



UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
Cuna de héroes, crisol de pensadores

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS
DE HIDALGO**



DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS
SOCIALES

Maestría en Derecho
con Opción en Derecho Administrativo

TESIS:

La Guardia Nacional como política pública para combatir la inseguridad en
México

Que para obtener el título de:

**Maestra En Derecho
con Opción En Derecho Administrativo**

PRESENTA:

Lic. Alejandra Yuritzí Vanegas Rodríguez

ASESOR:

Mtro. Damián Arévalo Orozco

Morelia, Michoacán, Agosto 2019.

Dedicada a:

A mi pequeña hija, Aimée, por su infinita paciencia.

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo brindado durante mis
estudios de maestría

A la División de Estudios de Posgrado

A mis maestros

A mi familia

Índice	
Resumen.....	5
Introducción.....	6
CAPÍTULO 1	
El Estado y Las Políticas Públicas	7
1.1 El deber del Estado frente a los problemas públicos.....	7
1.2. Tres acepciones de la política: <i>polity</i> , <i>politic</i> y <i>policy</i>	8
1.2.1. El concepto de políticas públicas.....	9
1.2.2. Tipología de las políticas públicas.....	13
1.2.3. El problema público.....	16
1.2.4. La agenda.....	17
1.3. Actores.....	19
1.4. Ciclo de las políticas públicas.....	21
1.4.1. La identificación y definición del problema.....	25
1.4.2. La formulación de las políticas públicas	25
1.4.3. Toma de la decisión.....	28
1.4.4. La implementación de las políticas públicas.....	31
1.4.5. La evaluación.....	32
1.5. La participación ciudadana en las políticas públicas.....	34
1.6. La teoría del elefante blanco.....	35
1.7. El Estado y las políticas públicas.....	36
CAPÍTULO 2	
La Seguridad como Política Pública en México.....	39
2.1. La Inseguridad como problema público en México.....	39
2.2. Desarrollando el concepto de Seguridad.....	39
2.2.1. Seguridad Humana.....	40
2.2.2. Seguridad Jurídica.....	40
2.2.3. Seguridad Nacional.....	43
2.2.3.1. Seguridad Exterior e Interior.....	45
2.2.4 Seguridad Ciudadana.....	46

2.2.5. Seguridad Pública y su diferencia con Seguridad Privada.....	48
2.3. Seguridad Pública y el Estado Mexicano.....	48

CAPÍTULO 3

Las Políticas Públicas en materia de Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en México.....	50
3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.....	50
3.2. Política y Gobierno.....	51
3.2.1. Objetivo 08: Cambio de paradigma en seguridad.....	52
3.2.2. Objetivo 09: Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas.....	53
3.2.3. Objetivo 10: Establecer la Guardia Nacional.....	54
3.2.4. Objetivo 11: Coordinaciones nacionales, estatales y regionales.....	56
3.2.5. Objetivo 12: Estrategias específicas.....	57

CAPÍTULO 4

Caso de estudio: Guardia Nacional.....	58
4.1. Referente histórico de la Guardia Nacional.....	58
4.2. Marco legal de la Guardia Nacional.....	61
4.2.1. Preceptos constitucionales.....	61
4.2.2. Ley de la Guardia Nacional.....	62
4.3. Guardia Nacional: análisis.....	63

CAPÍTULO 5

Conclusiones.....	74
Fuentes de Información.....	76

Resumen

En este trabajo de investigación se tiene realiza un análisis teórico y jurídico acerca de la implementación de la Guardia Nacional como política pública en materia de seguridad pública, como medida para combatir los problemas de inseguridad en México. Son tomados en cuenta preceptos básicos para el diseño y la implementación de las políticas públicas, se abordan múltiples conceptos de seguridad y cómo se concibe la seguridad en México. También se examinan las políticas públicas en materia de seguridad pública establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Finalmente, se realiza se menciona un referente histórico de la Guardia Nacional y se efectúa un análisis de esta política pública.

Palabras clave: Guardia Nacional, Estado, política pública, seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad pública, inseguridad.

Abstract

In this paper, there is a theoretical and legal analysis about the implementation of the National Guard as a public policy regarding public security, as a measure to combat the problems of insecurity in Mexico. Basic precepts for the design and implementation of public policies are taken into account, multiple security concepts and how security is conceived in Mexico are addressed. Public policies regarding public safety established in the Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 are also examined. Finally, a historical reference of the National Guard is mentioned and an analysis of this public policy is made.

Keywords: National Guard, State, public policy, human security, citizen security, public security, insecurity.

Introducción

Los problemas de seguridad pública en México son un tema que ha cobrado importancia en los últimos años, por lo que el gobierno ha tomado medidas para combatir dicha problemática social, una de ellas es la implementación del cuerpo armado conocido Guardia Nacional. Pero, podemos cuestionar si la autoridad ha tomado las medidas idóneas para mitigar los problemas de ausencia de seguridad, es decir, preguntémonos si la Guardia Nacional es realmente la solución a la inseguridad en México.

En la presente investigación se abordan, en el capítulo uno, conceptos básicos sobre las políticas públicas y su finalidad, la cual es dar solución a problemas públicos como lo es la problemática de inseguridad que se vive en México; también se estudia su tipología, así como quienes intervienen en su diseño y el proceso mediante el cual se crean.

En el capítulo dos, se estudian varios conceptos de seguridad, ya que es un término con muchas acepciones, pero todas relacionadas entre sí. Con éstas, podremos comprender qué perspectivas de la seguridad se tomaron o debieron tomar en cuenta para realizar la política pública en materia de seguridad que culminó en la implementación de la Guardia Nacional.

En el capítulo tres, se analiza la factibilidad de las acciones que se emprenderán en materia de seguridad pública establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

En el capítulo cuatro, se hace un breve estudio del referente histórico en México de la Guardia Nacional, así como un análisis del mismo cuerpo armado, en la actualidad, como política pública en materia de seguridad para combatir los problemas de inseguridad que aquejan a la sociedad mexicana.

Finalmente, en el capítulo cinco, se establecen las conclusiones sobre la factibilidad operativa de la Guardia Nacional, así como la viabilidad, de esta política pública, de solucionar el problema de la inseguridad en México.

CAPÍTULO 1

El Estado y Las Políticas Públicas

- 1.1. El deber del Estado frente a los problemas públicos. 1.2. Políticas Públicas.
1.3. Tipos de Políticas. 1.4. El Ciclo de las Políticas Públicas.

1.1. El deber del Estado frente a los asuntos públicos.

El Estado, como medio de organización y regulación social, está obligado a garantizar las condiciones elementales que permitan, a los integrantes de una sociedad, desarrollarse de manera óptima y, en conjunto, lograr el bien común. Esto le confiere la facultad para diseñar y ejecutar estrategias que den solución a las problemáticas y necesidades sociales.

Uno de los elementos del Estado es el Gobierno, el cual es su representante¹. Éste tiene la capacidad de realizar las intervenciones necesarias para resolver los asuntos públicos. El Gobierno está conformado por instituciones y éstas, a su vez, son el instrumento por medio del cual el Gobierno tiene la posibilidad de atender y satisfacer las demandas sociales.

Dentro de las problemáticas públicas que vulneran y debilitan la estabilidad social, están las enmarcadas en el rubro de la seguridad. Éstas se producen cuando se quebranta el Estado de Derecho, que es la principal garantía del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de las leyes en un régimen democrático, como el que prevalece en México².

En México, la ausencia de estrategias efectivas en materia de seguridad pública, ha desencadenado una serie de conflictos sociales que perturban el orden

¹ Orozco, Pascual, "El Estado Mexicano. Su estructura actual", Revista Mexicana de Derecho, núm. 4, México, Colegio de Notarios del Distrito Federal, 2004, p. 19.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25, publicada en DOF el 05 de febrero de 1917, última reforma DOF 09-08-2019, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf.

público y que atentan contra los derechos más elementales de sus habitantes, desde el derecho a la libertad hasta el derecho a la vida.

Para mitigar este y cualquier tipo de problemáticas sociales, es necesario que el Estado formule e implemente acciones apegadas a la realidad de las circunstancias. En este caso, son necesarias acciones estratégicas que den solución a los problemas de inseguridad en México, ya que, según un estudio del Consejo Ciudadano para la Seguridad y la Paz, múltiples ciudades del territorio mexicano presentan altos índices de violencia en el 2018³.

Es por ello que las medidas a tomar deben ser concienzudas, bien planeadas y con un plan estratégico elaborado pensando en las condiciones actuales de inseguridad. En las siguientes secciones, desarrollaremos algunos puntos que nos ayudarán a comprender el procedimiento para crear soluciones a los problemas públicos, como es el caso de la inseguridad en México.

1.2. Tres acepciones de política: *polity*, *politics* y *policy*

Debemos comenzar con demarcar la diferencia entre *polity*, *politics* y *policy*. Estos tres conceptos, para nosotros como hispanohablantes, tal vez suenen muy similares, pero en el habla inglesa cada uno tiene diferente significado, aunque no por ello dejan de estar relacionados entre sí. Puede ser confuso comprenderlos debido a que, en nuestro idioma, la palabra política es polisémica, sin embargo, en su interpretación al español, podemos entender con mayor precisión estas acepciones por separado.

Comencemos por la palabra *polity*. Ésta se refiere a la política en su sentido más general, es decir, a un sistema político u organización como estructura que está compuesta por instituciones, reglas y pautas de conducta. Este sistema está integrado por los siguientes elementos:

³ Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, “estudio: las ciudades más violentas del mundo 2018”, recuperado de <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/seguridad/1567-estudio-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2018>.

- a) Entorno: conjunto de interacciones que se dan en la sociedad, pueden de índole social, económica, o cultural. Es donde se originan los conflictos en la estructura.
- b) *Inputs*: Entradas. es la recepción de demandas sociales al sistema.
- c) *Outputs*: es la producción de decisiones.
- d) Retroalimentación: es el estudio del impacto del resultado, analizando la nueva situación el proceso se pone nuevamente en marcha.

Ahora analicemos el concepto de *politics*. Esta palabra se refiere al lado dinámico, es decir, describe a la política como actividad, en la que hay un proceso o una secuencia de actos. Aquí intervienen diversos actores políticos, como los partidos políticos, los ciudadanos, la sociedad, etcétera.

Y, finalmente, interpretemos la palabra *policy*. Este concepto lo podemos explicar como una intervención del gobierno en los asuntos públicos, en otras palabras, como políticas públicas⁴.

Recapitulando, el término *polity* puede ser interpretado como el sistema o forma de gobierno; *politics* se refiere a los procesos dentro del ejercicio del poder; y, *policy*, lo entendemos como las acciones o estrategias del gobierno para dar solución a un problema público específico. En el siguiente apartado trabajaremos con mayor profundidad este último término.

De acuerdo a lo anterior, los asuntos en materia de seguridad pública, al ser un problema público, requieren de la intervención del Estado por medio de la creación de una *policy*, es decir, una política pública.

1.2.1. El concepto de políticas públicas.

Al hablar de políticas públicas no sólo nos referimos a las dependencias o elecciones que hace el gobierno. Las políticas públicas también abarcan los

⁴ Vallés, Josep, *Ciencia Política: una introducción*, Barcelona, Ariel, 2007, pp. 45-50.

procesos de toma de decisiones gubernamentales, su implementación y los efectos que éstas generan, sean benéficos o no para la sociedad.

Harold Lasswell, politólogo estadounidense, es reconocido como el precursor del estudio de las políticas públicas. Con la disciplina llamada *Policy Sciences* (*las ciencias de las políticas*), proponía que se debían articular ciencias interdisciplinarias con las decisiones de gobierno. Es por ello que, para Lasswell, las ciencias de las políticas son:

Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y de ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado⁵.

Lasswell sintetizó las ciencias de las políticas en dos ámbitos, el primero, con un ideal político de libertad, cuyo objetivo es realizar una intervención para obtener una mejora; el segundo, se refiere a la creación de teoría y práctica por medio de la metodología científica con la finalidad de darle solución a los asuntos de interés público⁶.

En este caso, podemos situar las políticas públicas en materia de seguridad, en un trabajo conjunto con la colaboración de diversas disciplinas. La importancia de un trabajo conjunto entre varios especialistas de diferentes áreas, como sociólogos, antropólogos, economistas, estudiosos de temas seguridad pública, administración pública, entre otros, hace posible una política pública con mayor capacidad de solucionar el problema público en cuestión, en este caso en el ámbito de seguridad pública, y, por lo tanto, dicha política pública tendrá más posibilidades de tener éxito.

En la visión de Lasswell, las políticas públicas deberían de responder tres preguntas:

⁵ Franco, Julio, *Diseño de las Políticas Públicas*, México, IEXE, 2013, p. 86.

⁶ Valencia, Germán y Álvarez, Yohan, "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación", recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263710.pdf>.

- 1) ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?
- 2) ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo de diseño de las políticas públicas?
- 3) ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?⁷

Podríamos proponer lo siguiente como respuesta a éstas preguntas, desde un punto de vista del contexto actual en materia de seguridad pública en México.

- 1) Tomar en cuenta las políticas públicas anteriores, si funcionaron o no, y si es necesario realizar ajustes o la implementación de una nueva.
- 2) Realizar una investigación desde el origen de la problemática, realizar estudios técnicos, fomentar la participación ciudadana para saber la opinión pública sobre percepción de la seguridad.
- 3) Solicitar la colaboración de especialistas en el tema de seguridad pública.

Por otra parte, Manuel Canto (en Adolfo Káram) define las políticas públicas como:

Conjunto de decisiones que se entrelazan y que en su conjunto tienden a alcanzar un objetivo común, soluciones a problemas específicos [...] definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad [...] en medio de una situación de complejidad y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos⁸.

Atendiendo a la definición anterior, podemos decir que la Guardia Nacional, como política pública, efectivamente surgió para dar solución a problemas específicos, en este caso combatir la delincuencia y el crimen organizado; también surgió a partir de la petición de la sociedad para que el gobierno pusiera un alto a la

⁷ Franco, Julio, *Op. Cit.*, p. 86.

⁸ Káram, Adolfo, *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública*, México, M. A. Porrúa, 2012, p. 56.

inseguridad que aqueja al país; esta decisión fue autorizada de forma democrática por la cámara de diputados y senadores, de las cuales, la mayoría relativa es del partido político Movimiento Regeneración Nacional; y, para su presupuestación, se tomaron recursos de la Secretaría de Marina y Defensa Nacional.

Para Julio Franco, las políticas públicas son:

Acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones⁹.

La Guardia Nacional surge para dar solución a problemas específicos en materia de seguridad pública, sin embargo, la ciudadanía no participó directamente en la toma de esta decisión, como analizaremos en apartados posteriores. También analizaremos su tuvo correcto proceso de diagnóstico para determinar su viabilidad, como lo determina la definición anterior.

Otra definición que podemos mencionar es la que concibe a las políticas públicas como:

Conjunto de acciones enfocadas a resolver los problemas y necesidades de la población; donde el Estado interviene creando planes y programas, con el objetivo de lograr la participación, cooperación y organización de la población, alcanzando un desarrollo.¹⁰

Para Eugenio Lahera, las políticas públicas son “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”¹¹.

