

EJE 1

Estado de derecho y seguridad

1 Estrategia Nacional de Seguridad

La función de proveer seguridad a la población es esencial al Estado. En una democracia, dicha función está sujeta al principio de la legalidad y es, en ese sentido, inherente al Estado democrático de derecho. La seguridad se entiende como condición indispensable para el desarrollo humano, el crecimiento económico y, por tanto, para asegurar la calidad de vida de la sociedad.

A lo largo de los últimos seis años, esta administración ha implementado una política que parte de esta visión integral acerca de los objetivos últimos que la seguridad ha de perseguir. Por ello, la Estrategia Nacional de Seguridad se articuló alrededor de tres grandes ejes:

1. La contención y el debilitamiento de las organizaciones criminales;
2. El fortalecimiento y la depuración de las instituciones de seguridad e impartición de justicia, y
3. La reconstrucción del tejido social y la prevención del delito.

Mediante dicha estrategia se busca recuperar la seguridad para las familias mexicanas, refrendar a México como un país de leyes e instituciones y garantizar una convivencia ordenada y tranquila. Es decir, la política de seguridad se concibe como un medio para alcanzar metas que van mucho más allá del mero ejercicio de la fuerza pública ante la vulneración de la ley.

Este capítulo desarrolla la política de seguridad de esta administración, tal como se implementó a partir de la Estrategia Nacional y los tres ejes que la integran. La primera parte da cuenta de la situación general que imperaba en materia de seguridad al iniciar esta administración y del diagnóstico a partir del cual se formuló la estrategia. En una segunda parte se describen las políticas que conforman cada uno de los tres ejes, tanto desde sus objetivos y diseño, como desde su ejecución y resultados. En la tercera parte se delinear los retos que quedan por enfrentar en el futuro.

PANORAMA EN 2006

El escenario de inseguridad que hoy se percibe en algunas regiones y ciudades del país tiene su origen en una multiplicidad de procesos y factores cuya naturaleza se fue agravando a lo largo de décadas. Por una parte, están aquellos relacionados con los cambios de fondo que experimentó el fenómeno delictivo. Por otra, están los relativos a la fortaleza y capacidad de las instituciones de seguridad y procuración de justicia. Un tercer grupo se refiere a los factores y procesos en el ámbito social en México.

El fenómeno delictivo

Es innegable que el fenómeno delictivo en México ha experimentado cambios sustanciales en las últimas décadas. Quizá el cambio más visible sea el hecho de que la violencia asociada al crimen organizado, cuya principal fuente de ingresos es el tráfico de drogas, comenzó a afectar de manera significativa a la población. Lo anterior se puede explicar por varios factores y procesos.

El primer factor, y quizá el que tiene mayor peso, es que México está situado geográficamente junto al país cuya población tiene el mayor índice de consumo de drogas en el mundo: Estados Unidos. Se calcula que, en 2008, 35 millones de personas consumieron drogas ilegales en ese país, y que más de 117 millones las habían consumido alguna vez. El volumen de drogas que se consume en Estados Unidos, aunado al mayor valor comercial que tienen estas sustancias una vez en ese país, hace que las organizaciones dedicadas al narcotráfico busquen controlar los puntos de trasiego transfronterizos, y que adquieran poder económico al comerciar esas sustancias a través de la frontera.

El tráfico de drogas ilegales a través de la frontera entre México y Estados Unidos adquirió mayor relevancia a partir del cierre de la llamada ruta del Caribe. Esa era la vía principal por la que los cárteles trasladaban la cocaína sudamericana a Estados Unidos, hasta que, a finales de la década de 1980, se fortaleció sustantivamente la política de control de tráfico en la península de Florida y otras rutas adquirieron relevancia para los traficantes. El territorio mexicano se volvió entonces central en el corredor de tráfico de cocaína entre Sudamérica y Estados Unidos.

Como consecuencia, las organizaciones criminales dedicadas al trasiego de drogas buscaron controlar rutas de tráfico, vías de comunicación terrestre y puntos de cruce fronterizos. La actividad de estas organizaciones se centraba en el tráfico, y se hacía de forma tal que tenía relativamente pocas repercusiones de violencia para la sociedad.

Sin embargo, hacia mediados de la década de 1990, y de manera simultánea al descenso del precio de la cocaína en Estados Unidos, las organizaciones criminales buscaron expandir el mercado interno de drogas en México. Esto cambió sustancialmente el fenómeno delictivo, que pasó de estar casi exclusivamente enfocado al tráfico hacia Estados Unidos, a uno orientado también al narcomenudeo en México. Este proceso se fue agravando a la par que las organizaciones buscaron hacerse del

control de ciudades, estados y regiones —objetivo necesario para la distribución local de drogas— y no sólo de rutas de tráfico. De manera paralela, el crimen se fue diversificando hacia actividades de alto impacto social, como el secuestro, el cobro del llamado “derecho de piso”, el robo, la extorsión o la trata de personas. Hacia la década de 2000, las actividades del crimen organizado afectaban seria y profundamente a los mexicanos.

A esto se sumó que en 2004 el Congreso estadounidense puso fin a la prohibición que existía para la venta al público de rifles de asalto y otras armas de alto poder. El flujo de estas armas hacia México se incrementó de manera importante, a la par que ocurrió con los niveles de violencia, la intensidad y la brutalidad de las luchas entre organizaciones delictivas por el control de territorios en el país.

Éste fue el contexto en el que el Gobierno Federal se dio a la tarea de implementar el primer eje de la Estrategia Nacional de Seguridad, articulando una política de contención y debilitamiento de las organizaciones criminales. La naturaleza urgente e inaplazable de esta labor llevó al Estado mexicano a dedicar todos los recursos a su alcance para restablecer la paz y la legalidad en todo el territorio nacional.

Debilidad y falta de capacidad de las instituciones

A lo largo de este proceso de décadas por el que las organizaciones criminales fueron fortaleciéndose, las instituciones de seguridad y procuración de justicia se fueron debilitando y se vieron con frecuencia inmersas en redes de complicidad y corrupción. En algunas regiones esto incidió gravemente en los niveles de impunidad con que actuaban los delincuentes, que en muchos casos no sólo no encontraron resistencia, sino que contaron con la colaboración de la autoridad.

La debilidad institucional se veía alimentada por la falta de profesionalización, la poca o nula inversión en infraestructura y equipamiento y la falta de coordinación entre corporaciones. Esto era cierto tanto en el caso de cuerpos policiales como en el de ministerios públicos. La capacidad de las instituciones había sufrido un proceso de deterioro a lo largo de años. La impunidad con que actuaban los grupos criminales, ya fuera por incapacidad o complicidad de las instituciones de seguridad y de procuración de justicia, tuvo severas consecuencias para los ciudadanos. No sólo se vieron afectadas por el crimen, sino también por la falta de confianza en las instituciones y la desesperanza respecto a la capacidad de la autoridad para hacer frente a delitos tanto del fuero federal como del fuero común.

En este último grupo, están el robo, el homicidio, el secuestro, la extorsión y otros ilícitos con gran capacidad para perturbar a la sociedad.

