



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

LA SEGURIDAD DE LOS MEXICANOS

lo prometido aún es deuda

ÍNDICE

3 Presentación

5 Introducción

6 Capítulo 1

- A. Rendición de cuentas: lo que nos dice el 1er Informe de Gobierno
- B. Ni diagnóstico ni plan de acción: la fiesta de las cifras
- C. Punto de inflexión del homicidio doloso
- D. ¿Qué ha pasado con los mecanismos de coordinación?
- E. La contribución de la política social a la política de seguridad

33 Capítulo 2

- A. Mirar más allá de las estadísticas sobre incidencia delictiva
 - a. Chiapas
 - b. Morelos
 - c. Puebla
 - d. Tabasco
 - e. Tamaulipas.
 - f. Veracruz

47 Capítulo 3

¿Qué nos espera para 2020? Evidencias iniciales del gasto público a partir de lo propuesto por el gobierno federal en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

56 Conclusiones y recomendaciones

¿Cómo va el cambio de paradigma de la seguridad?

60 Anexo

PRESENTACIÓN

En 10 días concluye el primer año de la administración del presidente López Obrador; un presidente que cuenta con niveles altos de aprobación ciudadana, un gobierno con la mayor legitimidad que un gobierno haya gozado en décadas, derivada de una abrumante victoria en las urnas, un presidente que ha definido la agenda nacional todos los días.

Desde la campaña y luego la transición, ha sido innegable que las condiciones de alta incidencia delictiva, inseguridad y violencia en que hemos vivido los mexicanos habrían de distraer la atención del gobierno y de la opinión pública, asignado mayores recursos para atender la mayor crisis de violencia del México contemporáneo.

El presidente y su gobierno prometieron que, desde el primer día de su gobierno, los mexicanos habríamos de ser testigos de la recuperación de la paz. Pese a las declaraciones que insistían que ya en diciembre se habían logrado resultados, lo cierto es que la violencia no para.

La promesa de disminuir la violencia se aplazó a enero, luego a febrero, luego a marzo, luego a junio, luego a octubre. Ante la ausencia de resultados visibles, el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, y el presidente se han contradicho en cuanto a la promesa de retorno a la paz. Durazo afirma que esto pasará al final del sexenio, mientras que López Obrador dice que esto pasará dentro de un año, es decir, por ahí de octubre 2020.

Fue precisamente el pasado octubre que, cuando Alfonso Durazo intentó demostrar un punto de inflexión en la violencia, la irrupción en la escena nacional de múltiples hechos violentos y la pérdida de control del territorio parecían desmentir esta narrativa.

En el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) nos hemos dado a la tarea de analizar los datos de incidencia delictiva desde un enfoque cuantitativo y cualitativo. Revisamos el 1er Informe de Gobierno Federal a la luz de los documentos rectores de la política de seguridad, así como de la narrativa oficial.

En este documento concluimos que a más de 11 meses de trabajo de la actual administración carecemos de resultados tangibles de la política de seguridad implementada. Mientras tanto, abundan en sus informes y sus conferencias matutinas las narraciones acerca de los principios que inspiran al nuevo gobierno.

Pese al conjunto de declaraciones y documentos realizados desde el Gobierno federal, no se especifica de qué manera las acciones, programas, cambios legales e institucionales van a producir los efectos esperados, tampoco se ofrecen a la población, indicadores precisos para saber los resultados de esas transformaciones.

Por otro lado, con base en un análisis exhaustivo de la incidencia de homicidios, podemos afirmar en que sí hubo una inflexión de estos, pero que esta (1) no implica que el homicidio esté disminuyendo, simplemente que los niveles de crecimiento son menores que los que se habían venido consumando y (2) esto sucedió hacia el final de la administración pasada, por lo que este no puede considerarse como efecto del presente gobierno federal.

De hecho, a estas alturas, es casi inevitable que 2019 sea el año con la mayor tasa de homicidio doloso, feminicidio, robo a negocio, trata de personas y narcomenudeo, desde que estos se registran. De igual manera, será el segundo peor año en materia de extorsión, quinto peor en materia de secuestro y octavo peor en materia de robo a transeúnte.

Entre los mecanismos de análisis que implementamos en el ONC para evaluar el comportamiento del homicidio, fue considerar los datos de este delito desagregados por municipio. De acuerdo con los datos disponibles desagregados para el periodo 2015-2019, el número de municipios con al menos un homicidio doloso entre 2015 y 2018 ha incrementado de 1,271 a 1,608 municipios.

Estos datos apuntan a la necesidad imperante de más eficacia del Estado para prevenir, combatir y sancionar la conducta delictiva con un enfoque de atención a las víctimas, reparación del daño individual y social y reinserción social de los delincuentes.

Sin embargo, para que ello sea posible se requieren recursos suficientes para lograr estos objetivos, lo que contradice las acciones de este gobierno. Recordemos que de 2018 a 2019 hubo un recorte presupuestal para el total de gasto en seguridad y justicia lo que afectó plazas, operación e insumos de policías, procuradurías y fiscalías de todo el país.

Además, pese a la narrativa oficial de que mayor eficiencia podría mitigar dichos recortes, tampoco se subsanó el uso ineficiente de los mismos. A la fecha persiste la ausencia de información sobre el resultado de los programas en materia y este 2019 creció 6% el subejercicio de dichos recursos.

Varias acciones de esta administración apuntan a la descoordinación, el desmantelamiento institucional y la reducción de acciones sustantivas para reducir la conducta criminal. Mientras que, la narrativa oficial ha insistido en el gobierno atiende las causas que generan la violencia, es decir la desigualdad económica y marginación social.

No obstante, no existe evidencia que los programas sociales vayan a tener el impacto deseado debido a que no se observa que en su diseño estén alineados con la concentración delictiva; no garantizan que los individuos vinculados al programa sean los más propensos a delinquir y deja de lado a la mayor población en condición de riesgo. La población objetivo de estos programas es de jóvenes entre los 18 y los 29 años, cuando la evidencia más sólida apunta a que los reclutamientos de jóvenes por parte de los cárteles ocurren en edades más tempranas.

Al cierre del primer año de este gobierno podemos afirmar que los errores diagnósticos acerca de la génesis de la violencia han coadyuvado a una deficiente estrategia y a acciones que no sólo no impactan en la disminución de la violencia, sino que, son un factor determinante del aumento de la misma.

Es imperativo desarrollar una estrategia sustentada en datos, con mecanismos de evaluación transparentes que permitan entender el desempeño de la autoridad y resultados de los programas y los recursos suficientes para que dicha estrategia se pueda llevar a cabo.

FRANCISCO RIVAS
DIRECTOR GENERAL
@frarivasCOL

INTRODUCCIÓN

Luego de doce meses de la gestión del actual gobierno es pertinente revisar cómo ha sido la labor de esta administración en materia de seguridad pública. En tiempos de campaña electoral se ofrecía a los mexicanos un combate a la inseguridad desde las causas estructurales que la generan, pero ¿qué ha pasado desde el 1 de diciembre de 2018?

Atentos siempre a la demanda de una sociedad más segura, el Observatorio Nacional Ciudadano presenta el estudio *La seguridad de los mexicanos: lo prometido aún es deuda*. Este documento ofrece un análisis detallado de la información generada por el Gobierno federal a partir de tres tipos de fuentes: los documentos rectores de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), el 1er Informe de Gobierno y la narrativa personal del propio presidente de nuestro país.

En la primera parte de este estudio podemos conocer de qué manera rinde cuentas nuestro gobierno, cómo se ha comportado la incidencia delictiva y cómo se ha presentado a la fecha la comisión de homicidios dolosos en el país. Además, nos detenemos en el análisis de los mecanismos de coordinación estipulados en la ENSP, esto con el objetivo de conocer si las sinergias institucionales se traducen en acciones que impactan de manera positiva en la seguridad de los mexicanos. Es notorio que a la fecha, la vinculación de organismos municipales, estatales y federales tienen mucho que afinar para mejorar sus prácticas conjuntas en favor de un funcionamiento eficiente de órganos como el *Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas*, la *Coordinación Nacional Antisecuestro* y el *Consejo para la Construcción de la Paz*.

Debido a que el plan de seguridad pública del actual gobierno está cimentado en el fortalecimiento de la política social, revisamos aquí qué tanto la puesta en marcha de los programas de atención a diferentes grupos de la población como jóvenes, personas mayores y personas con capacidades diferentes han sumado a la construcción de una seguridad pública más robusta. Luego de un año de trabajo, no es clara la forma en cómo la Secretaría de Bienestar ofrecerá a los mexicanos la certeza de vivir en un entorno con menos delincuencia y mayor seguridad en las calles. Durante doce meses de gestión, el Gobierno federal no ha trascendiendo la idea de re-victimizar la pobreza, por lo que el diseño de programas sociales está basado en la entrega directa de recursos económicos a la población que se considera vulnerable por carencia de recursos monetarios.

Parte fundamental de nuestro informe *La seguridad de los mexicanos: lo prometido aún es deuda* es la descripción de siete estudios de caso de cómo se vive la seguridad pública en lugares como Tabasco, Morelos, Tuxtla Gutiérrez en Chiapas, Coatzacoalcos en Veracruz, Tamaulipas y Puebla. Con este apartado pretendemos sumar en la agenda de debate el cómo se construye la seguridad en el interior del país. Los mexicanos habitamos 32 estados de la república mexicana, pero es común que impere el centralismo y que la atención de la opinión pública y del discurso oficial sean acaparados con los asuntos que conciernen únicamente a la capital del país.

Finalmente, se incluye un panorama general del diseño y ejercicio propuesto del gasto público con miras al año que está por iniciar, el segundo de la administración actual, en el que esperamos el tema de la seguridad de los mexicanos camine por mejores planteamientos y estrategias de acción gubernamentales.

Capítulo 1

A. Rendición de cuentas: lo que nos dice el 1er Informe de Gobierno

Acerca de los asuntos de seguridad, justicia y legalidad en México, la distancia entre lo que presenta el gobierno y la realidad es creciente.

Desde la campaña electoral, el discurso del actual gobierno de México planteó que habría un cambio radical en la manera de afrontar el problema de inseguridad y violencia en el país mediante el combate a “las causas estructurales de la violencia”. Al inicio de la administración dicho planteamiento tuvo que aterrizar en el Plan Nacional de Desarrollo y las primeras señales de resultados tendrían que haberse observado en el Primer Informe de Gobierno. A diferencia de las declaraciones de prensa matutinas, dicho informe tiene carácter de documento histórico, con peso legal sobre lo que ha hecho y no ha hecho el gobierno.

Abundante discurso, escasos indicadores de resultados

Tras realizar un análisis pormenorizado del Primer Informe de Gobierno se observó que este documento oficial, en el que “se da cuenta al Congreso de la Unión acerca del estado que guarda la administración pública federal”, contiene principalmente los propósitos del gobierno, pero son escasos los resultados tangibles que ahí se detallan.

Concretamente, abundan las narraciones acerca de los principios que inspiran al nuevo gobierno, pero no se especifica de qué manera las acciones, programas y cambios legales e institucionales van a producir los efectos esperados. Peor aún, tampoco se establecen indicadores precisos para saber los resultados de esas transformaciones.

Por ejemplo, en lugar de señalar el impacto de la nueva política de seguridad y justicia que se está implementando se insiste en relatar lo que se busca con ella. Específicamente, se indica que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública se refiere a: 1) erradicación de la corrupción en los cuerpos de seguridad, 2) políticas para detener las causas básicas de la violencia, 3) marco de protección y respeto de los derechos humanos, 4) reestructurar la ética y moral de las instancias de gobierno, 5) redefinir el combate a las drogas y establecer nuevas políticas para el consumo de estupefacientes, 6) reorientar la funcionalidad de los centros penitenciarios sin criminalizar a los grupos vulnerables, y 7) establecer espacios y programas para el desarrollo de la Guardia Nacional que agrupe a la Policía Federal y elementos del Ejército y la Armada de México¹.

La amplia descripción de los propósitos que inspira esta Estrategia no incluye los resultados concretos de ese elenco de expectativas gubernamentales. Si bien se ofrecen datos y números, éstos se refieren primordialmente a la gestión de esas acciones de gobierno, pero no al impacto de las mismas.

Aquí cabe señalar que pese a los pendientes que dejó la anterior administración en materia de seguridad y justicia, los informes de gobierno de ese sexenio incluían una amplia serie de indicadores, alineados a cada uno de los objetivos de su Plan Nacional de Desarrollo. Actualmente, la mayor

¹ Primer Informe de Gobierno, 2018-2024, pp.28-54

parte de esas series de datos históricas que permitían dimensionar la eficacia del gobierno fueron desaparecidas, como las relativas a los siguientes asuntos:

- Porcentaje de consolidación del Sistema de Seguridad Nacional
- Tasa de internos hacinados en centros penitenciarios
- Porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión
- Porcentaje de sentencias condenatorias obtenidas
- Porcentaje de eficacia de medidas de protección a periodistas
- Porcentaje de víctimas registradas en el Registro Nacional de Víctimas
- Índice de atención a personas víctimas de violencia de género

Otra ausencia notoria de información en el Primer Informe se refiere al desempeño de la Fiscalía General de la República. Se han interrumpido las series de datos históricas para saber cuánto personal federal está a cargo de las investigaciones (por ejemplo, número de agentes del Ministerio Público, peritos y policías ministeriales). Tampoco se informa sobre la magnitud de carpetas de investigación que terminan produciendo el “no ejercicio de la acción penal”, indicador de la falta de eficacia en la procuración de justicia. Hasta el año 2018, esa información era reportada al Congreso y a la sociedad mexicana. Gracias a ello sabíamos que 37% de las carpetas iniciadas resultaban inútiles para procurar justicia. Hoy, ni siquiera eso sabemos.

Ha empeorado el subejercicio de programas estratégicos

Otro tema derivado del análisis del Primer Informe se refiere al uso ineficiente de los fondos conjuntos para la seguridad pública. Estos fondos se destinan a programas denominados de “Prioridad Nacional” para la seguridad pública y son definidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Es cierto, en administraciones anteriores se desatendió la medición de impacto de esos programas, además de que los anteriores informes de gobierno han documentado que esos fondos no se ejercían oportunamente.

Sin embargo, el gobierno actual no ha remediado esas fallas. Persiste la ausencia de información sobre el resultado de esos programas, mientras que, el subejercicio de esos recursos se ha agudizado. A pesar de que para el año 2019 se autorizaron recursos por más de 2 mil 930 millones de pesos para atender programas prioritarios de seguridad pública (cifra 6% más elevada respecto al año previo) los niveles de subejercicio son peores que los reportados el año anterior.

Así, en el primer semestre de 2018, el total de los fondos para estos programas presentaba un subejercicio de 86%; mientras que, la proporción del gasto no ejercido al primer semestre de 2019 fue de 93%. Es decir, con el nuevo gobierno aumentó en 7% el subejercicio del gasto en materia de seguridad pública.

¿Cambió el paradigma de seguridad?

En el Primer Informe se asegura que “El Gobierno de México orientó sus acciones a la prevención de la violencia y el delito, al fortalecimiento de las capacidades institucionales y a mejorar la coordinación territorial entre las instancias de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad”². No

² Primer Informe de Gobierno, 2018-2024, pp.28

obstante, para dimensionar el alcance de esas acciones sólo se da cuenta de los esfuerzos, no de los resultados. Abunda la crónica de las reuniones realizadas, los comités instalados, los mecanismos implementados o las estrategias adoptadas, pero no se describen los logros tangibles, ni la manera de medirlos. En cambio, **persisten los indicadores acuñados desde administraciones anteriores para medir, por ejemplo, el “Esfuerzo Nacional contra el Narcotráfico”.**

Es notorio que el peso de la realidad se impone al discurso gubernamental que sugiere un “cambio en el paradigma de la seguridad” y para ello invoca la atención a las “causas estructurales de la inseguridad y de la violencia”.

El actual gobierno sigue la inercia de gobiernos anteriores para desalentar la oferta de sustancias ilegales y para asegurar vehículos, armas y sobre la detención de personas. El informe muestra incremento en estos indicadores. Por ejemplo, durante el primer semestre de 2019 incrementó el aseguramiento de cocaína (27%), goma de opio (39%), heroína (27%), psicotrópicos (1,764%), vehículos (50%), armas (18%) y detenidos (103%) en comparación con el mismo periodo del año 2018.

En cambio, los asuntos medulares del cambio de la estrategia de seguridad, que incluían el discurso de combatir las fuentes económicas del crimen organizado no forman parte del contenido del primer informe. Tampoco se brinda información que permita corroborar la manera en que la atención de “las causas estructurales de la violencia” como los programas de apoyo para jóvenes estén reduciendo la inseguridad y la violencia en el país.

Finalmente, en la arena del fortalecimiento institucional, el gobierno presume la creación de la Guardia Nacional y de la Fiscalía General de la República, la coordinación con gobiernos locales, la dignificación de las cárceles o la priorización de los exámenes psicológicos sobre el polígrafo (en el contexto de las pruebas de control de confianza para personal de seguridad), pero no se indican resultados que prueben la idoneidad de esas medidas para mejorar las condiciones de seguridad en el país.

B. Ni diagnóstico ni plan de acción: la fiesta de las cifras

“Transformación” es la noción que esta administración ha querido acuñar como la marca de la casa, como el referente para autodescribirse desde los primeros días. Sin embargo, en materia de seguridad pública, uno de los retos más importantes que enfrenta este y los gobiernos locales, dicha transformación parece no trascender ni siquiera el espacio del mensaje construido y la divulgación de una narrativa sólida y fácil de reconocer.

Así, en la presentación del **Informe de Seguridad Pública del Gobierno de México, dado a conocer en octubre de 2019**, la idea de un “nuevo paradigma de seguridad” no logra ir más allá que el propio título. Esto se hace evidente, en especial, si revisamos lo que hemos llamado “la fiesta de las cifras”, pues durante la presentación de dicho informe, el gabinete de seguridad evoca un abundante número de estadísticas, cifras y gráficos que no constituyen ni un diagnóstico claro, ni un plan de acción. En gran medida, esto se debe a la carencia de un hilo conductor o de objetivos claros y precisos que guíen al lector sobre la narrativa que intentan presentar.

El conjunto de estadísticas presentadas acrítica y masivamente en el documento llama la atención porque no alcanza a contar una historia clara que permita distinguir la visión diagnóstica propia de la administración respecto a ciertos delitos y cómo esta visión guía las políticas públicas. En otras palabras, no hay una conexión clara entre lo que presentan como un diagnóstico y el nuevo paradigma de seguridad propuesto.

Considerando todo el reporte en comento se identificaron más de 200 datos e indicadores de múltiples fuentes e instituciones oficiales sobre temáticas tan diversas como la incidencia y prevalencia delictiva agregada, robo de vehículos, carpetas de investigación, kilogramos de cocaína asegurados, fosas clandestinas, cuerpos exhumados, migrantes rescatados, entre muchos otros. Para buena parte de estos datos no se especifican las fuentes ni se mantiene homologada la temporalidad de estos. La batería completa de los indicadores se puede consultar en el Anexo 1 de este documento.

Lecciones por aprender

Como en otros informes (gubernamentales o no), los registros de delitos tan diversos y complejos como la extorsión o las diversas variantes de fraude, se mezclan con robo de vehículo o amenazas verbales, presentando casi siempre tasas nacionales. Dos lecciones deben tomarse de esta “fiesta de las cifras”.

Por un lado, **se pone poca o nula atención a las diferencias que entrañan estos delitos, tanto en lo concerniente a las configuraciones sociales (e incluso criminales) que los originan, así como en lo que se refiere a las víctimas.** Al no enfatizar las distinciones entre estos delitos, se obscurecen complejidades y matices que serían esenciales en el diseño de las políticas públicas necesarias para atenderlos. Además, poco se dice sobre las interacciones entre las agencias federales responsables de la seguridad pública, habida cuenta de que la coordinación entre éstas es uno de los puntos centrales para entender las condiciones de seguridad prevalecientes.