De forma similar a la definición de Julio Franco, en esta definición se destaca la participación social, y agrega el elemento de la intervención del sector privado.

⁹ *Ibidem*, p. 88.

¹⁰ Castro, Martín, *et al.*, *Política Pública, seguridad y asistencia social en México*, M. A. Porrúa, México, 2012, p. 13.

¹¹ Lahera, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, FCE, 2002, p. 16.

Éste último tiene una injerencia indirecta como actor no oficial, pero son escuchados y tomados en cuenta en la toma de la decisión¹².

Las características esenciales de las políticas públicas son, principalmente, que están orientadas hacia objetivos que son de interés público; además de que, para llegar a dichas metas, el gobierno realiza un conjunto de acciones intencionales y causales¹³.

Finalmente, después de comparar todas las perspectivas de políticas públicas que expusimos, es momento de construir nuestro concepto. Son instrumentos estratégicos producto de las decisiones de Estado, influidos por diversos actores, y que tiene como finalidad resolver problemas complejos y determinados que son de interés público y urgente, en situaciones donde se condicione la estabilidad y tranquilidad de la sociedad o se estén vulnerado derechos fundamentales como, en el caso del rubro de la seguridad pública, la integridad y vida de los ciudadanos.

1.2.2. Tipología de las políticas públicas

Dentro del estudio de las políticas públicas, se han hecho diversas clasificaciones desde distintas perspectivas, de las cuales mencionaremos algunas a continuación.

Uno de los enfoques de clasificación es el enfoque temporal, el cual tiene dos variantes:

- a) Políticas de Estado: sus acciones trascienden el período de una administración de gobierno.
- b) Políticas de gobierno: se limitan al período de la autoridad política, obedecen a un plan de gobierno y a la ideología de un partido de gobierno¹⁴.

¹² Milenio, "IP celebra aprobación de la Guardia Nacional", recuperado de <https://www.milenio.com/negocios/guardia-nacional-sector-privado-celebra-aprobacion>.

¹³ Cuervo, Jorge, *Ensayos sobre políticas públicas II, El concepto de política pública*, Aguilar, Luis, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014 p. 52.

¹⁴ Pallavicini, Violeta, *et al.*, *Manual de formulación de políticas públicas*, San José, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2013, p. 15.

Luis Aguilar menciona que, una política pública, está constituida por diversas perspectivas, por lo que nos señala cuatro tipos de aspectos que las constituyen o caracterizan:

- 1) Institucional: es cuando la política es decidida o elaborada por una autoridad legalmente constituida, y ésta es un vínculo con la colectividad;
- 2) Decisorio: en este aspecto, la política es un conjunto o secuencia de decisiones relacionadas a la elección de medios en una situación específica como respuesta a problemas y necesidades;
- 3) Conductual: éste aspecto implica la acción o inacción de la autoridad;
- 4) Causal: son el producto de la secuencia acciones o decisiones de la autoridad en un sistema político¹⁵.

Por su parte, Theodore J. Lowi (*en* Aguilar, Luis), en su esquema de las arenas de poder, menciona tres tipos de políticas públicas:

- a) Normativa: también llamadas regulatorias, determinan las reglas y el comportamiento colectivo e individual de la población. La coerción es directa, inmediata, y ésta se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados.
- b) Distributiva: especifican las medidas de distribución de recurso público a particulares. El individuo se siente beneficiado con alguna acción pública. La coerción es indirecta, lejana, y se ejerce directamente sobre la conducta de los afectados.
- c) Redistributiva: su acción es la transferencia y reubicación de recursos de un grupo a otro. El poder público, mediante criterios, da acceso a ventajas a cierta clase de casos o de sujetos. La coerción es directa, inmediata, y se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados¹⁶.

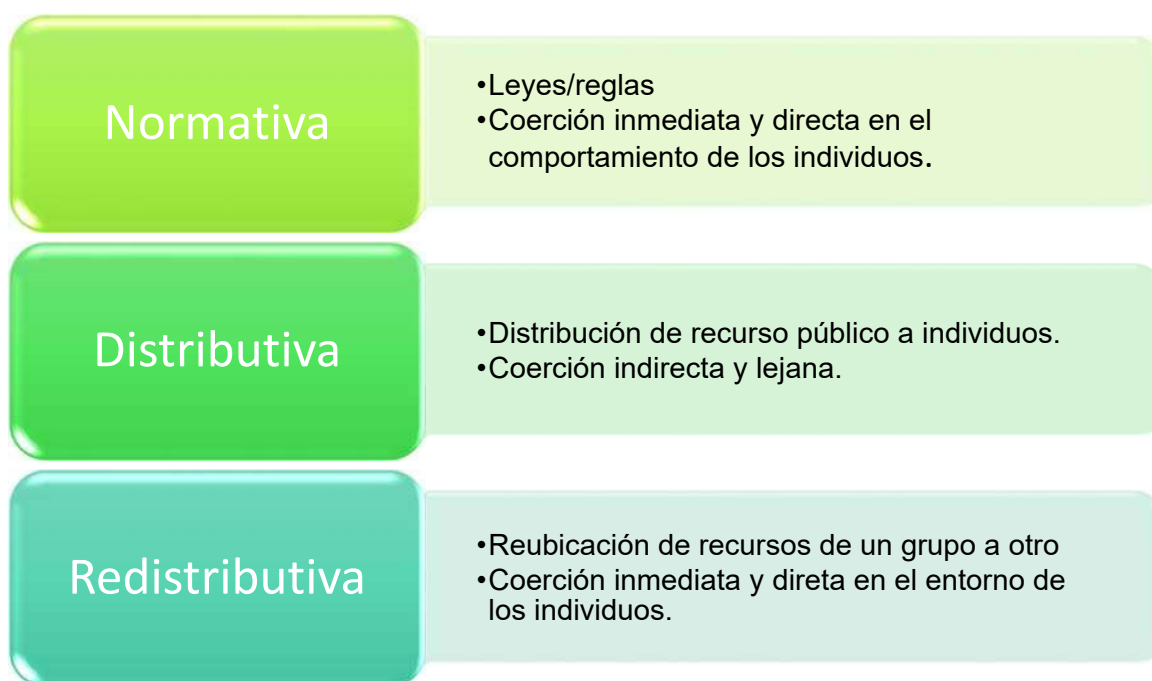
¹⁵ Aguilar, Luis, *La hechura de las políticas públicas*, México, M. A. Porrúa, 2000, pp. 23,24.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 101-110.

Atendiendo a la tipología anterior, la Guardia Nacional, como política pública, estaría determinada por la normatividad, ya que surgió por medio de una ley que justifica su existencia y faculta a los elementos de dicho cuerpo armado para intervenir directamente ante acciones suscitadas en la sociedad, y que representen la comisión de un hecho ilícito. Por otra parte, también pertenece al tipo distributivo, ya que se aplicó el recurso público específicamente a este problema con la intención de beneficiar indirectamente a la sociedad mediante el combate a los problemas de inseguridad en México.

Esta clasificación de las políticas ha sido adoptada por múltiples autores, por lo que nosotros también lo tomaremos de referencia. A continuación, lo simplificaremos en el siguiente gráfico:

Ilustración 1 Tipos de políticas.



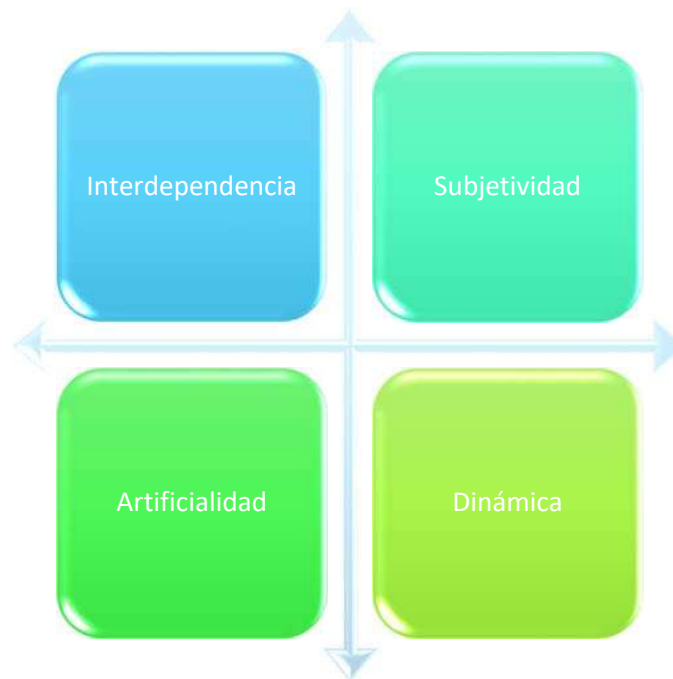
Elaboración propia con base en Luis Aguilar¹⁷.

¹⁷ Aguilar, Luis, *La hechura de las políticas... op. cit.*, pp. 23,24.

1.2.3. El Problema Público

Un problema público se origina a partir de una demanda pública no atendida. Éste afecta a un gran número de personas, incluso a personas que no están directamente involucradas en la problemática, por lo que produce una insatisfacción en la ciudadanía y precisa una solución por parte del gobierno. Para ello, es necesario que se integre a la agenda de gobierno¹⁸. Los problemas públicos tienen cuatro características de importancia:

Ilustración 2 Características del problema público



Elaboración propia con base en Rocio Valdivielso¹⁹.

- a) **Interdependencia:** los problemas públicos no son independientes, forman parte de un sistema de elementos externos que afectan a diferentes segmentos de la sociedad. Para su solución se requiere de un enfoque que los considere como un conjunto.

¹⁸ Franco, Julio, *op. cit.*, p. 130.

¹⁹ Valdivielso del Real, Rocio, "Diccionario crítico de ciencias sociales", recuperado de http://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas.htm.

- b) Subjetividad: aunque un problema sea objetivo, los datos derivados de su estudio pueden ser interpretados de diferentes formas.
- c) Artificialidad: los problemas públicos son producto de los juicios humanos subjetivos construidos socialmente. Son inherentes a los individuos que los han definido, lo que significa que no son estados naturales de la sociedad.
- d) Dinámica. Existen tantas variables para la solución de un problema como definiciones de éste²⁰.

1.2.4. La Agenda

La agenda se forma mediante un proceso por el cual algunos problemas llaman la atención del gobierno como posibles asuntos de política pública²¹. En otras palabras, la formación de la agenda es el proceso que siguen las demandas de varios grupos de la población para lograr transformarse en asuntos susceptibles a alcanzar la atención seria de las autoridades públicas²².

No todas las demandas son problemas públicos, como lo mencionamos anteriormente, sólo se considera así si compromete o no el actuar del gobierno. Al obtener la atención del gobierno, éste decide si ese asunto es prioritario e intervendrá o si no lo considera urgente y aplazará su intervención.

Con lo anterior, podemos brindar la siguiente definición de la agenda, la cual complementa las anteriores:

²⁰ *Idem.*

²¹ Káram, Adolfo, *op. cit.*, p. 64.

²² Aguilar, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, M. A. Porrúa, 1996, p. 30.

Conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente como objetos sobre los que han decidido y considerado que deben actuar²³.

Luis Aguilar distingue dos tipos de agendas: la sistémica y la institucional. La agenda sistémica, también llamada pública o constitucional, está formada por los asuntos que los miembros de una comunidad política reconocen como merecedores de la atención de la autoridad gubernamental existente, toda comunidad política en los tres niveles, es decir, local, estatal o nacional, tiene una agenda sistémica; la agenda institucional, gubernamental o formal, está integrada por los asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en cualquiera de los tres niveles de gobierno²⁴.

La naturaleza de las dos agendas es diversa y puede llegar a tener diferencias muy marcadas. Mientras la agenda sistémica se conformará con asuntos abstractos, generales, globales, en los que un gran número de ciudadanos están de acuerdo en su relevancia, pero imprecisos en las áreas a atender, la agenda institucional tenderá a ser más específica, concreta y acotada, en la que se indican y definen problemas precisos²⁵.

Otra perspectiva de la construcción de la agenda es la señalada por Roger Cobb y Jennie- Keith Ross, en la que distinguen dos tipos de agenda: la pública y formal.

- 1) Agenda pública: se conforma de temas que han logrado un alto nivel de interés público y visibilidad.
- 2) Agenda formal: está integrada por los elementos que, los encargados de tomar las decisiones, han aceptado formalmente como asuntos serios que requieren solución²⁶.

²³ Káram, Adolfo, *op. cit.*, p. 65.

²⁴ *Idem*, p. 32.

²⁵ Aguilar, Luis, *Problemas públicos... op. cit.*, p. 33.

²⁶ Cobb, Roger, Ross y Jennie-Keith, *Agenda Building as a Comparative Political Process*, Recupero de <http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/cobbrossross.pdf>.

Una clasificación más que podemos mencionar es la realizada por Julio Franco, quien nos indica que hay tres tipos de agendas: pública, política y de gobierno.

- 1) Agenda pública: son temas que la ciudadanía busca hacer visibles y así llamar la atención de sus representantes.
- 2) Agenda política: son los asuntos que logran la atención de los actores políticos.
- 3) Agenda de gobierno: son las prioridades que un gobierno busca materializar durante su mandato²⁷.

Para que los problemas sean públicos y tengan acceso a la agenda, deben lograr la suficiente visibilidad y alcance para llamar la atención de la autoridad. Para ello, el asunto necesita cumplir con tres requisitos:

- a) Ser objeto de amplio conocimiento público.
- b) Buena parte de la población deberá considerar que requiere algún tipo de acción.
- c) Que dicha acción sea de competencia gubernamental²⁸.

Aguilar Villanueva, señala que entre más amplio sea el público al que le interese que el problema acceda a la agenda formal, mayor será la probabilidad de que presione al gobierno para que éste intervenga. La formación de la agenda es un proceso de toma de decisiones importantes, éstas dependen en mayor parte de las condiciones de su entorno.

1.3. Actores

En el ámbito de las políticas públicas, se entiende por actor o actores a los individuos o grupos, ya sean del medio burocrático o ajenos a éste, que buscan intervenir en

²⁷ Franco, Julio, *op. cit.*, pp. 91,92.