En este contexto, al inicio de esta administración había autoridades locales cuyas capacidades para hacer frente al crimen organizado estaban ya rebasadas, y comunidades que vivían acorraladas ante tal situación. Esto fue determinante para que el Gobierno Federal se dispusiera a acudir en apoyo a las autoridades locales para atender una situación cuyo efecto sobre la vida y la actividad económica era sumamente perjudicial para la sociedad. A la vez, se dio a la tarea de transformar las instituciones de seguridad y justicia en el ámbito federal, tanto para fortalecerlas ante la amenaza del poder corruptor del crimen organizado, como para hacerlas más eficaces en el desempeño de sus funciones.

De esta manera, el segundo eje de la Estrategia Nacional de Seguridad se puso en marcha con el objeto de reconstruir y fortalecer las instituciones de seguridad y justicia, tanto desde el aspecto organizacional y estructural, como a partir de importantes reformas al marco normativo. Como se verá, el segundo capítulo está dedicado íntegramente al fortalecimiento del sistema de justicia en nuestro país.

Cambios en la sociedad

Conforme el fenómeno delictivo se fue transformando, las organizaciones criminales buscaron fomentar un mercado interno de drogas en México. El consumo de éstas se duplicó entre 2002 y 2008, según cifras de la Encuesta Nacional de Adicciones. Aunque según los resultados que corresponden a la encuesta de 2011, el crecimiento del consumo se estabilizó en los últimos años, es importante señalar que la prevalencia en el consumo

de cocaína es similar a la media mundial y que, aunque el consumo de marihuana se mantiene por debajo de esta línea, aumentó significativamente en hombres de entre 18 y 34 años de edad durante el periodo de 2008 a 2011.

Al irse ampliando las actividades de narcomenudeo, las organizaciones criminales empezaron a requerir estructuras cada vez más extensas, y personas que desempeñaran funciones cada vez más especializadas, tales como vigilar, hacer uso de la violencia y realizar acciones criminales subsidiarias como el robo de vehículos o el secuestro. Entre las condiciones que contribuyen a explicar por qué las organizaciones criminales encontraron terreno fértil para reclutar individuos a sus filas están el acelerado crecimiento demográfico en las ciudades, cambios en la dinámica laboral y económica y modificaciones en las escalas de valores, entre otros.

El acelerado crecimiento demográfico en las ciudades y la urbanización del país generaron una fuerte presión en la demanda de servicios públicos, que se manifestaron en cambios sociales importantes. Si se considera que a mediados del siglo xx alrededor de 26 millones de personas en México vivían en ciudades, y que para 2010 la cifra de población urbana creció en 77.5 millones, se puede entender la dificultad que tuvieron los municipios para proveer la infraestructura, el equipamiento y los servicios necesarios — entre ellos la seguridad— a los ciudadanos. En muchos sentidos, la autoridad vio rebasada su capacidad para manejar de manera adecuada el crecimiento de las ciudades, que tendieron a extenderse desproporcionadamente y sin planeación.

A esto se sumaron modificaciones en la dinámica económica, tales como la expansión acelerada de la industria maquiladora o la turística en algunas ciudades, la alta demanda de mano de obra de bajo costo y la migración por motivos fundamentalmente económicos. A la par de cambios en las escalas de valores y alteraciones en la dinámica familiar, así como de un incremento en el consumo de alcohol y el menor acceso a oportunidades educativas y laborales, la vulnerabilidad social en algunas zonas tuvo un marcado aumento. Esto afectó en particular a jóvenes y niños ahí donde existían factores de riesgo.

Aunque la relación entre estos cambios y los índices de inseguridad y violencia es compleja, es posible observar que el deterioro de las relaciones sociales se manifiesta en el incremento de la inseguridad en las comunidades. El proceso mediante el cual se va desdeñando la cultura de la legalidad no es menos complejo, pero sus efectos en la calidad de vida de las personas son muy visibles.

Este fue el punto de partida para implementar el tercer eje de la Estrategia Nacional de Seguridad. En él se entiende a la incidencia delictiva no sólo como el quebrantamiento de la ley, sino también como manifestación de procesos sociales, culturales y económicos complejos. La política de prevención y reconstrucción del tejido social se articuló a partir del diagnóstico a nivel de sociedad aquí descrito, y se enfocó en fortalecer el entorno social y los vínculos comunitarios.

AVANCES Y TRANSFORMACIONES ENTRE 2006 Y 2012

Eje 1. Contención y debilitamiento de las organizaciones criminales

Enfrentar un fenómeno criminal como el que amenaza a nuestro país es una tarea compleja que requiere persistencia y determinación. Implica una labor de coordinación y cooperación estrecha entre los tres órdenes de gobierno, y demanda atender situaciones de manera urgente con los recursos limitados con que cuenta el Estado. En muchas regiones del país era imperativo contener la expansión de la actividad criminal, no sólo por la solicitud expresa de gobiernos locales y de la población en general, sino también en virtud de la obligación constitucional del Estado de proveer seguridad a la población a lo largo y ancho del territorio nacional.

Fue de esta manera que se optó por la puesta en marcha de operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales, siempre de manera subsidiaria, temporal y con miras a restituir la fuerza legítima de las instituciones estatales y municipales. La participación de las fuerzas federales, tanto de la Policía Federal como del Ejército Nacional y la Marina Armada, tuvo siempre el objetivo de atender situaciones de naturaleza grave y urgente, para lograr el restablecimiento de la seguridad pública y, en ese sentido, velar por la seguridad interior del país, como lo establece la Constitución.

El despliegue de fuerzas federales mediante los operativos conjuntos en Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz se realizó siempre a solicitud expresa de las autoridades de las entidades federativas. Los operativos estuvieron enfocados, por una parte, en brindar condiciones mínimas de seguridad pública y apoyar a autoridades locales ante ilícitos del fuero común. Fue así, por ejemplo, que las fuerzas federales participaron en la liberación de cerca de ocho mil víctimas de privación ilegal de la libertad y en la captura de más de 8 600 presuntos secuestradores.

Por otra parte, los operativos se implementaron para actuar ante ilícitos del fuero federal. El objetivo de esto último fue mermar la capacidad de las organizaciones criminales para transportar y traficar drogas, contar con armamento y corromper a las autoridades. Con esto, la acción de las fuerzas del Estado se orientó a debilitar a las organizaciones delictivas en los aspectos que les dan mayores ganancias y más fuerza. Para complementar estas acciones se dieron avances muy relevantes en materia de combate al lavado de dinero, como se detallará en un capítulo subsecuente.

El trabajo de las instituciones federales de seguridad hizo posible efectuar aseguramientos sin precedentes de drogas, precursores químicos para su fabricación, vehículos, armamento y dinero en efectivo. En la Ciudad de México, se logró así el mayor aseguramiento de dinero en efectivo en el mundo, por más de 205 millones de dólares; en el puerto de Manzanillo, el aseguramiento de más de 23 toneladas de cocaína, y en Reynosa, el mayor aseguramiento de armamento en la historia: en él se confiscaron 314

armas largas, 113 cortas, un lanzacohetes y 287 granadas.

Igualmente, y gracias al despliegue permanente de las fuerzas federales, se pudieron realizar operaciones de erradicación y aseguramiento de drogas ilegales equivalentes a cerca de 346 millones de dosis de cocaína; alrededor de 63 mil millones de dosis de marihuana y casi 1 700 millones de dosis de heroína, en los seis años de esta administración.

Mediante las acciones operativas y de inteligencia del Ejército, la Marina y la Policía Federal, se buscó también debilitar la estructura de todas las organizaciones criminales sin distinción. De la lista de los 37 presuntos criminales con mayor actividad en el país, publicada en 2009 por la Procuraduría General de la República (pgr), a octubre de 2012 se había detenido o abatido en enfrentamientos a 25 de ellos. Considerando no únicamente las cúpulas de las organizaciones delictivas, en esta administración se detuvo a más de 240 operadores regionales.

