

Políticas públicas de seguridad pública: entre la prevención y la reacción

Public Policies for Public Security: Between Prevention and Reaction

Carlos Gómez Díaz de León ⁽¹⁾

Álvaro Suarez Garza ⁽²⁾

Gustavo Adolfo García Fuentes ⁽³⁾

Fecha de recibido: 16/02/2024

Fecha de aceptado: 02/09/2024



Resumen: El presente trabajo analizará la perspectiva de una política de seguridad en México a la luz del debate entre una política preventiva o reactiva. Para ello se hará un encuadre teórico, se revisarán los antecedentes históricos y después se plantearán algunas conclusiones, además se ofrecerán recomendaciones generales como guía de ruta para mejorar la política de seguridad en México.

Palabras clave: Crimen organizado, política pública, seguridad nacional, seguridad pública.

Abstract: *In this context, this paper will analyze the perspective of a security policy in Mexico in light of the debate between a preventive or reactive policy. To do so, a theoretical framework will be established, historical background will be reviewed, and after presenting some conclusions, general recommendations will be offered as a roadmap to improve security policy in Mexico.*

(1) Investigador UANL. Doctor en Derecho Público Universidad de París XI y en Ciencias Políticas (FCPyRI), con cuarenta y tres años de servicio público federal. Conferencista, autor de libros y artículos, especialista en gestión pública, gobernanza y políticas públicas. Miembro del SIN nivel 1.

(2) Abogado, con maestría y doctorado en Ciencias Políticas por la UANL, FCPyRI. Empresario, activista social con amplia experiencia en publicación de temas de políticas sociales y seguridad pública.

(3) Economista del ITESM, con maestría y doctorante en Ciencias Políticas por la UANL, FCPyRI. Consultor, Empresario y con más de 13 años de experiencia en temas de negocios, desarrollo humano, políticas públicas, gobernanza y seguridad pública.

Key words: *Organized crime, national security, public policy, public security.*

Introducción

La seguridad pública constituye uno de los cometidos que, en el marco del derecho constitucional, se conocen como los esenciales del Estado. En efecto, el fin último de éste es procurar la felicidad de los súbditos, decía un cameralista prusiano a mediados del siglo XVIII (*Von Justi*, 1856, p. 21) en la tradición del liberalismo que para entonces permeaba en el pensamiento político y económico europeo al definir precisamente a la ciencia de la policía en sentido amplio y restringido:

Se comprenden bajo el nombre de policía las leyes y reglamentos que conciernen al interior del Estado, que tiran a afirmar y a aumentar su poder, hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas. En sentido restringido, la palabra policía comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos y principalmente la conservación del orden y la disciplina, los que miran a hacerles la vida más cómoda y a procurarles las cosas que necesitan para subsistir.

La importancia de esta definición primigenia de policía como ciencia de la administración del Estado reside en sus elementos constitutivos que, como podemos advertir, son tres, a saber: primero las leyes y reglamentos, es decir, el marco legal; segundo, el poder, su uso a través de los medios que posea; y tercero, el fin último del Estado, que es la felicidad de los súbditos, el bienestar traducido en progreso, calidad de vida, paz y justicia social. Estos últimos fines se logran en la medida en que no haya violencia y desigualdades sociales en la sociedad. A esto se refiere la definición de *Von Justi* en la conservación del orden y de la disciplina que, junto con el marco legal, procuran hacer la vida más cómoda a los ciudadanos y facilitarles lo necesario para su felicidad.

Por consiguiente, los cometidos esenciales, junto con la seguridad pública, son la defensa nacional, la recaudación y la impartición de justicia, característicos del

Estado gendarme. La felicidad descansa en el progreso, el bienestar y la paz social. Esta última sólo es posible donde no hay conflictos y se preserva el orden público. De esto deriva la importancia de la seguridad pública como política de Estado. El sentido actual del concepto policía es mucho más restringido que el que se tenía en ese entonces, pero no deja de resultar fundamental, pues se traduce en su lema universal de “proteger y servir”. Sin embargo, la complejidad del mundo moderno ha dado lugar a múltiples caracterizaciones de los cuerpos policíacos y de sus funciones, y, lo que es más grave aún, a traslapes con otros órganos castrenses que tienen funciones muy diferentes de las policiales. De lo anterior precisamente nace la necesidad de diferenciar desde una perspectiva institucional un debate actual sobre las estrategias preventivas o reactivas de las instituciones policiales.

Este trabajo tratará de dilucidar tal debate desde una perspectiva histórica, jurídica e institucional, con fundamento en una metodología cualitativa de análisis documental y empírico de estadísticas actuales contextualizadas en el caso de México durante los últimos treinta años. La hipótesis de este texto es que el nivel de violencia determina el carácter preventivo o reactivo de las estrategias de seguridad pública, que deberán instrumentarlas los cuerpos policíacos, a los que corresponde ejecutar las estrategias inherentes a dicha seguridad. Adicionalmente, consideramos como premisa que el sentido preventivo requiere depositarse, de manera preferente, en la función asignada a los ámbitos municipales, mientras que las estrategias reactivas corresponden al ámbito estatal y federal.