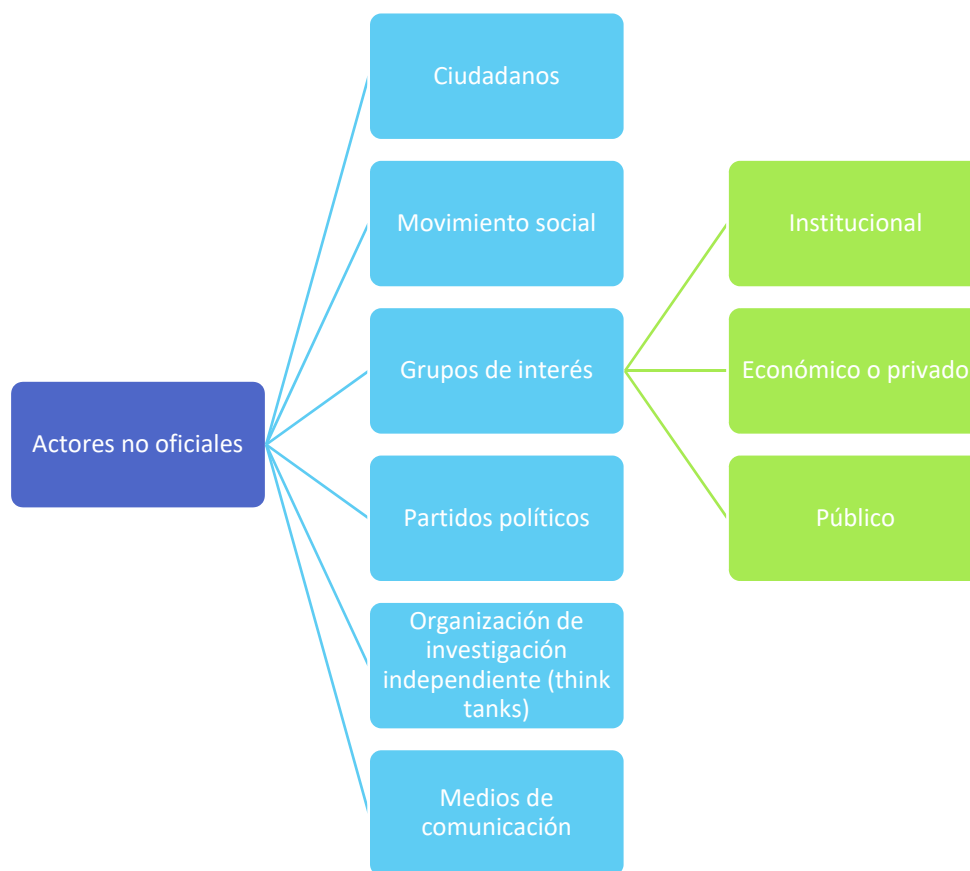
²⁸ Aguilar, Luis, *Problemas públicos... op. cit.*, p. 34.

la toma de decisiones de algún problema público, y que muestran un interés en la aceptación o en el rechazo de dicha formulación²⁹. Los actores, en las políticas públicas, se clasifican en:

Actor oficial: es aquel participante en el proceso de las políticas cuya intervención está motivada u ordenada por el cargo o puesto que ocupa en el gobierno.

Actor no oficial: es todo aquel que participa en el proceso de las políticas sin tener un mandato constitucional o legal para ser parte del proceso³⁰. Existen diversos tipos de actores no oficiales, los cuales mencionaremos a continuación:

Ilustración 3 Tipos de actores no oficiales



Elaboración propia con base en Thomas Birkland³¹.

²⁹ Fuenmayor, Jennifer, “Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas económicas” , recuperado de <http://dx.doi.org/10.17981/econcu.38.2.2017.04>.

³⁰ Birkland, Thomas, *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making*, New York, M.E. Sharpe, 2011, p. 93.

³¹ Birkland, Thomas, *op. cit.*, p. 93.

Como actores oficiales, en la política pública de estudio, tenemos:

- a) Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador;
- b) Cámara de Senadores;
- c) Cámara de Diputados;
- d) Secretario de Defensa Nacional;
- e) Secretario de la Marina y Armada de México.

Los actores no oficiales que intervinieron en esta política pública en materia de seguridad son:

- a) Instituciones de Seguridad Pública;
- b) Medio de comunicación: Prensa, radio, televisión, redes sociales o cualquier medio que haya ejercido presión sobre la decisión de las autoridades;
- c) Ciudadanos;
- d) Grupos de la delincuencia organizada.

1.4. Ciclo de las políticas públicas

Llamado originalmente *policy process*, el ciclo de las políticas públicas consta de varias etapas o fases interdependientes, es decir, que no necesariamente suceden una tras otra, esto sucede porque en la práctica el proceso no es lineal. “Las etapas pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o retrasarse, repetirse”³².

En virtud de que el proceso de las políticas no lleva un orden riguroso, se han formulado varios modelos de ciclo, esto con el objetivo de simplificar y hacer más comprensible la complejidad del proceso.

Para Eugene Bardach (en Adolfo Káram), las etapas del ciclo son las siguientes:

³² Ejea, Guillermo, Teoría y ciclo de las políticas públicas, Recuperado de <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teor%C3%ADa%20y%20ciclo%20de%20las%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>.

- 1) Definición del problema: con una buena definición se implementará una política pública más efectiva.
- 2) Obtención de la información: reunir información verídica y actual acerca de la problemática.
- 3) Construcción de alternativas: tener las suficientes para elegir, pero no en exceso, ya que eso puede ocasionar problemas al momento de la elección.
- 4) Proyección de resultados: tener el conocimiento de qué tan cerca de la meta se llegó.
- 5) Confrontación de costos: factibilidad del costo-beneficio.
- 6) Decisión: selección de la alternativa.
- 7) Evaluación de la implementación: conocer la efectividad de los resultados³³.

Con base en estos procesos interdependientes de la política pública, podemos criticar dos puntos primordialmente. El primero, es que no se definió el problema de la manera correcta, esto debido a que no fue visto por los actores oficiales la raíz o causa del problema. El origen de la inseguridad comienza en el orden local³⁴, donde los elementos de la Guardia Nacional, al tener una preparación de tipo militar, no tienen la capacitación adecuada para tener contacto directo con los ciudadanos, ésta tarea debería ser exclusivamente de las policías municipales, quienes están formados con conocimientos en proximidad social.

El segundo punto a tratar, tiene que ver con la toma de decisión, ya que no fueron tomadas en cuenta más opciones además de la implementación de la Guardia Nacional, inclusive, podemos atrevernos a señalar que fue una decisión unilateral por parte del Presidente de la República Mexicana, y que la mayoría relativa de las cámaras de diputados y senadores se vieron comprometidos a

³³ Káram, Adolfo, *op. cit.*, p. 62.

³⁴ Sin miedos, “cinco elementos esenciales para reducir la inseguridad desde lo local”, recuperado de <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/elementos-para-reducir-la-inseguridad/>.

aprobar por ser pertenecientes al mismo partido político que el titular del ejecutivo federal.

Carlos Ruiz Sánchez (en Georgina González), señala que, para la elaboración de políticas públicas, se deben seguir seis pasos:

- 1) Identificar y definir los problemas: una vez definido el problema hay que precisar cuándo se detecta y cómo influye en el contexto.
- 2) Percibir la problemática actual o futura: en qué condiciones se desarrolla.
- 3) Seleccionar soluciones: puede haber o no solución para el problema o, incluso, varias soluciones.
- 4) Establecer objetivos o metas: determinar lo que se desea alcanzar con la política pública.
- 5) Seleccionar los medios: determinar qué recursos serán necesarios para la implementación de la política pública.
- 6) Implementación: formalización de la política pública que contempla una o varias acciones en marcha³⁵.

Atendiendo a la clasificación de los procesos antes mencionada, podemos cuestionar un punto determinante para el éxito de una política pública, éste es su implementación. En el caso de la Guardia Nacional, es necesario que nos preguntemos si se echó a andar con los recursos humanos, económicos y materiales adecuados. Tan sólo, el primero de julio, la Guardia Nacional inició operaciones con 70 mil elementos para desplegarse por todo el país³⁶, sin embargo,

³⁵González, Georgina, "Estudio y análisis de las políticas públicas, recuperado de <https://www.gestio.polis.com/estudio-y-analisis-de-politicas-publicas/>.

³⁶ Once noticias, "Guardia Nacional comienza a operar con 70 mil elementos en todo el país", recuperado de <https://oncenoticias.tv/nota/guardia-nacional-comenzo-a-operar-con-mas-de-70-mil-elementos-en-todo-el-pais>.

si tenemos en cuenta que en México hay 2457 municipios, podemos advertir que a cada uno corresponden alrededor de 28 elementos, cantidad insuficiente para atender el interior del territorio de un municipio y su periferia. Por otra parte, la falta de recursos materiales ha sido duramente criticada, ya que no han equipado a los elementos con uniformes, armas, vehículos, ni se han construido los cuarteles necesarios para que pernocten³⁷.

Las políticas públicas cumplen con ciertas etapas o procesos. Para simplificarlo podemos decir que estas fases se dividen en seis momentos que a continuación enlistaremos.

1. Identificación y definición del problema: en nuestro caso de estudio, es determinar que la problemática de inseguridad necesita solución.
2. Formulación de las políticas públicas: elaboración de posibles soluciones a la problemática, en el caso del problema de inseguridad se planteó únicamente la reactivar la Guardia Nacional.
3. Toma de decisión: se aprueba por las cámaras de diputados y de senadores por unanimidad.
4. Implementación de las políticas públicas: es promulgada por el Presidente de la República.
5. Evaluación de las políticas públicas: esta fase se puede dar en cualquier momento del ciclo de la política pública. En este caso, podemos mencionar como ejemplo cuando se consideró que el mando debía ser civil y no militar y se llevó a cabo la adecuación.

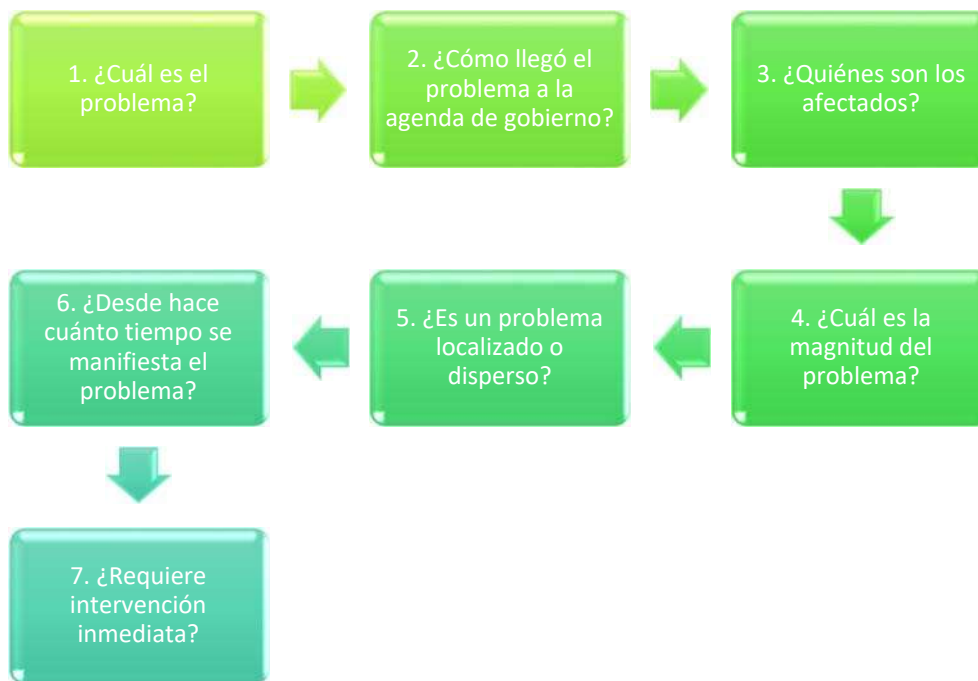
³⁷ Nación 321, "Estas han sido las quejas de la Guardia Nacional contra la 4T", recuperado de <https://www.nacion321.com/seguridad/estas-han-sido-las-quejas-de-la-guardia-nacional-contra-la-4t>.

1.4.1. Identificación y definición del problema

En la primera etapa, el problema o demanda social logra llamar la atención del gobierno, de esta manera se transforma en asunto de interés público y la autoridad asume su obligación de intervenir para darle solución³⁸.

Estos problemas se atienden por medio de su integración a la agenda, término que ya estudiamos en apartados anteriores. Para definir el problema público y contribuir a que éste tenga mayores probabilidades de ser resuelto con éxito, se sugiere un análisis para su mejor comprensión:

Ilustración 4 Análisis del problema público



Elaborado con base en Julio Franco³⁹.

1.4.2. La Formulación de las políticas públicas.

En esta fase, las acciones de la política pública se diseñan y se estructuran. La formulación "es la conclusión del ejercicio analítico sobre el problema y las opciones

³⁸ Franco, Julio, *op. cit.*, p. 91.

³⁹ *Idem.*

de política disponibles y aceptables (conforme una jerarquía de valores y preferencias) para entenderlo”⁴⁰.

El objetivo de la etapa de formulación es identificar la relación entre las causas del problema y la solución, por lo que se deberá constituir, mediante un proceso de discusión, aprobación y diseño, una o varias posibles políticas, es decir, hipótesis tentativas, que sea factibles y coherentes para transformar satisfactoriamente la problemática detectada⁴¹.

Esta fase está constituida por tres momentos esenciales, los cuales son:

- a) La estructuración del problema. Es cuando se configura la problemática y se analiza desde su origen hasta su contexto actual, para que identificar todos los factores que la componen, en nuestro caso de estudio, versa sobre examinar las condiciones primarias de la inseguridad en México y las circunstancias imperantes en el presente.
- b) La construcción de una opción de política. Se plantea una posible solución a la problemática. En este caso, el resultado fue la propuesta de la Guardia Nacional para mitigar los problemas de inseguridad.
- c) El análisis de factibilidad. Se analiza su viabilidad en varios aspectos, por ejemplo, la factibilidad ambiental, administrativa, legal, política, socioeconómica, y la presupuestal⁴².

La factibilidad presupuestal puede emplearse como un primer filtro, dado que permite conocer disponibilidad de recursos para llevar a cabo la política pública que se ha planteado. De no existir los recursos necesarios, es posible buscar alternativas de financiamiento para la etapa de la implementación. Desde este punto, podemos descartar políticas públicas que sean inviables debido a que no exista un presupuesto disponible para cubrir su costo⁴³.

⁴⁰ Torres-Melo, Jaime y Santander, Jairo, *Introducción a las políticas públicas*, Bogotá, IEMP, 2013, p. 93.

⁴¹ *Idem*.

⁴² Torres-Melo, Jaime, *loc. cit.*

⁴³ Franco, Julio, *op. cit.*, p. 191.

Para identificar si la política pública propuesta es factible, Julio Franco nos indica lo siguiente:

Tabla 1 Factibilidad presupuestal

FACTIBILIDAD PRESUPUESTAL	DESCRIPCIÓN	LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS PERMITE CUBRIR ACTIVIDADES SUSTANTIVAS	
Alta	Se pueden financiar la totalidad de las actividades	Rango 75 – 100%	Verde
Media	Se pueden financiar parcialmente las actividades	Rango 74-50%	Amarillo
Baja	Se pueden financiar menos de la mitad de las actividades sustantivas	Rango menor a 50%	Rojo

Elaborada por Julio Franco⁴⁴.

Si el rango se encuentra en verde, está en óptimas condiciones presupuestales, de lo contrario, si está en amarillo o rojo, será necesario buscar alternativas para cubrir su costo.

En el caso de la Guardia Nacional, se aprobó un presupuesto de 17,200 millones de pesos, para adquisición de equipo como cascos, escudos, radios, armas uniformes; organización y logística; y, los sueldos para los elementos que se encuentren en funciones⁴⁵. Este presupuesto proviene de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina-Armada de México⁴⁶.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Defensa.com, “La Guardia Nacional de México ya cuenta con presupuesto para operar”, recuperado de <https://www.defensa.com/mexico/guardia-nacional-mexico-ya-cuenta-presupuesto-para-operar>.

⁴⁶ *Cfr.*, “Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019”, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf.