La desarticulación y el debilitamiento de las organizaciones criminales también se vio fortalecida gracias a la cooperación internacional, tanto por lo que hace a colaboración con las instituciones de seguridad que actúan contra el crimen organizado transnacional en distintos países, como en lo que se refiere a procesar detenidos que enfrentan cargos fuera de México. Durante esta administración, se extraditaron más de 540 presuntos criminales a Estados Unidos y otros países.

La política de contención y debilitamiento de las organizaciones criminales tuvo entonces dos importantes vertientes. La primera buscó acabar con la impunidad con que dichas organizaciones quebrantaban las leyes federales y así debilitarlas en sus capacidades de fuego, operativas y de adquirir ganancias. Esto se logró mediante el aseguramiento de recursos, armas y drogas, y mediante la detención y puesta a disposición de las autoridades judiciales de quienes presuntamente violan las leyes federales. La segunda vertiente partió del despliegue de fuerzas federales en apoyo a las labores que son competencia de las autoridades locales. Con esto, se buscó restaurar las condiciones mínimas de seguridad y estabilidad que permitieran a las instituciones municipales y estatales fortalecerse y reorganizar sus capacidades para cumplir su obligación de proveer seguridad pública. En algunos casos, como ocurrió en Chihuahua, Tamaulipas y Veracruz, las instituciones federales tuvieron que asumir dichas tareas para proteger a los ciudadanos ante fuertes indicios de colusión entre corporaciones policiales locales y organizaciones delictivas. En suma, el primer eje de la Estrategia Nacional de Seguridad se orientó a poner un alto a la impunidad y recuperar la seguridad para los ciudadanos, a la vez que procuró dar el espacio necesario para que las corporaciones policiales y ministeriales locales pudieran volver a asumir sus responsabilidades en la materia.

Eje 2. Fortalecimiento, depuración y reconstrucción de las instituciones de seguridad y justicia

Como se describió en la primera parte de este capítulo, el diagnóstico en materia de seguridad al iniciar esta administración indicaba una necesidad apremiante de fortalecer las instituciones responsables en esta materia, tanto a nivel federal como local, y tanto en lo que se refiere a corporaciones policiales como a las de procuración de justicia. Igualmente, era necesario remediar la falta de coordinación y la fragmentación entre instituciones de los tres órdenes de gobierno. La política de este eje implicó, por una parte, hacer modificaciones a nivel organizacional y poner en práctica procesos para mejorar la operación de las instituciones. Por otra parte, conllevó impulsar cambios en el aspecto normativo.

Policía Federal

En lo que se refiere a fortalecimiento de las instituciones federales, la Policía Federal experimentó una profunda transformación que se orientó fundamentalmente a escalar sus capacidades técnicas y operativas, y a profesionalizar a sus elementos. Uno de los cambios más relevantes fue la creación de la División Científica de la corporación. Esto implicó la creación de laboratorios forenses basados en las tecnologías más avanzadas en cuanto a investigación de delitos cibernéticos, criminalística, análisis genético, de huellas digitales, de voz y balística.

Así como se fortalecieron las capacidades en materia de ciencias forenses, también se hizo un esfuerzo en lo que se refiere a recopilación y sistematización de información aplicada a la seguridad pública. La puesta en marcha de Plataforma México significó la creación de un Sistema Único de Información Criminal (suic) compartido por autoridades de los tres órdenes de gobierno. Esto ha permitido el uso de productos de inteligencia de última generación, y ha vuelto más eficientes las labores de prevención del delito y de reacción ante amenazas a la seguridad.

De forma paralela, se buscó fortalecer los recursos humanos de la Policía Federal. Si en 2006 contaba con aproximadamente seis mil elementos, para 2012 este número se había incrementado a más de 36 mil. Entre ellos, se incorporó a más de siete mil jóvenes egresados de universidades a tareas de investigación, análisis y generación de inteligencia operativa. Otra de las acciones que se realizaron en materia de recursos humanos fue la aplicación de más de 42 mil evaluaciones de control de confianza, entre 2006 y 2012, para la permanencia de los elementos en la corporación.

Estas acciones estuvieron encaminadas a aplicar un nuevo modelo de policía en el que el personal, las instalaciones y el equipamiento cumplieran con altos estándares de calidad. El objetivo último fue contar con una Policía Federal capacitada y equipada para ejercer sus funciones, y cuyas competencias se apoyaran en la inteligencia, el análisis y las capacidades preventivas. A la vez, se buscó que las características organizacionales de la institución la hicieran menos propensa y vulnerable a la corrupción.

Procuraduría General de la República

Una de las instituciones que durante décadas sufrió más desgaste y desatención fue la

Procuraduría General de la República (pgr). Esta institución, la fiscalía del Estado mexicano, es responsable de investigar y perseguir los delitos del orden federal. Su labor es fundamental para que las autoridades del Poder Judicial puedan impartir justicia. Por ello, su reorganización y fortalecimiento eran esenciales como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad.

Uno de los pasos más importantes que se dio fue reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría, cuyo reglamento estableció la desaparición de la Agencia Federal de Investigación y apuntaló a la Policía Federal Ministerial para constituirse como una corporación profesional y eficaz en su labor de coadyuvar a la función del Ministerio Público Federal. A partir de la reforma se sistematizaron los procesos de evaluación y control de confianza a todos los funcionarios de la institución. El esfuerzo de depuración resultó igualmente significativo, prueba de ello fue la implementación de la Operación Limpieza, mediante la cual se desmantelaron redes de funcionarios presuntamente coludidos con el crimen organizado.

En lo que se refiere a innovación tecnológica y equipamiento, se crearon el Centro de Comunicaciones de la Policía Federal Ministerial y el Laboratorio Central de Servicios Periciales. Ambas herramientas son fundamentales en el análisis y sistematización de información para generar inteligencia y apoyar la investigación criminal según los más altos estándares internacionales.

Uno de los mayores retos que enfrentó la pgr durante esta administración fue el de iniciar la adecuación al nuevo Sistema de Justicia Penal, de corte acusatorio (cuyas características y avances en la implementación se expondrán en el siguiente capítulo). Para ello se puso en marcha la estrategia integral de capacitación Proyecto Diamante, dirigida a agentes del Ministerio Público y personal de la pgr. Asimismo, se creó la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio. Ésta se designó como la instancia responsable de instrumentar la implementación del nuevo sistema, así como de dar seguimiento y conducir la evaluación de la reforma en la pgr.

La implementación del sistema penal acusatorio implicará continuar con las transformaciones en la estructura y la organización de la labor de la pgr. Los cambios aquí descritos están orientados a lograr una procuración de justicia eficaz y apegada a la legalidad. Como se mencionó anteriormente, el segundo capítulo de esta obra dará cuenta, a detalle, de los cambios que conlleva la reforma al Sistema de Justicia Penal.

Fuerzas Armadas

La participación del Ejército Nacional Mexicano y la Marina Armada de México ha sido crucial en la Estrategia Nacional de Seguridad. Por ello, durante esta administración se fortalecieron tanto las capacidades de inteligencia y despliegue territorial de ambas instituciones como las condiciones de vida de su personal.