1. Planteamiento del problema: las políticas públicas en materia de Seguridad Pública

Las estrategias de gestión de las políticas de seguridad pública tienen como finalidad el desarrollo pacífico de la población, integrada al Estado y sus instituciones, las cuales de acuerdo con una constante revisión son ajustadas por medio de la evaluación para cumplir con las metas trazadas que garanticen el libre desarrollo de la sociedad. Esto significa la conservación del orden y la disciplina expresadas por *Von Justi*. En primera instancia, la situación específica del contexto social nos marca las demandas y necesidades de la narrativa discursiva, de la cual se desprenden los objetivos a seleccionar y resolver, con la utilización de los mecanismos de planteamiento técnico-social que permitan poner en acción prácticas generadoras de soluciones que propicien el bienestar colectivo, instrumentados

con las capacidades del Gobierno y de los programas específicos de seguridad pública. En el contexto de seguridad pública actual, el propósito de la elaboración e implementación de políticas públicas consiste en reducir la violencia y alcanzar la felicidad de los ciudadanos por medio del combate a los delitos y poco a poco contribuir al permanente establecimiento de la paz, es decir, la quimera de la paz perpetua que mencionaba Kant.

Las estrategias de acción son varias; sin embargo, nos vamos a enfocar en dos variantes que se diferencian en una dialéctica y, a la vez, se atraen como posible solución a la pacificación del país: prevención versus reacción. Interesantes variables que nos invitan a reflexionar y preguntarnos en qué nos hemos equivocado para estar en situación de uno de los países más inseguros del mundo. En este sentido, nos parece relevante y oportuno un trabajo de González Reyes (2003), referido a un estudio de caso de seguridad pública en Baja California, que identifica las dimensiones que una estrategia de seguridad pública debe contemplar: 1) La transformación de los cuerpos policiacos; 2) La actualización del sistema jurídico-penal y policiaco; y 3) La participación ciudadana en los programas preventivos. Además, advierte que una estrategia integral debe estar precedida por un diagnóstico que considere las debilidades de las estructuras institucionales y las características específicas de la problemática regional en la cual se va a aplicar.

En un contexto de gobernabilidad democrática, el rol del Estado, desde la perspectiva de la política de seguridad pública, debe ser evitar situaciones de violencia y orientar los conflictos sociales por vías legales e institucionales. Esto significa privilegiar la negociación y el consenso por encima del uso de la fuerza reactiva y violenta de las fuerzas del Estado. La lógica subyacente es la paz, la conservación del orden evitando la violencia. En este dilema radica la dicotomía prevención versus reacción. Desde la perspectiva de las fuerzas del orden la estrategia prioritaria implicaría adaptar el papel de una policía reactiva a una policía de proximidad, preventiva de conflictos, que disponga de la inteligencia necesaria, los recursos tecnológicos, humanos y materiales, así como la colaboración ciudadana (Ramos, 2005, p. 35). Sin embargo, mientras mayor sea el nivel de violencia social más necesaria será la intervención reactiva de las fuerzas del orden que en casos extremos llevan, incluso, a la intervención de las fuerzas castrenses, con lo cual se desvirtúa la función policial. Para entender el contexto nacional es necesario describir el panorama actual de la violencia en México. Para esto iniciaremos con los antecedentes históricos del

Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); posteriormente, haremos una conceptualización y completaremos el panorama con la situación actual de la violencia en el país.

2. Antecedentes históricos

A partir de diciembre de 1995, con la publicación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se creó una instancia unificadora de los mecanismos de seguridad pública del país. Ya en 1994 se había efectuado una reforma a los artículos 21 y 73, XXIII, que pretende dar cauce y sustento a la coordinación en cuestión de seguridad pública, como función de Estado, y ordena que una ley fije las bases sobre las cuales deberán actuar los tres órdenes de Gobierno.

En este contexto, como se advierten en otro trabajo previo, los objetivos principales del SNSP consisten, en términos generales, consisten en hacer posible esa política nacional a través de la comunicación y coordinación de los organismos encargados de la seguridad pública, tanto en el ámbito federal como en los estados y municipios; establecer un concepto de seguridad pública más amplio y mejor definido, que contemple la prevención del delito, la procuración de justicia y la reinserción social; reformar las instituciones de seguridad pública, para que modifiquen la formación de sus elementos en función de un nivel más alto de profesionalismo y honradez; así como estimular la participación ciudadana en las actividades concernientes a la seguridad pública (Gómez y Suarez, 2011, p. 4).

De esa manera, podemos concluir que el SNSP tiene como misión principal integrar todos los procesos en cuestión de seguridad pública que tengan lugar en el país, tanto si ocurren en el contexto local o nacional como si son llevados a cabo por los diferentes cuerpos de policía, los sistemas penitenciarios, los programas de rehabilitación social, los ministerios públicos o por medio de la participación ciudadana.

De acuerdo con este esquema general, se han implementado, según la visión de los diferentes mandatarios federales y estatales, políticas públicas con la creación de cuerpos e instituciones que han vuelto más compleja la puesta en marcha de una política integral de seguridad pública nacional, con los subsecuentes efectos estatales y municipales.