Por otra parte, tenemos la factibilidad socio-económica, que se encarga de analizar si la posible solución planteada genera más beneficios que costos, se debe tomar en cuenta el impacto que tendrá en la población objetivo de dicha política pública y otros estudios que se hayan realizado⁴⁷.

1.4.3. Toma de la decisión

De manera general, podemos decir que tomar una decisión significa hacer una elección entre varias opciones disponibles. En este caso, hablamos de las decisiones que toma la autoridad para resolver los problemas públicos percibidos como importantes en la sociedad. La toma de decisión es un proceso de suma importancia en la elaboración de la política pública, ya que en él se establece su fundamento.

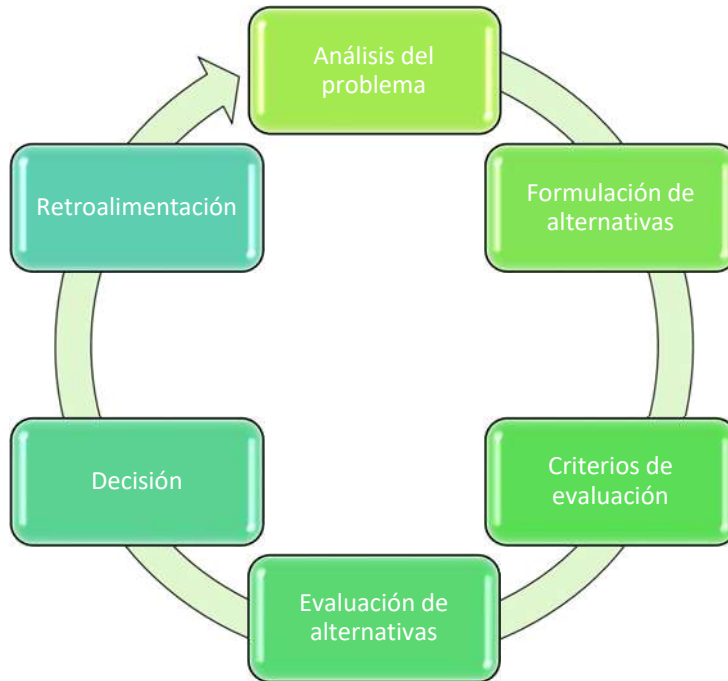
El proceso de decisión está conformado de, por lo menos, seis fases:

- 1) Análisis de la problemática a resolver: Se identifican las causas que pueden estar generando la situación percibida como problemática.
- 2) Formulación de las alternativas para dar solución al problema: Se exploran soluciones que puedan llegar a resolver las causas generadoras del problema.
- 3) Identificación de criterios de evaluación: se construyen los elementos clave para ubicar los niveles de satisfacción frente a la solución del problema.
- 4) Evaluación de las alternativas formuladas: Evaluar mediante la construcción de juicios de valor para comparar las diferentes alternativas.
- 5) Elección de la decisión que se implementará: De ella dependerán las consecuencias del proceso de toma de decisión.

⁴⁷ Franco, Julio, *op. Cit.*, p. 195.

6) Retroalimentación: Se pretende aprender bajo el método de ensayo y error de la decisión implementada⁴⁸.

Ilustración 5 Proceso de la toma de decisión



Elaboración propia González y Gómez⁴⁹.

Además del estudio de las fases del proceso decisional, también se han desarrollado algunos modelos para explicar este fenómeno. Nosotros expondremos los siguientes:

- a) Modelo de Racionalidad Absoluta;
- b) Modelo de Racionalidad Limitada; y,
- c) Modelo Incremental.

Por una parte, la racionalidad absoluta se refiere a que no hay límites para la razón humana, por lo que este modelo nos indica que no existen límites decisionales

⁴⁸ González, Carlos y Gómez, Carlos, "El proceso de toma de decisiones", recuperado de https://www.researchgate.net/publication/318074097_El_proceso_de_toma_de_decisiones_en_politicas_publicas.

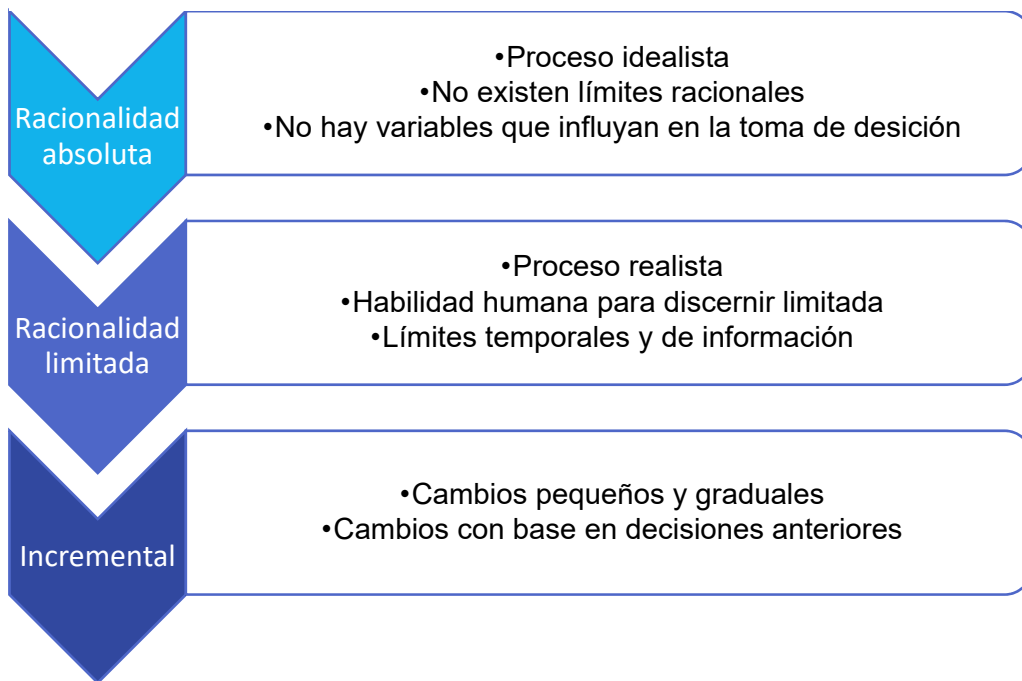
⁴⁹ *Idem*.

para el decidor, tampoco existen variables externas que puedan influir en el proceso. Este modelo nos muestra la toma de decisiones como un proceso idealista⁵⁰.

Por otra parte, la racionalidad limitada es lo opuesto al modelo anterior, dado que tiene un carácter más realista. Los tomadores de decisiones se encuentran con ciertos límites, en el tiempo, la información y el límite de la habilidad humana para distinguir las características de cada problema, por lo que el juicio del decidor juega un papel muy importante⁵¹.

En el modelo incremental, los cambios en la política se realizan de forma incremental, es decir, mediante un desarrollo lento, a través de pequeños pasos, esto permite a los decidores realizar ajustes a la política tomando en cuenta decisiones anteriores⁵². En resumen, los podemos sintetizar de la siguiente manera:

Ilustración 6 Modelos en la toma de decisión



Elaboración propia con base en Thomas Birkland⁵³.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Birkland, Thomas, *op. cit.*, pp. 254, 255.

⁵² *Ibidem*, p. 256.

⁵³ Birkland, Thomas, *op. cit.*, pp. 254, 255.

La percepción que se tiene de la política pública de la Guardia Nacional de México, es que seguirá un modelo incremental, es decir, que presentará cambios graduales basados en la experiencia que se vaya adquiriendo desde la implementación. Tal vez sea una serie de cambios paulatinos, pero, aplicado a la realidad en materia de seguridad pública actual, no es garantía que dichos cambios representen mejoras o un avance.

Por otra parte, un factor importante a considerar, es que las políticas públicas se presentan para un sector de la sociedad en específico (seguridad, salud, etc.) o para un espacio geográfico determinado (ciudad, región, etc.). Esto hace que la esencia del problema se logre identificar con mayor precisión y sea posible desarrollar una solución especializada. A estas estrategias se le llama sectorial y territorial, respectivamente⁵⁴.

Otro elemento que podemos relacionar con la toma de decisión de las políticas públicas, son las relaciones de poder, las cuales son un conjunto de relaciones complejas que se suscitan entre actores de diversos sectores y a distintas escalas de gobierno. Éstas se generan por “las estructuras jerárquicas de la organización administrativa y política del Estado, por las estructuras de los partidos políticos o incluso por el poder que ejercen los ciudadanos, ya sea por el control de gestión o por la afinidad política”⁵⁵.

1.4.4. La Implementación de las políticas públicas

La implementación “es la acción encargada de ejecutar la política pública decidida, es el momento en el que lo decidido se aplica en la realidad, en el ámbito público con todas sus ventajas y desventajas; en ella concurren los recursos, la tecnología, la organización, la información y las capacidades”⁵⁶.

⁵⁴ Betancourt, Mauricio y Ramírez, Cesar, *Política Pública Territorial*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2008, p. 42.

⁵⁵ González, Carlos, *op. cit.*

⁵⁶ Franco, Julio, *op. cit.*, p. 93.

En esta etapa, se da inicio al plan de acción que se ha definido en la fase del diseño o formulación de la política pública. “Aquí se realiza el proceso de presupuestación, la creación legal del programa, el entrenamiento del equipo que lo llevará a cabo y la comunicación dentro de la agencia implementadora, así como con la ciudadanía”⁵⁷.

Con base en el párrafo anterior, podemos mencionar que, la Guardia Nacional inició operaciones sin haber capacitado adecuadamente, en el ámbito de la proximidad social, a sus elementos, que en su mayoría tienen un entrenamiento militar, como es el caso de los miembros adscritos de las instituciones de las Fuerzas Armadas.

Esto reduce considerablemente las posibilidades de éxito de ésta política pública, al no cumplir con uno de los lineamientos esenciales para su operatividad. Nos encontramos ante una situación precipitada por parte del Gobierno, en la que, por la misma premura, carece de los elementos necesarios para llevar a cabo un buen desempeño y conseguir su objetivo, que es combatir la inseguridad en México.

1.4.5. La evaluación

La evaluación se puede llevar a cabo en cualquier momento del proceso de las políticas públicas. Consiste en realizar una investigación que permita conocer y valorar el nivel de logros o aportar elementos a la fase de toma de decisiones. La evaluación permite a los gobiernos reajustar la política pública y redireccionarla para el logro de sus objetivos y metas⁵⁸.

Dicha evaluación es realizada por profesionales en la materia referente a la política pública en cuestión. En el caso de la Guardia Nacional como política pública, es necesario que especialistas en seguridad pública emitan su opinión y emitan recomendaciones para incrementar su eficiencia y eficacia, así como para optimizar sus resultados.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 93, 94.

⁵⁸ Castro, Martín, *et al.*, *op. cit.*, pp. 50, 51.

La clasificación de una evaluación de políticas públicas, debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

- 1) temporalidad;
- 2) actores evaluadores; y
- 3) materia de evaluación⁵⁹.

La temporalidad se refiere a que una evaluación de políticas públicas puede realizarse en cualquier etapa, tomando como referencia el momento de su implementación, es decir, la evaluación puede ser antes, durante o después de la fase de implementación. Con base a lo anterior, la evaluación puede subclasificarse como *ex ante*, *ex dure*, y *ex post*, respectivamente⁶⁰.

En cuanto a los actores evaluadores, la evaluación de una política pública puede llevarse a cabo de manera externa o interna, respecto a los actores que se darán a la tarea de evaluarla. Una evaluación externa es realizada por un equipo consultor que es totalmente ajeno a la institución que implementa la política pública. Una evaluación interna es llevada a cabo por un conjunto de servidores públicos que trabaja en la dependencia que está encargada de echar andar la política pública⁶¹.

Finalmente, atendiendo a la materia de evaluación, se tiene diversos tipos de evaluaciones especializados en diversos rubros de la política pública, los cuales son los siguientes:

1. Evaluación de diseño
2. Evaluación de consistencia y resultados
3. Evaluación de procesos
4. Evaluación de impacto

⁵⁹ La evaluación de las políticas públicas, recuperado de <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-es-la-evaluacion-de-politicas-publicas.html>.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ *Idem*.

5. Evaluación complementaria
6. Evaluación estratégica
7. Evaluación específica de desempeño
8. Evaluación específica de costo efectividad
9. Evaluación específica de percepción de beneficiarios
10. Evaluación específica de perspectiva de género⁶².

En el caso particular de México, de las instituciones que deben realizar dichas evaluaciones, podemos mencionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien autoriza el presupuesto para las políticas públicas y programas; el Consejo Nacional de Política Social y, en el caso particular de las políticas en materia de seguridad, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien se encarga de evaluar el desempeño y dar seguimiento a sus resultados⁶³.

1.5. La participación ciudadana en las políticas públicas

Cuando hablamos de participación nos encontramos con la posibilidad de que personas o grupos puedan influir en la determinación de la agenda pública, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Al tomar en cuenta la opinión y la participación ciudadana se puede tener una idea más clara de los problemas públicos y necesidades de la sociedad.

En este apartado, analizaremos la intervención de la participación ciudadana en las políticas públicas

⁶² Véase: Sistema de evaluación de desempeño en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>.

⁶³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-sistema-nacional-de-seguridad-publica>.

En materia de seguridad, es de vital importancia tener una estrecha cercanía con los ciudadanos, ya que ellos mismos pueden coadyuvar, en una acción conjunta con las autoridades, a identificar los riesgos que existan y que pongan en peligro la estabilidad y tranquilidad de la sociedad.

1.6. La teoría del elefante blanco

Nos podrá parecer extraño o fuera de lugar este término, sin embargo, tiene un origen muy interesante donde podremos encontrar semejanzas con nuestro tema de estudio.

En la zona geográfica del reino de Siam, donde actualmente es Tailandia, existe una peculiar especie de elefantes, estos son albinos y de ojos grises. Su particular aspecto los hizo tener un significado especial para los habitantes de esa región, ya que los consideraban sagrados. Estos elefantes eran propiedad de los reyes, entre más elefantes poseían mayor era su prestigio. No obstante, su manutención y cuidado eran bastante costosos y, teniendo en cuenta que no se podía obtener ningún beneficio material de ellos, representaba la ruina de quien los poseía.

Haciendo una analogía en la administración pública, el término elefante blanco se refiere a la acción de destinar recursos públicos a una obra de infraestructura, programa, bienes o servicios que no generan ningún beneficio para la sociedad o que su costo supera los beneficios de su funcionamiento; que tiene una utilidad diferente a la que se planeó originalmente; que ha quedado inconclusa; o bien, que no resuelve el problema público para el que fue creado⁶⁴.

Julio Franco, se refiere a estas acciones como buenas intenciones de políticos y servidores públicos de las que no se obtienen buenos resultados, debido a que se basan en análisis poco serios. En casos como este, el diseño de la política no cuenta con un método, es decir, no se analiza a detalle la factibilidad

⁶⁴ Secretaría de Transparencia Colombia, *¿Qué es un elefante blanco?*, recuperado de www.secretariatransparencia.gov.co/elefantes-blancos/Paginas/que-es-elefante-blanco.aspx.

presupuestal, socioeconómica, legal, social, política, ambiental y administrativa de las alternativas de acción⁶⁵.