El esfuerzo de actualización ha sido constante en el Ejército y la Marina. Dicho esfuerzo cubre un gran espectro de disciplinas y habilidades que van desde el

adiestramiento táctico y logístico hasta las ciencias médicas, pasando por el fortalecimiento de habilidades de liderazgo y administrativas. La capacitación en materia de derechos humanos durante esta administración fue una de las áreas que recibió mayor atención. Entre diciembre de 2006 y agosto de 2012 se consiguió que 99% de los efectivos del Ejército Nacional Mexicano y Fuerza Aérea y 95% de los de la Marina Armada de México se capacitaran en esta materia, con miras a desempeñar funciones de apoyo a la seguridad interna con apego a los derechos humanos.

En lo que se refiere al mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de las Fuerzas Armadas, durante esta administración sus ingresos y prestaciones se incrementaron de manera sustancial. En seis años, el personal de menores ingresos del Ejército se benefició con un incremento salarial de 117%, y el de la Marina con 122%. También se mejoraron prestaciones como el otorgamiento de créditos hipotecarios y se estableció un sistema de becas completas para que los hijos del personal puedan estudiar la preparatoria o la universidad en la institución educativa de su elección, ya sea pública o privada. De esta manera, se logró reducir en 50% la deserción de elementos respecto de la administración anterior.

Corresponsabilidad entre órdenes de gobierno

A partir de un esfuerzo de participación ciudadana y del compromiso del Gobierno Federal y los gobiernos locales, en agosto de 2008 se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. En él se estableció una serie de objetivos y plazos encaminados a fortalecer las capacidades del Estado mexicano —en todos sus órdenes y poderes— para hacer frente a la criminalidad, renovar el sistema de justicia e impulsar la legalidad. El objetivo último del acuerdo fue sentar las bases para una auténtica política de Estado en materia de seguridad que involucrara tanto a ciudadanos como a instituciones en todo el país.

Uno de los componentes más relevantes del acuerdo fue el que dispuso la creación de Centros Estatales de Evaluación y Control de Confianza, orientados a certificar la confiabilidad y competencia de los elementos de seguridad pública y procuración de justicia. A octubre de 2012 se habían creado 38 centros, 36 de ellos en las entidades federativas y dos en el ámbito federal. De ellos, 28 cuentan ya con la acreditación y seis tienen la certificación de procesos. Asimismo, el Gobierno Federal apoyó a las entidades federativas con más de 67 mil millones de pesos que se destinaron a la capacitación, evaluación y depuración de los cuerpos policiales locales.

Por lo que se refiere a las instituciones federales, éstas cumplieron con la meta de practicar evaluaciones de confianza a 100% de los elementos de la pgr y la Secretaría de Seguridad Pública Federal. No obstante, si se toma en cuenta a los policías de las corporaciones locales, el avance global es apenas cercano a 60%. Si se considera que nueve de cada diez policías en el país pertenecen a cuerpos locales, resulta evidente que es en este nivel en el que tiene que realizarse el mayor esfuerzo en cuanto a evaluación y depuración.

En estrecha relación con lo anterior, se ha impulsado un modelo de cuerpo policial estatal que permita alinear los esfuerzos del Estado mexicano en materia de seguridad pública. Lo anterior conlleva la homologación de procedimientos y estructuras institucionales, así como la implantación de un sistema de operación para prevenir y perseguir delitos a partir del uso de inteligencia policial. Uno de los principales objetivos es pasar de un modelo en el que los cuerpos policiales están enfocados casi exclusivamente a la reacción y a la atención de delitos cometidos en flagrancia, a uno que dé mayor peso a la prevención y a la generación y uso de productos de inteligencia. La profesionalización y evaluación sistemática de los elementos es también medular en este modelo.

Unidades Especializadas en Combate al Secuestro

En 2008 se lanzó la Estrategia Nacional e Integral para la Atención del Delito de Secuestro. A partir de ella, el Gobierno Federal integró en las entidades federativas, junto con las autoridades locales, las Unidades Especializadas en el Combate al Secuestro. Los elementos policiales y ministeriales adscritos a ellas reciben capacitación especializada en técnicas de manejo de crisis y negociación para intervenir en apoyo a los familiares de las víctimas. La conectividad con el Módulo de Secuestro de Plataforma México es uno de los aspectos en los que se trabaja para hacer más eficaz el combate a este delito. Paralelamente, se realizan esfuerzos para homologar procedimientos de prevención, atención y manejo de crisis. Dichas unidades son muestra de que el trabajo conjunto entre órdenes de gobierno es posible, deseable y necesario.

Reformas al marco normativo

Las reformas al marco normativo fueron indispensables en los esfuerzos para fortalecer a las instituciones de seguridad y sus capacidades de operación. Una reglamentación adecuada permite al Estado brindar a la población mejores servicios de seguridad y justicia. Entre las reformas más significativas impulsadas en esta administración destacan:

- La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, que entró en vigor el 28 de febrero de 2011 y establece los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, así como la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.
- La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República podrán monitorear actividades susceptibles de ser utilizadas para el lavado de dinero, para así detectar operaciones sospechosas que puedan ser utilizadas por el crimen organizado en México. Crea, asimismo, una nueva unidad de fiscalización en la PGR, que se coordinará con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La Ley de la Policía Federal, mediante la cual se desaparece la Policía Federal Preventiva (pfp) y se crea la Policía Federal. Ésta establece su competencia de

velar por la seguridad pública federal y combatir delitos en ese orden. Se le atribuyen capacidades de investigación y su competencia se delimita claramente por un marco legal. Se establece, además, que la Policía Federal trabajará conjuntamente con las policías de las entidades federativas.

- La Ley de Extinción de Dominio, con la que se afectan las redes financieras del crimen organizado y su capacidad de financiamiento. La ley dispone la creación de un fondo integrado con los recursos o bienes que se obtengan de delitos de secuestro, robo de vehículos y trata de personas. Mediante dicho fondo se reparará el daño a las víctimas u ofendidos.
- La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que define las bases de coordinación entre la federación y las entidades federativas y los municipios para la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública; promueve la implementación de políticas de atención a víctimas del delito, la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial, así como la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de seguridad pública.
- Directivas y Acuerdos para el Uso Legítimo de la Fuerza, que establecieron protocolos, los casos y condiciones en que la fuerza debe ser utilizada, manteniendo los principios fundamentales de legalidad, oportunidad, racionalidad y proporcionalidad; se trata de lineamientos que definen cómo y en qué circunstancias debe usarse la fuerza del Estado contra presuntos delincuentes, las medidas para preservar y custodiar evidencias del delito, y las condiciones en que deben presentarse los detenidos ante autoridades ministeriales y judiciales.
- Reformas a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, que apuntan a que el problema de las drogas sea tratado desde una perspectiva de salud pública, con lo que se despenaliza el consumo y se determina la creación de un mecanismo institucional para la atención de las adicciones.
- Reforma Constitucional al Sistema de Justicia Penal y Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, que se analizan de forma detallada en capítulos posteriores.

El fortalecimiento de las instituciones es indispensable para consolidar una política de Estado en materia de seguridad y justicia. Los cambios organizativos y normativos aquí delineados son un paso esencial para escalar las capacidades técnicas y operativas, así como para adecuar el marco regulatorio, de forma tal que la fuerza pública se ejerza de manera eficaz y con apego al principio de legalidad.