Por otro, al no hacer diferencias por región, estado e incluso tipo de localidad, se pasan por alto algunas de las lecciones aprendidas desde, por los menos, los años ochenta. Por ejemplo, lo que en una comunidad puede ser una dinámica de “cobro de piso-protección” establecida en el largo plazo en la que participa un grupo criminal bien organizado y alojado en una configuración político-criminal compleja; en otra localidad puede tratarse de una ola de extorsiones aleatorias que

descansan más en la reputación violenta de los actores criminales que en la sofisticación atribuida a su organización. En este sentido, ambos casos podrían clasificarse, registrarse y graficarse como “extorsión”, aunque se trate de situaciones que suponen características distintas y, en consecuencia, ameritan tratamientos diferentes.

Además, en temas trascendentales, **los datos que se ofrecen tienen un carácter general**. Este es el caso de las estadísticas sobre la trata de personas, refugiados, atención a víctimas de delito e, incluso, lo referente a la protección de los derechos humanos.

Se brinda información descontextualizada y de múltiples temas simultáneamente. Por ejemplo, en materia de trata de personas se enlista información sobre:

- Atención a víctimas: sin especificar el tipo de atención ni el periodo de referencia
- Actividad en el sistema de justicia penal: carpetas de investigación (sin distinguir si son iniciadas o ya están determinadas) y número de sentencias (sin distinguir el tipo de esta).

No establece si los esfuerzos se concentran en la trata de personas con fines de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, servidumbre o la extirpación de un órgano, tejidos o sus componentes, como lo establece la Convención de Palermo.

En el mismo sentido, **los datos movilizados sugieren escasa vinculación con los gobiernos locales**, pues cuando se repara en dinámicas locales, se presenta una amplia gama de delitos ilustrados por región, enfatizando las cinco entidades federativas más afectadas e incluso mostrando históricos mensuales. Sin embargo, todas estas gráficas carecen de una interpretación clara por parte de la actual administración. Así, mientras que el robo de vehículos es problema de algunas entidades, en otras el tema está en desapariciones u homicidios. Se presentan incrementos en algunas entidades, decrementos en otras, estabilización en otras. En ningún caso se tiene claro cómo y por qué. El no articular este conjunto de estadísticas no deja más que una serie de pistas inconexas de las que pocas lecciones se pueden aprender.

Si la conexión con las entidades federativas parece poca, con la academia y las organizaciones de la sociedad civil se muestra aún más precaria. Así, por ejemplo, los datos restituidos en el tema de desaparecidos resultan insuficientes de cara a los requerimientos internacionales y se ignoran las amplias discusiones y hallazgos que, alrededor de este fenómeno, se han desarrollado por más de 10 años.

Precisamente, la falta de una lectura más compleja y una interpretación de los gráficos son aún más evidentes en casos como el gráfico de Identificación de cuerpos o el Registro Nacional de Fosas Clandestinas. Amén de que se trata de gráficos desaseados en los que por momentos no queda clara ni siquiera la unidad de análisis que soporta la gráfica y la tabla de porcentajes (fosas, sitios, cuerpos, o bien, cuerpos exhumados o identificados), las cifras por sí solas dicen muy poco. ¿Cómo se explica, por ejemplo, que solo el 29% de los cuerpos exhumados sean identificados? ¿En qué medida es atribuible a las condiciones de inhumación o a las capacidades operativas de peritos y agencias de seguridad? De hecho, se puede comenzar por cuestionar si tal proporción (29%) es un logro o un fracaso y con base en qué criterios podría catalogarse como tal.

En el mismo sentido, **los tabulados de montos de subsidios asignados y comprometidos para las comisiones locales de búsqueda no presentan la información completa**. Es fácil decir que una institución o instituciones cuentan con recursos aprobados, no lo es tanto afirmar que estos se están ejerciendo en tiempo y forma. Como es habitual en las finanzas públicas en México, el ejercicio

de los recursos suele aplazarse hacia el último trimestre del año por la falta de una adecuada planeación.

¿Cómo es el manejo de los datos?

El manejo de los datos es, en general, desaseado. En algunos casos, las escalas cambian sin lógica clara ni explicación convincente; en otros, ni siquiera se especifica la unidad de análisis. Los cambios de lapsos en las series de tiempo parece arbitrario e imposibilita cualquier ejercicio de comparación que se pretenda hacer. De hecho, pareciera que es en aquellos rubros en los que no hay avances es en los que no se ofrecen puntos de referencia para poder valorar la trayectoria en el largo plazo y las observaciones de los meses recientes. Es el caso de los decomisos y aseguramientos. Aunque la disminución en estas figuras podría interpretarse como parte del “cambio de paradigma” al renunciar a una estrategia de “guerra contra las drogas”, lo cierto es que el argumento no se explicita, lo que abre la posibilidad a múltiples interpretaciones; tampoco se sostiene de manera sólida, pues no se acompaña de un esfuerzo analítico e interpretativo de los datos.

Además, saltan de figuras en las que se registran y grafican percepciones a otras en las que se registra incidencia delictiva, para luego regresar a percepciones. No cuidar este matiz es asumir que no hay diferencia entre estas unidades de análisis y que no deberían de leerse desde su particularidad.

Por si fuera poco, en algunos casos los datos presentados tienen deficiencias metodológicas que podrían alterar su capacidad explicativa. Por ejemplo, la tabla de Efectivos de la Policía por Entidad Federativa tiene un serio problema pues se asume que la población de 2015 a 2019 no ha cambiado. La población proyectada por Conapo para 2019 es de alrededor de 126.6 millones de personas para el total nacional frente a los 119.5 millones con base en la Encuesta Intercensal 2015. Lo anterior quiere decir que si no se tiene en cuenta el incremento de la población (alrededor de 5.2 millones de personas con datos de Conapo y de 7.0 millones si se toma el dato de la Encuesta Intercensal para 2015), se está ignorando que se requieren adicionalmente alrededor de entre 15.6 y 19 mil policías más, algo similar a lo que, con base en esa lámina, requieren entidades completas como Puebla, Guanajuato o Chiapas (cuyas poblaciones en 2015 eran de alrededor de 6.2, 5.9 y 5.2 millones de personas respectivamente).

En el mismo tabulado, muestra una varianza importante en lo que catalogan como “Déficit/superávit” de policías por entidad. Más allá de que no explicitan el criterio que utilizan para determinar cuándo se trata de un “déficit” de elementos policiales, el material disponible tampoco presenta una interpretación de la importancia e implicaciones de dicha varianza, qué representa en términos de la problemática de seguridad ni cómo convendría atenderlo. Amén de que tampoco queda claro qué parte de dicha tabla representa “avances” de esta administración. Pareciera que el gobierno actual tiene la idea de que solo la magnitud y cantidad de policías importa, no así la estructura relativa de mandos superiores, medios y de base.

El desaseo en el uso de las cifras puede ser el reflejo de un equipo de trabajo que no navega con comodidad en el lenguaje de las estadísticas, los indicadores y las tendencias o bien, de uno que recopila datos no por el valor que estos tienen sino como una forma de respaldar un mensaje prefabricado.

Otro punto a resaltar en referencia a la “fiesta de las cifras” se relaciona con una contradicción en la construcción de la narrativa del “cambio de paradigma” que propone este gobierno. La adminis-

tración ha enfatizado que el carácter tecnócrata de las burocracias precedentes debe transformarse y adoptar visiones más humanistas. Sin embargo, el reporte es inconexo de gráficas, tabulados y proporciones, en los que no hay interpretaciones ni información de corte cualitativo que permita visualizar mejor el problema y sus posibles soluciones desde una perspectiva, precisamente, más humanista.

Así, desde el criterio del máximo rigor técnico esta colección de estadísticas se presta a múltiples interpretaciones y, desde el punto de vista del abordaje más humanista, estos tabulados tampoco cuentan historias de víctimas, transformaciones ni trayectorias sociales que ayuden a, realmente, cambiar el paradigma para recuperar la paz. Por ejemplo, como en otras administraciones, la atención a las recomendaciones y quejas emitidas por la CNDH se reportan con dos dígitos o en forma de colorido gráfico, pero nada se dice de en qué consiste una “reparación integral” o una “compensación subsidiaria” y cómo esto corrige (o al menos atempera) el daño que la violación cometida supuso para la víctima.

Más allá del rigor técnico indispensable para el manejo de los datos, los desatinos evocados entrañan un problema mayor: si la falta de un hilo conductor es síntoma no sólo del Informe sino del trabajo cotidiano del Gabinete de seguridad, entonces es posible adelantar que se plantean soluciones desde lecturas precarias de la situación que priva en el país. Por ende, las medidas tomadas pueden resultar equívocas para atender ciertos problemas o bien, soluciones para otros problemas no necesariamente relacionados con la seguridad pública.

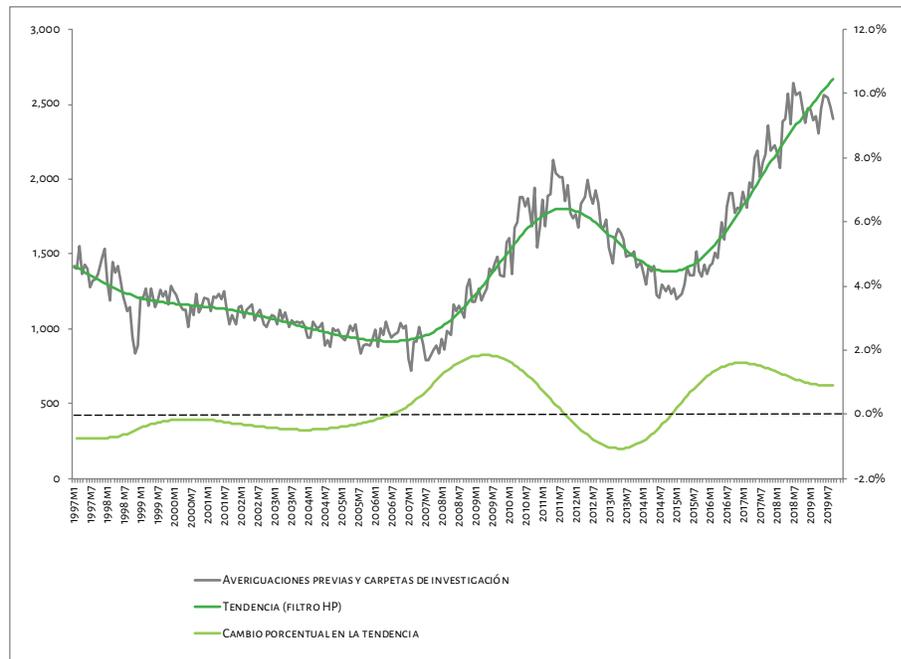
C. Punto de inflexión del homicidio doloso

Evidencia nacional

De enero a octubre de 2018, se registraron 24,252 carpetas de investigación (CI) por homicidio doloso correspondientes a un total de 28,128 víctimas. En términos relativos se registró una tasa de 19.4 carpetas de investigación y una tasa de 22.5 víctimas por cada 100 mil habitantes. En cambio, para el mismo periodo pero de 2019, se registraron 24,489 CI por homicidio doloso correspondientes a un total de 28,756 víctimas; con lo que se registró una tasa de 19.4 CI y una tasa de 22.8 víctimas por cada 100 mil habitantes. De esta manera, el número de carpetas de investigación de enero a octubre de 2019 incrementó .98% con respecto a lo observado en el mismo periodo pero de 2018. En cuanto a la cantidad de víctimas, el incremento fue de 2.23%. Lo anterior contrasta con los incrementos para el periodo referido pero de 2018 con respecto a 2017, que alcanzaron 17.6% y 18.6% para las carpetas de investigación y víctimas respectivamente.

No obstante, como se observa en la gráfica, la tendencia del homicidio doloso aún es creciente.

Gráfica 1. Evolución histórica del homicidio doloso en México



Fuente: Elaborado por el ONC con datos de INEGI y SESNSP

La gráfica muestra la evolución histórica del homicidio doloso desde 1997 con datos mensuales (línea azul), serie de tendencia (línea roja), una serie que presenta el cambio porcentual mensual de la tendencia (línea verde, eje izquierdo). De acuerdo con esta representación el homicidio doloso mantiene una tendencia creciente desde diciembre de 2014.

Como se muestra en el Cuadro 1, el cambio porcentual en la tendencia de la serie de homicidio doloso se ha mantenido positivo y creciente desde 2015 y sólo comenzó a disminuir en 2018 sin llegar a ser negativo. De esta manera, el cambio porcentual observado en la tendencia en los meses

de enero a octubre de 2019 se ha mantenido en .84% en promedio, lo que resulta inferior a lo observado en los tres años previos.

Dado lo anterior, sí ha ocurrido un punto de inflexión en el sentido de que los homicidios dolosos han comenzado a crecer más lentamente y, ese punto se ubica en noviembre de 2018³. En consecuencia, la tendencia en 2019 aún es creciente aunque con incrementos menores a los observados mes con mes en los tres años previos y se ha estabilizado en incrementos inferiores al 1% mensual. Lo anterior es consistente con el comportamiento de la serie de homicidio doloso, en la que todavía no se alcanza un máximo en la tendencia.

Cuadro 1. Estadísticas básicas del cambio porcentual de la tendencia del homicidio doloso en México a partir de datos mensuales, 1997 -2019

Año	Cambio porcentual en la tendencia			Cambios en la tendencia	
	Mínimo	Máximo	Promedio	Positivos	Negativos
1997	-0.77%	-0.74%	-0.76%	0	11
1998	-0.74%	-0.47%	-0.64%	0	12
1999	-0.43%	-0.19%	-0.28%	0	12
2000	-0.18%	-0.15%	-0.16%	0	12
2001	-0.30%	-0.17%	-0.23%	0	12
2002	-0.42%	-0.31%	-0.37%	0	12
2003	-0.49%	-0.43%	-0.46%	0	12
2004	-0.48%	-0.40%	-0.45%	0	12
2005	-0.39%	-0.19%	-0.30%	0	12
2006	-0.17%	0.22%	0.00%	5	7
2007	0.27%	1.13%	0.68%	12	0
2008	1.22%	1.78%	1.55%	12	0
2009	1.68%	1.83%	1.79%	12	0
2010	0.84%	1.64%	1.27%	12	0
2011	-0.27%	0.75%	0.23%	8	4
2012	-1.00%	-0.35%	-0.72%	0	12
2013	-1.07%	-0.89%	-1.02%	0	12
2014	-0.84%	0.08%	-0.42%	1	11
2015	0.18%	1.17%	0.71%	12	0
2016	1.24%	1.58%	1.47%	12	0
2017	1.33%	1.58%	1.48%	12	0
2018	0.92%	1.29%	1.09%	12	0
2019	0.82%	0.89%	0.84%	10	0

Fuente: Elaborado por el ONC con datos de INEGI y SESNSP

³ Una de las ventajas de la metodología utilizada en este análisis es que descuenta las variaciones o componentes cíclicos de la serie. Se basa en el comportamiento de la tendencia, es decir, de los componentes determinísticos de la serie y de los cambios de esta en el tiempo.

La evidencia anterior sugiere que en los próximos meses la tasa de crecimiento mensual del homicidio doloso podría estancarse, es decir, continuar creciendo pero a un ritmo menos acelerado. De confirmarse este tipo de comportamiento sería insólito dado el tipo de variaciones de la tendencia que se han observado durante los últimos 22 años.

A diferencia del análisis presentado por las autoridades tras la publicación de las estadísticas de incidencia delictiva del fuero común con corte a septiembre de 2019, no se tomó el promedio de variaciones mensuales de los últimos diez meses por tres razones:

1. Las variaciones mensuales contienen componentes aleatorios que pueden no reflejar cambios de la tendencia de largo plazo,
2. La selección de 10 meses para el análisis es arbitraria y parece derivarse de un criterio político al centrar la observación y el cambio de tendencia respecto a diciembre de 2018,
3. Ignora los patrones de crecimiento del componente de tendencia observados desde diciembre de 2014.

Evidencia municipal

Otra alternativa para analizar la evolución del homicidio doloso es considerar los datos desagregados por municipio. De acuerdo con los datos disponibles desagregados para el periodo 2015-2019, el número de municipios con al menos un homicidio doloso entre 2015 y 2018 ha incrementado de 1,271 a 1,608 municipios⁴. De igual manera, el promedio de homicidios dolosos para estos municipios ha pasado de 12.62 a 18.07 homicidios por año y el máximo de homicidios dolosos por municipio ha pasado de 902 a 2,243 entre los años señalados.

Cuadro 2. Municipios con al menos un homicidio doloso acumulado anual, 2015-2018

Año	Número de municipios con al menos de un homicidio	Homicidios anual		
		Promedio	Mínimo	Máximo
2015	1,271	12.62	1	902
2016	1,343	14.75	1	918
2017	1,397	17.68	1	1,613
2018	1,608	18.07	1	2,243

Fuente: Base de delitos municipales 2015-2019. SESNSP

Los datos más recientes disponibles registran homicidios dolosos hasta octubre de 2019. Si se compara el total de homicidios dolosos acumulados hasta septiembre de cada año, el número de municipios con al menos un homicidio doloso pasó de 1,189 en 2015 a 1,568 en 2019. También el promedio de homicidios dolosos acumulados por municipio ha pasado de 11.16 a 15.59 y el máximo de 751 a 1,690. En términos absolutos sobresale que sólo entre 2018 y 2019 se observa un decremento en el promedio municipal de homicidios acumulados a septiembre, así como en el número máximo. Entre 2015 y 2016 persiste el municipio de Acapulco, Guerrero como el que más homicidios

⁴ Se refiere a los homicidios dolosos que se encuentran desagregados por municipio. No se incluyen los homicidios dolosos en los que municipio no se encuentra especificado.

dolosos acumuló a octubre de los años referidos. Por otra parte, Tijuana, Baja California es el municipio con más homicidios dolosos acumulados a octubre de 2017, 2018 y 2019.

Cuadro 3. Municipios con al menos un homicidio doloso acumulado a octubre de cada año, 2015-2019

Año	Número de municipios con al menos de un homicidio	Homicidios acumulados hasta septiembre de cada año			Municipio con el máximo
		Promedio	Mínimo	Máximo	
2015	1,189	11.16	1	751	Acapulco de Juárez, Gro.
2016	1,280	12.73	1	790	Acapulco de Juárez, Gro.
2017	1,353	15.05	1	1,341	Tijuana, BC.
2018	1,520	15.92	1	1,872	Tijuana, BC.
2019	1,568	15.59	1	1,690	Tijuana, BC.

Fuente: Base de delitos municipales 2015-2019. SESNSP

En los municipios con al menos un homicidio doloso acumulado hasta octubre de cada año, la tasa promedio por cada mil habitantes ha incrementado de 17.75 en 2015 a 23.48 en 2019. Además, la tasa mínima para este conjunto de municipios ha pasado de 1.06 a 0.55 e igualmente la tasa máxima ha decrecido de 578.04 a 253. Sobresale que entre 2018 y 2019 las tasas por cada mil habitantes han decrecido en términos del promedio y las tasas mínima y máxima.

Cuadro 4. Municipios con al menos un homicidio doloso acumulado a octubre de cada año y tasas por cada mil habitantes, 2015-2019

Año	Número de municipios con al menos de un homicidio	Tasas para homicidios dolosos acumulados hasta octubre de cada año			Municipio con el máximo
		Promedio	Mínimo	Máximo	
2015	1,189	17.7525	1.06384	578.04	Sáric, Son.
2016	1,280	18.6886	0.609871	273.60	Parás, N.L.
2017	1,353	20.5246	0.826638	185.19	San Pedro Mártir Quiechapa, Oax.
2018	1,520	25.0249	0.728417	770.71	San Andrés Tepetlapa, Oax.
2019	1,568	23.4841	0.552123	252.53	Coatepec, Pue.

Fuente: Base de delitos municipales 2015-2019. SESNSP

Finalmente, cabe observar el incremento en las tasas de homicidio dolosos por cada mil habitantes de 2015 a 2019 y entre los años en dicho periodo. El cuadro 5 muestra que el número de municipios con diferencia positiva o incremento en la tasa de homicidio doloso es de 1,119 entre 2015 y 2019. En tanto, el número de municipios con aumento en las tasas año con año se ha incrementado entre 2015 a 2019, con un máximo entre 2018-2017. Sólo entre 2019 y 2018 el número de municipios con incremento positivo ha decrecido, al igual que las diferencias positivas y los incrementos máximos.

