será presidido por un profesional. Durará en su encargo 7 años y será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de funcionamiento, organización y coordinación del Sistema Nacional de

Seguridad Pública, el Sistema Nacional de Carrera Policial. Otorga al Senado la facultad de ratificar el nombramiento, que haga el Ejecutivo Federal, del Secretario de Seguridad Pública. Se propone establecer un nuevo Apartado C del Artículo 123 Constitucional, en el cual se sistematice y establezca de manera explícita el catálogo de derechos y obligaciones laborales y prestaciones de seguridad social mínimas y específicas para fortalecer el régimen de derechos del personal de las instancias de seguridad del Estado Mexicano.

Modificaciones a leyes existentes	LXIII	Luis Fernando Salazar Fernández (PAN)	Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Planeación y de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	Propone incluir a la prevención del delito como uno de los principios que deben regir al sistema de planeación democrática, a fin de que éstos trasciendan las prioridades de cada una de las administraciones, y se conviertan en una prioridad del Estado mexicano. Pretende establecer que el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia debe contribuir a reducir los índices de violencia y delincuencia. De igual forma, se propone que los objetivos específicos a los que atienda el Programa sean establecidos a partir de diagnósticos sustentados en información objetiva, sobre los factores de riesgo delictivo y las diversas formas de violencia y delincuencia que afectan a la población. Se propone incorporar al programa de trabajo anual, un plan de evaluación, a través del cual, se realicen evaluaciones de impacto de las acciones, estrategias y niveles de intervención que constituyan el Programa Nacional, lo que sin duda, contribuirá a un mejor ejercicio de los recursos para que sean destinados a las	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
--	-------	---------------------------------------	--	---	--

acciones que si tengan un impacto real que beneficien a la sociedad. Por último se prevé que la distribución de los recursos que sean aprobados en los distintos niveles de gobierno, para la atención de la prevención social de la violencia y la delincuencia, se realice con base en los diagnósticos previos y con base en la magnitud de los factores de riesgo delictivos a atender en las demarcaciones establecidas.

Modificaciones Constitucionales	LXIII	<p>Víctor Hermosillo y Celada (PAN)</p> <p>Fidel Demédecis Hidalgo (PT)</p> <p>Luis Fernando Salazar Fernández (PAN)</p> <p>Zoé Robledo Aburto (PT)</p> <p>Mario Delgado Carrillo (PT)</p>	<p>Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 76, 104, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>La iniciativa tiene por objeto el que la existencia de las instituciones de seguridad pública, estén supeditadas a los requisitos que establezca la ley. En el caso de los municipios, la ley establecerá un umbral poblacional y de estado de fuerza para el mantenimiento de una institución de seguridad pública en ese ámbito. Los municipios que conforme al umbral no mantengan una institución de seguridad pública podrán disponer de una fuerza de orden público para el resguardo del ejercicio de sus potestades de prevención, tránsito y buen gobierno. Propone que las constituciones y leyes de las entidades federativas, establecerán el marco regulatorio para el ejercicio de las funciones de seguridad pública para el caso de los pueblos y comunidades indígenas que se organicen bajo un régimen de libre determinación y autonomía. La Comisión Nacional de Seguridad Pública supervisará el cumplimiento de las competencias y facultades en materia de seguridad pública de los distintos órganos de los tres órdenes de gobierno establecidos en la ley de la materia. El órgano</p>	<p>Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales</p>
--	-------	--	---	---	---

nacional contará con personalidad jurídica y patrimonio propios. Menciona, que la Comisión Nacional de Seguridad Pública será la encargada de gestionar, administrar y regular las bases de datos de información en materia de seguridad pública; regulará los mecanismos de recopilación, intercambio y acceso a las mismas. Así mismo, será responsable de mantener actualizada y accesible la información estadística en la materia. La Comisión Nacional de Seguridad Pública podrá realizar investigaciones acerca de patrones institucionales de corrupción o de violaciones sistemáticas a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y los Tratados Internacionales en la materia en las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por otra parte, la iniciativa pretende implementar como facultad exclusiva del Senado, la de nombrar a los comisionados del órgano técnico nacional establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y que los Tribunales de la Federación conozcan de las acciones que la

Comisión Nacional de Seguridad
Pública por patrones de corrupción o
violaciones a los derechos humanos en
instancias de seguridad pública a que
se refiere el artículo 21 Constitucional.