Encuadre teórico y conceptual: Seguridad Pública versus Seguridad Nacional

Como se advierte en el marco constitucional, el funcionamiento del SNSP requiere una estrecha coordinación entre instancias y corporaciones en las diferentes dimensiones que involucra este sistema, a saber: la prevención, la persecución del delito, la impartición de justicia y la administración penitenciaria, además de muchas otras instituciones coadyuvantes (Gómez y Suárez, 2011, p. 7). Sin embargo, la falta de rigor en la conceptualización y la banalización de los conceptos producen constante confusión y se tiende a considerar que todo es seguridad nacional, lo cual ha dificultado el quehacer policial, con afectaciones, en especial, en el ámbito municipal; la policía municipal es la piedra angular y la más importante del país, ya que por su interacción con la sociedad en su primer nivel de contacto necesita que sea empoderada y cuyas principales características deben incluir: ser una fuerza pura en su origen, vocacional, de carácter civil, profesional y disciplinada.

Si a estos dos conceptos, es decir, seguridad pública y seguridad nacional, agregamos el de seguridad ciudadana, mayor es la dificultad de identificar el problema desde la perspectiva de política pública. Por lo tanto, es conveniente precisar algunos conceptos que permiten clarificar la problemática de los cuerpos de seguridad en relación con los objetivos y la naturaleza de las instituciones.

En la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009), la seguridad pública ha sido definida como: “Función del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas”. Por su parte, en el Programa Nacional de Prevención y Readaptación Social (1995-2000) se indica que la función de la seguridad pública está: “Constituida por todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor”.

Otra definición que es importante tener en cuenta, es la que estipula la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que define que la seguridad pública es “una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y la paz social. (1917, pág.

25) Además de esto, establece que abarca los temas de prevención, investigación, persecución de delitos y sanciones de las infracciones administrativas. Por último decir que siempre se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

La seguridad ciudadana es definida como la situación política y social que garantiza a las personas el goce pleno de sus derechos humanos, con mecanismos institucionales suficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos (Correa, 2007). Esta definición está estrechamente vinculada a la democracia y a las libertades públicas; en otras palabras, la salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas. Este último sentido es el que induce el concepto de seguridad nacional. Comenzaremos por describir los objetivos, naturaleza e instituciones que participan en la seguridad nacional para después diferenciar a ésta de la seguridad pública.

Tabla 1. Objetivos institucionales de cuerpos de seguridad

Objetivo estratégico	Institución	Naturaleza
Mantenimiento del orden público.	Policía Municipal.	Preventiva, táctica.
Seguridad pública.	Policía Estatal.	Reactiva, persecutoria, estratégica, operacional.
Seguridad del interior.	Guardia Nacional.	Preventiva, reactiva, operacional, estratégica.
Seguridad Nacional.	Sedena, Semar y Guardia Nacional.	Reactiva, reconstructiva, estratégica.
Defensa Nacional.	Sedena, Semar.	Preventiva, reactiva, estratégica.

Fuente: Elaboración propia, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se observa en la tabla, la base territorial del sistema de seguridad pública es la policía municipal, sobre la cual el ciudadano deposita su confianza para sentirse servido y protegido mediante el mantenimiento del orden público en su comunidad. Es la institución policial más próxima al ciudadano. De aquí deriva el concepto de policía de proximidad. A pesar de esta importancia fundamental, en el planteamiento e implementación de políticas públicas, paradójicamente, el municipio en nuestro

país ha sido el último eslabón a considerar para la inversión en programas para la atención del problema de la seguridad pública. La base institucional de la seguridad nacional se sustenta en las fuerzas armadas, es decir, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar). En un punto intermedio se ubica en el esquema actual a la Guardia Nacional (GN), aunque su adscripción la ubique en el ámbito militar, lo cual desvirtúa su naturaleza. Complementariamente, veamos en la siguiente tabla las funciones de ambos sistemas.

Tabla 2. Funciones inherentes a la seguridad nacional y la seguridad pública.

Seguridad nacional	Seguridad pública
Mantener la unidad del Estado.	Mantener el orden público y la unidad de la sociedad.
Defender la soberanía nacional.	Defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos, mediante mecanismos de prevención del delito y de control penal.
Defender el territorio y atender emergencias y desastres de cualquier tipo.	Defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos, mediante mecanismos de control penal.
Velar por el desarrollo económico, social y político equitativo, garantizar la convivencia pacífica y el orden público.	Es obligación del Estado proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia.
Garantizar la paz social.	Garantizar la convivencia pacífica y el orden público.

Fuente: Seguridad nacional hoy. Ana María Salazar. Círculo Editorial Azteca 2008.

Ese afán, en primera instancia, de minimizar su actuación, durante cerca de dos décadas, y por decreto hacer que actúe en grados superiores sin tener el conocimiento y las herramientas necesarias para operar, ocasiona que la eficacia y eficiencia de su actuación se vea vulnerada y reducida, lo cual genera en la ciudadanía bajo nivel de confianza en sus cuerpos policiacos municipales. Esto nos obliga a replantear la actuación policial de este nivel primario, importantísimo de la seguridad pública. La construcción y fortalecimiento como base primigenia de contacto superior como ninguna otra institución lo pudiera hacer, siendo base de la construcción y cimiento para el soporte de instancias superiores, no en capacidad estratégica, pero sí en funciones tácticas.

