

## Comentarios al Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024

El pasado 2 de julio de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024”. Antes de proceder a comentar el documento, debe subrayarse la importancia de los programas sectoriales. Mientras que el Plan Nacional de Desarrollo plantea los lineamientos estratégicos de un gobierno, los programas por sector son fundamentales para derivar, de dichos lineamientos, los objetivos que darán cumplimiento a la estrategia, las metas específicas que darán contenido a cada objetivo, los procesos y mecanismos para cumplir con dichas metas, y las métricas que se proponen a fin de evaluar el avance de la estrategia, de los objetivos y de las metas. Esto es, mientras que el Plan Nacional de Desarrollo proporciona una visión de país, cada programa sectorial debe ofrecer la “hoja de ruta” para convertir esta visión en realidades.

El “Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana” está dividido en los siguientes apartados: i) análisis del estado actual; ii) objetivos prioritarios; iii) estrategias prioritarias y acciones puntuales; iv) metas para el bienestar y parámetros; y v) epílogo: visión hacia el futuro.

### i) “Análisis del estado actual”

Este apartado no es un verdadero diagnóstico, sino un texto con frases retóricas y lugares comunes. Por ejemplo:

*De acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la violencia que se ha presentado en el país en los últimos años, se encuentra localizada en diversas zonas, donde existen múltiples factores de riesgo que se encuentran asociados al origen de la misma, por lo que el diseño de estrategias de seguridad pública debe ser acorde con las condiciones de cada región, lo que permitirá focalizar acciones de prevención y combate a los delitos de manera conjunta con la sociedad para recuperar la paz y la tranquilidad en el territorio nacional.*

También hay menciones incorrectas; por ejemplo:

*Hacer frente a estos desafíos se relaciona estrechamente con la creación de la Guardia Nacional como respuesta ante la necesidad de contar con una corporación de policía capaz de afrontar los desafíos de la inseguridad y la violencia prevalentes, con la participación corresponsable de entidades federativas y municipios.*

Como se sabe, la Guardia Nacional no es una corporación de policía. Son las propias Fuerzas Armadas con una distinta denominación.



También se afirma que se fortalecerán a las policías estatales y municipales; sin embargo, durante el 2020, las policías no fueron una prioridad en el Presupuesto de Egresos de la Federación:

- El Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública<sup>1</sup>, tuvo un aumento de recursos de 0.4% en términos reales (pasa de \$7,210 MDP en 2019 a \$7,444 MDP en 2020).
- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal<sup>2</sup>, pasa de \$84,264 MDP en el 2019 a \$86,971 MDP en el 2020; es decir, aumenta un 0.4% en términos reales.
- El Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública<sup>3</sup> disminuye de \$4,009 MDP a \$4,000 MDP entre 2019 y 2020 (en términos reales, una disminución de 3%).

Se presentan párrafos que no aportan a ninguna definición y a ningún diagnóstico; por ejemplo:

*Con ello, se busca revertir la problemática pública que surge del diseño e implementación de políticas públicas de prevención de la violencia y el delito de manera reactiva y descoordinada entre las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y de éstos con otros actores del sector privado, sociedad civil tanto en el ámbito nacional como internacional, débil en la atención al ciclo de vida de las personas y los rasgos culturales de las comunidades.*

Respecto del sistema penitenciario, se señala lo siguiente:

*Por lo que hace a los Centros Penitenciarios Federales, la problemática que señala el Diagnóstico de la CNDH, es la carencia de actividades de reinserción social, falta de personal médico, deficiencias en la atención a la salud, insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria y deficiencias respecto de la vinculación de las personas privadas de la libertad con la familia.*

---

<sup>1</sup> Este fondo es la transferencia federal más importante en materia de seguridad pública para las entidades federativas y se encuentra destinado a cumplir las estrategias nacionales en materia de seguridad pública.

<sup>2</sup> Este fondo representa los únicos recursos federales del ramo 33 que son ejercidos directamente por los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

<sup>3</sup> Este es un subsidio que se utiliza para la evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales y su capacitación. También destina recursos para la homologación policial y la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito; la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia; y, en general, para apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública.



Llama la atención que el Diagnóstico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) no se complemente con la información disponible del gobierno federal.

Se pretende “la mejora de las capacidades tecnológicas de información y comunicaciones”, sin plantear objetivos específicos; por ejemplo:

*En ese sentido, el objetivo tiene un enfoque transversal ya que la mejora de las capacidades tecnológicas de información y comunicaciones, contribuye en la consecución de los objetivos planteados en el Programa Sectorial así como en el Plan Nacional de Desarrollo y la propia Estrategia Nacional de Seguridad Pública.*

En lo que es un problema a lo largo de todo el documento, el anterior “objetivo” se encuentra fuera del capítulo respectivo, precisamente, el de “objetivos prioritarios”.