Eje 3. Reconstrucción del tejido social y prevención del delito

El tercer eje de la Estrategia Nacional de Seguridad se articuló, entre 2006 y 2012,

alrededor de tres premisas:

1. La necesidad de equilibrar el enfoque reactivo para hacer frente al fenómeno delictivo con acciones de prevención social, poniendo énfasis en las comunidades más susceptibles de ser victimizadas.
2. La convicción de que la seguridad es una condición indispensable para lograr el desarrollo humano sustentable que se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
3. La percepción de inseguridad y la incidencia delictiva que afectan la vida cotidiana de muchos mexicanos tienen también entre sus causas un largo y complejo proceso de abandono de la cultura de legalidad y patrones de convivencia ciudadana en que se ha deteriorado la calidad de la relación de los actores sociales, con la consecuente presencia de factores de riesgo, especialmente para la población infantil, juvenil y las mujeres. Cuando la cultura de la legalidad no es fomentada por los miembros de una comunidad, todos los grupos sociales son vulnerables en la medida en que se desdibujan las responsabilidades de construir un Estado de derecho.

A partir de estas premisas, se establecieron los principios que guiaron la política pública de reconstrucción del tejido social y prevención del delito:

1. Integralidad. El esfuerzo institucional se centró en la intervención del Estado mediante acciones integrales que reconocen el carácter multidimensional de la violencia y la perspectiva multidisciplinaria desde la cual se debe elaborar la política pública.
2. Focalización Territorial. Consistió en priorizar las acciones preventivas en territorios de alta vulnerabilidad social y delictiva.
3. Prioridad poblacional. Se estableció de manera prioritaria la atención a grupos en situación de riesgo de victimización, mediante políticas diseñadas e implementadas con la participación de la sociedad.
4. Evidencia. Se reúne evidencia cuantitativa y cualitativa; el éxito de la política se mide tanto a partir de la mejora en datos estadísticos de indicadores de seguridad y convivencia ciudadana como por la percepción de seguridad de las propias comunidades.

La violencia y la incidencia delictiva son fenómenos que reflejan al mismo tiempo intención y condición; deben entenderse como manifestaciones de procesos complejos que se construyen a partir de la interacción de factores sociales, culturales, económicos y territoriales. Por ello, la política de prevención debe transitar de un modelo basado en la disuasión y coerción, hacia uno en que la seguridad se construya de manera corresponsable entre el Estado y la población, por medio de la acción coordinada de distintos ejes de política pública.

En este enfoque la formación de coaliciones entre actores sociales se vuelve indispensable para elevar las condiciones objetivas de seguridad y para dar legitimidad y supervisar el desempeño de las políticas. Las propias comunidades son fundamentales en la detección de problemas y la aplicación de soluciones.

El Centro Nacional para la Prevención del Delito y la Participación Ciudadana y el nuevo marco normativo

La Política Nacional de Prevención del Delito y la Violencia, parte de un nuevo marco institucional en el que se crea el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Por primera vez se etiquetan recursos dirigidos a programas de prevención desde lo local y se sientan las bases normativas en la materia, de cara al reto que implica la entrada en vigor de la nueva Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Derivado de esta profunda transformación, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana se crea en 2010 con un conjunto de atribuciones claramente establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y el Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Entre sus facultades, el Centro debe proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública lineamientos de prevención social, promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos y una vida libre de violencia, a fin de prevenir la violencia infantil y juvenil, aquella generada por el uso de armas, drogas y alcohol, así como garantizar la atención a las víctimas. Además, el Centro tiene como facultad promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tanto en la ampliación de capacidades en los gobiernos locales, como en la generación de mecanismos de colaboración entre actores sociales y gubernamentales.

A partir de los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana, publicados el 26 de enero de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, se establecieron las prioridades de atención por tipo de violencia, grupos poblacionales, ciudades, zonas y regiones, y se definió la participación ciudadana en un conjunto de etapas sucesivas que culminan en la incorporación de la sociedad al proceso de toma de decisiones desde los gobiernos locales. Finalmente, se definieron los tipos de prevención: situacional, social, comunitaria y para el desarrollo. Además de disponer los criterios que deben guiar la elaboración de política pública de prevención en los tres órdenes de gobierno, los lineamientos proporcionaron el marco de referencia para normas posteriores, como la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Igualmente, fueron el punto de partida para establecer que tres subsidios federales para la seguridad contarán con recursos etiquetados exclusivamente para prevención: el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (fasp), el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun) y el Subsidio para la Policía Acreditada (spa). Mediante las reglas de los dos primeros se recomendó a las entidades federativas y los

municipios seguir las metodologías en materia de prevención social desarrolladas por agencias internacionales de las Naciones Unidas, como onu-Hábitat, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Cabe hacer notar que, entre 2010 y 2012, los porcentajes destinados a prevención se duplicaron, a fin de que las entidades federativas y municipios incrementaran sus recursos en materia de prevención.

En cuanto a participación ciudadana, el Gobierno Federal sostuvo un diálogo continuo con organizaciones de la sociedad civil. Uno de los resultados que se obtuvo fue el compromiso presidencial por financiar proyectos de organizaciones civiles con una trayectoria importante en cuanto al desarrollo y aplicación de programas de prevención social. En 2011 y 2012, el Centro Nacional de Prevención impulsó las respectivas convocatorias dirigidas a Organizaciones de la Sociedad Civil y Centros de Investigación, para apoyar proyectos que se venían realizando con anterioridad orientados a comunidades vulnerables y con un acompañamiento técnico especializado para mejorar los procesos de implementación.

Políticas de reconstrucción del tejido social

Durante esta administración se llevaron a cabo diversos programas de reconstrucción del tejido social. Éstos se implementaron en muchas ciudades de distintos estados, respondiendo a las características específicas de los fenómenos de inseguridad que en cada una se vivían. Estados como Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz fueron beneficiarios de estas estrategias, con diversos resultados.

Los programas más representativos fueron Limpiemos México, Todos Somos Juárez y Todos por Acapulco, cuyos aciertos y desaciertos han permitido la definición de un marco conceptual para la aplicación de estrategias integrales de prevención del delito. Dichos programas toman en cuenta, por una parte, el contexto y las circunstancias que rodean el círculo vicioso de la inseguridad, y por otra, la participación de los gobiernos locales y de las comunidades en el diseño y ejecución de las estrategias.

Limpiemos México

La estrategia Limpiemos México se creó en 2007 con los objetivos de:

1. Frenar y revertir condiciones de inseguridad en ciudades con altos índices de inseguridad y victimización.
2. Generar condiciones integrales de desarrollo y seguridad en el ámbito local, teniendo como base los programas de prevención y tratamiento de adicciones, Rescate de Espacios Públicos y Escuela Segura.
3. Proporcionar a los gobiernos locales y actores sociales el apoyo necesario para fomentar y promover la creación y ejecución de programas de prevención y desarrollo comunitario con el fin de reconstruir el tejido social.

Esta estrategia se puso en marcha en las zonas metropolitanas de Monterrey, Cuernavaca y Cancún, con un componente de seguridad pública y un componente social.