Modificaciones Constitucionales	LXIII	Manuel Díaz (PT)	Bartlett	Proyecto de decreto por el que se modifica y adiciona la fracción XXIII del artículo 73 y se reforma la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se tiene el propósito de fortalecer el principio de municipio libre en materia de seguridad pública, profesionalizar a las policías de los tres niveles de gobierno, y para someter a los gobernadores al principio de legalidad.	Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
Modificaciones a leyes existentes	LXIII	Marco Blásquez (PT)	Antonio Salinas	Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 130 y se adicionan los artículos del 130 bis 1 al 130 bis 3 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone establecer que el servicio de comunicación relativo a los reportes que hagan las personas al Sistema Nacional de Seguridad Pública concretamente al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana se hará precisamente en Internet. Este servicio de comunicación electrónica contará con una página web que contendrá los elementos siguientes: el uso de claves para proteger la identidad de los denunciantes; opciones de uso fácil para describir a través de un clic el modo de operación del hecho delictuoso; y una habilitación para comentarios específicos o subir videos, grabaciones o cualquier otro componente derivado de la aplicación de tecnologías de la comunicación y de	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades

la información. Señala que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana informará cada mes en el mismo portal de Internet, cuidando la secrecía propia de las investigaciones, sobre los avances en la investigación y, en su caso, enjuiciamiento de quienes resulten responsables en relación con los hechos delictivos reportados a través de la denuncia pública.

Modificaciones a leyes existentes	LXIII	Alejandra Roldán Benítez (PRD)	Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	La iniciativa tiene como propósito establecer en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que la misma es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de políticas públicas, programas y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, así como establecer las bases de coordinación para alcanzar el mismo, entre la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, dispone que la prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir, combatir y erradicar las causas y factores, tanto sociales como criminógenos, que favorezcan la generación de violencia y de delincuencia. Los entes públicos de los tres niveles de gobierno encargados del	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
--	-------	--------------------------------	--	--	--

diseño e implementación de dichos políticas, programas y acciones emitirán lineamientos que tengan por objeto de prevenir, evitar y, en su caso detectar cuando los mismos sean utilizados con fines electorales o beneficien por motivos de preferencia política a un grupo determinado. Adiciona al principio de Integralidad, refiriéndose al Estado, en sus distintos órdenes de gobierno y con sus distintas instituciones, desarrollará políticas públicas integrales y eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria. Por otra parte, incorpora el concepto de Criminógeno, definiéndolo como “Factores que propician la criminalidad”. Establece que la prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo mediante programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano que contemplen primordialmente, la participación de

niñas, niños y adolescentes. Propone que la prevención en el ámbito situacional consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante la recuperación de espacios en zonas consideradas de alto riesgo, transformándolos en espacios con actividades recreativas, deportivas o culturales, preferentemente para niñas, niños y adolescentes.

Modificaciones a leyes existentes	LXIII	Lisbeth Hernández Lecona (PRI) Ivonne Liliana Álvarez García (PRI) Ma. del Rocío Pineda Gochi (PRI) Angélica del Rosario Araujo Lara (PRI) Hilda Ceballos Llerenas (PRI)	Proyecto de decreto que reforma el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y adiciona una fracción XX al artículo 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	Propone reformar el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para adicionar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a que tengan la obligación de establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal. Además de lo anterior, se adiciona el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para establecer como obligación de la Procuraduría General de la República, el organizar, unificar e implementar un sistema informático que permita publicar en las plataformas digitales de las Secretarías de Estado, las dependencias y demás entidades de la Administración Pública Federal las Alertas de localización y recuperación de niñas, niños y adolescentes del Programa Alerta Amber México.	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
--	-------	--	--	---	--

Modificaciones a leyes existentes	LXIII	Lorena Cuéllar Cisneros (PT)	Proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción IX al artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone atribuirle a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, el emitir lineamientos para que los tres niveles de gobierno garanticen espacios apropiados en los penales, para el sano desarrollo de las hijas e hijos menores de 6 años de edad de las reclusas dentro de los mismos Centros de Readaptación en atención al interés superior de la niñez.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las personas
--	-------	------------------------------	---	--	--

Modificaciones a leyes existentes	LXIII	Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PT)	Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, del Código Nacional de Procedimientos Penales y del Código Penal Federal.	La presente iniciativa reforma la Ley de Seguridad Nacional para establecer que quedará estrictamente prohibido cualquier tipo de seguimiento o intervención de dispositivos electrónicos o comunicaciones privadas con fines o por motivaciones políticas. La violación de esta prohibición será sancionada penalmente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y administrativas a que haya lugar. Se entiende que existen fines o motivaciones políticas cuando el seguimiento o la intervención tengan por objeto obtener información sobre las actividades o ejercicio profesional de personas defensoras de derechos humanos, periodistas, integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, que en ejercicio de sus derechos realicen cualquier crítica al desempeño de la función gubernamental. Señala que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional establecerá protocolos para realizar el seguimiento o intervención de dispositivos electrónicos o comunicaciones privadas conforme a lo establecido en	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades
--	-------	--	--	---	---

la Constitución, la propia Ley de Seguridad Nacional y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Estos protocolos serán remitidos a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional para su conocimiento y opinión, la que deberá ser emitida en un plazo no mayor a 60 días. Se pretende facultar a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional el recibir bimestralmente un informe del Director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional que contenga el ejercicio detallado del seguimiento o intervención de dispositivos electrónicos o comunicaciones privadas. Dicho informe contendrá también la acreditación del cumplimiento de los protocolos a que se refiere la Ley. El Director del Centro comparecerá también bimestralmente ante la Comisión Bicameral para explicar el contenido de este informe; y tanto el informe como la comparecencia se realizarán bajo protesta de decir verdad. Las reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales son para establecer que la intervención sólo podrá realizarse

cumpliendo los requisitos establecidos en el Código y se autorizará únicamente en los algunos delitos, como evasión de presos, pornografía de personas menores de dieciocho años de edad, asalto en carreteras o caminos, homicidios relacionados con la delincuencia organizada, robo de vehículo, extorsión, entre otros.