Un aspecto a destacar es que los municipios con los mayores incrementos en las tasas de homicidios dolosos son municipios con menos de 1,500 habitantes. Los incrementos en las tasas de

homicidios dolosos para municipios con 50,000 o más habitantes fueron de máximo 82.71 y para aquellos con 100 mil o más habitantes de 90.03.

Cuadro 5. Municipios con al menos un homicidio doloso acumulado a octubre de cada año y tasas por cada mil habitantes, 2015-2019

Año	Número de municipios con diferencia positiva (incremento en la tasa de homicidio dolosos)	Diferencias en tasas para homicidios dolosos acumulados hasta octubre de cada año			Municipio con el máximo
		Promedio	Mínimo	Máximo	
2016-2015	765	13.58	0.0068	155.40	Villa Pesqueira, Son.
2017-2016	800	13.87	0.00047	273.60	San Pedro Mártir Quiéchapa, Oax.
2018-2017	903	20.10	0.0047	770.71	San Andrés Tepetlapa, Oax.
2019-2018	834	16.44	0.013	252.53	Coatepec, Pue.
2019-2015	1,119	19.55	0.0005	252.53	Coatepec, Pue.

Fuente: Base de delitos municipales 2015-2019. SESNSP.
Tasa de homicidio doloso con base en los acumulados a septiembre de cada año.

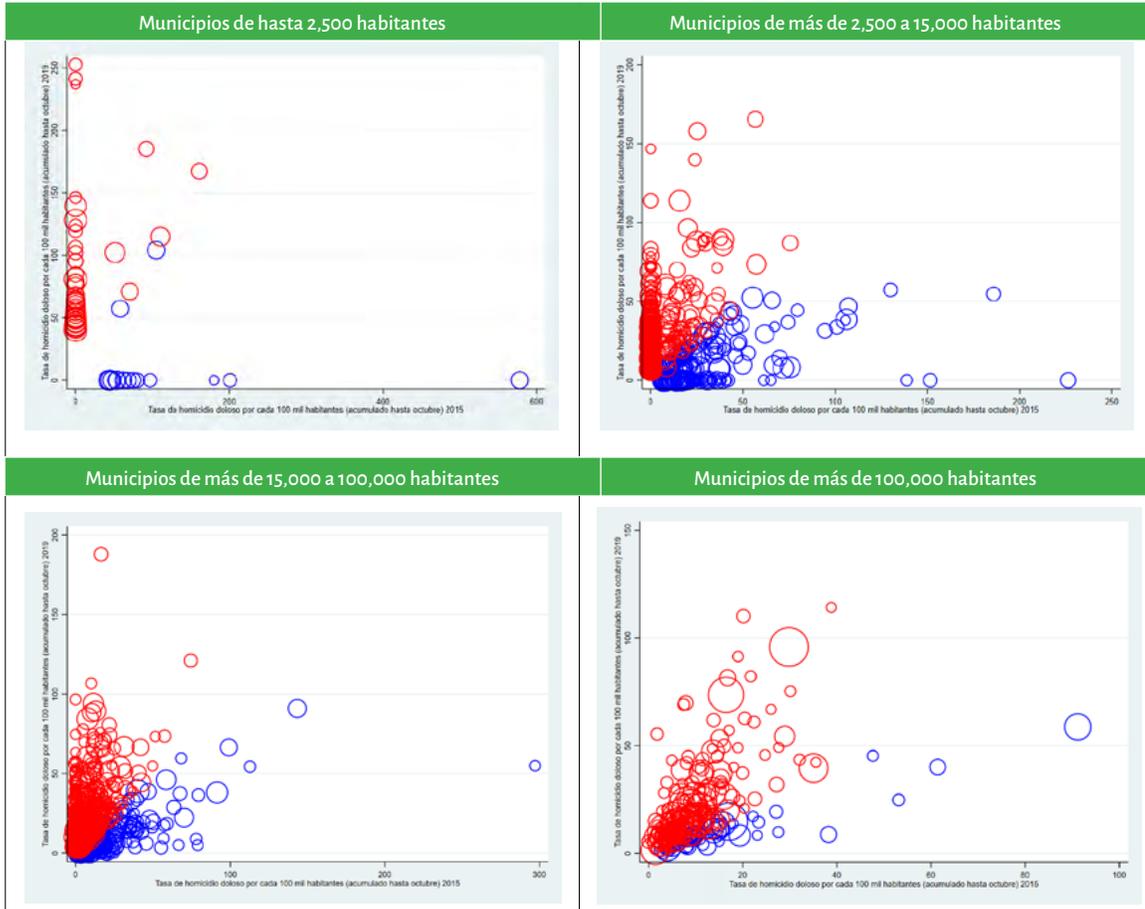
En resumen, entre 2015 y 2019, el número de municipios con al menos un homicidio doloso no ha dejado de incrementar. Sin embargo, 2018 se mantiene como el año que registra el número más alto de homicidios dolosos acumulados hasta septiembre, el promedio más elevado de homicidios por municipio y la tasa de homicidios dolosos por municipio más alta.

Si bien el número de municipios con homicidio doloso no ha dejado de incrementarse, la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes tuvo su mayor incremento en la comparación entre el acumulado a octubre de 2018 contra el correspondiente a 2017. Al comparar el acumulado entre enero y octubre de 2019 con el correspondiente al mismo periodo pero de 2018, el número de municipios con incremento en la tasa de homicidios crece a un menor ritmo y el incremento promedio en la tasa de homicidios también es menor (17.68 contra 21.13). De esta manera, el comportamiento de los homicidios dolosos por municipio sigue los cambios en la tendencia nacional observados a partir de finales de 2018.

Las siguientes gráficas muestran las tasas de homicidio doloso por municipio con base en los datos acumulados a octubre de cada año. Se muestra la relación entre la tasa correspondiente a los homicidios acumulados a octubre de 2019 contra la misma tasa para el periodo considerado, pero de 2015. Los círculos rojos muestran a los municipios cuyas tasas son mayores en 2019 a las correspondientes en 2015. Se consideran cuatro tamaños de municipios en el análisis. Puede observarse que las mayores tasas se registran en los municipios de menor tamaño.

Por otra parte, de los 1,143 municipios que reportan incrementos respecto a 2015, 49.9% corresponden a los municipios con una población de entre 15 y 100 mil habitantes. En segundo lugar, están seguidos de aquellos municipios de entre 2,500 y 15,000 habitantes con 30.4%. Los municipios con más de 100 mil habitantes concentran sólo 15.8% del total de municipios que vieron incrementadas sus tasas.

Gráfica 2. Tasas por cada mil habitantes en municipios con al menos un homicidio doloso acumulado a octubre de cada año, 2015 y 2019



Fuente: Base de delitos municipales 2015-2019. SESNSP.
Tasa de homicidio doloso con base en los acumulados a octubre de cada año.

Las gráficas y el cuadro 6 confirman que entre 2015 y 2019 más municipios registran al menos un homicidio doloso; no obstante que las tasas más elevadas se observan en 2018 y en todo el periodo considerado, los municipios que concentran los incrementos se ubican en tamaños que van de más de 2,500 a menos de 100 mil habitantes.

Se puede concluir que, los homicidios dolosos se encuentran distribuidos en una mayor cantidad de municipios y, en lo que va de 2019 se registra un incremento menor al de periodos previos. Todo lo anterior indica que, aunque el número de homicidios dolosos por municipio continúa creciendo, lo hace a un menor ritmo en el último año.

Cuadro 6. Municipios con al menos un homicidio doloso acumulado a octubre de cada año, tasas por cada mil habitantes, cambios 2015-2019

2016-2015	Diferencias en tasas para homicidios dolosos acumulados hasta octubre de cada año				
	Total de municipios	Número de municipios con diferencia positiva (incremento en la tasa de homicidio dolosos)	Promedio	Mínimo	Máximo
Municipios de hasta 2,500 habitantes	359	17	72.8081	0.377045	155.4
Municipios de más de 2,500 a 15,000 habitantes	906	178	23.9295	0.049987	103.461
Municipios de más de 15,000 a 100,000 habitantes	954	439	10.8948	0.001217	77.7603
Municipios de más de 100,000 habitantes	238	153	7.05618	0.005309	64.4626
Total municipio	2,457	787	14.434	0.001217	155.4

2017-2016	Diferencias en tasas para homicidios dolosos acumulados hasta octubre de cada año				
	Total de municipios	Número de municipios con diferencia positiva (incremento en la tasa de homicidio dolosos)	Promedio	Mínimo	Máximo
Municipios de hasta 2,500 habitantes	359	14	91.9927	40.6339	273.598
Municipios de más de 2,500 a 15,000 habitantes	906	227	21.2235	0.017096	105.522
Municipios de más de 15,000 a 100,000 habitantes	954	436	10.8484	0.00047	96.0871
Municipios de más de 100,000 habitantes	238	145	8.20638	0.009905	89.155
Total municipio	2,457	822	14.6295	0.00047	273.598

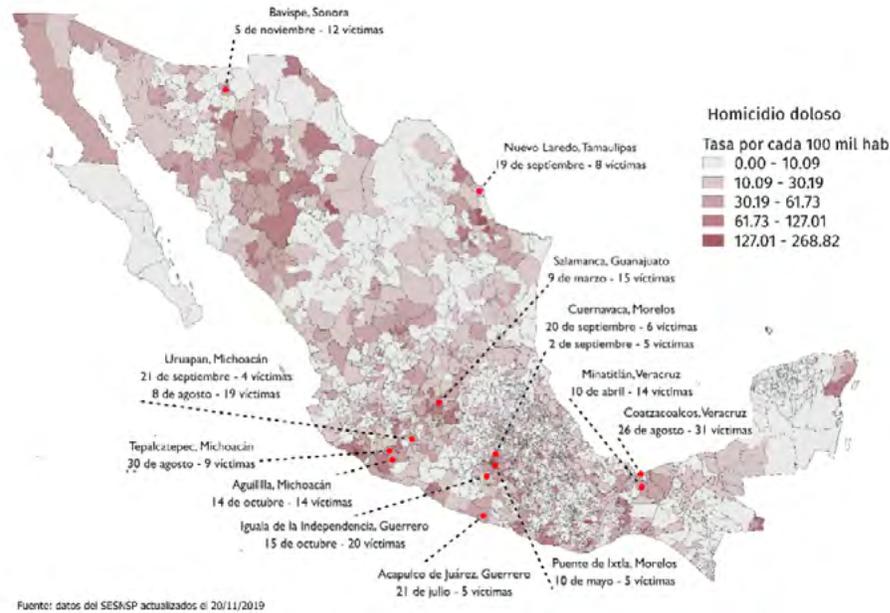
2018-2017	Diferencias en tasas para homicidios dolosos acumulados hasta octubre de cada año				
	Total de municipios	Número de municipios con diferencia positiva (incremento en la tasa de homicidio dolosos)	Promedio	Mínimo	Máximo
Municipios de hasta 2,500 habitantes	359	38	107.897	40.6174	770.713
Municipios de más de 2,500 a 15,000 habitantes	906	302	28.9306	0.02207	208.179
Municipios de más de 15,000 a 100,000 habitantes	954	451	11.7133	0.004695	71.3818
Municipios de más de 100,000 habitantes	238	141	8.4203	0.121334	69.0913
Total municipio	2,457	932	20.7158	0.004695	770.713

2019-2018	Diferencias en tasas para homicidios dolosos acumulados hasta octubre de cada año				
	Total de municipios	Número de municipios con diferencia positiva (incremento en la tasa de homicidio dolosos)	Promedio	Mínimo	Máximo
Municipios de hasta 2,500 habitantes	359	40	86.4251	0.123665	252.525
Municipios de más de 2,500 a 15,000 habitantes	906	263	22.5672	0.034319	146.681
Municipios de más de 15,000 a 100,000 habitantes	954	403	11.2767	0.012566	91.5006
Municipios de más de 100,000 habitantes	238	129	6.44617	0.155737	41.1
Total municipio	2,457	835	17.6865	0.012566	252.525

2019-2015	Diferencias en tasas para homicidios dolosos acumulados hasta octubre de cada año				
	Total de municipios	Número de municipios con diferencia positiva (incremento en la tasa de homicidio dolosos)	Promedio	Mínimo	Máximo
Municipios de hasta 2,500 habitantes	359	45	79.8283	0.50087	252.525
Municipios de más de 2,500 a 15,000 habitantes	906	347	26.4754	0.119605	146.681
Municipios de más de 15,000 a 100,000 habitantes	954	570	15.3851	0.000667	171.468
Municipios de más de 100,000 habitantes	238	181	14.3814	0.037047	90.0339
Total municipio	2,457	1,143	21.1302	0.000667	252.525

También si se parte de las tasas usuales de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes de los municipios sin considerar su tamaño poblacional se puede apreciar la dispersión de este delito en la mayoría de las entidades federativas como se aprecia en el Mapa 1. En dicha representación geográfica se incorporó la señalización de multihomicidios de alto impacto ocurridos de enero a octubre de 2019 debido a que la comisión de ese tipo de hechos pueden revelar ciertos patrones microrregionales que sería necesario analizar más a detalle.

Mapa 1. Homicidios dolosos en el ámbito municipal y multihomicidios de alto impacto ocurridos de enero a octubre de 2019⁵



La invisibilización de los feminicidios en México y el punto de inflexión

El 31 de julio de 2015, en el Estado de México se declaró la primera Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) a nivel nacional para los municipios de Ecatepec de Morelos; Nezahualcóyotl; Tlalnepantla de Baz; Toluca de Lerdo; Chalco; Chimalhuacán; Naucalpan de Juárez; Tultitlán; Ixtapaluca; Valle de Chalco y Cuautitlán Izcalli. A cuatro años y cinco meses de esa fecha, el gobierno federal contabiliza 13 alertas emitidas en más de 90 municipios, además de siete estados a los que se les negó la AVGM y 9 entidades más que aún se encuentran en trámite⁶.

A nivel nacional, los datos incluidos en el Informe sobre la violencia contra las mujeres al 30 de septiembre de este mismo año, indican que en agosto (90 casos registrados) y septiembre (91) pasado se registraron la segunda y la tercera cifra más alta en el número de víctimas por este delito. Mientras que la primera, ocurrió en diciembre pasado cuando el SESNSP contabilizó 97 feminicidios en todo el país. Durante estos nueve meses del 2019, el total ha sido de 724 casos, siendo ésta la mayor cantidad de víctimas registradas en este mismo periodo de tiempo desde 2015.

Ante este escenario, el informe de seguridad pública presentado por el SESNSP en octubre pasado en el que, entre otras cosas, se sostiene a lo largo de la narrativa del gobierno federal un punto de inflexión en el número de homicidios dolosos, da pauta para retomar algunos elementos fundamentales en materia de feminicidios. En principio, es indispensable que la autoridad reconozca

⁵ En el Mapa 1 se incorporó el multihomicidio ocurrido el 5 de noviembre de 2019 en Bavispe, Sonora, debido a la relevancia en cuanto a patrones delictivos y cercanía con la fecha de corte de la información del presente estudio.

⁶ Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, Inmujeres. Sitio web: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>

que al hablar de puntos de inflexión derivados de la reducción de homicidios dolosos, también es probable que se estén incluyendo víctimas de feminicidios que por los procedimientos administrativos de cada entidad, retrasan su correcto registro. Por lo que, ambas acciones derivadas, tanto desde las autoridades estatales como del no reconocimiento de esta problemática en documentos como el mencionado por parte del federal, invisibilizan una realidad que hasta este momento no presenta signos de ir mejorando.

Además, las modalidades mediante las cuales se cometen ambos delitos han sido muy similares. Por ejemplo, a lo largo del 2018, el ONC señaló en diferentes ocasiones que el incremento de homicidios cometidos con armas de fuego iba a en ascenso desde 2017⁷, siendo esta la misma para los casos de feminicidios en ciertas partes del país.

Con el fin de conocer qué tan aplicable es este punto de inflexión para los casos de homicidios dolosos por razones de género, en las siguientes líneas se presenta un breve análisis que pondera las cifras proporcionadas por el mismo SESNSP y retoma el análisis del cambio observado en las modalidades con las que se comente este delito. Estos elementos al final permitirán reconocer si también se puede hablar de una tendencia a la baja en los feminicidios y qué particularidades existen en ciertos estados.

Punto de inflexión, ¿también en los registros de feminicidios?

Como ya fue señalado en otro apartado de este estudio, el punto de inflexión subrayado por el gobierno federal en materia de homicidios dolosos es sin lugar a dudas una aseveración que exige: dar respuesta a una serie de cuestionamientos que van desde la metodología implementada para llegar a esa conclusión, la demostración de evidencias robustas que permitan identificar patrones irrefutables, así como de la generación de análisis más profundos que denoten tendencias locales y salgan de las generalidades del conjunto de datos nacionales.

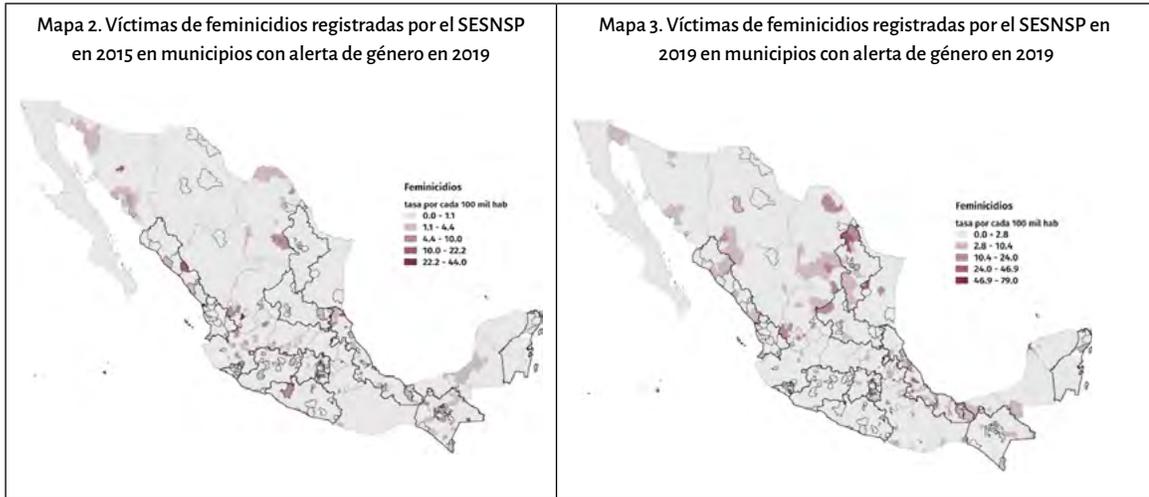
Como anteriormente ya se mencionó, los feminicidios se incrementaron en los primeros nueve meses del año en un 13.84% respecto al periodo anterior. En este primer caso, los estados que estuvieron por encima de la media nacional, según la tasa de víctimas por cada 100 mil mujeres fueron: Veracruz; Morelos; Sinaloa; Nuevo León; Sonora; Tabasco; Colima; Quintana Roo; Chihuahua y Puebla.

En este sentido, según datos del SESNSP a septiembre, Veracruz (140) y el Estado de México (81), registraron el número más alto de víctimas mujeres por este delito en lo que va del 2019; Morelos (6) y la Ciudad de México (10) contabilizaron la mayor cantidad de carpetas de investigación por feminicidios para estos estados en lo que va del año, y para este mes, 8 entidades más presentaron incrementos en comparación con agosto pasado.

Ahora bien, del total de los 90 municipios a nivel nacional que tienen AVGM y entre los 100 enlistados en el reporte de violencia contra las mujeres de septiembre, se mantienen 33 municipios como parte de los más violentos para las mujeres por razones de género. Como caso particular está Culiacán, el cual tiene AVGM desde 2015 y dentro de los primeros 9 meses del año ha sido la única entidad que por segunda ocasión, registró la mayor participación por municipio y a nivel nacional en este delito.

⁷ Redacción, CNN. Sitio web: <https://cnnespanol.cnn.com/video/violencia-homicidios-francisco-rivas-observatorio-ciudadano-mario-gonzalez-perspectivas-mexico/>

Si bien, la implementación de la alerta ha sido gradual desde 2015, en los siguientes mapas se visualiza el grado de dispersión del delito y la frecuencia con la que se siguen presentado en estos municipios.