También señala que esta acción de destinar recursos se basa en “ocurrencias en las que se han malgastado miles de millones de pesos sólo porque se presentaron de forma elocuente a las autoridades electas, y éstas, a su vez, carecían de información, experiencia, o inteligencia”⁶⁶.

El mismo autor comenta que, para que una política tenga mayor posibilidad de éxito, se requiere realizar evaluaciones *ex ante*, esto es “un examen o valoración de una propuesta de intervención (programa o proyecto) que busca solucionar o mitigar problemas o necesidades que aquejan a una comunidad de personas antes de que ésta se realice”⁶⁷.

A ello se suma la importancia de la racionalización de recursos frente a las restricciones establecidas en el presupuesto. Además, permite diseñar de manera óptima los programas para que se obtengan los mejores resultados con el menor costo posible. Esta evaluación se debería aplicar en los tres órdenes de gobierno para valorar la viabilidad y pertinencia de las políticas públicas⁶⁸.

1.7. El Estado y las políticas públicas

Existen múltiples definiciones de lo que es Estado, desde el punto de vista político jurídico:

Es una organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante acciones concretas⁶⁹.

⁶⁵ Franco, Julio, *op. cit.*, p. 52.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 73.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ Franco, Julio, *Loc. cit.*

⁶⁹ Peña, Francisco, *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*, México, M. A. Porrúa, 2011, p. 18.

Para Martín Castro, el Estado es concebido como:

Una serie de instituciones que programan, organizan y administran los recursos, a través de la prestación de un servicio público subsidiado o gratuito en relación a la satisfacción de los problemas y necesidades que demandan los habitantes⁷⁰.

El Estado es visualizado como el centro de interés político, en el que son tomadas las decisiones para el bien público. Como una parte fundamental del Estado, están las instituciones públicas, éstas manejan los recursos y los convierten en bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas sociales, con la finalidad de mejorar la calidad y condiciones de vida de los ciudadanos.

Miguel Galindo señala que, las funciones constitucionales que el Estado realiza para cumplir sus fines son tres:

La de crear o constituir el orden jurídico, por medio del cual se producen normas generales, abstractas e impersonales, función legislativa, que rigen las relaciones entre el gobernante y los gobernados, y de éstos entre sí, señalando las atribuciones y facultades de la autoridad, ya que en un régimen de Derecho solamente puede actuar fundado en la ley. Esta función es singularmente importante, porque la ley es el fundamento de la actividad del Estado, pues sólo en virtud de ella reglamenta, fomenta o substituye la acción de los particulares⁷¹.

En efecto, la actuación de la Guardia Nacional está fundamentada en la Constitución, con su Ley reglamentaria al artículo 21, sin embargo, para aprobar su resurgir, fueron modificados múltiples artículos para evitar una controversia constitucional. Estos preceptos fueron los siguientes: 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76 y 89.

La que consiste en la realización de actos, operaciones, servicios, etc., para ejecutar las leyes, en la mayoría de los casos es para cumplir con ellas, con los fines a que las mismas se refieren o a la ejecución del programa de gobierno que se ha

⁷⁰ Castro, Martín *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

⁷¹ Galindo, Miguel, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2008, pp. 398.

formulado, y que consiste en la realización de actos para casos particulares y la ejecución de actos materiales⁷².

En este caso, esta función se cumple al llevar a cabo la implementación de la Guardia Nacional como política pública en materia de seguridad pública.

La que consiste en la realización de actos para la solución de un conflicto de derecho preexistente, en el que las partes litigiosas intervienen generalmente en un principio de igualdad y cuya concreción es la sentencia que crea nuevos derechos y define la situación jurídica del caso concreto. A través de esta función llamada jurisdiccional, el Estado “administra justicia”, porque aplica el Derecho cuyo contenido es la justicia⁷³.

Esta última función está relacionada con la Guardia Nacional de manera indirecta. Al existir una correcta administración de la justicia, se contribuye a mantener el orden público y preservar el Estado de Derecho.

⁷² *Idem.*

⁷³ Galindo, Miguel, *loc. cit.*

CAPÍTULO 2

La Seguridad como Política Pública en México

2.1. La Inseguridad como problema público en México. 2.2. Desarrollando el concepto de Seguridad. 2.3. Seguridad Pública y su diferencia con Seguridad Privada. 2.4. Seguridad Pública y el Estado Mexicano.

2.1. La inseguridad como un problema público en México.

Podemos entender como inseguridad la falta de certidumbre respecto a las situaciones que suceden en nuestro entorno. En México, el asunto de inseguridad más grave ha sido causado por el crimen organizado, el cual violenta los derechos fundamentales de los ciudadanos y quebranta el Estado de Derecho.

2.2 Desarrollando el concepto de seguridad

El término seguridad pertenece a la palabra en latín *securitas*, que significa sin temor. Éste proviene del adjetivo *securus*, que a su vez deriva del verbo *curare*, que tiene un significado relativo a cuidarse, o tener bajo resguardo algo. Ampliando el concepto, involucra la acción de prever, proteger, restablecer y tener una certeza sobre algo o alguien⁷⁴.

El concepto de seguridad también está relacionado con la percepción de la libertad y el orden social. Mario Garza (en Adolf Káram), señala que la seguridad es indispensable para el hombre, pues en ella encuentra las condiciones idóneas para ejercer su libertad con plenitud y puede desarrollarse individualmente. Por ello, realiza la siguiente observación:

La seguridad es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Bajo cualquier ángulo tiene un

⁷⁴ Káram, Adolfo, *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública*, México, M. A. Porrúa, 2012, p. 81.

valor relevante, ya sea desde el punto de vista religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico o militar⁷⁵.

2.2.1. Seguridad Humana.

Se define como defender las libertades vitales. Su objetivo es proteger a las personas expuestas a amenazas. Además, también incluye “crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales, que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida”⁷⁶.

La seguridad humana posee cuatro características esenciales:

- 1) Universal.
- 2) Interdependiente.
- 3) La prevención temprana es la mejor estrategia.
- 4) Está centrada en el ser humano⁷⁷.

La Seguridad Humana es fundamental para mantener el orden público, desde este concepto de seguridad comienza la tranquilidad y paz pública. El individuo, como parte de una comunidad, tiene el deber de manera independiente y unilateral, de preservar la seguridad en sí mismo, este acto de certeza le ayudará a propiciar una buena convivencia y prevenir así, desde una falta administrativa, hasta la comisión de un delito.

2.2.2. Seguridad Jurídica.

Pina Vara, define la seguridad jurídica como la “garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo, nacional o extranjero”⁷⁸.

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ Vega, Jesica, *La seguridad pública en la era moderna y contemporánea*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2010, p. 47.

⁷⁷ Peña, Francisco, *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*, México, M. A. Porrúa, 2011, p. 148.

⁷⁸ Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 2003, p. 451.

La seguridad jurídica está estrechamente relacionada con el principio de legalidad. Se basa en la certeza que otorga el Estado y sus órganos con relación a los mandatos formales que expide, para proteger la integridad, derechos y propiedades de los ciudadanos⁷⁹.

Pero el tema en cuestión es mucho más profundo y amplio que solamente el control jurídico del Estado con relación a la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas. Todo acto del Estado, incluyendo las leyes, debe estar subordinado a dichos derechos.

La seguridad jurídica cuenta con dos perspectivas, una tiene relación con los ordenamientos a los cuales el Estado está sujeto y las consecuencias jurídicas que de éstos emanan y, otra, sobre el funcionamiento de los poderes públicos por medio de una división de poderes en sus órganos. A estos dos enfoques se les llama de corrección estructural y funcional, respectivamente⁸⁰.

La corrección estructural busca que los ordenamientos jurídicos, como leyes, reglamentos, tratados, etcétera, sean justos, por lo que se basa en los siguientes principios:

⁷⁹ Carbonell, Miguel, "Los derechos fundamentales en México", recuperado de <https://archivos.juridiccas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1408/7.pdf>.

⁸⁰ *Idem*.

Ilustración 7 Principios de la corrección estructural



Elaboración propia con base en Miguel Carbonell⁸¹.

El principio de *lege promulgata*, señala que los ordenamientos jurídicos sólo serán de observancia obligatoria cuando éstos se hayan dado a conocer debidamente, con todas las formalidades que se hayan establecido para ello.

El principio de *lege manifiesta*, determina que las normas jurídicas deben ser comprensibles y concisas.

En el *lege plena*, se establece que las conductas que no estén tipificadas en un ordenamiento jurídico no tendrán consecuencias jurídicas.

El fundamento de *lege stricta*, instituye hay leyes específicas para ciertas áreas de conducta y, éstas a su vez, sólo pueden ser reguladas por esas normas jurídicas.

El principio de *lege previa*, contempla la prohibición de la retroactividad y señala que nos regimos por los ordenamientos actuales, de esta manera podemos prever las consecuencias jurídicas de nuestros actos.

⁸¹ *Idem*.

Finalmente, tenemos el fundamento de *lege perpetua*, en él se establece que los ordenamientos jurídicos deben ser los más estables posible y no ser modificados con frecuencia para que éstos puedan ser de conocimiento general. En conjunto, estos principios protegen la seguridad jurídica de las personas⁸².

Por otra parte, tenemos la corrección funcional. Ésta tiene dos vertientes:

- a) Presunción del conocimiento de derecho y la prohibición de esgrimir la ignorancia del mismo.
- b) El principio de legalidad de los poderes públicos, de acuerdo con el cual estos poderes solamente podrán hacer aquello para lo que estén facultados por una norma jurídica⁸³.

La primera consiste en que los ciudadanos tengan conocimiento de los ordenamientos jurídicos para que no puedan evadir el cumplimiento de los textos normativos; la segunda, limita a las autoridades para que éstas no abusen del poder que se les ha conferido.

2.2.3. Seguridad Nacional

Existen distintas acepciones de la seguridad nacional, de las cuales vamos a mencionar algunas para tener una visión más amplia de este concepto. Se puede entender la seguridad nacional como:

Un conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción de interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior⁸⁴.

Otra perspectiva que podemos encontrar de Seguridad Nacional, es la de: “serie de programas o medidas que un Estado debe adoptar para proteger y, en

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ Cruz, Luis, *Seguridad Pública*, México, Trillas, 2008, p. 90.

dado caso, defender a sus órganos supremos de cualquier situación violenta o no, interna o externa, que pueda ponerlos en peligro”⁸⁵.

La Ley de Seguridad Nacional, en su artículo tercero, expresa que por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, estas acciones tienen como propósito:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes⁸⁶.

La Seguridad Nacional es una función del Estado, ya que en él recae la obligación de preservar la soberanía e independencia nacional; defender el territorio; combatir y neutralizar cualquier acto de violencia que vulnere los derechos de los mexicanos; y, restablecer la tranquilidad en la nación.

En México, la Seguridad Nacional está a cargo del Ejército y la Armada de México. Estas instituciones federales tienen encomendadas todas las funciones mencionadas anteriormente. Cabe destacar que, para desempeñar ese tipo de

⁸⁵ Acosta, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, México, Porrúa, 2001, p. 944.

⁸⁶ Ley de Seguridad Nacional, México, s.e., recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

tareas, son formados bajo un plan estratégico y especializado para la defensa nacional, no están capacitados para hacer la tarea de proximidad social, ni para atender delitos del fuero común.

La Seguridad Nacional se divide en dos partes, la seguridad exterior y la seguridad interior. Esta división se realiza con base en su ámbito de acción territorial. Las dos tienen como finalidad preservar y garantizar la seguridad de la ciudadanía y del Estado⁸⁷.

2.2.3.1. Seguridad Exterior e Interior

La Seguridad Exterior se refiere a las condiciones necesarias para mantener los intereses primarios de un país, como la soberanía, la libertad, integridad del territorio y organización política, ante posibles amenazas provenientes del exterior. Esta tarea está conferida a las Fuerzas Armadas⁸⁸.

La seguridad interior, también llamada interna, se puede definir como:

La garantía, en grado variable, proporcionada principalmente por el Estado a la nación a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que, una vez superados los antagonismos y presiones en el ambiente interno del país, se pueda conquistar y mantener los considerados objetivos nacionales permanentes⁸⁹.

En otra definición de seguridad interior podemos incluir que se ocupa por las discrepancias, inconformidades o influencias que se susciten en el orden interno, que vulneren la soberanía, provoquen subversión, infiltración ideológica, disgregación social, o que altere las normas definidas de convivencia social, sin importar que su origen sea externo o interno⁹⁰.

⁸⁷ Káram, Adolfo, La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública, México, M. A. Porrúa, 2012, p. 89.

⁸⁸ Grupo de estudios en Seguridad Internacional, recuperado de <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/apuntes-para-una-conceptualizaci%C3%B3n-de-defensa-nacional-y-pol%C3%ADtica-de-defensa>.

⁸⁹ *Ibidem.*, p. 90.

⁹⁰ *Ibidem.*, p. 89.

Sin embargo, estas actividades llevadas a cabo por las fuerzas militares, se refiere en gran medida a delitos de alto impacto, no del fuero común. Éstos últimos se suscitan por problemas de convivencia en la sociedad y que afectan directamente a los ciudadanos en lo individual. Es por ello que los elementos de las fuerzas armadas no pueden atender problemáticas. Su deber principal siempre será la Seguridad Interior en el territorio para protegerlo como un todo, como nación.

2.2.4. Seguridad Ciudadana

La Real Academia de la Lengua Española, define seguridad ciudadana como una “situación de tranquilidad pública y de libre ejercicio de los derechos individuales, cuya protección efectiva se encomienda a las fuerzas del orden público”⁹¹.

De acuerdo con el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Seguridad Ciudadana:

Es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento⁹².

La acepción de Seguridad Ciudadana, en *lato sensu*, se define como:

Aquella condición o situación de una comunidad que permite el libre y pacífico ejercicio de los derechos humanos de sus habitantes, acompañada de la conciencia de dicha condición por parte de los mismos, así como la razonable expectativa que esta situación se mantendrá en el tiempo⁹³.

⁹¹ Real Academia de la Lengua Española, *Definición de seguridad ciudadana*, recuperado de <https://dle.rae.es/?id=XTrIaQd>, el once de mayo de dos mil diecinueve.

⁹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Seguridad Ciudadana”, recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>.

⁹³ Salinas, Mauricio, *Reflexiones en torno al concepto de seguridad ciudadana y su situación en Chile*, recuperado de <https://www.alainet.org/es/active/20511>.

En *stricto sensu*, el concepto de seguridad ciudadana es el siguiente:

Aquella situación o condición de una comunidad en que de manera generalizada sus habitantes, puedan hacer pacífico ejercicio de la generalidad de sus derechos, sin verse impedidos de ello por acciones de violencia, de cualquier tipo o naturaleza, con un razonable nivel de confianza en ello, al mismo tiempo que con una también razonable sensación de seguridad que esta situación se mantendrá en el tiempo⁹⁴.

Para que pueda prevalecer la Seguridad Ciudadana, como una condición elemental en una sociedad, es necesario implementar estrategias y acciones en el ámbito de la prevención del delito, ya que, al bajar los índices delictivos, la percepción de esta condición mejora, aumentando los niveles de confianza en la sociedad desde la apreciación del individuo.