Modificaciones a leyes existentes	LXIII	Raúl Gracia Guzmán (PAN)	Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	La reforma al artículo 28 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, propone establecer que el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados, los Ejecutivos Estatales y los Congresos Estatales y de la Ciudad de México, deberán destinar y aprobar los recursos económicos suficientes para el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de programas y acciones tendientes a la prevención social de la violencia y la delincuencia, en todos los presupuestos se tendrá que destinar y contemplar recursos económicos sin dejar pasar algún ejercicio fiscal.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Recomendaciones a autoridades
Nueva Ley	LXIII	Ernesto Gándara Camou (PRI)	Proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se expide la Ley General de Seguridad Privada.	La Ley que se pretende expedir tiene por objeto regular la seguridad privada como actividad auxiliar de la función de Seguridad Pública en materia de prevención del delito, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas, en esta materia. Establece que los servicios de seguridad privada son auxiliares a la función de Seguridad Pública, en materia de prevención del delito. Se	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones

crea el Sistema Nacional de Regulación de Seguridad Privada, integrado por el Servicio Nacional y los Reguladores de Seguridad Privada, con el objetivo de fortalecer la regulación de los servicios de seguridad privada a nivel nacional, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos.

Modificaciones a leyes existentes	LXIII	David Monreal Ávila (PT)	Proyecto de decreto por el que modifican diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	Propone reformar los artículos 7, 15, 17 y 19 y de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia a fin de resaltar la importancia de la elaboración de los diagnósticos, con el objetivo de que las metas y acciones implementadas en las comunidades, sean enfocadas a los verdaderos factores de riesgo que favorecen la generación de violencia y delincuencia. Establece los factores que debe atender la prevención social de la violencia y la delincuencia, y señala que dentro de ellos debe considerarse el diagnóstico del problema o factor de riesgo que necesita ser atendido, así como la definición de sus objetivos, general y particular. Asimismo, determina que una de las atribuciones del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Unidad Administrativa del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sea capacitar a las entidades federativas y municipios cuando lo soliciten, en materia de identificación de problemas o factores de riesgo delictivo que necesiten ser	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
--	-------	--------------------------	--	--	--

atendidos en sus demarcaciones. Dispone que los programas nacionales, sectoriales, especiales e institucionales que incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia, deberán diseñarse, además de los supuestos que actualmente se contemplan, con base en un diagnóstico claro y preciso del problema o factor de riesgo delictivo que necesita ser atendido. Finalmente, propone que en el cumplimiento de la Ley, las autoridades de los gobiernos Federal, de los Estados, de la Ciudad de México y los Municipios, en el ámbito de sus atribuciones, mantengan actualizado su diagnóstico de los problemas o factores de riesgo delictivo que necesitan ser atendidos conforme a sus atribuciones.

Modificaciones a leyes existentes	LXIII	David Monreal Ávila (PT)	Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia, con el objetivo que reconozcan explícitamente los tratados internacionales como parte del sistema jurídico mexicano en materia de derechos humanos.	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales
Modificaciones a leyes existentes	LXIII	Angélica De la Peña Gómez (PRD)	Proyecto de decreto por el que se adiciona un capítulo VI Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone crear a la Conferencia Nacional de Autoridades Administrativas Especializadas en la ejecución de medidas para adolescentes, la cual estará integrada por los titulares de las Unidades Administrativas de Ejecución de Medidas para Adolescentes de la Federación y de las entidades federativas y será presidida por el titular de la Comisión Nacional de Seguridad. Entre sus funciones, se encuentran: propiciar la homologación de normas administrativas en cada entidad federativa y generar indicadores de desempeño en materia	Cambios en los destinatarios de las políticas: Impacto en las políticas nacionales

de supervisión de ejecución de medidas.

Modificaciones a leyes existentes	LXIII	Andrea García (PAN)	García	Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 47 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone incrementar la profesionalización a nivel nacional de las instituciones policiales.	la	Cambios en el contenido de la política: Actores públicos y no públicos y sus funciones
Modificaciones a leyes existentes	LXIII	David Ávila (PT)	Monreal	Proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IV al artículo 16 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Propone crear una Comisión Permanente de la Verdad y Honestidad dentro del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.		Cambios en el contenido de la política: Variación en el apoyo político