3. La evolución de la delincuencia y su impacto en la sociedad

Desde hace unos años, los sistemas de inteligencia policial, entre éstos el táctico (que municipalmente tiene una existencia muy débil o no existe), han sufrido el impacto de dos nuevas realidades: la globalización y las nuevas tecnologías. El concepto fundamental de transformación de información en inteligencia, para cumplir una misión, sigue siendo válido (son principios inmutables). Lo que ha cambiado es la organización, los procedimientos e, incluso, las doctrinas de empleo. Esta modificación ha dado lugar a una mayor complejidad en la producción de inteligencia y, sobre todo, en su aplicación.

En la globalización, antes los actores delincuenciales eran domésticos (delincuencia común), pero ahora hay nuevos en los Estados, como las “organizaciones internacionales” (cárteles: Jalisco Nueva Generación, cártel Sinaloa, cártel del Golfo, Zetas, Templarios, Familia Michoacana, Viagras, Rojos, cártel Santa Rosa de Lima, La línea, etc.). Incluso, población civil en zonas determinadas (Huachicoleros: Puebla, Guanajuato, Veracruz, Hidalgo, Tamaulipas, etc.) y la de ideología (Escuelas rurales: Ayotzinapa, Tenería, Tiripetio, Anarquistas CDMX, etc.), que se han convertido en causas fundamentales de enfrentamientos entre pobladores y provocación de disturbios sociales y desmanes diversos, tales como: uso de armas no letales, secuestro de transportes, personas: choferes, bloqueo de casetas y vías de ferrocarril, destrozos en universidades y monumentos emblemáticos, quema de la bandera mexicana.

Esta nueva situación ha dado lugar a una “guerra asimétrica”, en la que no luchan Estados entre sí (América Latina en crisis de gobernabilidad, incluso México), sino que los actores tradicionales (Sedena, Semar, GN, por disposición presidencial) se enfrentan a grupos (cárteles), lo cual significa que no se desarrollan operaciones continuas entre dos ejércitos (Defensa Nacional ante un invasor de la soberanía nacional), sino episodios breves y muy violentos (9/11 Torres Gemelas, Nueva York, EU; Michoacán, masacre de treinta policías; Sinaloa, rescate de Ovidio Guzmán) o acciones de baja intensidad continuada como enfrentamientos, alto índice de homicidios en todo el país, desapariciones forzadas, secuestro, feminicidios, huachicoleo, etc.

En esta guerra asimétrica, la superioridad material del Ejército se vuelve irrelevante por la falta de coordinación en el combate a estos grupos que se han empoderado por

la tibieza y la falta de coordinación de las fuerzas policiales del Estado mexicano. El Ejército no puede ni debe abandonar sus esquemas para una "guerra convencional", pues al no poder desplegar todo su poder se ve disminuido y rebasado en una confrontación asimétrica; de este modo, la población civil queda desprotegida y totalmente vulnerable ante una criminalidad creciente, empoderada y feroz. Fuerzas del orden atadas y vulneradas se enfrentan a grupos delincuenciales organizados.

Con esto se puede definir como guerra asimétrica al enfrentamiento de fuerza regulares e insurgentes, en donde no se utilizan ejércitos equipados, sino milicias por dirigentes autocráticos en donde las armas que emplean son baratas o accesibles y donde existen varios espacios a la vez donde se lleva a cabo la batalla con un toque menos militar, permitiendo a los más débiles (o no tan débiles en algunos casos) poner en riesgo a los superiores a través de violencia que se propaga y penetra en la sociedad (Medero, 2017).

En este orden de ideas, tal guerra asimétrica precisa de una inteligencia apropiada tanto en la construcción de sus órganos como en su producción y explotación. Entonces, el esquema cambia a una "guerra de inteligencia y de percepciones". El Ejército mexicano "es utilizado" en misiones de seguridad pública, lo que lo aleja de las misiones tipo *Petersberg*, que no son propiamente militares (humanitarias: Cascos Azules ONU, mantenimiento y restablecimiento de la paz); evacuación y gestión de crisis (Plan DN-III) y misiones detalladas en el tratado de Lisboa (Desarme; consejos de asistencia militar; prevención de conflictos).

Actualmente, en los encuentros armados –enfrentamientos– la inteligencia táctica cobra un valor fundamental; saber es poder, y la superioridad en inteligencia puede suplir la inferioridad numérica (de aquí dependió el fracaso en la operación de Ovidio Guzmán) "no hubo inteligencia táctica". Es aquí donde "el parroquialismo" sienta sus cartas de naturalización. ¿Por qué?, pues porque la información no es compartida a los demás órganos de seguridad. Por proteger sus propias fuentes o posibles fugas de información, la operación táctica se ve disminuida y es ineficaz; así, el éxito de la operación *per se* está destinada al fracaso.