De los tres niveles de gobierno, en el nivel local, la policía municipal es la encargada de esta tarea. Estos elementos están capacitados para disuadir y neutralizar todo tipo de situaciones antes de que acontezca el hecho ilícito, dicho de otra manera, prevenir. Además, su formación está basada en la proximidad social, es decir, tener contacto directo con los individuos de su demarcación para atender su llamado ante una situación de peligro que vulnere la tranquilidad, el orden público o los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Con la estrategia en materia de seguridad, implementada a partir de este año, la Guardia Nacional está facultada para realizar también las labores de un policía municipal, sin importar que no tengan la formación adecuada para ellos, en especial para la proximidad social. Los elementos de la Guardia Nacional son adscritos a este cuerpo de seguridad, por lo que tuvieron su formación en el H. Colegio Militar, en la H. Escuela Naval Militar o en la Academia Superior de Seguridad Pública de la Policía Federal de México. Los miembros que tuvieron su formación en las primeras dos instituciones mencionadas, recibieron entrenamiento y capacitación para circunstancias distintas a las que se pueden suscitar en un ámbito local, donde el contacto con los ciudadanos es indispensable.

⁹⁴ *Idem*.

2.2.5. Seguridad Pública y su diferencia con la Seguridad Privada.

La principal diferencia es que la Seguridad Pública corresponde al Estado, mientras que la Seguridad Privada es respaldada en capacitación y costos por particulares. El ámbito de intervención de la Seguridad Privada es limitado, es la prestación de un servicio remunerado mediante una atención personalizada. Únicamente se circunscribe a vigilar y preservar el orden en el lugar que le indiquen o cuidar de una o varias personas de manera exclusiva. Como ejemplos podemos mencionar el cuidar de las instalaciones de alguna empresa o de cualquier persona que esté dispuesta a pagar por dicho servicio⁹⁵.

La Seguridad Pública es una función a cargo del Estado, cuya finalidad es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas y hacer prevalecer la tranquilidad y orden público. Entonces, es una garantía que el Estado está obligado a brindar⁹⁶.

Para tal propósito, es necesaria la implementación de acciones normativas que rijan el orden público y la convivencia social, así como que, el Estado, focalice su atención en la prevención del delito y las faltas administrativas para la protección de los individuos en la sociedad. La Seguridad Pública es un factor crucial para que el Estado de derecho no sea vulnerado. Es muy sencillo hacer el salto de faltas administrativas a delitos del fuero común y, posteriormente, a delitos de alto impacto. La prevención es el eje rector de la Seguridad Pública, por medio de acciones preventivas se puede evitar que infractores menores trasciendan a una esfera de delitos más graves.

2.3. Seguridad pública y el Estado Mexicano.

En materia de seguridad pública, está establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 21, párrafo 9, el siguiente fundamento:

⁹⁵ "Definición de Seguridad", recuperado de <https://definicion.de/inseguridad/>.

⁹⁶ Peña, Francisco, *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*, México, M. A. Porrúa, 2011, p. 17.

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución⁹⁷.

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma 06-06-2019, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf, el veintiocho de julio de dos mil diecinueve.

CAPÍTULO 3

Las Políticas Públicas en materia de Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en México

3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. 3.2. Política y Gobierno.

3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

El artículo 21 constitucional, en su fracción V, señala que el Plan Nacional de Desarrollo es el documento donde se precisarán los objetivos, estrategias y prioridades nacionales para un desarrollo integral del país, y en él se determinarán los instrumentos para lograrlo, así como los lineamientos de política global, sectorial y regional referentes a la actividad económica, cultura, ambiental y social del país. Además, en él se establecerán los programas para la planeación democrática nacional⁹⁸.

Según el artículo 21 Bis constitucional, un Plan Nacional de Desarrollo (PND) debe ofrecer una visión de largo plazo de la política nacional de fomento económico, su finalidad es:

Impulsar como elementos permanentes del desarrollo nacional y el crecimiento económico elevado, sostenido y sustentable, la promoción permanente del incremento continuo de la productividad y la competitividad, y la implementación de una política nacional de fomento económico, que incluya vertientes sectoriales y regionales⁹⁹.

El Ejecutivo Federal, contemplará en este plan acciones a largo plazo, hasta por veinte años, para conducir a México al desarrollo en los rubros que más se requiera. Los ejes rectores en el Plan Nacional de Desarrollo son:

- a) Política y Gobierno;
- b) Política Social; y

⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

⁹⁹ *Idem.*

c) Economía¹⁰⁰.

Como objeto de nuestro estudio, abordaremos el eje de Política y Gobierno, pero antes realizaremos una crítica general al texto presentado como Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

3.2. Política y Gobierno.

Dentro de este eje se señala un apartado llamado “cambio de paradigma en seguridad”, del que se desprenden las siguientes líneas de acción con base en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública:

- 1) Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia;
- 2) Garantizar empleo, educación, salud y bienestar;
- 3) Pleno respeto a los derechos humanos;
- 4) Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad;
- 5) Reformular el combate a las drogas;
- 6) Empezar la construcción de la paz;
- 7) Recuperación y dignificación de las cárceles;
- 8) Articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz;
- 9) Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas;
- 10) Establecer la Guardia Nacional;
- 11) Coordinaciones nacionales, estatales y regionales; y,
- 12) Estrategias específicas¹⁰¹.

De estos objetivos, son de nuestro interés el de articular la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz; repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas; establecer la Guardia Nacional; coordinaciones nacionales, estatales y regionales; y, las estrategias específicas.

¹⁰⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

¹⁰¹ *Idem*.

3.2.1. Objetivo 08: Cambio de paradigma en seguridad

En este objetivo, el Gobierno Federal, señala que trabajará en garantizar la soberanía y la integridad del Estado por medio de un cambio en el modelo de seguridad, con el objetivo de establecer la paz nacional. El contenido de este objetivo abarca varios objetivos estratégicos, los cuales enumeraremos a continuación:

- 1) Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional.
- 2) Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia.
- 3) Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas.
- 4) Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México.
- 5) Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema.
- 6) Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia.
- 7) Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado¹⁰².

Como hemos estudiado en los apartados anteriores, mantener la seguridad es un asunto indispensable para que el Estado de Derecho no se vea vulnerado, por otra parte, también hemos analizado que los problemas públicos tienen que representar una gran importancia para trascender en forma de política pública, entonces, resulta excesivo que, en la línea de acción número cinco, pretenda destinar recursos humanos, económicos y materiales a la defensa exterior del país si ya se cuenta con las Fuerzas Armadas y el Ejército para esa tarea y, además, no existe un riesgo latente que se deba repeler.

La situación en la frontera sur no representa una amenaza para la estabilidad del país, ya que, como migrantes, las personas provenientes de América central y

¹⁰² *Idem.*

del sur, tienen derecho a regularizar su situación migratoria y transitar por nuestro territorio.

3.2.2. Objetivo 09: Repensar la seguridad nacional y reorientar las Fuerzas Armadas

En dicho objetivo se estipula lo siguiente:

Los soldados y marinos de México son pueblo uniformado. El gobierno federal procurará incrementar la confianza de la población civil hacia las Fuerzas Armadas, impulsará la colaboración entre una y las otras y enfatizará el papel de éstas como parte de la sociedad. El Ejército Mexicano y la Armada de México conservarán sus tareas constitucionales en la preservación de la seguridad nacional y la integridad territorial del país, la defensa de la soberanía nacional y la asistencia a la población en casos de desastre; asimismo, los institutos armados seguirán aportando a diversas esferas del quehacer nacional: aeronáutica, informática, industria, ingeniería, entre otras¹⁰³.

En el apartado anterior, se pretende comparar a las Fuerzas Armadas con la calidad de civiles al hacer referencia a que son pueblo. En efecto, son parte de la sociedad, pero ellos tienen un entrenamiento táctico enfocado en repeler situaciones bélicas, ésta formación impediría un buen desempeño en el nuevo paradigma que se tiene pensado referente a la Seguridad Nacional.

¹⁰³ *Idem.*

3.2.3. Objetivo 10: Establecer la Guardia Nacional

Este objetivo inicia con el siguiente apartado:

Ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, que termina en 2023, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional. Esta nueva corporación será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos.

En este apartado se declara expresamente que la Guardia Nacional tendrá un carácter permanente, sin tener en cuenta que, en su origen, fue un cuerpo armado de carácter temporal, únicamente requerido para combatir amenazas externas. Por otra parte, le atribuye funciones policiales, lo cual representa una duplicidad con las labores que ya tiene destinada, en este caso, la policía municipal, al ser quienes brindan están en mayor contacto con la ciudadanía.

La Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y será el titular de esta secretaría quien presida el órgano de mando estratégico y táctico, el cual consistirá en una Junta de Jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Será una institución de carácter mixto o intermedio, es decir, que, si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.

Al permitir que se les forme en un ambiente militar, con todas las características que éste conlleva, y si agregamos que el mando es una exmilitar, hace que ésta corporación armada pierda su esencia primigenia, ya que, aunque no

tengan un grado militar, sí tendrán la capacitación y formación, por lo que su entrenamiento estará enfocado en objetivos idénticos a los de las Fuerzas Armadas y al Ejército, además, no hay que pasar por alto que los elementos actuales de la Guardia Nacional, en su mayoría, provienen de dichas Instituciones para la defensa de México.

La Guardia Nacional dispondrá de elementos suficientes, instalaciones fijas y equipamiento en diversas zonas del territorio nacional y en su despliegue regional no sustituirá a las policías municipales ni estatales; actuará, en cambio, de manera subsidiaria y en apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades. En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tendrán como otra prioridad el fortalecimiento y la profesionalización de las corporaciones policiales estatales y municipales.

Podemos mencionar que, La Guardia Nacional inició operatividad son los elementos más básicos como equipo, armas, uniformes ni instalaciones para poder pernoctar. Por otra parte, se menciona la acción coordinada con las policías municipales, sin embargo, las atribuciones de los elementos de la Guardia Nacional invaden la esfera de funciones de la policía municipal, además de que, los elementos de la Guardia Nacional, no tienen una capacitación adecuada para desempeñar la proximidad social.

En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal y sus integrantes tendrán garantizados el respeto a sus derechos adquiridos en las corporaciones de las que provengan, la paulatina homologación de términos laborales, la estabilidad en el cargo, la seguridad social y el bienestar.

Los objetivos sexenales de la Guardia Nacional serán el crecimiento hasta 140 mil elementos y la cobertura de 266 regiones distribuidas en las 32 entidades

federativas. Serán prioritarias en la cobertura las zonas más violentas y conflictivas¹⁰⁴.

El apartado anterior proporciona un panorama de incertidumbre a los elementos que se integran a la Guardia Nacional desde otras Instituciones. Abandonan la estabilidad laboral con la que ya contaban para ingresar en una corporación donde aún no se tienen garantizados salarios dignos.

3.2.4. Objetivo 11: Coordinaciones nacionales, estatales y regionales

En el ámbito nacional se tiene ya un mando coordinado, el Gabinete de Seguridad, que es encabezado por el Presidente de la República; sesiona diariamente en Palacio Nacional y en él participan los Secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, Gobernación, Marina y Defensa, y se convoca con regularidad al Fiscal General de la República. Se busca replicar ese modelo a escala estatal y regional, con la participación de los coordinadores federales, los ejecutivos estatales y sus comandancias de policía y seguridad pública, e invitaciones especiales a las fiscalías y autoridades judiciales locales¹⁰⁵.

Al tiempo que la Guardia Nacional vaya ganando espacios, las instituciones policiales quedarán relegadas. Desde ahora, la esfera de las funciones de la policía federal, estatal y municipal se ve invadida, y poco a poco dejarán de tener injerencia en la vida pública y el mantenimiento del orden social hasta que, posiblemente, sean extintas.

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ *Idem.*

3.2.5. Objetivo 12: Estrategias específicas

Consiste en la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la cual consta de varias líneas de acción que enunciamos y comentamos a continuación:

- a) Nuevo Modelo Policial. Se desarrollará un Modelo Nacional de Policía que considere y articule los esfuerzos y aportaciones de los tres órdenes de gobierno y tome en cuenta las condiciones, contextos y necesidades locales; debe considerar un enfoque de derechos humanos, proximidad y participación ciudadana; debe velar por la construcción colectiva y la coordinación efectiva entre cuerpos policíacos municipales, estatales y federales, al tiempo de estandarizar los rubros relacionados con la capacitación, profesionalización, certificación y dignificación policial.

La homologación de la formación de los cuerpos encargados de seguridad con la disciplina militar, no garantiza el éxito de esta estrategia, al contrario, la militarización será una manera de coaccionar a la sociedad en las calles, y estarán presentes diversas violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

- b) Prevención del Delito. La prevención es uno de los ejes estratégicos de la seguridad pública. Se han impulsado acciones en lo inmediato para consolidar una amplia política de prevención y participación ciudadana. El gobierno, por medio de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, enfocará sus esfuerzos en las siguientes acciones:
 - I. Desarrollo Alternativo. Crear, de la mano de las dependencias encargadas de la política económica y social, alternativas económicas sostenibles para los hogares y comunidades que dependen del ingreso provisto por actividades ilícitas como el cultivo de drogas, la extracción y distribución ilegal de hidrocarburos, el robo de autotransporte, etc.
 - II. Prevención Especial de la Violencia y el Delito. Se trabajará en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección, resocialización y a la reparación del daño cometido a las víctimas¹⁰⁶.

¹⁰⁶ *Idem.*

CAPÍTULO 4

Caso de estudio: Guardia Nacional

4.1. Referente histórico de la Guardia Nacional. 4.2. Marco legal de la Guardia Nacional. 4.3. La Guardia Nacional: análisis.

4.1. Referente histórico de la Guardia Nacional.

En una mirada internacional, la figura de la Guardia Nacional no es reciente, podemos encontrar un antecedente significativo a finales del siglo XVIII, como una organización conformada por el pueblo armado, es decir, ciudadanos que habían decidido combatir y tomar las armas. Este movimiento lo formó y dirigió el general Marie J. Motier, marqués de La Fayette en 1789 en la toma de La Bastilla. Entonces, podemos apreciar que la Guardia Nacional tiene sus orígenes como una agrupación paramilitar, compuesta de elementos civiles armados con el propósito de defender al país y restablecer el orden público¹⁰⁷.

En México, la Guardia Nacional tiene su antecedente inmediato en la milicia cívica, ésta estaba integrada por pobladores armados en defensa de su territorio. El Reglamento Provisional para la Milicia Cívica de 1822, en su artículo primero, establece lo siguiente:

Se compondrá de todos los ciudadanos de la edad de diez y ocho a cincuenta años, excepto los ordenados *in sacris*¹⁰⁸, y los de primera tonsura¹⁰⁹ y órdenes menores, que guarden las prevenciones del santo concilio de Trento, y último concordato; los marineros, los simples jornaleros, los que tengan impedimento físico para el manejo de armas, y los funcionarios públicos civiles y militares, quedando a la voluntad de los exentos que no sean eclesiásticos, entrar a esta milicia, en cuyo caso los jueces

¹⁰⁷ Barrón, Martín, *et al.*, *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004, p. 24.

¹⁰⁸ Consiste en hacer voto de castidad y prestar servicio y dedicación exclusiva a la iglesia.