Fuente. Elaboración del ONC con datos de INMUJERES y del SESNSP a septiembre de 2019

Por otro lado, la modalidad con la que se comenten estos feminicidios también ha ido cambiando en comparación con años anteriores. Por ejemplo, en 2015, de los 297 casos registrados por el SESNSP, 50 se cometieron con un arma blanca y 36 con un arma de fuego, mientras que para 2019, de los 726 víctimas, 154 se realizaron con la primera categoría y en la segunda 155.

Además, como se puede observar en la siguiente tabla, el uso de armas de fuego en este delito se ha incrementado en un 330.56% entre 2015 y 2019 y sobresale un importante registro de casos que van al alza, en los que no se especifica con qué se cometió el homicidio. Entre las particularidades, sobresale Nuevo León en donde los datos permiten identificar que el registro de feminicidios cometidos con arma blanca (6) ha ido de la mano con los casos en los que se utilizaron armas de fuego (28).

Cuadro 7. Víctimas del delito de feminicidio por modalidad (2015-2019)

Modalidad	2015	2016	2017	2018	2019
Con arma blanca	50	83	116	126	154
Con arma de fuego	36	108	150	143	155
Con otro elemento	170	228	280	315	356
No especificado	41	34	25	52	61
Total	297	453	571	636	726

Fuente. Elaboración del ONC con datos a septiembre 2019 del SESNSP.

Otro factor adicional que es necesario tomar en cuenta es que las cifras de carpetas de investigación analizadas previamente no reflejan en su totalidad el reto que se enfrenta en relación con

la violencia feminicida y homicida. El ONC ha dado a conocer en múltiples ocasiones la falta de registro de las tentativas de feminicidio y homicidio en la estadística reportada por las instituciones estatales de procuración de justicia al SESNSP, las cuales en el mejor de los casos, se encuentran registradas como lesiones dolosas.

Ante la evidencia presentada en este documento, se puede observar que al igual que el homicidio doloso, el número de feminicidios se encuentra lejos de mostrar un punto de inflexión en la tendencia nacional. Además, las cifras a nivel municipal dan pauta para cuestionar los resultados emitidos por las AVGM, siendo estas de las últimas alternativas con las que cuenta la entidad para contener estos casos y por el otro, dejan en claro que este tipo de delitos requieren de análisis profundos que salgan de las generalidades del homicidio doloso. En este sentido, es necesario que las líneas de investigación por parte de las autoridades identifiquen desde los tipos de tendencias observables desde lo geográfico, los *modus operadi*, hasta la actuación de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno.

Finalmente, es un hecho que es indispensable generar excepciones en las evaluaciones emitidas por parte de la autoridad, con el fin de evitar la invisibilización de delitos en la narrativa oficial, como en este caso son los feminicidios. Por su solo registro, este constituye un avance jurídico de gran calado y de gran aporte para la generación de estrategias focalizadas, por lo que su falta de evaluación, como con el resto de delitos, diluye la posibilidad de la disminución de casos a nivel nacional.

A partir de la información disponible en el *Informe de Seguridad Pública* presentado en octubre de 2019, pareciera que la actual administración considera como avance la mera declaración de AVGM, el seguimiento a su implementación y la cantidad de mujeres víctimas de violencia atendidas en los Centros de Justicia para las Mujeres. La falta de mención de otro tipo de indicadores o datos que revelen una evaluación de las líneas de acción implementadas en torno al feminicidio continúa siendo una deuda pendiente de las autoridades.

D. ¿Qué ha pasado con los mecanismos de coordinación?

En el ONC, estamos claros que para resolver la grave crisis de inseguridad, violencia y delincuencia se requiere un enfoque más local y coordinado de los diagnósticos, acciones y políticas públicas. Reconocemos los obstáculos que se derivan de las características de nuestro sistema político, en particular del federalismo y la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de las conferencias nacionales respectivas. En esta sección, se le da seguimiento a los mecanismos de coordinación dispuestos en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y en la normativa vigente con base en el informe de actividades rendido por las autoridades en octubre pasado.

Coordinaciones Estatales y Regionales

De acuerdo con el reporte Cimientos de las Políticas de Seguridad publicado por esta organización hace unos meses, ya se encuentran establecidas las bases de los mecanismos de coordinación a través de la Coordinación Nacional, 32 coordinaciones estatales y 266 coordinaciones regionales. Un factor que llama la atención sobre estas coordinaciones es que no se anunció el desempeño de estas en el Informe de Seguridad Pública de octubre de 2019.

Únicamente se reportaron los nombres de los coordinadores estatales, la cantidad de efectivos de la Policía y la distribución de la incidencia de los homicidios dolosos y robos de vehículo⁸. Esta carencia apunta a que la participación de estas Coordinaciones en un producto de comunicación como el informe en comento, es limitada. Como ya se indicó en la sección A de este documento el peso recae principalmente en indicadores nacionales que poco dicen de los avances específicos de la ENSP en lo local y que no denotan el cambio de paradigma de seguridad plasmado desde la campaña.

A pesar de que en la ENSP se prevé que estas coordinaciones deberán rendir un informe a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el documento de comunicación no refleja cómo están funcionando más allá de una lectura superficial de los datos de incidencia y de su creación.

Consejo Nacional de Seguridad Pública

A pesar de que el CNSP ha sesionado en dos ocasiones desde el inicio de la administración federal en turno, la mención de los acuerdos es limitada. Por ejemplo, en el reporte en comento se enuncia la aprobación por unanimidad del Nuevo Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica⁹. Posteriormente, se presenta una tabla en la que se dispone la cantidad de efectivos de las policías estatales y municipales así como una estimación de los efectivos faltantes versus los necesarios. Para el caso del estado de fuerza estatal no es claro el estándar que utilizan para la determinación del déficit de elementos policiales en cada corporación ni las acciones que se emprenderán para atender estas necesidades. Al parecer el gobierno actual tiene la idea de que es más importante lograr un número que crecer de forma ordenada y con base en la focalización de procesos estratégicos en materia de gerencia policial.

⁸ Un error de estos mapas es que aspiran a la comparación entre unidades geográficas sin estandarizar los datos en términos de población (ya sea de personas o vehículos) o con alguna razón geográfica.

⁹ Está alineado con los objetivos de homologación de salarios, capacitación y equipamiento policial, mayores recursos para el mejoramiento de las policías con recursos FASP, simplificación del Informe Policial Homologado y la mejora de la integración de las carpetas de investigación.

Un factor que destaca es la baja visibilidad y publicidad de las sesiones del CNSP a pesar de que se han impulsado diversos acuerdos de suma relevancia práctica como la aprobación del modelo aquí comentado, el cambio de las fórmulas, criterios y variables para la asignación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), entre otros.

Vinculación entre instituciones de seguridad pública y de procuración e impartición de justicia

No se incluye información referente a la coordinación con otros órdenes de gobierno o entre las dependencias del Gabinete de Seguridad y la Fiscalía General de la República. Esto da una idea de la centralización de las decisiones en una visión específica de las cosas y no un consenso en la generación de acuerdos y compromisos en temas relevantes donde la corresponsabilidad es necesaria. Generalmente esta labor es atribuida al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En cuanto a la Fiscalía General de la República, el informe señala los resultados del Ministerio Público de la Federación mediante un comparativo de enero a septiembre de 2018 con el mismo de 2019 en términos de la cantidad de denuncias o querellas recibidas, carpetas judicializadas con detenido y las sentencias condenatorias. Sin embargo, esta comparativa no permite identificar los tipos de delitos cometidos, tampoco menciona los porcentajes de carpetas judicializadas ni de sentencias condenatorias. Esta información es insuficiente para pronunciarse sobre el desempeño de la FGR.

En otro sentido, se aprecia la persistente desvinculación entre la FGR y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), esto porque no se reportan los resultados de procuración de justicia derivados de las acciones de la UIF, así como las querellas presentadas. Las estadísticas de ambas instituciones se presentan de manera aislada y sin vinculación lógica o temporal. Tampoco se identificaron referencias sobre la vinculación con el Poder Judicial.

Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas

A pesar de que la ley general en la materia señala la importancia de que las investigaciones y búsqueda de personas desaparecidas se adhieran a un diseño institucional en el que la coordinación entre las instituciones del sistema sea la base; el informe que aquí revisamos está acotado a las acciones de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas y se hacen menciones marginales del trabajo de las Comisiones Estatales. No hay mención alguna de las labores de procuración de justicia como son las fiscalías especializadas.

Sobre estas acciones, no está claro por qué conviene utilizar los indicadores presentados para reportar avances. Por ejemplo, se detalla el número de búsquedas y la cantidad de jornadas de búsqueda. No obstante, no se especifica cómo interpretar el hecho de que en una entidad se haya realizado sólo una búsqueda mientras que, en otra entidad, se realizaron 18. En este documento, el indicador “jornadas” es usado para evaluar “avances”, pero, en todo caso, representan acciones, más que resultados.

En el mismo sentido, los tabulados de montos de subsidios asignados y comprometidos para las Comisiones Locales de Búsqueda son poco elocuentes, no queda establecido cómo estas corresponden a la problemática que cada entidad enfrenta. Así, por ejemplo, si tomamos los casos de Puebla y Colima, podemos notar que el primero recibirá 10 millones de pesos y Colima tan solo un millón

más (es decir, 11 millones). En la primera entidad se han localizado 5 fosas clandestinas, mientras que en Colima este dato asciende a 96, siendo el segundo más alto después de Veracruz.

¿Cómo se explica entonces la diferencia del monto en subsidios previstos para las Comisiones Locales de Búsqueda? Es posible que Puebla requiera una inversión mayor para iniciar trabajos y atender un problema incipiente, mientras que en Colima, la necesidad sea mejorar condiciones ya establecidas. En ese sentido, es posible que Colima amerite menos apoyo financiero que Puebla. Este tipo de reflexiones surgen por la falta de claridad en la información ofrecida por el gobierno federal, no se establece cuál es el criterio de las autoridades para la asignación de recursos.

Coordinación Nacional Antisecuestro

Tras revisar el contenido del Informe de Seguridad Pública de octubre de 2019 no se identificaron referencias sobre esta órgano gubernamental, a pesar de que ha intervenido en diversos operativos durante esta administración. Esta opacidad resulta de particular interés porque en términos del comportamiento de las carpetas de investigación iniciadas y las víctimas por este delito existe un estancamiento notable. Permanecen sin cambios los niveles observados desde 2015 ocasionados por una tendencia decreciente de los casos pertenecientes al fuero federal y por un crecimiento marginal de los casos del fuero común.

Un factor a destacar es el cambio de registro de las categorías de incidencia delictiva. La norma técnica estadística establece que son cinco las categorías a registrar: extorsivo, exprés, con calidad de rehén, para causar daño y otro tipo de secuestros. De 2015 a 2017 la categoría de secuestro extorsivo reúne el grueso de las víctimas y carpetas de investigación seguida de aquellos categorizados con calidad de rehén. Un porcentaje menor de los casos se registraba como exprés.

En contraste, a partir de 2018 se observa un cambio de registro de tal suerte que la segunda categoría con más víctimas es la de secuestro exprés. Los secuestros con calidad de rehén se redujeron drásticamente debido al cambio de categorías en Tamaulipas que pasó de un promedio mensual de 21 secuestros entre 2015 y 2017 a cero desde 2018.

Este cambio de categorías no debería ser interpretado como una nueva dinámica de los secuestros salvo que exista mayor evidencia que lo sustente.

Consejo para la Construcción de la Paz

En el Informe de Seguridad Pública de octubre de 2019 no se identificaron referencias sobre este Consejo. Se advierte al lector no confundir este órgano con las denominadas Mesas de Coordinación para la Construcción de la Paz. Dichas instancias corresponden a las coordinaciones estatales mencionadas previamente.

Valoración final

La implementación de mecanismos e instancias de coordinación a nivel estratégico, táctico y operativo entre los distintos ámbitos de gobierno constituye un reto que enfrentamos desde el origen del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Luego de casi concluir el primer año del gobierno federal, se advierte que este reto sigue sin superarse. Prevalece la conformación de políticas de seguridad con un componente de centralidad importante en términos de la rendición de cuentas. Un factor de especial gravedad es la visible falta de vinculación entre actores de las instituciones de seguridad

con las de procuración de justicia. De igual forma, se observa que la Coordinación Nacional Antise-
cuestro tiene una prioridad baja dentro la política de seguridad publicitada. Por último, la propues-
ta del Consejo para la Construcción de la Paz se abandonó por el momento.

E. La contribución de la política social a la política de seguridad

Una de las cartas fuertes de la administración es, sin duda, la implementación de lo que han dado en llamar “una política social sin precedentes”. Desde luego, el énfasis del informe debería estar enfocado en cuáles son los elementos que la definen esta política “sin precedentes”, lo que ameritaría detallar qué aspectos son realmente inéditos y cuáles otros resultan un mejoramiento o la simple continuación de medidas previas.

El Informe de Seguridad Pública enlista diez programas sociales que “corren en paralelo” a la política de seguridad entre los que destacan aquellos dirigidos a jóvenes, otros a personas mayores y con discapacidad y unos más, enfocados en la reactivación económica regional. A pesar de que estos programas cuentan con intenciones loables, el impacto en términos de incidencia delictiva o percepción de inseguridad puede no ser el esperado. El efecto de todos los programas, si existiera, difícilmente sería homogéneo.

En todo caso, no queda clara la conexión entre otorgar beneficios a cierto sector de la población a través de programas sociales y los indicadores de inseguridad y violencia (ni la situación específica) que esto atajaría. Por ejemplo, ¿en qué medida el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores impactaría la trayectoria de inseguridad y violencia en una localidad? ¿Por qué? ¿Cómo?

Incluso, ¿de qué forma un programa social con un diseño precario puede generar oportunidades para delinquir? Hasta el momento los informes y documentos rectores de la política asumen que los efectos son exclusivamente favorables, pero en la práctica la misma Secretaría del Bienestar alertó recientemente sobre fraudes a personas mayores quienes constituyen la población objetivo del Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. De igual forma, la Secretaría reconoció que durante la entrega de recursos se han suscitado asaltos por un monto equivalente a 20 millones de pesos. Esto, sin mencionar el riesgo de clonación de tarjetas a una población que probablemente no está tan familiarizada con estos medios de pago como la población más joven.

En otras palabras, forzando el argumento, toda política social podría tener algún impacto en el contexto de inseguridad e incidencia delictiva, aunque no quede claro cuál ni cómo. Seguramente, quienes diseñaron el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores no pensaban en la posibilidad de que hubiera personas capaces de orquestar fraudes o de asaltar a las unidades durante la entrega de los recursos. Cabe destacar que la exposición a estas amenazas no indica que el programa deba eliminarse sino que debe resultar en mejores protocolos de seguridad e incluso, un mejor diseño y planeación del programa.

La implementación de política social en contextos de violencia e inseguridad constituye un reto que las dependencias encargadas deben superar en el corto plazo. Por ejemplo, considerando el Programa de Microcréditos para el Bienestar, mejor conocido como Tandas para el Bienestar, ya ha sido objeto de esquemas fraudulentos que lucran de la necesidad y se aprovechan de las asimetrías de información resultado de una implementación precipitada del programa.

Visto desde la perspectiva de una persona u organización dedicada a realizar fraudes, la implementación de una política social sin precedentes constituye una oportunidad para crear esquemas que lucren con los recursos públicos a partir del engaño¹⁰ y vulneren los datos personales de jó-

¹⁰ Divulgación de programas sociales falsos como “Acabemos tu casa” o “Agrandamos tu casa” denunciados por la Secretaría del Bienestar en mayo de 2019

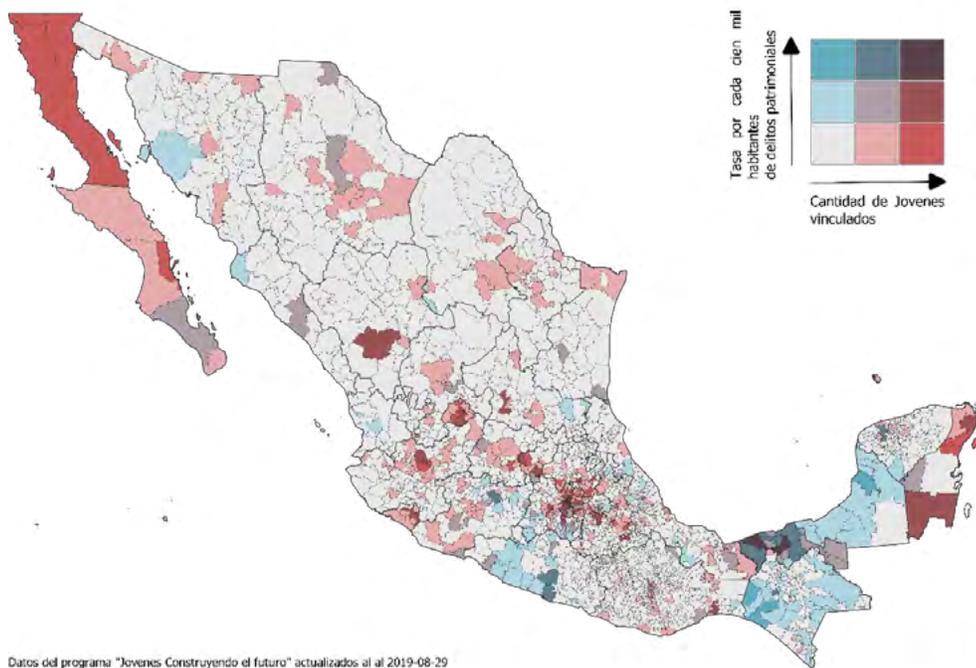
venes, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otras como lo ha señalado la Condusef. En este sentido, las políticas sociales también requieren políticas de seguridad si quieren obtener mejores resultados.

En otro orden de ideas, es necesario distinguir cuáles podrían ser los efectos de los programas sociales ya sea en la percepción de inseguridad o en la incidencia de algún delito o conjunto de delitos o en otro tipo de variables. Hay que tener presente que la política social podría no tener efectos dado que 1) el origen de la inseguridad puede estar en otro lado y 2) la política social está diseñada para resolver otro problema (pobreza y desigualdad) el cual eventualmente podría vincularse con el contexto de inseguridad.

A su vez, se requiere determinar cuál es el horizonte temporal en el que se esperaría observar algún efecto y qué intensidad de la política social se requiere. Desde ese punto de partida, la misma política social no debe asumir que existe una relación lineal, sin mediación y sin efectos acumulativos entre las problemáticas detectadas. En este sentido, el diagnóstico necesario para diseñar los programas sociales con fines de seguridad pública debería haber considerado y aprovechado la evidencia cualitativa recabada durante los Foros Escucha.

Un segundo factor a considerar es que para diseñar programas sociales que ambicionen efectos de percepción y/o incidencia / prevalencia delictiva, tienen que incorporar variables que orienten su asignación e implementación. Por ejemplo, si el programa Jóvenes Construyendo el Futuro aspira a reducir de alguna manera la incidencia de delitos patrimoniales, tendría que considerar la concentración espacial de estos y/o la procedencia de quienes los cometen.

El siguiente ejercicio empírico realizado por el ONC presenta un análisis exploratorio relacionando la incidencia de ciertos delitos patrimoniales con la cantidad de jóvenes vinculados.



El mapa anterior considera la tasa agregada de carpetas de investigación por robo a transeúnte, robo a casa habitación, robo a negocio y robo de vehículo por cada cien mil habitantes de enero de septiembre de 2019 y la cantidad de jóvenes vinculados al programa. La simbología de dicho mapa se basa en un gradiente de nueve colores que muestran la relación geográfica entre las variables mencionadas.