Si no queremos compartir información, entonces se requieren unidades tácticas especializadas que realicen misiones de nivel operativo estratégico. En un enfrentamiento asimétrico –que no es igual– es fundamental comprender la forma de

pensar y de actuar del adversario y sus intenciones. ¿Cómo se logra esto? Se debe implementar inteligencia predictiva; ésta es característica del grado operativo de la unión de las tres circunstancias anteriores:

Primera. Objetivo estratégico.

Segunda. Inteligencia predictiva.

Tercera. Uso de material sofisticado (tecnologías).

De lo anterior deriva la fusión entre los niveles operativo y táctico; al menos en los conflictos asimétricos, así como de sus respectivas inteligencias.

En los conflictos asimétricos, la inteligencia táctica seguirá contando con su gran ventaja: el contacto con la realidad, y también con su gran inconveniente, la falta de tiempo. Será habitual que la elaboración de inteligencia se realice a cientos o miles de kilómetros por órganos superiores de inteligencia. En un cuartel general (que de hecho no existe) no hay siquiera una sala de situación plurinacional en tiempo real. Los sistemas avanzados de transmisiones no se usan debido a la total y absoluta desconfianza de estas fuerzas internacionales.

4. Las nuevas tecnologías

Se ha pasado en la producción de inteligencia de un estado artesanal (tarjeteros, ficheros, archivos, fotografías, filmes, etc.) a uno industrial (computadoras, tabletas, celulares de última generación, inteligencia artificial, etc.). Ahora, sensores fijos o móviles, plataformas aéreas o navales, drones y los satélites son los ojos del mando. Por su complejidad y costo estos medios de obtención de inteligencia serán escasos y, en su mayoría, estarán en niveles más elevados del táctico.

Este acceso directo puede causar problemas de seguridad, lo cual obligaría a establecer estrictas medidas de control. Desde aquí se puede establecer para el nivel técnico un destacamento de apoyo de inteligencia. Cuando la cantidad de información hace imposible o dificulta su interpretación, originaría "desinformación por saturación". Aquí su principal problema son los sensores de coordinación en tiempo y espacio, tanto en los sensores como con las fuentes humanas, ya que

ambos se complementan. En este aspecto de coordinación táctica es destacable el concepto *ISTAR* (*Intelligence, Surveillance, Target, Acquisition and Reconnaissance*). Los sensores técnicos y medios humanos, al utilizar los métodos de vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento, integran un cuadro único para producir inteligencia. *El ISTAR* ha dado lugar a unidades de inteligencia especializada, como unidades de combate (refuerzos); esto fue utilizado en Bosnia y en Afganistán.

Cada municipio con más de doscientos mil habitantes deben contar con este tipo de unidades, como “refuerzo” a brigadas de inteligencia con sensores diferentes y áreas específicas; por ejemplo, batallones *Humint*, otros *Sigint*, *Imint*. Destacamentos de estas brigadas se pueden asignar a unidades de nivel táctico (municipal). Esta área de oportunidad puede brindar a México, y en específico a los municipios urbanos y a los Estados, posibilidades de acceder a los más refinados sistemas de seguridad global, a herramientas de inteligencia hasta hoy fuera de nuestro alcance y a instrumentos de persecución de las actividades criminales de algunos cárteles mexicanos que en mucho ayudarían al país en su combate a la densidad criminógena.

La inteligencia policial en cualquiera de sus niveles, municipal, estatal y federal debe integrarse a la digitalización para facilitar la “acción de mando”, es decir, la puesta al día de la situación en tiempo real. La digitalización ha modificado la manera de producir inteligencia en cuatro aspectos:

- La gestión automatizada de datos.
- Fusión de datos y análisis.
- Seguimiento de la evolución de la situación.
- La difusión de inteligencia; todo esto en tiempos muy cortos.

La digitalización ha posibilitado la existencia de una “base de datos común” (Plataforma México), acceso e intercambio de ficheros, informaciones, recuperación y extracción de una masa importante de datos. Gracias a las técnicas de la minería de datos, el *Data Mining*; así como la explotación inmediata de éstos en cualquier nivel; de Programas informáticos de fusión de datos (el programa francés *FURET*, de fusión de inteligencia táctica) se integran las inteligencias y las informaciones, y además

se proporciona al mando una imagen de la situación como referencia única, que se actualiza constantemente. La inteligencia predictiva que en el grado táctico se precisa en los enfrentamientos asimétricos incluye los modelos heurísticos (ciencia del conocimiento); así, al participar en una situación inicial, y por medio de reglas empíricas, lógicas y probabilísticas, se intenta prever la evolución con las probables reacciones del adversario en tiempo muy corto.

5. La coordinación interinstitucional

En el contexto actual es importante destacar el apoyo de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado como parte de la política de seguridad pública.

La policía posee las competencias legales para llevar a cabo tareas de investigación y detención. Sin embargo, se requiere un trabajo de coordinación, por lo cual es preciso coordinar el trabajo conjunto de ambas fuerzas, la policial y las Fuerzas Armadas, con la finalidad de conseguir su complementación.