¹⁰⁹ Ceremonia litúrgica de la iglesia católica en la que se cortaba a cada hombre un trozo del cabello de la coronilla para indicar su consagración a Dios y su entrada en el clero, recuperado de <https://www.significadobiblico.com/tonsura.htm>.

de primera instancia y los alcaldes no podrán pasar de simples milicianos mientras sirvan en estos cargos¹¹⁰.

La Guardia Nacional se convirtió en un deber y no en un acto voluntario, sin embargo, se establecieron algunas excepciones en las que, pagando una multa, algunos ciudadanos se podían excusar de pertenecer a este cuerpo armado, como lo observamos en el párrafo anterior.

Algunas de las funciones que tenía la milicia cívica eran patrullar para la seguridad pública; perseguir y aprehender a los desertores y malhechores; proteger los hogares de cualquier amenaza; entre otras, referentes a la tranquilidad pública y la defensa de su región. Sin embargo, siempre fue una organización auxiliar al ejército regular.

Un año después, surgió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, en el que podemos encontrar otro antecedente de la Guardia Nacional. En sus artículos veinte y veintiuno quedó instituido lo siguiente:

Se organizará la fuerza pública hasta el estado en que el Emperador la juzgue conveniente, [...] ningún mexicano, excepto los eclesiásticos, puede excusarse del servicio militar, siempre que la patria necesite de sus brazos para su defensa y conservación; pero en caso de impedimento justo, deberá dar un equivalente¹¹¹.

Después de la desaparición del Imperio Mexicano, el Reglamento Provisional para la Milicia Cívica volvió a tener vigencia hasta 1829¹¹². La Guardia Nacional se consolidó como cuerpo armado cívico hasta 1846, por el general José Mariano Salas, con el objetivo de preservar la independencia, la libertad conseguida como nación, y vigilar el cumplimiento de las leyes de la república y la Constitución. Este movimiento fue un medio de defensa contra la intervención en territorio mexicano por parte de Estados Unidos de América, decir, de carácter temporal. En este

¹¹⁰ Solano, Jesús, *La Guardia Nacional*, México, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, 2012, p. 214.

¹¹¹ Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

¹¹² Reglamento Provisional de la Milicia Cívica, recuperado de http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1822_123/Decreto_Reglamento_de_la_milicia_civica.shtml.

momento histórico es cuando la milicia cívica se convierte en Guardia Nacional¹¹³. Esta corporación se conformó por ciudadanos que recibían órdenes de otros ciudadanos, es decir, era un mando y cuerpo civil¹¹⁴.

Fueron establecidos tres tipos de guardia: guardia en asamblea y en servicio de guarnición, quienes quedaban bajo las instrucciones de los gobernadores y, la guardia de campaña, que seguían las indicaciones del presidente de la República¹¹⁵.

Al tener cada entidad su propia agrupación, los gobernadores tenían que pagar los gastos de la agrupación durante el entrenamiento y aportar el armamento a los elementos de la guardia, éste debía ser el mismo que usaba el ejército¹¹⁶.

El pueblo es el más interesado en la salvaguarda y el bienestar del país. Las condiciones de seguridad bajo las que éste se encontrara, afectaban a todos. Por ello, se les permitió intervenir a los ciudadanos en la conservación del orden público local, es decir, cada entidad debía contar con elementos civiles que colaboraran en la defensa de su territorio.

En la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, por una parte, se dispuso en el artículo 35, fracción IV, que los ciudadanos tendrían la prerrogativa de tomar las armas en el ejército o la Guardia Nacional para la defensa de la República. Por otra parte, se le dio la atribución al presidente de la república para disponer de la Guardia Nacional, ya que ésta era un cuerpo armado de orden estatal y no federal, sin embargo, no se dieron las condiciones políticas para hacerla resurgir, además de que no se creó una ley orgánica que regulara esta institución¹¹⁷.

A principios del siglo XX, se volvió a realizar una conformación de fuerzas populares similar a la Guardia Nacional en la época de la intervención estadounidense, esta vez contra del gobierno de Porfirio Díaz que, mediante la

¹¹³ *Ibidem*, p. 216.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 222.

¹¹⁵ Solano, Jesús, *op. cit.*, p. 221.

¹¹⁶ *Idem*.

¹¹⁷ Barrón, Martín *et al.*, *op. cit.*, p. 117.

organización voluntaria, temporal y local del pueblo en armas, lograron su salida del territorio nacional¹¹⁸.

En la originaria Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se estableció como obligación, en el artículo 31, fracción III, que los mexicanos debían alistarse y servir en la Guardia Nacional para asegurar la tranquilidad y orden interior en la república; se facultó al congreso para reglamentar su organización; y, se autorizó al presidente para disponer de la totalidad de las fuerzas armadas, incluyendo la Guardia Nacional, compartiendo el mando de esta última institución con los gobernadores de las entidades federativas donde residían, sin embargo, no tuvo trascendencia a la práctica¹¹⁹.

En 1934, el entonces presidente de la república, Lázaro Cárdenas del Río, presentó en su Plan Sexenal de Gobierno la intención de conformar grupos de milicia locales con obreros y campesinos, es decir, civiles, para constituir la Guardia Nacional, como un complemento del Ejército permanente, en la defensa de la Seguridad Nacional¹²⁰.

En el año 2003, se realizó una reforma a la Constitución de 1917 en la que se agrega que los mexicanos están obligados a alistarse a la Guardia Nacional, ya no sólo para mantener la tranquilidad y orden de la república, sino para defender la independencia, el territorio, el honor y los intereses de la patria¹²¹.

4.2. Marco legal de la Guardia Nacional.

4.2.1 Preceptos constitucionales

El resurgir de la Guardia Nacional se fundamenta en el artículo 21 constitucional, en sus párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, en los que se establece lo siguiente:

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 57.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 119.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 61.

¹²¹ *Ibidem*, p. 120.

artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género¹²².

4.2.2. Ley de la Guardia Nacional

La Guardia Nacional cuenta con su propia ley orgánica, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. En ella se contempla su finalidad, atribuciones y obligaciones, así como su carácter civil, su composición orgánica y la manera de ingresar a ella¹²³.

También se encuentra vigente, a partir del veintinueve de junio de dos mil diecinueve, el Reglamento de la Guardia Nacional, en el cual se establece su estructura y su funcionamiento, de igual manera la regulación de la Carrera de Guardia Nacional¹²⁴.

Hay algunas leyes que son reglamentarias de esta, como la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, la cual tiene como finalidad regular el uso de la fuerza que emplean las instituciones encargadas de la seguridad pública, así como la Fuerza Armada permanente cuando intervenga en cuestiones de seguridad pública

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf.

¹²³ Ley de la Guardia Nacional, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf.

¹²⁴ Reglamento de la Guardia Nacional, recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564530&fecha=29/06/2019.

en el país. Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día veintisiete de mayo de dos mil diecinueve¹²⁵.

De igual manera, tenemos la Ley Nacional del Registro de Detenciones, en ella se establecen los procedimientos para efectuar la detención de las personas por medio de la autoridad. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve¹²⁶.

Asimismo, la Ley de General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que a su vez es reglamentaria del artículo 21 constitucional. Esta ley tiene como fin regular la integración, funcionamiento y organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno. Fue publicada el dos de enero de dos mil nueve y reformada el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve¹²⁷.

4.3. La Guardia Nacional: análisis

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley de la Guardia Nacional, se establece que este cuerpo armado es de carácter civil, como en los orígenes comentados en el referente histórico que pudimos observar en el capítulo anterior. Sin embargo, en la práctica podemos darnos cuenta que no es así. La Guardia Nacional, actualmente, se compone por elementos del Ejército, la Marina y Policía Federal, bajo el mando de Luis Rodríguez Bucio, quien tiene una formación militar y amplia experiencia en las fuerzas castrenses. Desde este punto podemos percibir que no se ha cumplido cabalmente con lo estipulado en el artículo 21 constitucional acerca de su composición y mando civil.

Por otra parte, el artículo nueve de la Ley de la Guardia Nacional le confiere las siguientes atribuciones y obligaciones que enunciaremos y comentaremos¹²⁸:

¹²⁵ Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf.

¹²⁶ Ley Nacional de Registro de Detenciones, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNRD_270519.pdf.

¹²⁷ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf.

¹²⁸ Ley de la Guardia Nacional, recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019.

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable.

Éstas son acciones que, originalmente, corresponden a la policía municipal, y se enmarcan en la proximidad social. Es cuestionable el hecho de atribuir este tipo de facultades a la Guardia Nacional, que si bien ha habido capacitaciones para el contacto con los ciudadanos para la policía militar, un taller de tres meses¹²⁹ no es suficiente para reconfigurar todo el adiestramiento que, los que fueran elementos del ejército y armada de México, han recibido por años. Es una facultad que no se le debió conferir a la Guardia Nacional, por no contar con miembros que la puedan desempeñar satisfactoriamente.

II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;

¹²⁹ Universidad de Ciencias de la Seguridad, recuperado de <https://ucs.edu.mx/concluyen-militares-capacitacion-para-adiestrar-a-la-guardia-nacional/>.

e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación.

Claramente, en los incisos anteriores, está estipulado que su ámbito de competencia es federal. El inciso a) le confiere a la Guardia Nacional la atribución de intervenir en toda actividad referente al ingreso o egreso de México. Este cuerpo armado ha intentado, en los últimos meses, contener el flujo migratorio que proviene del centro y sur de América. Éstas medidas han sido cuestionadas por Porfirio Muñoz Ledo, quien funge como presidente de la cámara de diputados. Realizó su pronunciamiento en contra de la acción de enviar a la Guardia Nacional a la frontera con Guatemala, el motivo que señaló fue que, el cuerpo armado ya mencionado, fue creado para combatir a delincuentes, no a migrantes, ya que están violentando su derecho al libre tránsito y, además, los están criminalizando¹³⁰.

Por otra parte, el Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard señala que, las acciones emprendidas en la zona fronteriza, son parte del Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica, del cual se desprende el programa “sembrando vida”, con la finalidad de impedir la pérdida de vidas de migrantes al desplazarse por el territorio mexicano, por lo que no lo considera violatorio de ningún derecho¹³¹.

III. Realizar investigación para la prevención de los delitos;

IV. Efectuar tareas de verificación, en el ámbito de su competencia, para la prevención de infracciones administrativas;

V. Recabar información en lugares públicos para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que

¹³⁰ “Las críticas de Muñoz Ledo a criminalización de migrantes”, recuperado de <https://plumasatomicas.com/noticias/mexico/munoz-ledo-guardia-nacional-criminaliza-migrantes/>.

¹³¹ Aristegui Noticias, “Terminó despliegue de la Guardia Nacional en frontera sur”, recuperado de <https://aristeguinoticias.com/2106/mexico/termino-despliegue-de-la-guardia-nacional-en-frontera-sur-ebrard/>.

resulten necesarios para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de las personas. Los datos obtenidos con afectación a los derechos humanos carecerán de todo valor probatorio;

VI. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados, en la investigación para la prevención de delitos, en términos de las disposiciones aplicables;

VII. Realizar análisis técnico, táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;

VIII. Realizar, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que les instruya aquel o la autoridad jurisdiccional, conforme a las normas aplicables.

En los apartados anteriores se está meta facultando a la Guardia Nacional para que realice funciones concernientes a la procuración de justicia.

IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables.

En la fracción IX y X, esta ley, faculta a la Guardia Nacional como primer respondiente, es decir, para realizar la labor que venía haciendo la policía municipal, en el ámbito local, la policía estatal y federal.

XI. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales y las demás disposiciones aplicables;

XII. Verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito y, en su caso, hacerla del conocimiento del Ministerio Público;

XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;

XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia.

Dicho registro se realiza por medio del Informe Policial Homologado (IPH), bajo un esquema de modernización, que faculta a la Guardia Nacional como primer respondiente.

XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;

XVII. Recolectar y resguardar objetos relacionados con la investigación de los delitos.

Las fracciones XVI y XVII facultan nuevamente a los elementos de la Guardia Nacional con el carácter de primer respondiente.

XVIII. Requerir a las autoridades competentes y solicitar a las personas físicas o morales informes y documentos para fines de investigación. En caso de negativa, informará al Ministerio Público para que determine lo conducente;

XIX. Realizar los registros de los actos de investigación que lleve a cabo, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales;

XX. Emitir los informes, partes policiales y demás documentos relativos a sus investigaciones y, en su caso, remitirlos al Ministerio Público;

XXI. Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá:

- a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- b) Procurar que reciban atención médica o psicológica, cuando sea necesaria;
- c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en riesgo su integridad física o psicológica, en el ámbito de su competencia;
- d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima u ofendido aporten en el momento de la intervención policial, y remitirlos sin demora al Ministerio Público encargado del asunto, para que éste acuerde lo conducente, y
- e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del indiciado sin riesgo para ellos.

Los incisos anteriores, facultan a la Guardia Nacional totalmente para ser primer respondiente y también realizar actividades policiales como, por ejemplo, la cadena de custodia.

XXII. Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y demás mandatos ministeriales y jurisdiccionales de que tenga conocimiento con motivo de sus funciones.

En el apartado previo, se menciona expresamente la duplicidad de funciones con elementos ministeriales para ejecutar órdenes judiciales.

XXIII. Entrevistar a las personas que puedan aportar algún dato o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del Ministerio Público, en términos de las disposiciones aplicables. De las entrevistas que se practiquen se dejará constancia;

XXIV. Incorporar a las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas a la protección de sus datos personales;

XXV. Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

XXVI. Solicitar por escrito, previa autorización del Juez de control, en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones o de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos. La autoridad judicial competente deberá resolver la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;

XXVII. Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

XXVIII. Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

Las dos fracciones anteriores se refieren a un trabajo conjunto y coordinado con las autoridades locales, es decir, no se les ha facultado para realizar un trabajo en el ámbito local directamente, sino que necesitan de las autoridades locales o municipales para realizar labores de intervención.

XXIX. Obtener, analizar y procesar información, así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los mecanismos de coordinación previstos en otras leyes federales;

XXX. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

XXXI. Vigilar, supervisar, asegurar y custodiar, a solicitud de la autoridad competente, las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión y

reinserción social, con apego a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XXXII. Determinar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación.

La fracción anterior menciona labores que ha desempeñado la Policía Federal de Caminos, es decir, se establece, mediante este apartado, una duplicidad de funciones con dicha institución.

XXXIII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

XXXIV. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia.

Se les otorga a los elementos de la Guardia Nacional, funciones atribuidas ya a los oficiales de migración.

XXXVI. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren;

XXXVII. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia;

XXXVIII. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la red pública de Internet sobre sitios web, con el fin de prevenir conductas delictivas;

XXXIX. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad que le permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos;

XL. Integrar al Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública los datos que se recaben para identificar a las personas;

XLI. Suscribir convenios o instrumentos jurídicos con otras instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno y organizaciones no gubernamentales para el desempeño de sus atribuciones, en el marco de la ley;

XLII. Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, en el ámbito de su competencia;

XLIII. Ejecutar las previsiones que, por motivos de seguridad o de policía, se dicten con base en el párrafo primero del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de circulación de bienes en el territorio de la República, y

XLIV. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.