Destacan los siguientes patrones:

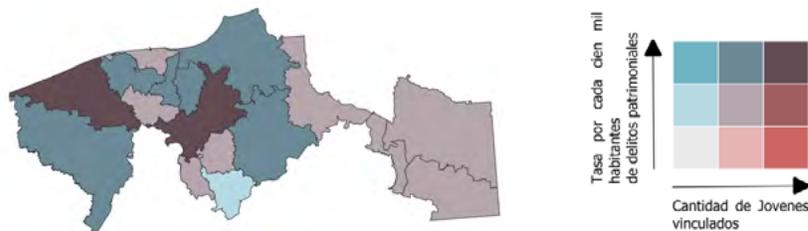
- La vinculación de la población objetivo con el programa tiene una concentración territorial en los municipios del centro del país, Baja California, Tabasco, Quintana Roo, entre otros.
- Existen entidades donde la vinculación de jóvenes es nula o muy escasa como Nayarit, Guerrero, Chiapas, Campeche, Sinaloa, entre otros.
- La tasa agregada de carpetas de investigación por robos selectos también presenta una dispersión considerable entre las entidades federativas. Algunas zonas de incidencia se agrupan en Tabasco, Chiapas, Guerrero y el norte de Michoacán.
- En conjunto, la relación geográfica más cercana entre las tasas delictivas y la vinculación de jóvenes con el programa se observa en Tabasco y algunas alcaldías de la Ciudad de México como Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

Ciudad de México



Datos del programa "Jóvenes construyendo el futuro" actualizados al 2019-08-29
 Datos sobre robos patrimoniales, descargados del SESNSP el 21/10/2019

Tabasco



Datos del programa "Jóvenes construyendo el futuro" actualizados al 2019-08-29
 Datos sobre robos patrimoniales, descargados del SESNSP el 21/10/2019

- Otras relaciones cercanas pero dispersas se observan en Quintana Roo, Yucatán, Querétaro, Chihuahua, Guerrero y Tamaulipas.

El ejercicio anterior propuesto por el ONC sugiere dos elementos que los implementadores y evaluadores del programa deberían tener presentes:

1. Aunque existe cierta correlación geográfica a nivel municipal entre la vinculación de jóvenes con la tasa de carpetas de investigación por delitos patrimoniales como algunos robos, no se observa que el diseño del programa esté totalmente alineado con la concentración delictiva. Por lo tanto, los efectos esperados, si existieran, no serían generalizables a toda la cobertura del programa.
2. La existencia de cierta correlación geográfica no garantiza que los individuos vinculados al programa sean los más propensos a delinquir. Otros pueden ser los determinantes de la condición de no estudio y no trabajo que activan el programa.

Otro factor a considerar es que la población objetivo la constituye un grupo etario de entre 18 a 29 años cuando la evidencia más sólida señalada en el informe *Violencia, Niños y Crimen Organizado* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos apunta a que los reclutamientos ocurren en edades más tempranas y para tareas como el halconeo en las que la existencia de datos oficiales es precaria.

Adicionalmente, se ha señalado que el reclutamiento de menores de edad y jóvenes se asocia con organizaciones como el Cartel Jalisco Nueva Generación, Los Zetas y el Cártel del Golfo como han señalado diversas fuentes abiertas. Algunos de estos grupos operan en entidades como Tamaulipas y Veracruz donde la cantidad de jóvenes vinculados al programa se concentra en pocos municipios. En este sentido, es poco probable que los alcances de la política social sean suficientes para lograr resultados en materia de seguridad en el corto plazo.

Fuera del ámbito de la incidencia y prevalencia delictiva, también es necesario plantear la posible relación que podría haber entre este y otros programas sociales con la percepción de inseguridad. Si se adopta una noción extendida de seguridad humana para incorporar otro tipo de amenazas que inciden en la percepción de las personas como el desempleo o la situación económica familiar, entonces la implementación de políticas sociales tienen el potencial de reducir esta percepción entre la población beneficiaria al sentirse menos vulnerables. Explorar esta hipótesis también debería estar entre los indicadores de seguimiento de los programas.

Capítulo 2

A. Mirar más allá de las estadísticas sobre incidencia delictiva

A partir de la presentación de cifras nacionales de incidencia delictiva, la actual administración federal presentó de manera optimista los avances que han identificado en materia de seguridad. Sin embargo, no ha reparado en las debilidades de ese tipo de análisis, puesto que menoscaba problemáticas locales de las entidades federativas y eventos coyunturales clave que dan cuenta de la evolución del ejercicio de violencia en determinadas regiones. La presentación de los avances desde esta perspectiva, resulta un tanto paradójica si se toma en consideración que una de las propuestas de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP) versa en torno a la división del territorio en 266 regiones para construir las condiciones de paz y seguridad que se requieren.

¿Cómo puede interpretarse esta construcción de la narrativa oficial del actual Gobierno Federal? Una de las posibles hipótesis alrededor de esta decisión consiste en que no quieren cargar con el costo de lo que sucede en las entidades federativas, a no ser que ocurra un hecho de alto impacto social que sea imposible eludir como lo sucedido en Culiacán tras el operativo fallido. No obstante, es preciso mencionar que esta postura es un tanto cuestionable pues en cuanto se le faculta a la Guardia Nacional la atención de los delitos del fuero común, la administración federal es una de las autoridades responsables de las problemáticas locales de los estados.

Hemos identificado que la realidad de diversas entidades federativas suele ser minimizada o ignorada desde el lente nacional. En función de esta situación, lo expresado en el párrafo anterior cobra especial relevancia dado que el principal actor político que posiciona el enfoque y prioridad de los temas en la agenda pública es el presidente López Obrador. Debido a esta característica particular de la narrativa oficial, en este apartado se abordará la situación por la que atraviesan ciertas entidades federativas.

Desde hace varios años el Observatorio Nacional Ciudadano ha dado puntual seguimiento a las estadísticas sobre investigaciones iniciadas por las procuradurías o fiscalías locales a partir de la información publicada mensualmente por el SESNSP.

Esas cifras oficiales comúnmente son utilizadas por las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno para dimensionar los resultados obtenidos en materia de seguridad y justicia. Las cifras son solo una parte de la historia porque únicamente reflejan los casos que llegaron al conocimiento de la autoridad y ante los cuales se determinó iniciar una investigación, pero es necesario iniciar una lectura adicional de los datos públicos disponibles para tener una mejor claridad de los avances y limitaciones en la respuesta de los gobiernos para garantizar mejores condiciones de seguridad, justicia y legalidad a las personas. Además de mostrar las realidades que subyacen detrás de cada uno de los datos que nos hemos acostumbrado a analizar desde que se publican periódicamente en el SESNSP.

Por ello el Observatorio Nacional Ciudadano ha iniciado un inédito despliegue de captación de datos cualitativos para dimensionar los desafíos y flancos débiles que no son fácilmente visibles en las estadísticas disponibles. Con ese propósito, el ONC se ha auxiliado de sus contrapartes en el interior de la República para obtener información adicional que permita contextualizar de mejor manera las cifras oficiales que se publican mensualmente, así como de lo que relatan los medios de comunicación.

Como ejemplo de este esfuerzo que apenas comienza, se ofrecen los primeros resultados de este esfuerzo de colaboración entre los observatorios ciudadanos que operan en la República Mexicana. Tales aproximaciones no pretenden ser exhaustivas, pero sí resultan ilustrativas de las condiciones estructurales que siguen inhibiendo una mejoría sustantiva en las condiciones de seguridad, justicia y legalidad en el país.

a. Chiapas

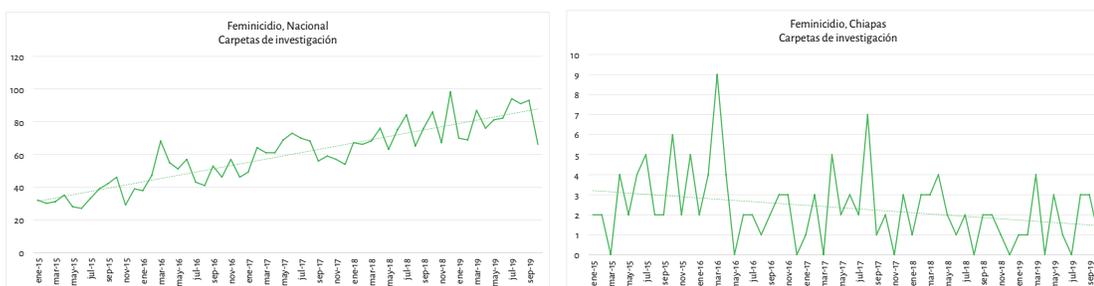
La Red Nacional de Observatorios Locales con la que trabaja el ONC hizo posible obtener información valiosa de la situación de seguridad pública que se vive al interior del país. Tal es el caso del estado de Chiapas, cuya información proporcionada está relacionada con ciertos eventos ocurridos en Tuxtla Gutiérrez, la capital del estado.

A pesar de que por décadas las administraciones municipales han presumido que Tuxtla Gutiérrez es una de las ciudades más seguras del país, los homicidios, asaltos y violaciones han incrementado en el lugar. La ocurrencia de delitos del fuero común como son los robos a comerciantes, a bancos y el robo a peatón que se ha reportado en distintos medios de comunicación, permiten notar el uso de la violencia como factor para cometer estos delitos.

A nivel entidad federativa, el Observatorio local destaca que el feminicidio es un delito importante de prevenir, ya que, si bien Chiapas es un estado con siete alertas de género en diferentes municipios, las autoridades no han dado los mejores resultados en el tema. Al parecer no hay un plan de trabajo específico para atender este problema.

Las estadísticas que ofrece el SESNSP a la fecha sobre las carpetas de investigación iniciadas por feminicidio a nivel nacional muestra una preocupante tendencia al alza. En el estado de Chiapas, podemos apreciar que desde enero y hasta octubre de 2019 el fenómeno está presente con un comportamiento fluctuante entre altas y bajas.

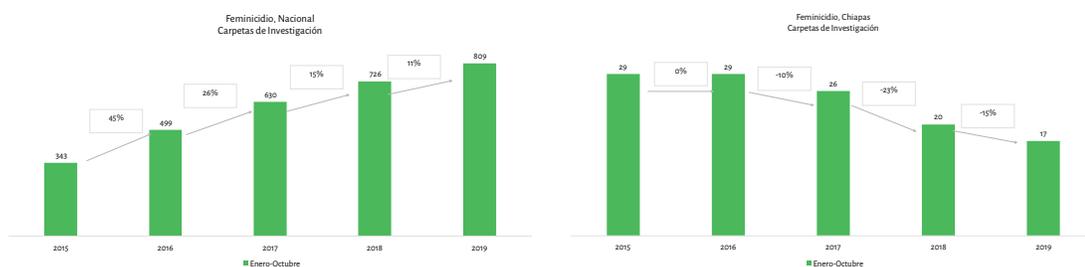
Gráficas 3 y 4. Frecuencia mensual de carpetas de investigación por feminicidios.



Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el ámbito nacional, la tendencia desde hace cuatro años es sistemáticamente creciente. De 343 carpetas iniciadas por feminicidio en 2013, pasamos a 809 eventos denunciados en este 2019. Para el caso de Chiapas se observa una baja estacional año con año, lo que no significa que no exista este delito. Para octubre de 2019 se contabilizaron 17 carpetas de investigación por feminicidio en la entidad.

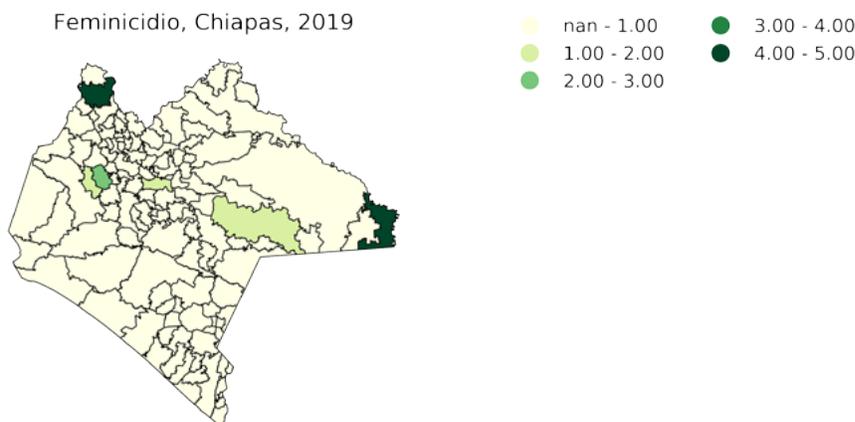
Gráficas 5 y 6. Femicidios durante los primeros 10 meses de cada año.



Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Si exploramos sobre cómo es la actuación de las autoridades frente a un femicidio, la información no es optimista. En materia de impartición de justicia, se sabe de la liberación de un feminicida confeso en Tuxtla Gutiérrez. La autoridad competente se declaró fuera de jurisdicción y lo dejó sin castigo. La impunidad triunfo una vez más.

Si bien la reforma al código penal de la entidad ya contempla perseguir de oficio la violencia doméstica, se deben tener protocolos claros para que este cambio en el marco legal se haga efectivo en el estado, y evitar con ello, en consecuencia, los casos de femicidios entre la población chiapaneca.



Otro tema que está presente en el ámbito estatal son los conflictos armados por el uso de la tierra, mismos que derivan en desplazamientos importantes de la población. Estos conflictos se encuentran focalizados en municipios como Aldama y Chenalhó, sin descartar que existen más territorios en disputa. Además, en este mes de noviembre, ocurrió la liberación de policías retenidos por parte de la comunidad de los Altos de Chiapas al argumentar, que estos habían estado involucrados en el desalojo de la manifestación organizada por profesores y estudiantes de la Normal de Moctezuma¹¹. Cabe destacar que la detención fue de 40 días y los propios habitantes -regidos por usos y costumbres- decidieron llevar a cabo la liberación de las personas involucradas.

¹¹ Flores, R. (en línea), Una más de normalistas; policía los desaloja. Cuarto poder, Sitio web: <https://www.cuartopoder.mx/chiapas/una-mas-de-normalistas-policia-los-desaloja/304472/>

Estos casos resultan ejemplo de las debilidades institucionales en el campo de la seguridad pública. Si bien es un asunto complejo, la demanda de la sociedad es que los tres niveles de gobierno se centren en la generación de mayores capacidades institucionales, además de consolidar las existentes, para con ello inhibir la violencia que sufren los ciudadanos en diversos frentes, por ejemplo, los defensores ambientales en la entidad.

b. Morelos

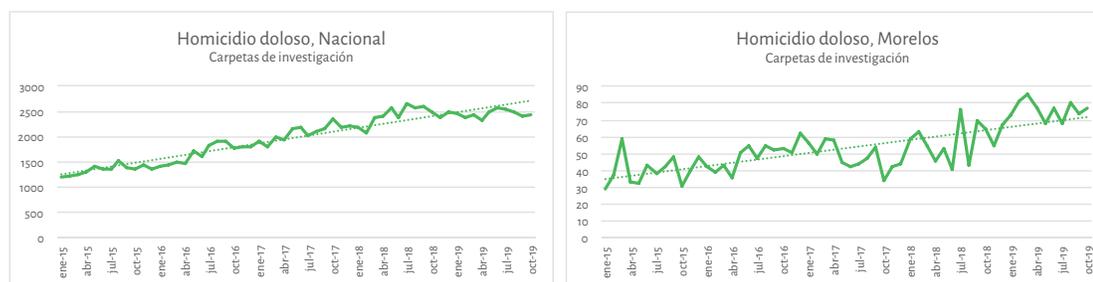
Morelos es uno de los estados donde la crisis de seguridad pública ha sido evidente en el presente año. Basando nuestro análisis en obtener información robusta acerca de los desafíos emergentes de la localidad en torno al tema, distinguimos que dos de los hechos más graves durante los últimos 12 meses en el estado fueron el motín de reos en Atlacholoaya, en donde fue muerto uno de los principales líderes de una organización criminal, y el homicidio del empresario Juan García a un costado del palacio de gobierno estatal en el centro de Cuernavaca.

El primer acontecimiento mencionado ocurrió el 29 de octubre 2019 en el Penal de Atlacholoaya localizado en el municipio de Xochitepec. Algunos medios de comunicación y autoridades señalaron que el motín se debió a las condiciones del penal, sin embargo, otras versiones señalan que fue una disputa entre distintos grupos del crimen organizado. La gravedad del acontecimiento se manifiesta porque, en medio del motín, se dio muerte a un líder del crimen organizado en un espacio donde la autoridad debería tener un control total.

El segundo acontecimiento se trata del asesinato de un empresario con trayectoria política local. El hecho ocurrió el 8 de mayo en pleno centro de la capital, en un día laboral. Destaca que el arma que se utilizó para consumar el asesinato ya había sido decomisada por las autoridades en un evento delictivo previo y esta debió ser decomisada por la Fiscalía el estado.

Con este par de eventos, entre muchos otros, podemos visualizar la situación que vive esta entidad en cuanto a la seguridad pública. Tomando como punto de partida los datos publicados el 20 de noviembre por el SESNSP, notamos que, por ejemplo, la cifra de homicidios dolosos a nivel nacional empieza a registrar una tendencia a la baja. En el caso de las cifras en el estado de Morelos, la tendencia va a la alza.

Gráficas 7 y 8. Frecuencia mensual de carpetas de investigación por homicidios dolosos.

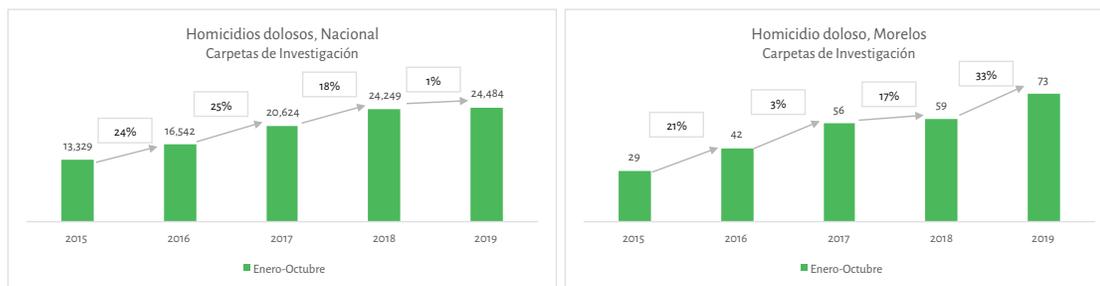


Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior puede apreciarse más claramente comparando las cifras de los primeros diez meses del último año: mientras que a nivel nacional hay un incremento estacional de sólo 1% entre 2018

y 2019, en el caso de Morelos, el incremento de carpetas de investigación por homicidio doloso es de 33%.

Gráficas 9 y 10. Homicidios dolosos durante los primeros 10 meses de cada año.

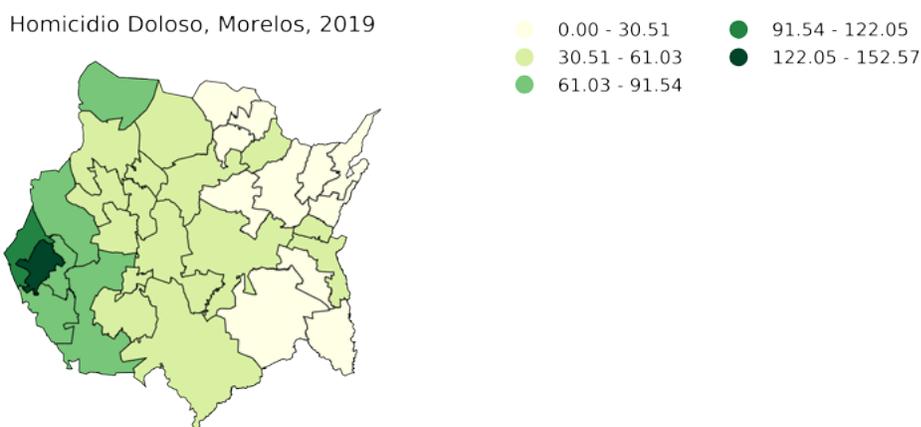


Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La situación y los datos denotan que la seguridad pública en la entidad ha empeorado. En efecto, existe un aumento de homicidios y la administración actual argumenta que esto se debe a las disputas entre los grupos del crimen organizado. Es decir, persiste la narrativa de gobiernos anteriores.

La sociedad civil organizada reconoce la carencia un plan de seguridad por parte del gobierno que identifique las medidas para detener la violencia, tampoco observan labores de coordinación entre los tres niveles. Además, en estos los dos casos narrados, la labor de la fiscalía es opaca y no hay sentencias que ayuden a entender quiénes son los responsables de estos homicidios.