El crimen organizado en México ha crecido por tres factores:

1. Relajación del modelo de seguridad y, consecuentemente, un incremento de la violencia.
2. Diseminación de la corrupción; la extorsión y las amenazas en instituciones gubernamentales.
3. Aumento de seguridad en la frontera norte a causa del 9/11 evolucionando a México de ser un país de trasiego de droga a ser consumidor.

El crimen organizado no como un delito en sí mismo, sino como una “forma de cometer delitos” (en plural), que está caracterizada por dos condiciones: cierto nivel de planificación y la participación conjunta y coordinada de varios individuos. La criminalidad organizada, en consecuencia, adopta múltiples formas, y el narcotráfico es el que actúa como potenciador en América Latina. Resultado de esto: imperio de la ley disminuido y altos índices de corrupción. Se identifican, como destaca Sampo (2017, p. 29), otras cinco manifestaciones delictivas en la región de América Latina:

- Tráfico y trata de personas.
- Tráfico de armas: pequeñas y livianas.
- Lavado de activos.
- Tráfico de recursos naturales. Contrabando de mercancías, falsificadas en muchos casos.

Lo que se debe lograr es tener en tiempo real en la pantalla de la computadora la situación de los operativos en proceso (sala de situación para la toma de decisiones), con total interacción (Sedena, Semar, GN, etc.). La difusión, acceso a ficheros y presentación de la situación mejorarán de forma extraordinaria los sistemas de transmisiones, sin lo cual la producción de inteligencia seguirá desmantelándose lentamente y casi en circuito cerrado.

El circuito cerrado, hace que la circulación rápida de la información se obstaculice. La digitalización de las redes, con su gran capacidad y velocidad, permite que los órganos de inteligencia trabajen con las demás tecnologías; por ejemplo: los órganos de inteligencia en la primera guerra de Irak, una fuerza de 500,000 hombres disponía de 100 *megabyts* de banda ancha. Doce años más tarde, los 350,000 combatientes de "*Operativo Irak Freedom*" en la segunda guerra de Irak se apoyaban en 3,000 *megabyts*. Así, también los sistemas automáticos de cifrado y descifrado posibilitan la seguridad y rapidez de las comunicaciones.

Conclusiones

En una encuesta realizada en *Gallup*, el 20 de abril de 2023, se afirma que México está considerado como el país más inseguro, incluso superior a naciones en guerra civil, como Libia; bajo ocupación yihadista, como Mali; o en asedio de las bandas delincuenciales Maras, como Honduras. El estudio revela que México comparte el sexto lugar entre las naciones con el peor índice de ley y orden, junto con *Bostwana*, *Uganda* y *Namibia*, países africanos con ínfimos grados de desarrollo.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en una encuesta realizada el primer trimestre de 2023 reveló que seis de cada 10 habitantes de 18

años y más consideraron inseguro vivir en su ciudad, por lo que la percepción de inseguridad de los mexicanos bajó a 62.1%. La estadística exhibió una creciente brecha de género, con 68.1% de mujeres que reportaron inseguridad, frente a 54.8% de hombres. Un año antes, 71.1% de ellas percibía inseguridad, en comparación con 60.4% de ellos. La mejora en la percepción de seguridad ocurrió pese a revelarse el 18 de abril de 2023 que el número de homicidios dolosos en México repuntó 2.14% interanual en el primer trimestre de 2023 hasta los 7,485 asesinatos, según informó la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (s.f.). Los homicidios dolosos decrecieron 7.1% anual en 2022 hasta los 30,968 asesinatos, el tercer año consecutivo de caída tras los años más violentos de la historia de México, con 34,718 en 2019, 34,563 en 2020 y 33,350 en 2021.

Durante el 2021 (INEGI), únicamente 6.8% de los delitos cometidos fue denunciado. De hecho, hay una cifra negra de 93.2%, es decir, en 93 de cada 100 delitos no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación" (Crónica, 26 de junio de 2023).

Los números son duros, fríos y alarmantes, México ocupa el cuarto lugar mundial en el índice de países con mayor criminalidad, por lo cual las autoridades deben seguir trabajando y fortaleciendo sus estrategias para incrementar la eficacia y eficiencia en la prevención de los delitos, la disminución de la violencia y la impartición de justicia.

Por lo anteriormente expuesto podemos comprender el contexto actual que nos aqueja a la sociedad y comprendemos en dónde estamos y la urgencia de realizar ajustes en las políticas y estrategias en el sistema de seguridad. Por lo tanto, la pregunta permanece en el aire: ¿cuál es la estrategia en donde debemos enfocarnos, reacción o prevención?

Consideramos que ambas variables deben implementarse, y ninguna tiene que soslayarse; la realidad es que se trata de un tema cultural en que ambas estrategias son necesarias y complementarias. La dimensión cultural deriva del arraigo que está presente en todos los ámbitos de nuestra cultura, y que también repercute en el tema de seguridad pública y, sobre todo, en sus instituciones sociales, como la corrupción. Según el Comunicado #IPC2020, México ocupa la posición 124 de 180 países evaluados, por lo cual la corrupción es una variable fundamental que considerar. Veamos, a continuación, las variantes; iniciaremos con la prevención.