Con todas estas atribuciones otorgadas a los elementos de la Guardia Nacional, surgen dos puntos. En el primero podemos destacar que, esta institución armada, de carácter civil, realiza labores propias del ejército, las instituciones policiales y de la fiscalía, con lo anterior, es posible que se le esté autorizando desempeñar funciones que rebasan por completo lo que alguna vez fue y representó la guardia nacional: un auxiliar del ejército para la defensa nacional de amenazas exteriores; segundo, parece imposible pensar que un elemento de esta institución, pueda tener todo el conocimiento y especialización requerida para desempeñar dichas atribuciones, entonces, podríamos decir que, se necesitaría híper capacitar

a cada miembro de la Guardia Nacional, lo cual llevaría mucho más tiempo que las siete semanas contempladas para su adiestramiento¹³².

Esta política pública en materia de seguridad no es un proyecto novedoso. En la administración federal anterior, se intentó implementar la Ley de Seguridad Interior, con la cual, los elementos de las Fuerzas Armadas estarían a cargo de la seguridad pública y proximidad social, en otras palabras, se pretendía convertir militares en policías. A esta iniciativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la declaró inconstitucional por tener vicios en el proceso de su elaboración y por una posible violación a los derechos humanos por los riesgos de abusos en el uso de la fuerza, además de que su actuación en la seguridad pública debe ser excepcional, temporal y sujeta a medidas de autoridades civiles.

Si bien es cierto que los niveles de violencia en el país son alarmantes, esta institución aún no estaba lista para salir a las calles por varias razones. En primer lugar, vemos que todos sus elementos son adscritos y ninguno es originario, la razón de ello, sin duda, es la acuciante necesidad de echar a andar el proyecto de la Guardia Nacional. Los integrantes de la Guardia Nacional, al provenir de diferentes instituciones, tienen diferentes formaciones, principalmente en la milicia. Entonces, lo que se pretende hacer es que, elementos que han sido formados como militares y que han recibido un adiestramiento especializado para situaciones de defensa exterior y seguridad nacional, salgan a las calles del país y tengan contacto directo con los ciudadanos haciendo una función policial de prevención, acciones similares a las que se planteaban en la Ley de Seguridad Interior.

La homologación de la disciplina y la profesionalización de la Guardia Nacional con las fuerzas armadas, no aportará ninguna solución a los problemas de seguridad pública que aquejan a nuestro país. Las problemáticas en la sociedad surgen desde el individuo, comienza con una infracción administrativa y, si no se realiza ningún tipo de acción preventiva, trascienden a delitos cada vez más graves.

¹³² Excelsior, “se gradúan 186 elementos para la Guardia Nacional”, recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/se-graduan-186-elementos-para-la-guardia-nacional/1332446>.

Una formación militar no garantiza de ninguna manera terminar con las problemáticas del crimen organizado u otros delitos del fuero federal. Para combatir estos focos rojos, hay que fomentar la cultura de la prevención. Desde luego, en el nuevo modelo de justicia cívica se marcan estrategias y líneas de acción para ello, reconociendo que el origen de los problemas del orden social, nacen con el individuo en su entorno, y es ahí donde debe concentrarse todo la atención.

Para preservar el orden en la vida pública y la convivencia social, es necesaria una coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno. La tarea de disuadir y prevenir el delito recae directamente en los elementos policiales municipales quienes, por medio de la proximidad social, pueden identificar actos que tengan como finalidad la comisión de un delito. Dicha labor tendrá un grado de complejidad demasiado alto para aquellos miembros de la Guardia Nacional que hayan tenido una formación castrense.

Conclusiones

Las políticas públicas surgen de un problema público que afecta a un sector determinado de la sociedad y que alcanza a ser visible para las autoridades que tienen la posibilidad de resolverlo como representantes del Estado. El problema de inseguridad que impera en México, alcanzó tal nivel de visibilidad que el Gobierno, en un intento por actuar de inmediato, implementó una política pública basada en una inadecuada formulación del problema, un diseño incompleto y una implementación carente de estrategia.

La seguridad tiene varias acepciones, todas relacionadas entre sí, desde la seguridad humana, que parte de la percepción de certeza que tiene el individuo de sí mismo y lo proyecta hacia su entorno, hasta la seguridad nacional, que implica repeler amenazas externas y la proteger la integridad de cada habitante que reside en la demarcación política de un territorio. Las problemáticas que se suscitan en el orden y convivencia social, son de interés de la seguridad pública, la cual, a su vez, es responsabilidad del Estado. Para que prevalezca la tranquilidad pública es necesario implementar políticas públicas en materia de seguridad pública, atendiendo a las necesidades acuciantes de la sociedad, sin embargo, es posible frenar los problemas de inseguridad desde su origen, para ello es necesario que, el Estado, enfoque las políticas de seguridad hacia la prevención del delito, para evitar que, el individuo que comete una falta mínima, trascienda a la comisión delitos cada vez más graves.

De las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 la implementación de la política pública de la que resurge la Guardia Nacional. En el contexto actual, se está meta facultando a dicho cuerpo armado, absorbiendo y duplicando funciones que los cuerpos policiales ya tenían, como lo es la proximidad social. Con el nuevo modelo de justicia cívica, también propuesto en el Plan Nacional estudiado previamente, se pretende lograr una coordinación de las fuerzas del orden público, sin embargo, el exceso de funciones que detenta la Guardia Nacional, extinguirán poco a poco la actividad de la policía municipal, que es el cuerpo policial que más tiene contacto con la sociedad.

Atendiendo a su razón histórica, la Guardia Nacional en México, tuvo una función similar al Ejército, la cual fue defender a la nación de amenazas exteriores. Hoy por hoy, las facultades que se le han conferido extralimitan sus funciones primigenias y absorben muchas otras correspondientes a las Fuerzas Armadas y a los cuerpos policiales de los niveles federal, estatal y municipal. El tejido social en México se ha fracturado por la improvisación y, por consiguiente, ineficacia de las políticas públicas en materia de seguridad pública ante la incapacidad de proteger los derechos de los ciudadanos.

Los problemas de inseguridad comienzan en el ámbito local, y es ahí donde el Estado, a través de las autoridades, debe focalizar su atención, para tener elementos capacitados y profesionales en materia de prevención del delito. Para que los infractores no cometan actos ilícitos cada vez más graves, es necesario establecer medidas que contengan el problema y no se extienda hasta llegar a esferas donde predomine la delincuencia y el crimen organizado. La solución a los problemas de inseguridad en México no está en manos de la Guardia Nacional, está en prevenir el delito desde su origen, en el individuo y en las conductas de convivencia en el orden local atendiendo al principio de seguridad humana.

Fuentes de Información

Bibliografía

ACOSTA Romero, Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, México, Porrúa, vol. 1, 2001, pp. 1003.

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando, *El estudio de las políticas públicas*, México, M. A. Porrúa, 2000, pp. 281.

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando, *La hechura de las políticas*, México, M. A. Porrúa, 1996, pp. 434.

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, M. A. Porrúa, 1996, pp. 285.

AGUILAR, Villanueva, Luis Fernando (compilador), *Política pública*, México, Siglo XXI, 2010, pp. 175.

AGUILAR, Villanueva, Luis Fernando, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, pp. 438.

AGUILERA Portales, Rafael Enrique, *Políticas públicas de seguridad pública*, México, Porrúa, 2011, pp. 308.

BARRÓN, Martín *et al.*, *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004, pp. 155.

BETANCOURT Higareda, Felipe Carlos, *Reflexiones sobre el Estado de Derecho, la Seguridad Pública y el Desarrollo de México y América Latina*, México, Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017, pp. 295.

BETANCOURT, Mauricio y Ramírez, Cesar, *Política Pública Territorial*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2008, pp. 111.

BIRKLAND, Thomas, *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making*, 3ª ed., New York, M.E. Sharpe, 2011, pp. 339.

BONOME, María, *La racionalidad en la toma de decisiones: Análisis de la teoría de la decisión de Herbert A. Simon*, La Coruña, España, Netbiblio, 2009, pp. 281.

CASTAÑO Contreras, Cristian, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas*, México, Imagia, 2015, pp. 197.

CASTRO, Martín, Vela, Mario, García, Raúl, *Política Pública, seguridad y asistencia social crisis en México*, México, M. A. Porrúa, 2012, pp. 255.

CRUZ Torrero, Luis Carlos, *Seguridad Pública*, México, Trillas, 2008, pp. 324.

CURZIO, Leonardo, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, México, CISAN, 2007, pp. 165.

FRANCO CORZO, Julio, *Diseño de Políticas Públicas*, México, IEXE, 2013, pp. 276.

FRANCO, Rolando y Lanzaro, Jorge, *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, 2006, pp. 448.

GALINDO Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2008, pp. 398.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Políticas Públicas en materia de criminalidad*, México, Porrúa, 2001, pp. 288.

GUERRERO, Miguel *et al.*, *Políticas Públicas: entre la teoría y la práctica*, México, Fontanamara, 2013, pp. 214.

KÁRAM, Adolfo, *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública*, México, M. A. Porrúa, 2012, pp. 220.

LAHERA, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, FCE, 2002, pp. 301.

MARIÑEZ Navarro, Freddy, *et al.*, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, México, M. A. Porrúa, 2009, pp. 570.

MARTÍN, Fernando, *et al.*, *Introducción al análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013, pp. 242.

MÉNDEZ Martínez, José Luis, *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*, México, El Colegio de México, 2016, pp. 653.

ORTEGÓN Quiñones, Edgar, *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*, Bogotá, Instituto Colombiano para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, COLCIENCIAS, 2008, pp. 334.

PALLAVICINI, Violeta, *et al.*, *Manual de formulación de políticas públicas*, San José, Costa Rica, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2013, pp. 94.

PARSONS, Wayne, *Políticas pública: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO, 2007, pp. 632.

PEÑA Razo, Francisco Javier, *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública en México*, México, M. A. Porrúa, 2011, pp. 260.

PEÑALOZA, Pedro José y Garza Salinas, Mario A., *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Investigaciones Jurídicas UNAM, 2016, pp. 291.

PÉREZ Sánchez, Margarita. *El estudio de las políticas públicas, en: Análisis de políticas públicas*, Granada, España, Universidad de Granada, 2006.

PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 2003, pp. 525.

PIÑEYRO, José Luis, *La Seguridad Nacional en México: debate actual*, México, Universidad Metropolitana Azcapotzalco, 2004, pp. 516.

REQUENA, Carlos, *Gobernanza: reto en la relación Estado-sociedad*, México, LID, 2014, pp. 122.

SOLANO González, Jesús, *La Guardia Nacional*, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, 2012.

TORRES-MELO, Jaime, Santander, Jairo, *Introducción a las políticas públicas*, Bogotá, IEMP, 2013, pp. 173.

VALLÉS, Josep, *Ciencia Política: Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2007, pp. 455.

VEGA Zayas, Jesica María, *La seguridad pública en la era moderna y contemporánea*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2010, pp. 124.

Hemerografía

FUENMAYOR, Jennifer, “Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas económicas”, recuperado de <http://dx.doi.org/10.17981/econcu.38.2.2017.04>.

SOBERANES Fernández, José Luis, “La Nueva Guardia Nacional”, Serie: Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, núm. 04, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2019, pp. 31.

OROZCO, Pascual, “El Estado Mexicano. Su estructura actual”, Revista Mexicana de Derecho, núm. 4, México, Colegio de Notarios del Distrito Federal, 2004, pp. 48. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Seguridad Ciudadana”, recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBrief CitizenSecurity.html>.

Aristegui Noticias, “Terminó despliegue de la Guardia Nacional en frontera sur”, recuperado de <https://aristeguinioticias.com/2106/mexico/termino-despliegue-de-la-guardia-nacional-en-frontera-sur-ebrard/>.

Carbonell, Miguel, “Los derechos fundamentales en México”, recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1408/7.pdf>.

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, “estudio: las ciudades más violentas del mundo 2018”, recuperado de <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/seguridad/1567-estudio-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2018>.

Centro de Altos Estudios Nacionales, “Conceptos de seguridad y defensa de los países iberoamericanos”, Montevideo, República Oriental del Uruguay, recuperado de <http://www.asociacioncolegiosdefensaiberoamericanos.org/acdibero/Libros>

ReunionesDirectores/LIBRO+XIV+CONFERENCIA++CONCEPTOS+DE+SEGURIDAD+Y+DEFENSA+DE+LOS+PAISES+IBEROAMERICANOS.pdf.

Coss, Roger, Ross, Jennie-Keith, “Agenda Building as a Comparative Political Process”, recuperado de <http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/cobbrossross.pdf>.

González, Carlos, Gómez, Carlos, “El proceso de toma de decisiones”, Políticas Públicas y Estudios Urbanos, recuperado de https://www.researchgate.net/publication/318074097_El_proceso_de_toma_de_decisiones_en_politicas_publicas.

González, Georgina, “Estudio y análisis de políticas públicas”, recuperado de <https://www.gestiopolis.com/estudio-y-analisis-de-politicas-publicas/>.

González, Marcela, “Guardia Nacional, entre lo civil y lo militar”, Hechos y Derechos, núm. 50, 2019, recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13431/14861>.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-sistema-nacional-de-seguridad-publica>.

Muller, Pierre, “La producción de las políticas públicas”, recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/26434/1/24024-84047-1-PB.pdf>.

Reyes Vera, Ramón, “Los Derechos Humanos y la Seguridad Jurídica”, recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/viewFile/23177/20706>.

Secretaría de Transparencia Colombia, “¿Qué es un elefante blanco?”, Recuperado de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/elefantes-blancos/Paginas/que-es-elefante-blanco.aspx>.

Valdivielso del Real, Rocio, “Diccionario crítico de ciencias sociales”, recuperado de http://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas.htm.

Vargas Velásquez, Alejo, “Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político”, recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263689.pdf>.

Orozco, Gabriel, “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/39008156.pdf>.

Valencia, Germán y Álvarez, Yohan, “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”, recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263710.pdf>.

Definición de Seguridad, recuperado de <https://definicion.de/inseguridad/>.

Delitos e infracciones administrativas, recuperado de http://www.oas.org/udse/cd_educacion/cd/Materiales_conevyt/VPLD/delitos.PDF.

Universidad de Ciencias de la Seguridad, recuperado de <https://ucs.edu.mx/concluyen-militares-capacitacion-para-adiestrar-a-la-guardia-nacional/>.

Las críticas de Muñoz Ledo a criminalización de migrantes, recuperado de <https://plumasatomicas.com/noticias/mexico/munoz-ledo-guardia-nacional-criminaliza-migrantes>.

Defensa.com, “La Guardia Nacional de México ya cuenta con presupuesto para operar”, recuperado de <https://www.defensa.com/mexico/guardia-nacional-mexico-ya-cuenta-presupuesto-para-operar>.

Grupo de estudios en Seguridad Internacional, recuperado de <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/apuntes-para-una-conceptualizaci%C3%B3n-de-defensa-nacional-y-pol%C3%ADtica-de-defensa>.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf.

Ley de la Guardia Nacional, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf.

Ley Nacional de Registro de Detenciones, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNRD_270519.pdf.

Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

Reglamento de la Guardia Nacional, recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564530&fecha=29/06/2019.

Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf.

Reglamento Provisional de la Milicia Cívica, recuperado de http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1822_123/Decreto_Reglamento_de_la_milicia_civica.shtml.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.