Este último constaba de cuatro programas rectores:

1. Programa Rescate de Espacios Públicos. La Secretaría de Desarrollo Social tiene a su cargo este programa cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, en particular, de la población en condición de marginación. Se centra en el rescate de espacios públicos en ciudades y zonas metropolitanas, así como en la creación de redes sociales y el fortalecimiento del capital social. También se apoya en la construcción y el equipamiento de áreas deportivas, módulos de juegos infantiles y parques, así como en la organización de talleres para prevenir adicciones, promover la equidad de género y fomentar la participación ciudadana por medio de la creación de un comité vecinal por cada espacio intervenido.
2. Programa Escuela Segura. La Secretaría de Educación Pública es la encargada de aplicarlo. Sus principales objetivos son proveer espacios seguros y fortalecer el desarrollo integral de los alumnos mediante la promoción de actitudes y valores en la cultura de la prevención y la legalidad. A partir de la incorporación de planteles de todas las entidades federativas, se distribuyó material informativo y se creó el manual de Recomendaciones Metodológicas para la Elaboración de un Diagnóstico Escolar, mediante el cual se pueden identificar problemas en los centros educativos y sus áreas circundantes.

Centros Nueva Vida.

Dependen de la Secretaría de Salud y tienen como objetivo trabajar en estrategias de prevención, detección, atención y tratamiento de adicciones. Todos los centros están integrados en una red que cuenta con un solo modelo arquitectónico y un único modelo de atención, gestión e información para la detección oportuna de factores de riesgo y consumo de sustancias adictivas, así como para el tratamiento de adicciones.

3. Comunidades Seguras. Es un programa a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública que tiene como fin fomentar en los municipios la participación ciudadana para la construcción de un ambiente seguro y libre de violencia. Para alentar la corresponsabilidad de la ciudadanía se imparten talleres y se fomenta la denuncia mediante el programa Seguridad Comunitaria. Asimismo, es el medio para instrumentar la Campaña Nacional de Prevención contra el Delito Cibernético y para la puesta en marcha del Programa de Prevención Integral del Delito para jóvenes, dirigido a reconocer situaciones de riesgo en la escuela, la familia y la comunidad. En las instituciones de seguridad pública estatales y municipales ha sido el medio para capacitar al personal en cuanto a proximidad social y perspectiva de género.

Aunque la estrategia, como plan integral de acción, no siguió implementándose, los

programas de los ejes rectores han continuado operando con buenos resultados.

Todos Somos Juárez

En 2009 Ciudad Juárez se había convertido en la referencia a nivel nacional e internacional sobre la capacidad o incapacidad que tenía el Estado mexicano para resolver los problemas de inseguridad y medir tanto el éxito como el fracaso en el combate a la delincuencia organizada. Sólo en Ciudad Juárez se concentraban cerca de 30% de los homicidios dolosos relacionados con la delincuencia organizada que se cometieron en ese año.

La confrontación entre los cárteles del Pacífico y de Juárez por el control de Ciudad Juárez —toda vez que era un punto estratégico para introducir drogas a Estados Unidos— ubicaba a Chihuahua como el estado más violento del país. En 2009 en este estado se registraron 3 376 ejecuciones, de las cuales 2 252 se dieron en Ciudad Juárez (67 por ciento).

La falta de seguridad era el problema que más aquejaba a los habitantes de Ciudad Juárez, pero existían otros problemas económicos y sociales que alimentaban la inseguridad y amenazaban la calidad de vida de las personas, tanto por la imposibilidad de las autoridades locales de proveer a una población creciente con servicios públicos básicos, como por el deterioro social que se venía gestando décadas atrás. Algunos de estos problemas son:

- Entre 1990 y 2010, la población de Ciudad Juárez había pasado de 800 mil habitantes a 1.4 millones, lo que representaba uno de los ritmos de crecimiento más altos del país.
- Ante la crisis económica mundial de 2008, se perdió 23.9% de los empleos formales, contra 4.8% en el resto del país. Para marzo de 2010 la ciudad tenía 73 mil empleos menos que en octubre de 2007.
- Hasta 2008, Ciudad Juárez había sido el principal empleador manufacturero de todo el país. La ciudad pasó de tener 230 mil trabajadores en la industria a cerca de 170 mil en 2010.
- El 33.4% de la población en el municipio de Juárez vivía en condiciones de pobreza.
- Cerca de 45% de la población no contaba con educación básica completa; la cobertura en secundaria era de 81.6%, 13.3 puntos porcentuales menor que a nivel nacional (94.9%); la deserción en primaria era más del doble que a nivel nacional (2.4 contra 1.1%) y 111 719 personas en edad escolar no asistían a la escuela (instituciones de secundaria, educación media superior y superior).
- El 30.4% de la población no era derechohabiente de los servicios de salud. Por cada 2 500 habitantes, Ciudad Juárez disponía de 0.6 consultorios de medicina general y de especialidad; mientras que la media nacional era de 1.5.
- En la zona metropolitana de Juárez sólo existían 60 estancias infantiles, cifra

menor a la de zonas metropolitanas con una población de tamaño similar, como León que contaba con 160.

- El porcentaje de la población que consumía drogas era más del doble que en el estado de Chihuahua (19 contra 8.2%) y el triple de la media nacional (19 contra 5.7 por ciento).

La situación llegó a un punto crítico el 31 de enero de 2010, cuando un comando armado irrumpió en una fiesta en la colonia Villas de Salvárcar y mató a 18 jóvenes, estudiantes y deportistas de entre 15 y 20 años, e hirió a 10 personas más. El Gobierno Federal se dio entonces a la tarea de lanzar una estrategia para romper el círculo vicioso del crimen. Era necesario reducir la violencia y la impunidad y restablecer el tejido social; había que restaurar la confianza de los ciudadanos en las autoridades, además de fortalecer a las autoridades e instituciones locales encargadas de la seguridad. La estrategia tuvo tres elementos principales:

1. El despliegue de elementos de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal, a petición de las autoridades locales, para restablecer el orden y la seguridad ante la amenaza del crimen organizado.
2. El apoyo a las autoridades estatales y municipales para la reconstrucción de sus instituciones de procuración de justicia y para el fortalecimiento y la depuración de los cuerpos de policías locales.
3. El lanzamiento, el 17 de febrero de 2010, de la estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad, como política integral dirigida a atender no sólo los efectos de la violencia sino también el entorno que la favorecía.

Todos Somos Juárez es un programa de acción integral del Gobierno Federal en el que participan el gobierno del estado de Chihuahua, el municipio de Ciudad Juárez y la sociedad juarense. El programa no tiene precedentes en el diseño y aplicación de políticas públicas. Inicialmente incluyó 160 compromisos concretos a realizarse en 2010, que atendían problemas sociales y económicos que alimentaban la inseguridad en Ciudad Juárez, y que complementaban las acciones de seguridad y justicia que se llevaban a cabo mediante el Operativo Coordinado Chihuahua.

Todos Somos Juárez se articuló alrededor de tres ejes:

Participación ciudadana. El Gobierno Federal reconoció que los juarenses son quienes mejor conocen la situación de su ciudad y quienes más pueden hacer para resolver la problemática que los aqueja. Por ello, la ciudadanía de Ciudad Juárez —incluyendo académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, trabajadores, jóvenes y muchos otros ciudadanos— desempeñaron un papel fundamental en el diseño, implementación y seguimiento de las acciones. En febrero de 2010 se organizaron mesas de trabajo con los ciudadanos y con funcionarios de los tres órdenes de gobierno para intercambiar opiniones y desarrollar propuestas concretas sobre cómo atender los

problemas de Ciudad Juárez. De ellas surgieron los primeros 160 compromisos incluidos en Todos Somos Juárez. Los ciudadanos que participaron se constituyeron en consejos ciudadanos responsables de retroalimentar y dar seguimiento continuo a la realización y cumplimiento de los compromisos.