El asesinato del empresario Juan García nos muestra las debilidades del sistema de seguridad y justicia en Morelos. Este homicidio resulta paradigmático debido al lugar y la hora en que ocurrió.



Fue un asesinato en flagrancia frente a las instalaciones principales de los poderes estatales en un momento en el que había proximidad de policías, testigos y posibles víctimas colaterales. Estas condiciones ponen en evidencia que el cálculo de riesgos asumidos por los delincuentes en la entidad es mínimo, aún tratándose de un homicidio violento, y que la expectativa de respuesta por parte de la autoridad, incluidos sus altos mandos, no es disuasoria. Por lo tanto, las explicaciones de un

acontecimiento de este tipo que se limiten a identificar un culpable, o que se refieran a la medición de la incidencia delictiva únicamente apoyados en cifras, son insuficientes. Existen causas estructurales de las que se nutre la violencia y que son particularmente evidentes en este tipo de casos.

En Morelos se reconoce también la falta de claridad del papel de la Guardia Nacional en las tareas de seguridad de la entidad, esto se agudiza debido a que no existe comunicación sistemática ni permanente por parte de los diferentes niveles de gobierno acerca del papel de este cuerpo de seguridad.

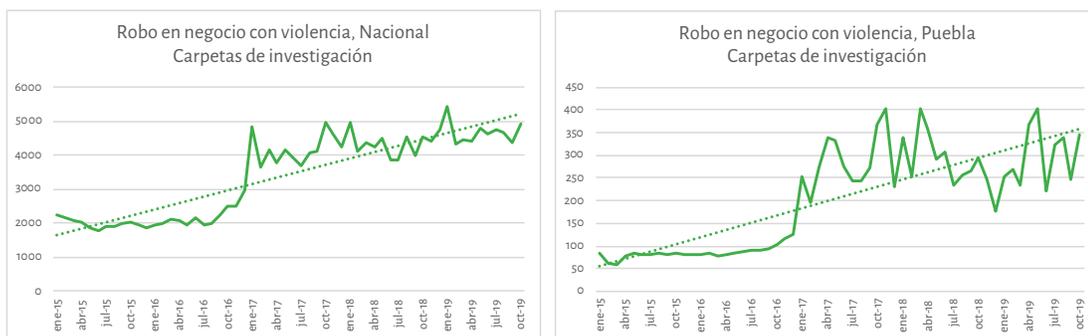
c. Puebla

Entre los muchos temas que preocupan a los habitantes de Puebla se encuentra el robo en todas sus modalidades. La posición geográfica de ese estado, su ubicación estratégica y la vitalidad de su actividad económica la hacen un foco sumamente atractivo para la comisión de delitos patrimoniales.

Es ampliamente conocida la concentración de casos de robo de hidrocarburos en el denominado “triángulo dorado” en el estado de Puebla, el robo a ferrocarriles y, en general, el robo cometido con violencia.

Concretamente, en relación al robo a negocio cometido con violencia, las cifras más recientes publicadas el 20 de noviembre de 2019 por el SESNSP muestran una clara **tendencia creciente** de este tipo de delito tanto a nivel nacional, como en el estado de Puebla en donde, en el mes de octubre de 2019 los casos registrados en la entidad representaron el 7% de todos los casos captados a nivel nacional.

Gráficas 11 y 12. Frecuencia mensual de carpetas de investigación por robo en negocio con violencia.

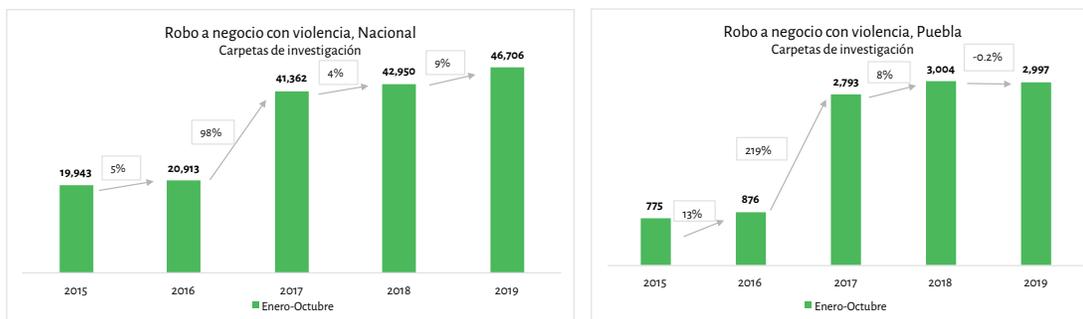


Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A pesar de que la serie histórica de los datos sobre este delito apunta a una clara agudización del robo a negocios con violencia, los datos desagregados mensualmente pueden ser utilizados para justificar una presunta mejoría en la situación. Por ejemplo, los datos publicados por el SESNSP muestran que, a nivel nacional, hubo un incremento estacional¹² de 9% en el delito de robo a negocio con violencia, mientras que en Puebla hubo una pequeña disminución (-0.2%) en este delito, tal como se observa en las siguientes gráficas.

¹² Análisis de la frecuencia en periodos iguales de tiempo; en este caso, se comparan los primeros diez meses de cada año.

Gráficas 13 y 14. Robo a negocio con violencia durante los primeros 10 meses de cada año.



Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Sin embargo, cuando se cotejan los grandes números con los datos cualitativos obtenemos una radiografía más precisa de la realidad. Apenas el pasado martes 19 de noviembre un grupo de diez hombres armados asaltaron el restaurante “Sabor a Puebla”, ubicado en los portales, frente a la plancha del zócalo y a unos metros del Palacio Municipal de la capital poblana. Los delincuentes amagaron y despojaron a las personas que estaban dentro del local de sus pertenencias y se apoderaron de la venta del día. Los empleados intentaron llamar al 911 sin obtener respuesta y tuvieron que salir a buscar una patrulla de la policía municipal, misma que en lugar de prestarles auxilio, huyó del lugar¹³. El dueño del lugar convocó a una rueda de prensa para denunciar públicamente la inutilidad del servicio de emergencias 911 y la ausencia de una respuesta policial oportuna y eficaz.

Robo a negocio, Puebla, 2019



Este hecho concreto ratifica la alta cantidad de robos a negocio cometidos con violencia en Puebla, pero también deja al descubierto que las capacidades institucionales locales se encuentran profundamente debilitadas. Un servicio de emergencias que no funciona, una patrulla que huye

¹³ Melchor, Alberto, “Diez hombres asaltan restaurante frente al Zócalo de Puebla” en E-Consulta, 19 de noviembre de 2019. Disponible en: [https://www.e-consulta.com/nota/2019.11.19/seguridad/diez-hombres-asaltan-restaurante-frente-al-zocalo-de-puebla?fbclid=IwAR2p\]pfSbEbZSJ8OZ4PNjAyxz71HGNBav8441EwkTbupDqNsfYHUWIpfyFw](https://www.e-consulta.com/nota/2019.11.19/seguridad/diez-hombres-asaltan-restaurante-frente-al-zocalo-de-puebla?fbclid=IwAR2p]pfSbEbZSJ8OZ4PNjAyxz71HGNBav8441EwkTbupDqNsfYHUWIpfyFw)

del lugar de los hechos y un delito cometido prácticamente a la vista del Palacio Municipal revela serias deficiencias institucionales de las que no da cuenta la estadística.

En ese mismo contexto de debilidades institucionales, el ICVAVIM-Puebla¹⁴ nos reporta que, por ejemplo, en el **municipio de Teziutlán ni siquiera se ha instalado el servicio telefónico de emergencias 911**, y que, en materia de dotación de vehículos policiales, **el actual gobernador Barbosa ha pospuesto la adquisición de 1,000 patrullas prometidas al inicio de su gestión.**

Con tales elementos puestos a consideración, **las cifras oficiales sobre robo a negocio con violencia están lejos de representar una buena noticia**, y en cambio, se justifica la demanda ciudadana para adoptar medidas sustantivas para inhibir este y otros delitos.

d. Tabasco

En la actualidad, la seguridad pública en el estado de Tabasco es uno de los principales retos de las autoridades. La incidencia delictiva no ha sufrido cambios radicales en este 2019 en beneficio de la vida de los ciudadanos.

Ubicado al sur del territorio nacional, Tabasco llama la atención por la forma en cómo se ha configurado la estrategia de seguridad pública desde el primer día del presente año, tomando en cuenta que, las promesas de campaña del actual gobernador ofrecieron **terminar con la inseguridad del estado en un plazo de seis meses.**

Los datos más recientes del SESNSP publicados el 20 de noviembre, muestran que **las lesiones dolosas a nivel nacional en el estado de Tabasco muestran una tendencia casi imperceptible a la baja**, a diferencia de la tendencia nacional, donde la comisión del delito ha incrementado. Es notorio en esta entidad que a principio de cada año se presenta un incremento en este delito, mientras que en los últimos meses, los registros descienden.

Gráficas 15 y 16. Frecuencia mensual de carpetas de investigación por lesiones dolosas.



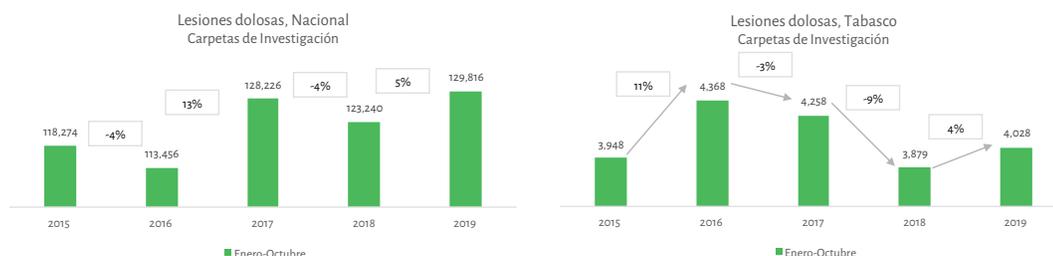
Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Si bien, la serie histórica de los datos sobre el delito de lesiones dolosas en Tabasco muestran un ligera baja, al analizar los datos desagregados mensualmente como lo muestran las gráficas 17 y 18, se aprecia de mejor manera el incremento en la comisión de este delito. A nivel nacional las lesiones

¹⁴ Observatorio Ciudadano "Instituto para la Gestión, Administración y Vinculación Municipal Observatorio Ciudadano" de Puebla.

dolosas presentan un incremento estacional¹⁵ de 5%. Para el caso de Tabasco el incremento entre 2018 y 2019 fue de 4%.

Gráficas 17 y 18. Lesiones dolosas durante los primeros 10 meses de cada año.



Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Pese a que la tendencia es ligeramente a la baja, cuando observamos la situación desde la experiencia de los tabasqueños cuando son víctimas de un delito, eso nos deja ver cómo, en la práctica, actúan las autoridades.

Un caso que ilustra la gravedad de la comisión de lesiones dolosas en el estado es lo que vivió Ana María “N” el 26 de septiembre del presente año. Resulta que, cuando se encontraba en plena audiencia en las instalaciones del Juzgado de Control y el Tribunal de Juicio Oral Región 9, fue apuñalada 13 veces por su expareja a quien había denunciado por violencia familiar. El testimonio de la propia víctima detalla que los policías del lugar no le brindaron ayuda, además fue víctima del robo de 5 mil pesos que llevaba en su cartera y, mientras permanecía en el Juzgado le tomaron fotos y videos. Dos meses después de los hechos aún no se han fijado responsabilidades a las autoridades que permanecieron inactivas cuando Ana María fue atacada. Ella no ha sido indemnizada y sólo le informaron que su expareja sentimental está detenido por tentativa de feminicidio.

Si bien este hecho concreto no permite hacer generalizaciones concluyentes, sí nos permite conocer un panorama del tipo de lesiones dolosas que se comenten en Tabasco, así como la capacidad institucional del estado para procurar justicia. El caso de Ana María pone en evidencia el riesgo que los ciudadanos corren no sólo en las calles tabasqueñas, si incluso, dentro de la misma institución que debe resguardar su seguridad. La corrupción, la omisión de funciones y la impunidad que nos deja ver este hecho, nos muestran el origen de la desconfianza que los ciudadanos tienen frente a sus autoridades.

Si se analiza este caso en función de su registro en la estadística oficial, en el mejor de los escenarios será una de las lesiones dolosas reportadas. No obstante, no habrá manera de relacionarlo con la violencia feminicida de la que son objeto miles de mujeres en el país, ya que las tentativas de feminicidio no son captadas en las cifras de dicho delito publicadas por el SESNSP. ¿Acaso podemos aseverar que contamos con un diagnóstico pormenorizado del feminicidio y la violencia cometida contra la mujer si este tipo de acontecimientos son menoscabados o ignorados?

¹⁵ Análisis de la frecuencia en periodos iguales de tiempo; en este caso, se comparan los primeros diez meses de cada año.

Otros hechos relevantes en lo que lleva la administración del gobierno estatal son los homicidios del ambientalista José Luis Álvarez Flores y de la periodista de Norma Sarabia, el homicidio de un comandante de la Fiscalía General de la República y el intento de secuestro de la diputada priísta Minerva Santos García en Villahermosa.

Como sociedad civil debemos impulsar la vigilancia del plan de seguridad pública en Tabasco, ya que como el ONC ha documentado anteriormente, durante la administración de Arturo Núñez Jiménez se llevó a cabo el subregistro de 13 mil delitos¹⁶.

La consistencia y confiabilidad de las cifras de incidencia delictiva durante la administración del gobernador Adán Augusto López Hernández, sigue en duda. Actores como el Observatorio Ciudadano Tabasco y la organización La 72, han dado a conocer el incremento de diversos ilícitos en la entidad y las inconsistencias de algunos ciertos datos oficiales reportados por la Fiscalía. La 72 denunció hace algunas semanas que ha sido acosada por el gobierno estatal por informar sobre el incremento de los secuestros de migrantes.

e. Tamaulipas.

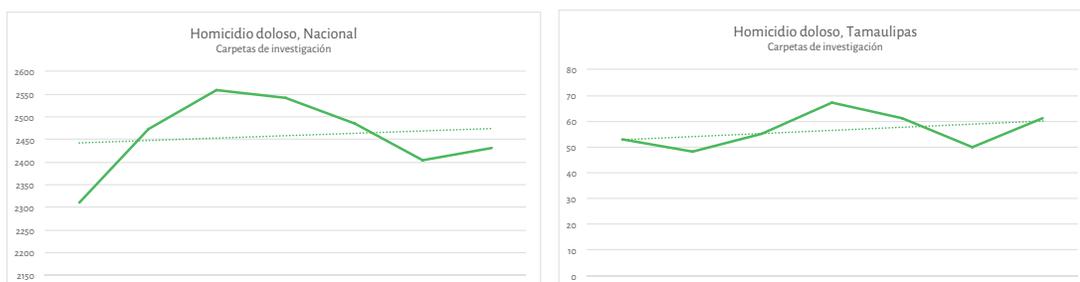
El estado de Tamaulipas es una referencia obligada cuando hablamos de seguridad pública en México debido a que en tiempos de la administración calderonista fue uno de los escenarios frecuentes de la así llamada "Guerra contra el narco". Con 17 de los 32 cruces internacionales que tiene México con Estados Unidos, sus más de 300 kilómetros de frontera distribuidos entre cinco ciudades fronterizas, es un estado que goza de una situación geográfica privilegiada que históricamente ha estado marcada por la violencia y la inseguridad. La presencia de distintos grupos delictivos ligados al narcotráfico ha contribuido en esta situación, marcado el territorio como un espacio hostil en su lucha por controlar la zona.

En el marco del Tercer Informe de Gobierno, el Gobernador Francisco García de Vaca puntualizó que Tamaulipas ya no está entre los estados más violentos del país. Sin embargo, datos del SESNSP detallan que, en octubre de este año, el delito de homicidio doloso registró un incremento del 9.33% con respecto a 12 meses atrás, el delito de secuestro aumentó un 39.47%. En contraste, el delito de extorsión registró un descenso de 37.46%, mientras que el delito de robo a negocio disminuyó 31.38% en el mismo periodo.

En las siguientes gráficas se aprecian las tendencias nacional y estatal de homicidios dolosos. En Tamaulipas existe una tendencia a la alza desde 2015. Desde mediados del 2018 se observa una tendencia a la baja. Sin embargo, en el segundo semestre del año que estamos por concluir, se aprecia un repunte en la comisión de homicidios dolosos en esta entidad.

¹⁶ ONC, Cimientos de las políticas de seguridad: primeros pasos y tareas pendientes. Mayo, 2019.

Gráficas 19 y 20. Frecuencia mensual de carpetas de investigación por homicidios dolosos.



Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para el caso del delito de secuestro, los datos del SESNSP detallan la tendencia de incremento sostenido en el número de carpetas de investigación iniciadas a nivel nacional. En el caso de Tamaulipas podemos distinguir una tendencia a la baja. Si bien en julio de 2019 el número llega a cero, hay un repunte del secuestro en los últimos tres meses.

Gráficas 21 y 22. Frecuencia mensual de carpetas de investigación por secuestro.



Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cuando analizamos periodos de tiempo similares, en este caso los primero diez meses de cada año, notamos qué a nivel nacional, desde hace cuatro años, existe incremento estacional del delito del secuestro. Por su parte, Tamaulipas en el año 2019, muestra una importante disminución en el número de carpetas de investigación por este delito. No obstante, el secuestro persiste como amenaza para los tamaulipecos.

Gráficas 23 y 24. Secuestros durante los primeros 10 meses de cada año.



Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El presidente de la Federación de Cámaras de Comercio en Tamaulipas denunció públicamente que, durante las dos primeras semanas de octubre se presentaron varios secuestros en la ciudad de Matamoros, por lo que pidió la intervención urgente de los tres órdenes de gobierno. Mientras que, los migrantes ha sido un grupo afectado por la comisión de delitos por parte de la delincuencia organizada que opera en esta entidad. En marzo pasado fueron “levantadas” 27 personas migrantes que viajaban en un autobús, sin que hasta el momento se hayan esclarecido los hechos.

Secuestro, Tamaulipas, 2019



Tamaulipas actualmente cuenta con tres de las ciudades más inseguras del país. Al menos esa es la percepción de los ciudadanos, quienes son los que viven día con día las consecuencias de las acciones del gobierno y el nivel de inseguridad presente en las calles. Reynosa, Nuevo Laredo y Tampico son las ciudades tamaulipecas que se perciben como las más inseguras¹⁷.

La actuación de la Guardia Nacional en Tamaulipas ha estado enfocada en frenar el flujo migratorio que transita en este lugar y no en tareas de seguridad que urgen en el estado. Recientemente Diputados del Congreso de Tamaulipas exigieron al gobierno federal un mayor número de elementos de la Guardia Nacional para reforzar la seguridad del estado, sin embargo, para hacer productivo el trabajo de estos elementos, primero se tendría que tener clara una estrategia para hacer frente al tema.

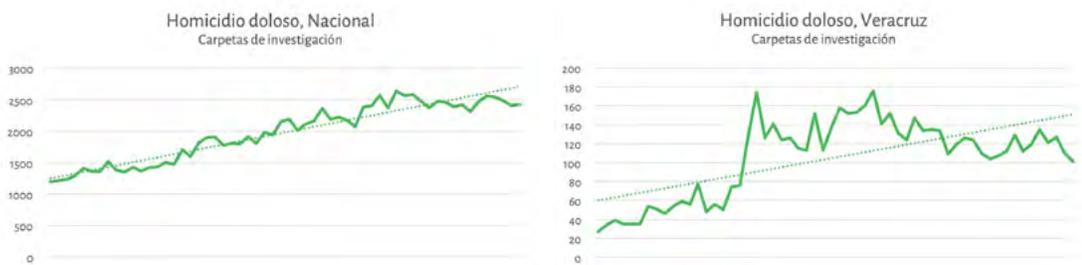
¹⁷ INEGI, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, septiembre, 2019.

f. Veracruz

En Veracruz la seguridad pública ha sido un tema urgente de atender desde hace varios años. En diciembre de 2018, al iniciar la administración de Cuitláhuac García, la expectativa ciudadana giraba en torno a ver concretada una estrategia de seguridad pública que abarcara sus promesas de campaña. Esta debía basarse en los cuatro pilares ofrecidos: detener la migración de campo a la ciudad, atender a los jóvenes para que continúen estudiando, impulsar programas de capacitación a policías municipales y estatales, y capacitación para detener delitos de alto impacto.