Una parte de la prevención se realiza a través de programas y proyectos ofertados desde los diferentes niveles de gobierno y cuyos resultados han sido cuestionados; otra arista es la prevención que existe en las acciones que lleva a cabo el ciudadano en respuesta a las situaciones de inseguridad que enfrenta, las cuales lo ha llevado a tomar medidas para proteger su patrimonio con recursos propios; así, de acuerdo con su criterio, toma acciones para que el delincuente elija a alguien más al complicarle con ciertas estrategias simples la comisión del delito. La prevención en la población consiste en amurallarse, y todo depende de su capacidad económica para incrementar su seguridad. Desde protecciones de acero en los accesos hasta fortificaciones y vehículos blindados con sistemas de monitoreo de alta tecnología. Ante este panorama, la prevención en México pareciera ser un objetivo que le falta camino que recorrer.

El 12 de octubre de 2021 se crea el Consejo Técnico Empresarial de la SSP para transitar de una policía reactiva a una preventiva (AIMX, 2021). Si analizamos el modelo reactivo, la respuesta en los sistemas de seguridad pública es el eslabón de acción relevante que se detona al tener los cuerpos policiacos contacto ante las circunstancias delictivas que se presentan en la población dentro de su comunidad. México se ha destacado como uno de los países con índice de criminalidad más alto en las últimas décadas, pues la corrupción, la impunidad y deterioro de las instituciones han sido los reforzadores de la criminalidad, por lo que estas variables son imperantes en el sistema reactivo en el combate del delito.

La sociedad presenta limitaciones en oportunidades, ejemplo de ello son niños y jóvenes con débil supervisión parental, espacios públicos inseguros, cohesión comunitaria deteriorada, así como la deserción escolar y la falta de empleo, entre otros. Todo ellos factores de riesgo que pueden influir significativamente para sumarse a la delincuencia.

Aunado a ello, la presencia de la corrupción, según lo revelado por el INEGI, en el segundo semestre de 2021 casi la mitad de los mexicanos que se encontraron con agentes de seguridad pública sufrieron algún acto de corrupción de parte de éstos.

Animal Político, por medio de Rubén Aguilar, en su publicación del 3 de febrero de 2023, se refiere a México como un territorio de impunidad; asevera que “el índice

de impunidad criminal se da en el 93% de los casos y solo el 7% es esclarecido y el responsable presentado a la justicia.

Para enfatizar lo antes expuesto, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022 del INEGI, en 2021 se cometieron 28.1 millones de delitos, asociados a 22.1 millones de víctimas. La encuesta reveló, además, que en 2021, 29% de los hogares del país tuvo a uno de sus integrantes como víctima del delito, porcentaje que también es estadísticamente mayor al de 2020 (28.4%), en que el delito más frecuente fue el robo o asalto en calle o transporte público, con una tasa de 21.4%, seguido de fraude, con 19.2%.

Recomendaciones

La prevención del delito es una de las variables de la seguridad pública que vigila y combate la delincuencia con la intención de proteger a la población en cuanto a sus derechos e integridad. Dicha prevención se analiza desde el contexto social para determinar las causas generadoras de la delincuencia por medio de programas de investigación y estudio que revelan diagnósticos socio delictivos que se transmiten a las autoridades para llevar a la acción campañas que se anticipen a la comisión de los delitos. Por ejemplo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su informe sobre incidencia delictiva del fuero común publicado el 30 de abril de 2023 revela la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas y reportados por las procuradurías y fiscalías de las treinta y dos entidades federativas.

La historia del caos delincencial que se viven en México ha demostrado que cualquier acción que se emprenda para prevenir la comisión de los delitos no logrará su objetivo si no se toma en cuenta la realidad de la situación, que se centra en los delitos que no son denunciados, y sobre todo si no se considera la participación de la sociedad. Se enfatiza que la cifra negra es por demás alarmante, y el índice de la impunidad en México resulta abismal al no denunciarse 94% de los delitos, por lo cual de cada cien delitos que se comenten sólo 6% se denuncia; y de cada cien denuncias sólo catorce se resuelven. Por lo tanto, la probabilidad de resolver un delito en México es de 0.9%, lo cual nos lleva al inicio del capítulo.

La prevención de los delitos se traza a través de la realidad de la población, y al existir desconfianza del pueblo la información está sesgada, por lo que las políticas públicas que se ofertan, a criterio personal, están mermadas al no tomar en cuenta a quien las adoptará, practicará, ejecutará o, en su defecto, implementará. La corresponsabilidad es imperativa para la aplicación de las estrategias propuestas, y de acuerdo con este contexto podemos comprender la realidad de la situación delincencial en el país, pues es evidente la pérdida de confianza, de espacios públicos, entre otros, que generan la atmósfera propicia para los delincuentes, para la evolución y fortalecimiento de sus ilícitos.

Las estrategias para mejorar, más que enfocarse en la jerarquización entre prevenir o reaccionar, deben centrarse en implementar verdaderas políticas públicas desde una perspectiva de la gobernanza. Es necesario solidificar el vínculo con la población, que al denunciar cualquier ilícito y con la respuesta inmediata se modifique la sensación de desconfianza, que se haga fecundar la atmósfera de prevención al sentirse el delincuente vigilado y próximo al castigo.