## ii) “Objetivos prioritarios”

En este apartado se establecen cinco objetivos prioritarios:

*1) Mejorar las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional para construir la paz. 2) Contribuir al fortalecimiento del diseño e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia y el delito en el territorio nacional. 3) Impulsar la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios con enfoque de respeto a los derechos humanos, inclusión y perspectiva de género, diferenciada e intercultural. 4) Fortalecer las capacidades tecnológicas que permitan a las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno el intercambio seguro de la información en la generación de inteligencia, prevención y persecución del delito. 5) Fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente.*

El desarrollo de este capítulo tampoco es técnico, y en cambio, insiste en un lenguaje propio de retórica política.

### **Objetivo 1: “Mejorar las condiciones de seguridad en las regiones del territorio nacional para construir la paz.”**

El siguiente es un ejemplo de la enumeración inconexa de conceptos y de la ambigüedad que prevalece a lo largo de todo el documento:

*Sin la confianza en la capacidad de las instituciones de proveer seguridad a su población se rompe un elemento del pacto social entre gobernantes y gobernados. De acuerdo con la ENVIPE 2019, durante 2018, la cifra negra ascendió a 93.2% de los delitos cometidos en los cuales no hubo denuncia o no se inició averiguación previa o carpeta de investigación lo que dificulta identificar, ubicar y asegurar personas y organizaciones delictivas relacionadas con la comisión de algún delito.*

*[...]*

*De conformidad con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la redefinición de los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública deberán sustentar las acciones de recuperación de la paz, restablecimiento de la seguridad pública, prevención del delito, procuración e*



*impartición de justicia, fortalecimiento del Estado de Derecho y reinserción de infractores. Tales estrategias deben ser multidimensionales, transversales, incluyentes y, necesariamente radicales, en el sentido que deben ir dirigidas a la raíz de la aguda crisis que enfrenta el país en estas materias.*

Igualmente, es común presentar, como objetivos, responsabilidades ya definidas en leyes y reglamentos; por ejemplo:

*Finalmente, se trabajará en la mejor prestación de servicios de Protección Federal y en la regulación de los servicios de seguridad privada para auxiliar y contribuir en las funciones de seguridad pública.*

**Objetivo 2: “Contribuir al fortalecimiento del diseño e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia y el delito en el territorio nacional.”**

Es común, también, enumerar carencias que requieren de alguna definición o precisión, junto con otras que, por evidentes, no aportan ni al análisis ni a planteamientos de solución; por ejemplo:

*Históricamente las instituciones de seguridad pública han carecido de marcos de referencia homologados en temas de prevención para la construcción de paz.*

*Estructuralmente las instituciones de seguridad pública y de prevención de la violencia y el delito, han carecido de medios (recursos humanos, técnicos, metodológicos) suficientes para la generación, análisis, presentación y uso de la información.*

Las generalizaciones son la norma; por ejemplo:

*Coordinar acciones, y para ello se formularán propuestas de diseño e implementación de programas de capacitación en materia de prevención, se promoverán medidas de difusión, se buscará la coordinación con organismos internacionales y dependencias, y se buscará incorporar a los jóvenes pertenecientes al Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.*

**Objetivo 3: “Impulsar la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios con enfoque de respeto a los derechos humanos, inclusión y perspectiva de género, diferenciada e intercultural.”**

El plan se limita a citar, de forma incompleta, algunos datos del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018, realizado por la CNDH, y concluye, simplemente:

*Para atender todas estas problemáticas que aquejan al Sistema Penitenciario Nacional se diseña este Objetivo prioritario para contribuir a la disminución de la incidencia delictiva a partir del fortalecimiento de los programas de reinserción social. Asimismo, se busca que prevalezca el respeto a los derechos humanos de las PPL y de sus familiares, así como la atención a grupos con requerimientos específicos y asegurar que no sean discriminados.*



**Objetivo 4: “Fortalecer las capacidades tecnológicas que permitan a las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno el intercambio seguro de la información en la generación de inteligencia, prevención y persecución del delito.”**

Como es usual a lo largo del documento, se plantean supuestos cambios, que en realidad ratifican generalidades que aplican a cualquier circunstancia; por ejemplo:

*En este contexto, este objetivo prioritario cobra relevancia en el marco del cambio de paradigma en materia de seguridad pública, toda vez que a través de la actualización e implementación de infraestructura tecnológica adecuada en las instituciones de seguridad se busca mejorar sus capacidades en apoyo a las labores de seguridad, análisis y política criminal.*

**Objetivo 5: “Fortalecer la Gestión Integral de Riesgos para construir un país sostenible, seguro y resiliente”.**

También es común evadir cualquier oportunidad para la precisión, utilizando frases cuya única utilidad, al parecer, es enumerar conceptos que den cuenta de una supuesta intención renovadora e incluyente; por ejemplo:

*Alineado al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, específicamente en su principio rector inciso “D”, el objetivo prioritario derivado de la aplicación de la GIR, requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad, como una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, fomentando el empoderamiento y prestando especial atención a personas afectadas desproporcionadamente por desastres, con énfasis a grupos en situación de vulnerabilidad: niñas y niños, jóvenes y adolescentes, personas con discapacidad, mujeres, personas adultas mayores, personas indígenas, personas afromexicanas, personas en condiciones de pobreza extrema y personas de la diversidad sexual.*

### **iii) “Estrategias prioritarias y acciones puntuales”**

El apartado carece, precisamente, de estrategias y acciones puntuales, confundiendo ambos niveles de análisis. De hecho, como es común a lo largo del documento, los conceptos de “diagnóstico”, “estrategia”, “objetivo” y “acción”, se diluyen, al grado de que resultan intercambiables.

Un ejemplo de cómo los distintos niveles resultan sustituibles, es la “Estrategia prioritaria 1.3: Mejorar la atención y vinculación con la población para la preservación de la seguridad pública y recuperación de su confianza”, la cual es similar, en su nivel de abstracción, con la “acción puntual”: “1.3.5 Mejorar esquemas de participación y fortalecer alianzas con el sector público, privado y la sociedad civil en la prevención y denuncia del delito para incrementar la confianza y mejorar la percepción sobre el desempeño de las instituciones de seguridad pública”.



Un ejemplo más de ambigüedad extrema, también en el “objetivo prioritario 1”, es la “acción”, que consiste en: *“proponer instrumentos para impulsar una política criminal integral que permita a las diferentes fases del sistema de justicia y seguridad pública elevar sus capacidades institucionales”*.

Más ejemplos: las “acciones puntuales” del “objetivo prioritario 2” son *“generar y aplicar una metodología para la elaboración de diagnósticos”, “identificar necesidades en materia de prevención de la violencia y el delito a través de mesas de trabajo”, “formular propuestas para el diseño e implementación de programas de capacitación en materia de prevención”, “diseñar un modelo de prevención social en municipios”, y “diseñar un modelo de evaluación y seguimiento de estrategias y acciones de prevención”*. Desde luego, sorprende que, a casi dos años de gobierno, se mencione que se “generarán y aplicarán” metodologías para la elaboración de diagnósticos.

En cuanto a las “acciones puntuales” del “objetivo prioritario 3”, ya no llama la atención, que se señale la intención por *“consolidar los mecanismos de supervisión y verificación”* del sistema penitenciario, cuando en muchos casos, éstos son inexistentes. O que se pretenda *“difundir las acciones de reinserción social y buenas prácticas en materia de derechos humanos”*, cuando tampoco existen programas de este tipo.

De igual manera, sobresale la mención del *“modelo de desarrollo penitenciario, para su implementación en los centros penitenciarios federales”*, el cual se encontraría ¿quizá en elaboración? En todo caso, y de nueva cuenta, se ofrecen generalidades como *“promover políticas públicas que fortalezcan los sistemas penitenciarios estatales en materia de desarrollo penitenciario, seguridad y condiciones de internamiento”*.

En cuanto a la confusión de conceptos que impera a lo largo de todo el documento, las “acciones puntuales” del “objetivo prioritario 4”, son en realidad objetivos, con un menor o mayor grado de generalidad: *“actualizar la Red Nacional de Radiocomunicación mediante comunicaciones seguras y cifradas”; “implementar infraestructura y protocolos de seguridad informática para la prevención de ciberataques”; “implementar e interconectar sistemas de video vigilancia y geolocalización en las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno y sector privado”; y “homologar e incrementar la cantidad de información contenida en las bases de datos de los registros nacionales de las instituciones de seguridad de los tres órdenes de gobierno”*.

En las “acciones puntuales” del “objetivo prioritario 5”, de nueva cuenta se presentan una serie de propósitos ambiguos que, en un extremo que no es inusual en el



documento, caen en el lugar común: *“promover la investigación científica y tecnológica para la generación de conocimiento sobre el riesgo de desastres”; “promover el diseño de políticas públicas para la gestión integral del riesgo de desastres y la acción participativa de todos los sectores de la sociedad”; “consolidar un Sistema Nacional de Alertas”; y “crear planes y programas de protección civil, para fortalecer el conocimiento en la materia entre los tres órdenes de gobierno”.*

#### **iv) “Metas para el Bienestar y Parámetros”**

Con una visión sumamente estrecha, el principal criterio para definir metas de carácter operativo son encuestas de victimización y percepción (*“porcentaje de la población que considera efectivo el desempeño de la Guardia Nacional”*), cuando son múltiples las consideraciones que determinan ese tipo de metas: desde incidencia delictiva, hasta desarrollos institucionales locales de carácter policial y ministerial, hasta consideraciones orográficas, y/o a partir de análisis de inteligencia, entre otros. De hecho, ni en éste ni en ningún documento oficial conocido se ofrece alguna explicación sobre los criterios para el despliegue operativo de la Guardia Nacional.