Un año después, las cosas no han cambiado mucho. No existe claridad en el diseño de planes de trabajo de prevención y combate al delito. Para el caso del delito de homicidio doloso, las cifras más recientes del SESNSP muestran que a nivel nacional el descenso en las cifras camina lentamente, lo mismo en Veracruz.

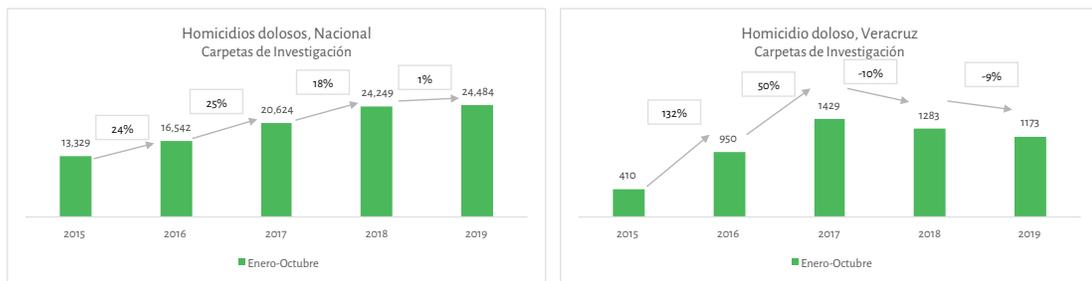
Gráficas 25 y 26. Frecuencia mensual de carpetas de investigación por homicidios dolosos.



Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Analizando el comportamiento de la cifra de carpetas de investigación iniciadas por homicidios dolosos en los 10 meses de cada año desde 2015, podemos distinguir a nivel nacional que incremento es constante. Para el caso de Veracruz es importante observar que, si bien, el porcentaje de este delito ha disminuido desde el año 2017, el número de carpetas de investigación de homicidio doloso pasaron de 410 en 2015, a 1173 en el 2019.

Gráficas 27 y 28. Homicidios dolosos durante los primeros 10 meses de cada año.



Fuente: Con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

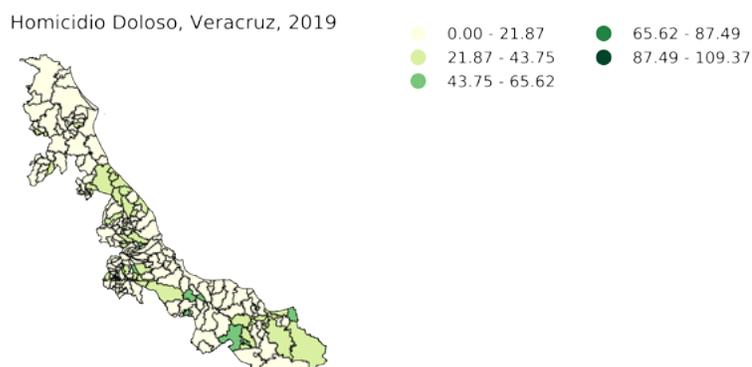
La capacidad institucional de las autoridades encargadas de la seguridad pública en Veracruz ha sido puesta a prueba por el crimen organizado. Tal es el caso del homicidio de la empresaria

Susana Carrera, quien fue secuestrada, y una semana después, encontrada sin vida, decapitada, y con un cartel acusando a su marido de no querer pagar el rescate exigido. La dolorosa imagen de la bolsa en que fue encontrado el cuerpo y el cartel que lo acompañaba, fue distribuida por los medios. También se difundió el video de la cámara de vigilancia que registró el momento del secuestro.

Este secuestro cuyo desenlace fue dramático permite reflexionar en torno a la **necesidad de afinar las estrategias de trabajo de las instituciones**. Si bien, existe un video que aporta evidencia para la investigación, **la estrategia de rescate por parte de las autoridades no fue efectiva**.

Otro ejemplo que nos sirve para entender cómo leer la situación de inseguridad que viven los veracruzanos, es el **caso del bar “Caballo Blanco”** detallado en una de las diez carpetas de investigación iniciadas en agosto de este año. En este lugar ubicado en la ciudad de Coatzacoalcos, hombres armados lanzaron bombas molotov tras presuntamente disparar contra las personas que se encontraban en el interior del establecimiento. En el lugar treinta personas perdieron la vida.

Nos detenemos en caso del bar “Caballo Blanco” porque si bien, las estadísticas de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana consignan que existen diez carpetas de investigación iniciadas por homicidio doloso en agosto 2019 en Coatzacoalcos, **el indicador no aclara que en este bar treinta personas fueron víctimas de homicidio**. Debido a que existe una disminución en las carpetas de investigación -que no de víctimas- es que se explican las disminuciones en homicidios dolosos y robos de vehículo.



Episodios como los dos descritos, explican porqué a pesar de que Coatzacoalcos no es considerada entre las ciudades más peligrosas del país, **los habitantes de esta ciudad la perciben muy insegura¹⁸, por encima, incluso de ciudades como Ecatepec y Naucalpan, Estado de México, o Chilpancingo, Guerrero**. Esta percepción de inseguridad se refuerza con el incremento en el robo a transeúnte, a negocio y el robo con violencia.

La información de INEGI respecto a cómo son percibidas las acciones de las autoridades encargadas de la seguridad en Veracruz, destaca la aceptación de la actuación de la Marina en el puerto. Los ciudadanos reconocen como algo **positivo la remoción del anterior Fiscal Estatal y el nombramiento de uno nuevo, quien es percibido por la población como más cercano a la ciudadanía**, junto con los subprocuradores regionales que ha nombrado. A nivel municipal, en Veracruz, la principal preocupación es el número de elementos policiacos, que se consideran insuficientes para las necesidades de la población.

¹⁸ INEGI. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, septiembre 2019.

Capítulo 3

¿Qué nos espera para 2020? Evidencias iniciales del gasto público a partir de lo propuesto por el gobierno federal en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

En 2019, ha continuado el deterioro de las condiciones generales de seguridad. Se mantienen algunas tendencias de incremento de la incidencia, así como las diferencias regionales. Hay que destacar que los reacomodos e inercias institucionales han dificultado la implementación de acciones que contengan la violencia e inseguridad en el corto plazo. Además, los cambios en la política de seguridad se dan en un contexto de decisiones presupuestales, las cuales están condicionadas por el entorno económico. Así, a principios de 2019, el gobierno federal anunció que la configuración de la política de seguridad pública presentaría cambios organizacionales que ya se han visto reflejados con la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y la Guardia Nacional.

De esta manera, en este apartado se analiza cuáles serán los cambios en las decisiones presupuestales durante 2020 para enfrentar la persistente crisis de violencia e inseguridad. Este análisis se base en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y será actualizado una vez que se apruebe por la Cámara de Diputados.

Hallazgos previos sobre el gasto en seguridad

Sin duda, el problema de seguridad y violencia en México es superior al de otros países. No obstante, si se compara el gasto en seguridad como porcentaje del PIB, México gasta poco más de la mitad de lo que dedican a seguridad los países de la OCDE e incluso 20% menos de lo que gastan en seguridad en promedio los países de América Latina (CIEP-ONC, 2019). Entre 2008 y 2019, México ha gastado en promedio alrededor de 1% del PIB en seguridad y, dado su reducido espacio fiscal, la competencia por recursos no permite un incremento sustancial en el gasto en el corto plazo.

Además del insuficiente monto de recursos destinado a seguridad, el estudio del CIEP-ONC encontró que se presenta una atomización del presupuesto dedicado a seguridad mientras la mayor parte se concentra en seis programas. La alta fragmentación del gasto es ineficiente y genera desigualdades. Aunado a lo anterior, persiste como reto importante, la coordinación entre los gobiernos estatales y el federal, lo que en parte se asocia a la falta de identificación clara de responsabilidades.

Gasto en Seguridad en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020

En este apartado se analiza la Política de Seguridad Pública y se cuantifican los recursos del presupuesto público destinados a sus distintos objetivos y ejes temáticos, a través de la metodología de Ruta de Gasto público (RGP), utilizada por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP), y el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), en su reporte de 2019.

La metodología de RGP consiste en identificar las prioridades y énfasis que el gobierno federal otorga a alguna política pública, mapeando los recursos que se asignan a los programas presupuestarios destinados a ejecutar acciones en ese rubro.

Para tener idea del tamaño del gasto público destinado a seguridad pública, hay que señalar que representará 1.08% del producto interno bruto (PIB) y 4.6% del Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación (PPEF) 2020.

De acuerdo con la metodología de RGP, el gasto público en seguridad pública se desglosa en tres objetivos:

- I. Prevención del delito
- II. Combate al crimen
- III. Justicia

Para cada uno de estos objetivos, se identificaron ejes temáticos que incluyen los programas presupuestarios que aportan al logro del objetivo del que forman parte.

En cuanto a la distribución del gasto público en seguridad pública por objetivos, destaca la concentración en Combate al crimen con aproximadamente 45.9%, seguido de Justicia con 41.3% y para Prevención del delito se asigna sólo alrededor del 13%. Como se muestra en el Cuadro 1, a pesar de los cambios anunciados en la política de seguridad, esta distribución es muy similar a la de años previos.

Cuadro 8. Distribución del gasto público en seguridad 2018-2020

Objetivos	Gasto público en seguridad por objetivos miles de millones de pesos corrientes			Variación (porcentaje)		
	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019	2020-2018
Prevención del delito	34.99	33.06	36.01	-5.50	8.90	2.91
Combate al crimen	106.98	101.57	129.82	-5.06	27.82	21.35
Justicia	113.38	104.76	116.72	-7.61	11.42	2.94
Total	255.35	239.39	282.54	-6.25	18.03	10.65

Objetivos	Gasto público en seguridad por objetivos miles de millones de pesos constantes (2013=100)			Variación (porcentaje)		
	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019	2020-2018
Prevención del delito	27.56	24.92	26.20	-9.60	5.15	-4.95
Combate al crimen	84.28	76.54	94.46	-9.18	23.42	12.08
Justicia	89.31	78.94	84.92	-11.62	7.58	-4.92
Total	201.15	180.39	205.58	-10.32	13.96	2.20

Objetivos	Gasto público en seguridad por objetivos (participación de los objetivos)			Variación (porcentaje)		
	2018	2019	2020	2019-2018	2020-2019	2020-2018
Prevención del delito	13.70	13.81	12.74	0.80	-7.74	-7.00
Combate al crimen	41.90	42.43	45.95	1.27	8.29	9.67
Justicia	44.40	43.76	41.31	-1.44	-5.60	-6.96
Total	100.00	100.00	100.00			

Fuente: Elaborado por el ONC con datos del PEF 2018 y 2019 y PPEF 2020.

A pesar de los incrementos que se observan en los recursos destinados a los objetivos de seguridad en el PPEF 2020 al compararse con los montos correspondientes a 2019, si se compara con el gasto en 2018, sólo se observa un incremento real de 12.08% en Combate al crimen, mientras en los objetivos Prevención del delito y Justicia, los montos asignados en el PPEF 2020 todavía son inferiores a los registrados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018.

i. Prevención del Delito

El gasto en prevención del delito se estima en 36,006 millones de pesos para 2020 (26,198 millones de pesos constantes). En términos reales se incrementará en alrededor de 5% respecto a 2019. El presupuesto se concentra en el eje Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública, en donde se encuentran los Operativos para la prevención y disuasión del delito y la Operación de la Guardia Nacional, y absorben 88.8% del gasto en prevención. Las Acciones del gobierno para respeto de derechos humanos, la Promoción y prevención de derechos humanos y el Acceso a la información concentran sólo 11.2% del presupuesto de prevención. El Cuadro 2 muestra la distribución al interior de cada objetivo y sus cambios en el periodo de 2018 a 2020.

ii. Combate al Crimen

El gasto en combate al crimen ascenderá a alrededor de 130,000 millones de pesos para 2020 (94,500 millones de pesos constantes). En términos reales se incrementará en alrededor de 20% respecto a 2019, lo que compensa el descenso registrado en 2019 con respecto a 2018.

El gasto total dirigido a combatir el crimen en 2020 representa 0.49% del PIB y 2.13% del gasto en el PPEF 2020. Este gasto se divide en tres ejes: 87.5% corresponde al eje Fuerzas armadas en apoyo a la seguridad pública; 9.1% a la Coordinación de la seguridad pública y 3.4% al Combate a la corrupción.

Cuadro 9. Distribución del gasto público en seguridad por objetivos y ejes, 2018-2020

Gasto público en seguridad por objetivos y ejes miles de millones de pesos constantes (2013=100)						Gasto público en seguridad por objetivos y ejes, variación por periodo (%)					
Prevención del delito						Prevención del delito					
	Total	Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública	Acciones del gobierno para respeto de derechos	Promoción y prevención de derechos humanos	Acceso a la información		Total	Prevención, protección y fortalecimiento de la seguridad pública	Acciones del gobierno para respeto de derechos	Promoción y prevención de derechos humanos	Acceso a la información
2018	27.56	24.00	1.73	0.98	0.85	2019-2018	-9.6	-8.6	-37.8	25.2	-21.7
2019	24.92	21.95	1.08	1.23	0.66	2020-2019	5.1	6.0	-6.8	2.9	-0.5
2020	26.20	23.27	1.00	1.26	0.66	2020-2018	-4.9	-3.0	-42.1	28.8	-22.1
Combate al crimen						Combate al crimen					
	Total	Coordinación de la seguridad pública	Combate a la corrupción	Fuerzas armadas y apoyo a la seguridad pública			Total	Coordinación de la seguridad pública	Combate a la corrupción	Fuerzas armadas y apoyo a la seguridad pública	
2018	84.3	10.1	3.6	70.6		2019-2018	-9.2	-8.1	-8.0	-9.4	
2019	76.5	9.3	3.4	63.9		2020-2019	23.4	-6.8	-4.2	29.2	
2020	94.5	8.6	3.2	82.6		2020-2018	12.1	-14.4	-11.9	17.1	
Justicia						Justicia					
	Total	Investigar y perseguir	Asesoría jurídica	Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de derechos humanos	Impartición de justicia, reclusión y readaptación		Total	Investigar y perseguir	Asesoría jurídica	Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de derechos humanos	Impartición de justicia, reclusión y readaptación
2018	89.31	13.58	0.11	0.75	74.87	2019-2018	-11.6	-9.6	37.7	96.7	-13.1
2019	78.94	12.27	0.16	1.48	65.03	2020-2019	7.6	14.1	-7.1	1.0	6.5
2020	84.92	14.01	0.15	1.49	69.27	2020-2018	-4.9	3.1	27.9	98.7	-7.5

Fuente: Elaborado por el ONC con datos del PEF 2018 y 2019 y PPEF 2020.

iii. Justicia

El gasto en el objetivo Justicia será de aproximadamente 117,000 millones de pesos para 2020 (85,000 millones de pesos constantes). En términos reales se incrementará en alrededor de 7.6% respecto a 2019. El gasto en justicia también disminuyó en 2019 con respecto a 2018.

El gasto total destinado a Justicia en 2020 representa 0.44% del PIB y 1.91% del gasto en el PPEF 2020.

Este gasto se divide en cuatro ejes: 81.6% para Impartición de Justicia, reclusión y readaptación; 16.5% para Investigar y perseguir; 1.8% para Atención, observancia, protección, defensa y supervisión de derechos humanos y 0.2% para Asesoría Jurídica.

En resumen, el gasto en Seguridad Pública se mantiene en alrededor de 1% del PIB en 2020. El mayor incremento entre el PPEF 2020 y el PEF 2019 se presenta en Combate al crimen, seguido de Justicia y aumenta en menor medida el gasto en Prevención del delito.

Aportaciones federales destinadas a Seguridad y Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)

Actualmente, el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios actualmente se compone de ocho fondos. Entre ellos se encuentran:

1. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)

Estos fondos son de interés porque los fines a los que se dirigen sus recursos se relacionan con la seguridad pública.

i. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

De acuerdo con la estrategia programática del PPEF para el ejercicio 2020, los recursos de este Fondo estarán destinados a atender las prioridades nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarías de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal, con base en la atribución que el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) confiere al Consejo. En este contexto, el CNSP, en su Cuadragésima Cuarta Sesión Ordinaria, celebrada el 8 de julio de 2019, mediante el Acuerdo 03/XLIV/19 en el que se aprobó el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, que tiene por objetivo el fortalecimiento de las policías municipales y estatales, así como la articulación efectiva entre dichos cuerpos con la Guardia Nacional y las Procuradurías o Fiscalías Generales, para prevenir el delito, fortalecer su investigación, disminuir la incidencia delictiva, mejorar la percepción de seguridad, e incrementar la confianza en las instituciones de seguridad pública.

El CNSP en su Trigésima Octava Sesión Ordinaria mediante Acuerdo 03/XXXVIII/15 aprobó los Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los Programas con Prioridad Nacional vinculados al Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temáticas de Seguridad Pública; al Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial; a las Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial; a la Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios; al Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes; al Desarrollo de

las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos; al Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública; al Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas; al Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto, y a la Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas.

Otros acuerdos del CNSP relevantes para el FASP son los siguientes: Acuerdo 05/XLIV/19, aprobó el nuevo formato del Informe Policial Homologado (IPH), que tiene por objeto mejorar la eficiencia de las puestas a disposición, garantizar el debido proceso, y fomentar el uso de la información para acciones de inteligencia; finalmente, con el Acuerdo 06/XLIV/19, el Consejo instruye al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a coadyuvar con las entidades federativas en la integración de sus diagnósticos y programas para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de los cuerpos policiales estatales y municipales.

ii. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)

Conforme al artículo 37 de la LCF, las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

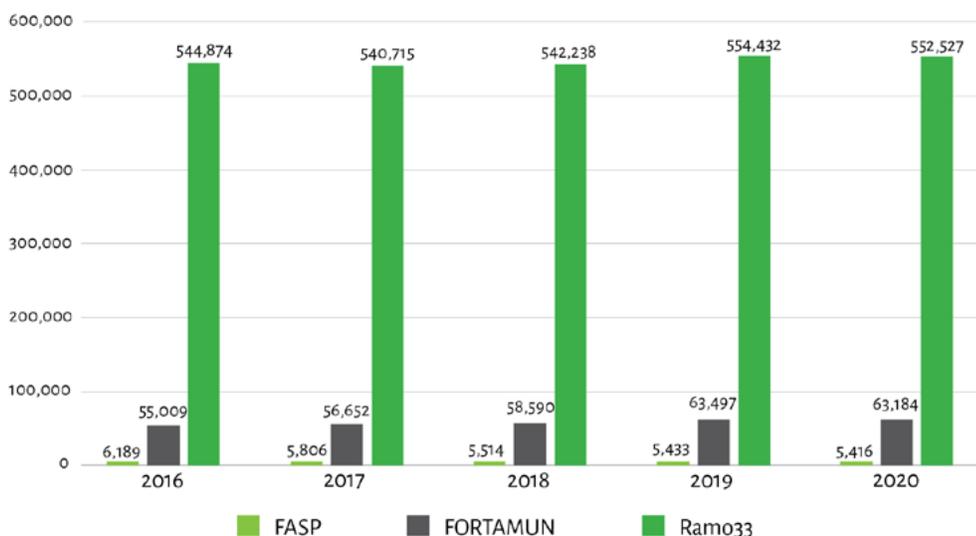
El CNSP, en su Cuadragésima Cuarta Sesión Ordinaria, celebrada el 8 de julio de 2019, mediante el Acuerdo 04/XLIV/19, plantea la revisión del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), a fin de que el porcentaje que hoy contempla para tareas de seguridad se incremente a un mínimo de cincuenta por ciento para el fortalecimiento de las policías municipales.

iii. Recursos del FASP y FORTAMUN en el PPEF 2020

Los recursos del Ramo 33 representaron 12.6% del Gasto Neto total en 2019 y 12.5% para 2020. En 2019, los recursos del FASP y FORTAMUN representaron 0.12% y 1.45% respectivamente del Gasto neto total. Para 2020, los recursos del FASP y FORTAMUN representarán 0.12% y 1.42% respectivamente del Gasto neto total.