Es posible revertir por un tiempo la situación actual, para devolverle a la comunidad su seguridad por medio de la participación activa, que con el paso del tiempo mejorará su estatus de seguridad y bienestar. Sólo así se evitará la desintegración comunitaria, el abandono de espacios públicos, el consumo de estupefacientes, la desconfianza en las autoridades y la influencia de la tecnología en la pérdida de valores; padecimientos actuales que deterioran el tejido social y propician escenarios adversos para la prevención de los delitos.

La necesidad de restablecer la comunicación entre los ciudadanos y las autoridades es imperativa para alcanzar la paz social. Para eso las autoridades necesitan activar los mecanismos de participación con los actores sociales, a efectos de estimular su confianza y amalgamar los esfuerzos en la prevención de las hoy incontenibles vicisitudes que nos aquejan. Actualmente se cuenta con mecanismos de prevención, como lo es la figura de la "Contraloría Ciudadana" en cada estación regional de la policía estatal, cuya función se resume en el seguimiento del desempeño de los elementos de ésta en las entidades federativas con acciones puntuales, como lo son las de dinamizar la participación de la sociedad en la formulación y ejecución de políticas de prevención y optimizar la rendición de cuentas por parte de las autoridades de seguridad pública.

Actualizar, en congruencia con las tendencias modernas mundiales, la investigación y la difusión de conocimientos sobre los sucesos delictivos y acerca de las mejores prácticas para prevenirlos. Promover, en coordinación con las autoridades locales, las políticas públicas más eficaces en cuestión de prevención del delito y de fomento a la cultura de la legalidad. Poner énfasis en la protección de los derechos de las víctimas del delito, acciones que cuentan con indicadores de medición de desempeño e impacto, y se podrá establecer un lenguaje común con la colectividad y evaluar en un ejercicio cívico las acciones de las autoridades de seguridad pública de los tres niveles de Gobierno.

Bibliografía

- Arista, L. (26 de octubre de 2022).** Rápido y furioso, la operación que pone de nuevo la atención en Felipe Calderón. *Expansión*.
- Artículo 21. (s.f.).** Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- AIMX, Asociación de Internet MX, extraído el 12 oct 2021.** <https://www.asociaciondeinternet.mx/>
- Beittel, J. S. (2011).** *Mexico's drug trafficking organizations: Source and scope of the rising violence. Congressional Research Service., 1-50.*
- Buderath, M. (2021).** Fuerza Civil: *Capital Accumulation and Social Control in Nuevo León, México. Latin American Perspectives*, 48(1), 163-183.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (s.f.).** Informe Anual sobre Derechos Humanos en México 2013.
- De Justi, J. E. (1784).** Elementos generales de la policía. Barcelona: Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022. Expansión.** (25 de diciembre de 2018). Secretario de Gobernación. CCN Latinoamérica.
- Gallup, extraído el 20 de abril de 2023.** <https://www.gallup.com/home.aspx>
- Gómez Díaz de León, C & Suarez, A. Seguridad Pública y participación ciudadana.** Cámara de Diputados. Congreso REDIPAL VI, p. 1-21, Dirección General SEDIA.
- González, S. C. (13 de diciembre de 2006).** Ejecutan a primo de la esposa de Calderón. *La Jornada*.
- González Reyes, P. J. (2003).** Participación ciudadana en la evaluación de la política de seguridad pública: el caso de Baja California. *Estudios fronterizos*, 4(8), 57-72.
- Hernández, A. (2013).** *Narcoland: The Mexican drug lords and their godfathers. Verso Books.*
- INEGI. (12 de junio de 2023).** INEGI. Obtenido de Defunciones por Homicidio: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=
- LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. (2009).** Medero, Gema Sánchez, et al. "Introducción." *Amenazas Pasadas Presentes y Futuras: Las Guerras Asimétricas*, 1st ed., Ediciones USTA, 2017, pp. 15–18. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/j.ctv138408z.3>. Accessed 14 Feb. 2024.
- Medina, R. (2010).** Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015. Monterrey, Nuevo León.
- Meyer, M. (2013).** Mexico's drug war: *Bloodshed, bodies and narco-defeats. The Washington Post*.
- Milenio Digital. (28 de 01 de 2022).** Tráfico de armas y funcionarios de alto perfil involucrados: ¿Qué fue el operativo 'Rápido y Furioso'? Milenio.

- Montero, J. C. (2020).** Innovación pública para la seguridad: el caso Nuevo León, México. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 111-144.
- Morales Oyarbide, C. (2011).** El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos. *Coyuntura*.
- Ramos García, J. M. (2005).** Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Rev. mex. cienc. polít. soc.*, 33-52.
- Rodríguez, J. (2016).** Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.
- Rosen, J. D., y Martínez, R. Z. (2015).** La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida. SCIELO
- Sampó, C. (2017).** Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 207-229. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, (s.f.). Recuperado de <https://www.gob.mx/sspc>