En algunos casos, las “metas” o “criterios” (como ya se comentó, algunos de estos conceptos son intercambiables), no son respetados por el propio Ejecutivo Federal. Por ejemplo, un “criterio” o “meta” es la *“calificación nacional de los centros penitenciarios federales de acuerdo al Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria emitido por la CNDH”*; sin embargo, al inicio del sexenio se determinó el cierre de Islas Marías, el centro penitenciario mejor evaluado por la propia CNDH. De hecho, el documento menciona que *“el complejo Penitenciario Islas Marías cuenta con las calificaciones más altas, con un promedio de 8.1 en 2018.”* Y luego precisa: *“El promedio nacional, sin considerar los centros de este complejo, cae [sin Islas Marías], a 7.28 en 2018.”* Y, peor aún, el documento aprecia los costos para el Programa Sectorial de esta decisión: *“por lo que se prevé una disminución en la calificación esperada en 2020 dado el impacto que representa el cierre del complejo Penitenciario Islas Marías”.*

Del “objetivo prioritario 4” destacan metas incomprensibles (*“porcentaje promedio de la actualización de la capacidad tecnológica de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”*); o metas que reflejan un desconocimiento del asunto en cuestión (*“porcentaje de minutos promedio de disponibilidad de los registros nacionales de Plataforma México”*), siendo que los registros tienen disponibilidad automática, siempre y cuando se cuente con el equipo y las conexiones adecuadas.

Del “objetivo prioritario 5” destaca la siguiente meta: *“Número de Normas Oficiales Mexicanas [NOM’s] publicadas en materia de Gestión Integral de Riesgos”.* No se



comprende que se establezca un indicador cuantitativo a un propósito cualitativo. Incluso, insistir en la emisión de normas suele ser contraproducente pues, a partir de cierto punto, sólo se complica el marco de operación para cualquier propósito.

El documento hace mención a la disponibilidad presupuestaria para cumplir las metas. Independientemente de las graves deficiencias del Programa, esta acotación resulta pertinente a la luz de recortes presupuestales que no tienen antecedentes en la historia moderna del país.

#### v) “Epílogo: visión hacia el futuro”

Algunos de los aspectos más polémicos del Programa se mencionan en el epílogo, como proyecciones idealizadas de una supuesta seguridad para el corto plazo.

El Programa realiza proyecciones de este tipo: *“en 2024 se habrá consolidado la operación y desarrollo de la Guardia Nacional [...] en las 266 regiones del territorio nacional en las que se prevé su operación”*. Con respecto al tráfico de drogas, señala que *“en 2024 se habrá consolidado el combate y trasiego de drogas (sic) a través de la estrategia del Gobierno de México, orientada principalmente en el combate a la corrupción, atender las causas que generan la inseguridad y la violencia”*. A la luz de los resultados de los primeros dos años de gobierno, la frase carece de sentido.

También se menciona que, para 2024, *“se habrán instaurado los controles necesarios para inhibir el ingreso ilegal y la circulación de armas de fuego en el país, en coordinación con las fuerzas armadas, como un factor que favorezca la construcción de paz en las comunidades y regiones del país desde la perspectiva de seguridad y protección ciudadana”*. Llama la atención la promesa, puesto que no se conocen acciones para concretarla.

Destaca también el siguiente compromiso: *“los delitos de homicidio doloso, secuestro, robo de vehículo, robo a casa habitación, robo a transeúnte y en el transporte público habrán disminuido en un 50%, alcanzando con esto la meta del Gobierno de México”*. Se trata, a todas luces, de una meta irreal e irresponsable, pero natural en un documento que no se aparta, en ningún momento, de su intención propagandística.

¿Por qué es grave que un programa sectorial se formule con este cúmulo de insuficiencias y deficiencias? Es grave porque denota, en un planteamiento oficial del más alto nivel, que el Gobierno Federal no puede explicar de manera rigurosa, coherente y precisa, en qué consisten sus definiciones para enfrentar la situación de inseguridad, violencia y crimen más grave de los últimos cien años. Es grave porque,





lo que constituye una obligación de ley para explicarle al país los qué, los cómo y los cuándo, se degrada al nivel de un panfleto publicitario. En pocas palabras, si se va a juzgar, a partir de este documento, si existe comprensión y competencia para enfrentar esta crisis, queda acreditado, en sus propias palabras, que el Gobierno Federal, simplemente, no sabe qué hacer.