Integralidad. Todos Somos Juárez agrupó todas las herramientas que el Estado tiene a su disposición para resolver de fondo el problema de la inseguridad. Además de acciones en torno a la seguridad pública, se incluyeron otras dirigidas concretamente a áreas como economía, empleo, salud, educación y desarrollo social. El objetivo fue romper el círculo vicioso de inseguridad al proporcionarle oportunidades sociales y económicas a la población, impulsar la reconstrucción del tejido social, y disminuir la prevalencia de conductas antisociales en la ciudad.

Coordinación. La estrategia contempló un intenso trabajo coordinado entre los gobiernos federal, estatal y municipal, junto con la ciudadanía, para asegurar que las acciones de política pública fueran integrales, efectivas y que atendieran a fondo la problemática de la ciudad.

La participación del Gobierno Federal, tal como se dio en la estrategia Todos Somos Juárez, no tuvo precedentes. Mediante ella, se realizó una inversión de recursos federales por 3 366 millones de pesos en 2010 y 1 710 millones de pesos en 2011. En total, la inversión federal durante esos años fue de 5 033 millones de pesos, 74% de la cual correspondió a salud, educación, cultura, deportes y desarrollo social.

En lo que se refiere a los compromisos asumidos, éstos se fueron enriqueciendo y modificando con el tiempo, en respuesta a la constante retroalimentación de la sociedad, a la comunicación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno y a los cambios continuos que vive Ciudad Juárez. En 2010, se acordaron 160 compromisos y en 2011, se propusieron 134 más, lo que conformó un total de 294 compromisos. Algunos de los avances se enlistan a continuación:

- Con el Programa Nacional de Garantías se generó una derrama crediticia por casi 750 millones de pesos en apoyo a más de 1 300 empresas juarenses.
- Se creó un programa permanente de fronterización de vehículos, el cual permite la plena identificación de los vehículos en circulación y otorga certeza jurídica al patrimonio de los residentes, logrando la regularización de más de 24 mil vehículos.
- La realización de la Expo Juárez Competitiva contó con el apoyo de diez millones de pesos para promocionar a Ciudad Juárez en México y el extranjero.
- Se entregaron más de 10 mil becas de capacitación a personas interesadas en mejorar sus habilidades laborales.
- Se impartieron más de 800 Talleres de Formación en Valores para la Vida y la Empleabilidad a más de 23 mil personas.
- Más de 15 mil personas sin empleo han recibido apoyo mediante mecanismos de

vinculación laboral.

- Se logró la cobertura universal voluntaria al Seguro Popular.
- La infraestructura en salud logró avances significativos:
- Se puso en marcha el Hospital Infantil de Ciudad Juárez, se concluyó el Centro Integral de Atención a la Salud Mental y se están fortaleciendo el Hospital de la Mujer y el Hospital General.
- El Programa Escuelas de Tiempo Completo amplió la jornada escolar en 70 escuelas de educación básica ubicadas en zonas de alta marginación.
- Se amplió el número de becas para estudiantes de educación media superior; se llegó a un total de 5 486 becarios, lo que significa un incremento de más de 1 000% respecto de los becarios que había al iniciar 2010.
- Se otorgaron 3 302 becas de educación superior (1 748 becas Pronabes, 882 becas de servicio social y 672 becas de vinculación) y 3 600 becas más se encuentran en proceso de asignación.
- Se construyeron dos nuevas secundarias y cinco nuevas escuelas de educación media superior, además de que se realizaron cinco ampliaciones en tres universidades.
- Se rehabilitaron o acondicionaron 20 espacios deportivos, cinco gimnasios, 15 espacios públicos y 13 centros de desarrollo comunitario, así como una unidad deportiva.
- El Programa Oportunidades, beneficia a 21 808 familias, casi el doble de las registradas a principios de 2010.
- La Red de Estancias Infantiles en Ciudad Juárez se amplió y cuenta ahora con una capacidad instalada para 3 711 niñas y niños por medio de 105 estancias que ya se encuentran operando.

El efecto combinado de todas estas acciones se ha visto reflejado en una disminución en el número de homicidios. En agosto de 2012 se reportaron 37 homicidios, una disminución de 82% en el número de homicidios desde el punto más alto (enero de 2011, cuando se dieron 269 homicidios). El secuestro y la extorsión también han mostrado una disminución importante.

Todos Somos Juárez ha permitido constatar que el problema del crimen y la violencia tiene causas muy diversas. Por ello, se requiere implementar políticas públicas integrales que atiendan no sólo los retos de seguridad, sino también los rezagos sociales y económicos que inciden en las condiciones de seguridad. La participación de los ciudadanos es fundamental para lograr el éxito de las políticas de seguridad, por ello es necesario fortalecer a las organizaciones sociales y fomentar la creación de capital social. La estrategia que se aplicó en Ciudad Juárez permite afirmar que la coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno es crucial, dadas las características del régimen federal en México. Alinear los esfuerzos de las autoridades en un contexto democrático ha sido un reto para México, pero Todos Somos Juárez ha demostrado que

ésta es la vía más eficiente para que el país progrese en su lucha por la seguridad.

Todos por Acapulco

A partir de los logros de la estrategia Todos Somos Juárez y ante la escalada de violencia que enfrentaba el puerto de Acapulco, el 30 de mayo de 2012 se lanzó la estrategia Todos por Acapulco. Ésta se implementó de manera conjunta entre el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de Guerrero, el Municipio de Acapulco y la sociedad guerrerense. El objetivo fue complementar y reforzar las acciones de seguridad del Operativo Guerrero Seguro, por medio de acciones sociales y brindando y desarrollando oportunidades económicas para la población. El fin de estas acciones es impulsar la reconstrucción del tejido social y disminuir la prevalencia de conductas antisociales en la ciudad, además de contener y debilitar la delincuencia.

Las acciones de la estrategia Todos por Acapulco se están focalizando en cuatro polígonos con alto nivel de marginación, una elevada densidad poblacional, en especial de jóvenes y con una alta incidencia delictiva. El objetivo es potenciar el efecto de las acciones que se están llevando a cabo en estos territorios en el ámbito social, el económico y el de seguridad. Asimismo, se está trabajando con la sociedad en la identificación e implementación de soluciones a los problemas que enfrentan y en el establecimiento de espacios de convivencia comunitaria que generen y fortalezcan el capital social.

A fin de contar con una estimación rigurosa de la efectividad de la estrategia Todos por Acapulco en indicadores de percepción de seguridad y confianza, así como en las características del entorno que inciden en violencia y delitos, como parte de la estrategia se incluyó la evaluación de impacto de la misma, la cual se realizó usando un diseño cuasi-experimental, para contrastar los cambios entre hogares en las áreas de implementación y hogares en áreas en que aún no se ha implementado, a partir de un conjunto de indicadores seleccionado expresamente.

De manera simultánea a la línea de base, es decir, la primera medición que se realiza con base en los indicadores considerados, se realizaron cuatro talleres de diagnóstico comunitario en los polígonos de intervención. Los principales problemas que se identificaron son:

- Servicios públicos: falta de alumbrado público, problemas de basura y drenaje (inundaciones), transporte público inseguro, entre otros.
- Salud: falta de servicio permanente (sólo se atiende por las mañanas), faltan acciones de prevención contra el dengue, embarazos no deseados, adicciones, venta de alcohol y cigarros a menores.
- Educación: abandono escolar por cuestiones económicas, baja calidad de la educación, cobro de cuotas, suspensión de clases por inseguridad, venta de drogas en las escuelas, así como inseguridad a la entrada y salida de las mismas.
- Deporte y cultura: falta de mantenimiento en espacios públicos y deportivos,

cobro de clases, acceso limitado al uso de los espacios, falta de actividades.

- Empleo: escasez de oportunidades de empleo, en especial para los jóvenes, falta de vinculación de los jóvenes con el sector productivo, empleos mal pagados.
- Seguridad: falta de confianza en el cuerpo policial, falta de presencia de la policía en las colonias, calles inseguras por no contar con alumbrado público, extorsión en comercios formales e informales.

A partir de los resultados de los talleres de diagnóstico comunitario y los resultados preliminares de la línea de base, se elaboraron los planes de acción comunitarios. Se definieron cuatro planes de acción específicos

—uno por polígono— para solucionar los problemas y tratar de alcanzar los retos de la comunidad. Estos planes tomaron en cuenta las soluciones que la misma comunidad propone, para posteriormente revisar su factibilidad dentro de los programas y acciones de las dependencias involucradas en los órdenes de gobierno. El monto presupuestado para implementar estas acciones es superior a los 680 millones de pesos y más de 95% de los recursos proviene del Gobierno Federal.

Algunas de las acciones que se realizaron como parte de los planes de acción fueron los talleres de desarrollo humano, ferias de atención integral para acercar el gobierno y sus servicios a los ciudadanos, mejoras físicas en escuelas, ampliación del programa de escuelas de tiempo completo, afiliación al seguro popular, brigadas de fumigación, esterilización de mascotas, unidades móviles de atención dental y detección de cáncer de mama, capacitación laboral y microcréditos, intervención artística en los barrios, mayor oferta de actividades deportivas y artísticas en los espacios públicos, entre otras.

Para finales de 2012, se tendrá la recolección de la encuesta de seguimiento en los hogares que se entrevistaron en la línea de base, lo que permitirá medir el impacto de la estrategia en el corto plazo. Será necesario continuar los esfuerzos y acciones sostenidas, así como mantener el seguimiento para poder evaluar la estrategia en el mediano plazo.

El eje de reconstrucción del tejido social y prevención del delito fue un componente esencial en la Estrategia Nacional de Seguridad, pues ofrece la posibilidad de dar una solución estructural a los problemas de inseguridad. Abona a la integralidad, toda vez que orienta las medidas de prevención a modificar el entorno físico de las comunidades, a promover la reapropiación de conceptos y valores cívicos y a incidir en el contexto social susceptible de propiciar violencia y conductas delictivas.

RETOS A FUTURO

Mediante la Estrategia Nacional de Seguridad se ha buscado atacar tanto los problemas que requieren atención urgente —aquellos que obstaculizan el desarrollo de la sociedad y desdibujan la vida pública en las comunidades— como aquellos que necesitan reformas y soluciones estructurales.

Implementar una política que considere, tanto las soluciones en el corto, como en el largo plazo, ha significado un reto y a la vez una oportunidad única para proveer seguridad y justicia de forma eficaz y duradera.

Si bien los esfuerzos en estas dos dimensiones han sido sustantivos durante esta administración, se reconoce que la plena restauración de las condiciones óptimas para el desarrollo económico y social en el país están aún por alcanzarse. En particular, deben profundizarse y acentuarse los esfuerzos de coordinación entre instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno. Por supuesto, una condición para lograrlo es establecer un ambiente de confianza entre instituciones. Ello será posible en la medida en que se tenga la certeza de que los estándares de evaluación y el rigor de la totalidad de los procesos (internos y hacia el exterior) se han homologado entre todas las instituciones. Igualmente, este proceso se verá favorecido en la medida en que las entidades federativas den cumplimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad de 2008.

Lograr la homologación, tratando siempre de alcanzar un alto estándar, se conseguirá según los esfuerzos de profesionalización vayan rindiendo frutos y permeen las estructuras en todos sus niveles, desde las áreas administrativas hasta las operativas, pasando por las de análisis. Al trabajar con miras a conseguir estos objetivos de mediano y largo plazo, se propiciará que todos aquellos esfuerzos orientados a disminuir los índices delictivos y de violencia sean duraderos.

El camino por recorrer es aún largo. En particular, la reconstrucción y el fortalecimiento de instituciones requieren de cambios muy profundos, ya que la implementación de dichas acciones tiene que vencer resistencias institucionales y culturales arraigadas. Este paso es imprescindible para lograr que los ciudadanos confíen en autoridades e instituciones cuya razón de ser es el bienestar de los propios ciudadanos.

La confianza en la autoridad es uno de los retos más relevantes, e implica no sólo que las instituciones de seguridad y procuración de justicia sean eficaces en el desempeño de sus obligaciones, sino que lo hagan con apego a la legalidad y respetando los derechos humanos. Recuperar la confianza de la población también requiere que la participación de la sociedad se fomente desde las instituciones. Lograr que éstas se reconozcan como estructuras concebidas por y para los mexicanos aportará mayor transparencia y mejorará los mecanismos de rendición de cuentas entre las instituciones.

Si el fortalecimiento institucional se logra mediante la inclusión de los ciudadanos, se

estará avanzando hacia el modelo de seguridad pública que empieza a predominar en algunos países del mundo. Aunque se trata de un enfoque relativamente joven, se ha visto que sus beneficios, en lo que hace a prevención, superan por mucho a los que se pudieran obtener con la implementación unidireccional de medidas coercitivas y orientadas exclusivamente a la reacción.

En el mismo sentido, los esfuerzos para atender el problema de adicción a las drogas ilegales como un asunto de salud pública, junto con un fuerte componente preventivo, tienen un impacto muy positivo. La Encuesta Nacional de Adicciones de 2011 mostró que los adolescentes, a quienes se dirigen de manera prioritaria los programas de prevención de adicciones, no incrementaron su nivel de consumo con respecto a 2008. También se observó que la población expuesta a programas de prevención (34.5 millones de personas), tuvo menor tendencia a experimentar con el consumo de drogas.

En los últimos años México ha avanzado con pasos firmes hacia la construcción de una auténtica política de Estado en materia de seguridad. Las medidas orientadas a terminar con la impunidad, reducir los índices delictivos y disminuir el nivel de violencia, tuvieron por objeto atender una situación crítica que amenazaba a la sociedad mexicana en su conjunto. La necesidad de imponer el Estado de derecho no sólo era ineludible por su dimensión moral, sino también en su calidad de responsabilidad constitucional del Ejecutivo Federal. Dar atención de manera urgente y decidida a la crisis de seguridad, tuvo como contraparte la implantación de una serie de medidas estructurales y con horizonte a mediano y largo plazo. Los avances tanto en materia normativa, como de renovación y fortalecimiento institucional, así como los esfuerzos para sentar las bases de una política de prevención del delito y reconstrucción del tejido social, constituyen los cimientos de la seguridad y la justicia perdurables que los mexicanos reclaman. La Estrategia Nacional de Seguridad ha permitido que se avance en esta dirección; dependerá de la suma del esfuerzo de todos que mediante ella se alcance el objetivo último de bienestar y desarrollo humano sustentable al que debe aspirar toda política.