En 2019, dentro del Ramo 33, los recursos del FASP y FORTAMUN representaron 1.0% y 11.5% respectivamente. Para 2020 representarán 1.0% y 11.4% respectivamente. La gráfica 29 muestra la evolución de los recursos del FASP y FORTAMUN a partir de 2016.

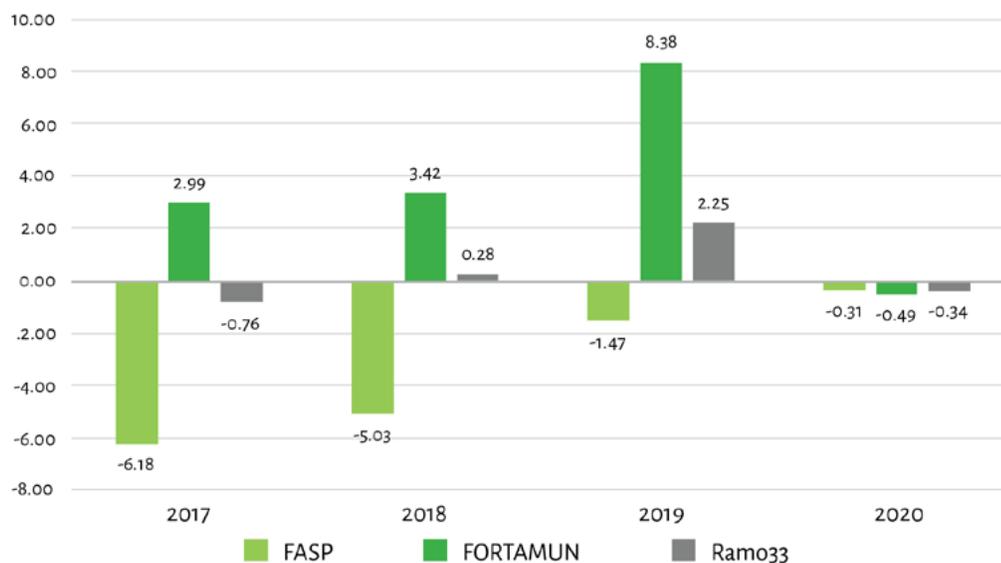
Gráfica 29. Evolución del FASP, FORTAMUN y Ramo 33 (millones de pesos reales, 2013 = 100)



Fuente: Elaborado por el ONC con datos del PEF varios años y PPEF 2020.

En términos reales, el FASP ha decrecido desde 2017 aunque a una tasa cada vez menor. En tanto, el FORTAMUN se había incrementado entre 2017 y 2019, pero para 2020 muestra una reducción de 0.49% en términos reales. Para 2020, el FASP decrece 0.31% en términos reales y el total del Ramo 33 en 0.34%.

Gráfica 30. Evolución del FASP, FORTAMUN y Ramo 33 (tasa de crecimiento respecto al año previo, % 2013 = 100)



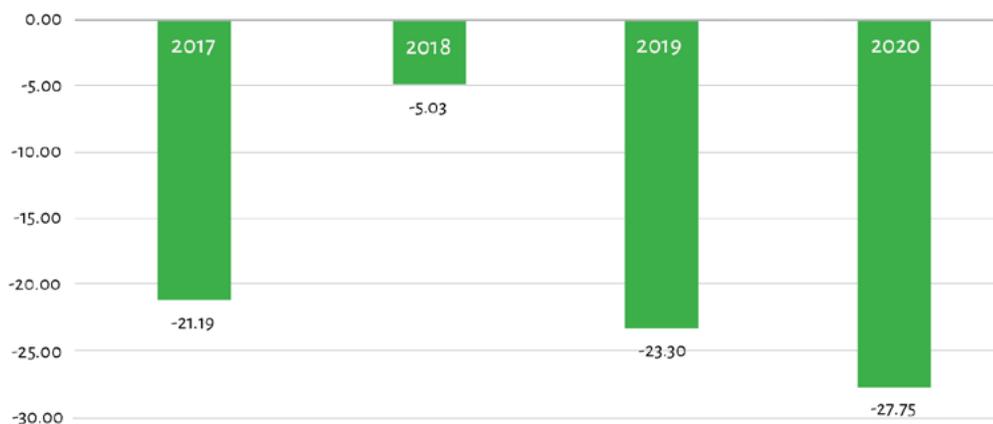
Fuente: Elaborado por el ONC con datos del PEF varios años y PPEF 2020.

iv. Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)

El FORTASEG es un subsidio que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando estos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para el Fortalecimiento de los temas de Seguridad.

Con este subsidio se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia y, en general, apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública.

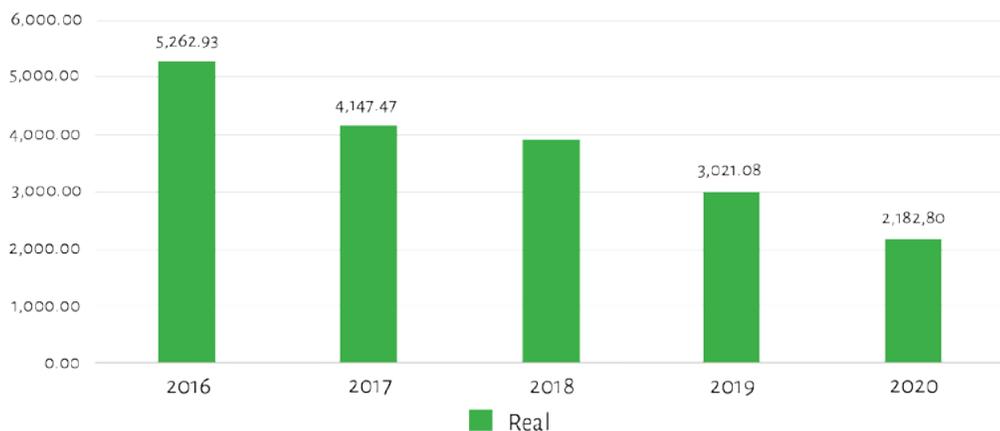
Gráfica 31. Evolución del FORTASEG (tasa de crecimiento respecto al año previo, % 2013 = 100)



Fuente: Elaborado por el ONC con datos Lineamientos FORTASEG, varios años.

El FORTASEG ha decrecido en términos nominales en los últimos años. En 2016, tuvo una asignación de recursos de 5,952.69 millones de pesos que representaban 0.12% del gasto neto total. De acuerdo con el PPEF para 2020, el FORTASEG tendrá asignado un monto de 3,000.00 millones de pesos y representará 0.05% del gasto neto total. En términos reales, en 2019 el FORTASEG decreció en 23.3% con respecto al monto de 2018. Para 2020, en términos reales el FORTASEG decrecerá en 27.75% con respecto al monto asignado en 2019.

Gráfica 32. Evolución del FORTASEG (millones de pesos reales, % 2013 = 100)



Fuente: Elaborado por el ONC con datos Lineamientos FORTASEG, varios años.

Ante el decremento presupuestal en el FORTASEG, para el PEF 2019 se promovió que, por lo menos 20% de los recursos previstos en el FORTAMUN se destinen a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública. Para el PPEF 2020 se propone que el porcentaje del FORTAMUN destinado a seguridad pública sea de mínimo 50%.

Para 2020, 50% del FORTAMUN (43.4 miles de millones de pesos nominales) equivalen a 14.5 veces el presupuesto del FORTASEG (3 mil millones). No obstante, no es claro el costo de oportunidad de esta reasignación de recursos, de acuerdo con los diferentes fines que atiende el FORTAMUN.

Notas aclaratoria:

Las cantidades, porcentajes de crecimiento y decrecimiento, proporciones y cualquier otro tipo de cálculos vertidos en este capítulo son preliminares y se ajustarán una vez aprobado el PPEF 2020. Estas modificaciones se anunciarán con previo aviso y notificando la fecha de realización de estas.

Conclusiones y recomendaciones

¿Cómo va el cambio de paradigma de la seguridad?

Tras casi finalizar el primer año de gobierno federal resulta pertinente cuestionar si estamos observando el cambio de paradigma prometido en campaña y plasmado en diversos documentos como el Plan Nacional de Paz y Seguridad, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Plan Nacional de Desarrollo.

Durante los pasados once meses, gran parte de la información presentada en diversos reportes por miembros del gabinete de seguridad se refiere a los aspectos de diseño la política en términos de los siguientes aspectos:

- **Rediseño normativo**, las leyes que se han modificado o se expedirán en breve
- **Nuevo arreglo institucional**, creación y/o modificación de atribuciones en las instituciones de la materia
- **Definición de políticas o programas relevantes**, tales como el Nuevo Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica o el Plan Nacional de Búsqueda

Adicionalmente, los informes como el presentado en octubre de 2019 recopilan las acciones de distintas dependencias en un esfuerzo por cohesionar un mensaje sobre las condiciones en las que se encuentra el país y los esfuerzos emprendidos para contener la violencia y la inseguridad. Desafortunadamente, este mensaje no termina por construir una explicación de la situación a profundidad. Una hipótesis de lo anterior sugeriría que los productos de comunicación en el formato de presentación no permiten encuadrarlo en una narrativa clara y coherente con todas las acciones emprendidas y con los documentos estratégicos rectores de la política.

Las presentaciones e informes periódicos de seguridad pública constituyen ejercicios informales de rendición de cuentas al no existir una obligación legal para darlos a conocer en los tiempos seleccionados. En este sentido, su divulgación tiene importantes desventajas entre las que destacan las siguientes:

- La presentación de un sinnúmero de estadísticas que poco reflejan las condiciones específicas de seguridad de las localidades.
- Los errores metodológicos cometidos como la comparación de incidencia delictiva entre unidades geográficas sin estandarizar las mediciones, el cálculo del índice de letalidad, los supuestos para estimar el crecimiento de los efectivos de la policía sin considerar el crecimiento poblacional.
- El cambio indistinto entre unidades de análisis en lo que se refiere a la incidencia delictiva y la percepción de inseguridad.
- La selección de periodos de observación y análisis sin homologación.
- Las dificultades para replicar las líneas de ajuste utilizadas para aproximar las tendencias de los distintos delitos. Es evidente que no representan el mejor ajuste que se podría realizar.
- La agregación de estadísticas a un nivel que no permite entender el desempeño particular de cada dependencia.
- El uso de ciertos indicadores para reportar avances y categorías que dificultan la lectura y análisis de los datos presentados; por ejemplo los relacionados con el combate a organizaciones criminales y con las búsquedas de personas desaparecidas.

- La carencia de estadísticas sobre procuración de justicia en lo que se refiere al lavado de dinero y el Plan Conjunto para Combatir el Robo de Hidrocarburos

En términos de la evolución de la narrativa oficial, destacan los siguientes factores:

- Permanecen los mensajes relativos a la reducción de la base social a la criminalidad a partir de los programas sociales sin explicar a detalle los mecanismos causales ni presentar una métrica diferente de la mera asignación de los programas. Lo anterior permite inferir que no se cuentan con problemas focalizados y más bien se aprovecha el diseño de estas acciones para relacionarlas con el tema de inseguridad.
- Una diferencia sustancial respecto a informes previos y los documentos rectores de la política es la duplicidad de discursos respecto a la política de drogas. A pesar de que se ha declarado el fin de la guerra contra las drogas y se ha anunciado una agresiva estrategia de prevención de las adicciones con una perspectiva de salud pública, se continúa con la política de decomisos y destrucción de enervantes. Incluso, el informe en comento presenta a detalle las estadísticas de la gestión en turno (Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico).
- Sobre los procesos regionales de pacificación no se presentan líneas discursivas. Se hace referencia a la atención a víctimas de delitos específicos como la trata de personas así como la protección a periodistas y activistas y la entrega de restos identificados a los familiares de personas desaparecidas sin el componente de justicia transicional.
- Sobre las medidas contra el lavado de dinero se presentan los resultados operativos de la UIF sin su vínculo con la procuración e impartición de justicia.
- No se profundiza sobre la nueva práctica penitenciaria.
- Se informa sobre la conformación de la GN. Se continúa con el replanteamiento del papel de las Fuerzas Armadas en un intento consistente por reinventar la mística militar. Se exalta una diversidad de “acciones sociales” de los miembros de las FFAA como su participación en programas como Sembrando Vida o Jóvenes Construyendo el Futuro, su intervención en el proyecto de construcción del Aeropuerto “Felipe Ángeles”, o en la distribución de fertilizantes o libros de texto gratuitos, desfilando o ganando medallas en justas deportivas internacionales. Si bien todas estas labores sociales son loables, lo que no está claro en esta parte es cómo tales actividades se relacionan con el contexto de inseguridad y cómo contribuyen a mejorarlo.
- El modelo de seguridad se erige como uno con un carácter profundamente centralista. En este sentido, no se muestra vínculo alguno con gobiernos locales, asociaciones no gubernamentales o la academia en la atención de factores estructurales; por lo que de mantenerse esta estrategia es probable que sea muy limitado el impacto en las variables que en el largo plazo generan las condiciones propicias para la inseguridad.

Los cambios discursivos entre lo que se propuso en campaña, lo plasmado en los documentos rectores de la política y el informe de seguridad pública se concentran en la política de drogas. Lo que se sigue comunicando como un cambio de paradigma se refiere a la mística militar y los programas sociales aunque estos últimos sigan sin presentar una explicación clara sobre sus mecanismos causales.

En cuanto a la reactivación de la procuración de justicia, se advierten carencias, ya que solo se aborda el actuar del Ministerio Público de la Federación (Fiscalía General de la República) en una sola ocasión y con estadísticas agregadas a un nivel que no permite identificar avances específicos en esta materia. Por su parte, los procesos regionales de pacificación y la nueva práctica penitenciaria quedan relegados dentro de este ejercicio de transparencia y publicidad de la política de seguridad.

En el ONC, estamos convencidos de que si queremos lograr un cambio de paradigma de seguridad también es necesario mejorar la forma cómo los gobiernos de los tres ámbitos de gobierno le rinden cuentas a la sociedad tanto de manera formal e informal. Para llevar a cabo esto, el ONC recomienda lo siguiente en aras de mejorar la transparencia:

1. Homologar los periodos de análisis cuando se ocupen estadísticas.
2. Presentar comparativos de las estadísticas contra periodos equivalentes.
3. Publicar las fuentes y metodologías con las que se realiza el análisis en todo momento.
4. Establecer objetivos claros, metas e indicadores para dar seguimiento a las acciones de gobierno plasmadas en los documentos rectores de la política.
5. Utilizar las estadísticas de incidencia delictiva y percepción de seguridad juiciosamente.
6. Robustecer los indicadores en materia de procuración de justicia, lavado de dinero y robo de hidrocarburos.
7. Alinear los informes con base en los ejes dispuestos en la ENSP.

Sabemos que por diseño, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana concentra las funciones de seguridad nacional y pública. En su organigrama se encuentran también dos unidades administrativas articuladoras: la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En la práctica en varios temas dichas instituciones son coordinadoras de reuniones de alto nivel y supervisores del cumplimiento de acuerdos. Sin embargo, el impacto que han tenido en la operación de las instituciones de seguridad nacional y pública es limitado.

Más aún, la actual administración se ha visto superada por las expectativas que generó respecto al tema de seguridad. Como suele pasar en la política, en tiempos electorales se formulan propuestas bien intencionadas que chocan con la realidad administrativa y financiera una vez que se asume la responsabilidad. Así, se transita a una posición más de confrontación que de consenso y construcción con quienes critican los resultados obtenidos; resultados, que a la fecha, distan de ser los que los mexicanos esperamos.

Más allá de la discusión de si existe o no una estrategia, lo relevante es que se observa una gran cantidad de tiempo y recursos destinados a proyectos puntuales que son relevantes pero que de forma integral no articulan el impacto que se esperaría observar. Por el contrario, se observa la fragmentación al interior del gobierno en al menos dos grupos: aquellos que tienen el conocimiento técnico sobre los temas y aquellos que disponen de la capacidad de acción y toma de decisiones al interior del gobierno, en muchos casos por su trayectoria política. No es que un grupo carezca de lo segundo y viceversa, pero sí es notorio que uno y otro no necesariamente actúan coordinados. De manera general, se observa que cada grupo se interesa por un un tipo de proyectos en particular.

Un ejemplo de proyectos relevantes es el Informe Policial Homologado (IPH) móvil, tiene en su diseño un gran acierto: probar su utilidad en una muestra poblacional para después identificar qué

elementos se pueden escalar de forma general. Sin embargo, existen al menos dos críticas al programa: primero, no es claro el mecanismo de evaluación del mismo, siendo una parte importante del diseño de cualquier programa o política evaluable, el sistema de evaluación debería ser parte del diseño; segundo, falta visibilidad del impacto de este programa en temas torales del sistema nacional de información de seguridad pública: la política de interoperabilidad. Parte del diagnóstico del que parte el proyecto es la falta de coordinación entre policías y ministerios públicos reflejada entre otros elementos en el escaso intercambio de información en tiempo real.

Sin embargo es poco clara la prioridad del gobierno actual en la materia. Siendo un tema que requiere un buen liderazgo, pareciera que es un tema de segunda importancia. Esta situación se aprecia con claridad en el hecho de que el proyecto referido ni siquiera es contemplado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), ni siquiera se menciona en el Informe de seguridad pública presentado en octubre de 2019.

En este sentido, esperaríamos ver más proyectos que tengan por objetivo definir el marco normativo o de procesos a nivel federal que permita que los actores operativos, federales o locales tengan la oportunidad de experimentar, aprender y replicar. El cambio de poder en nuestro país no debería significar reinventar el hilo negro en todas sus actividades. Por el contrario, buscamos impulsar un entorno de aprendizaje y madurez institucional donde se fortalezcan los procesos de política pública en torno a la articulación de quienes estamos involucrados en su solución. Este ejercicio de aproximaciones sucesivas requiere del liderazgo y participación de autoridades, expertos, académicos, sociedad civil e iniciativa privada.

Por otro lado, otra de las exigencias comunes en materia de seguridad es transitar de discutir cifras agregadas a entender las micro realidades en la materia. Describir y entender qué sucede en los barrios y colonias que concentran hasta el 35% de la incidencia, nos permitiría identificar las causas estructurales de la delincuencia y articular de manera más efectiva las acciones de gobierno que buscan resolverlas. Es claro que no existe una solución única a las distintas realidades en nuestras ciudades, sin lugar a dudas el primer paso es reconocerlas.

A casi un año de la actual administración, es evidente que el reto en materia de seguridad sigue vigente y esperaríamos que la administración pública finalice la etapa de reconocimiento y dimensión de los retos que en materia de seguridad enfrenta. Esperaríamos observar un punto de inflexión en la capacidad de articulación, operación y evaluación de las acciones y programas para contener y disminuir el fenómeno delictivo y sus causas estructurales. Existe un gran inventario de capacidades en el Estado mexicano creadas a partir de los últimos 20 años, necesitamos mecanismos innovadores para crear valor público y apostar por una gobernanza participativa.

En el Observatorio Nacional Ciudadano creemos en esta agenda y hemos impulsado la consolidación de capacidades locales de la sociedad civil organizada. El éxito de los observatorios locales está determinado por una metodología clara de trabajo y la suma de esfuerzos con base en una agenda común. Invitamos a los actores gubernamentales federales a revisar los ejercicios de construcción de agendas públicas y ejecución de acciones como un ejemplo de cómo mejorar la articulación en torno a las problemáticas de seguridad ciudadana.

ANEXO 1

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
1	Incidencia y prevalencia delictiva agregada total	Diagnóstico	2018	ENVIPE	INEGI
2	Porcentaje de la población que declaró vivir con miedo	Diagnóstico	2018	ENVIPE	INEGI
3	Cifra negra	Diagnóstico	2010-2018	ENVIPE	INEGI
4	Carpetas de investigación por homicidio doloso	Diagnóstico	2018	SISDEL	SESNSP
5	Porcentaje de probabilidad de que un delito se denuncie y esclarezca	Diagnóstico	No específica	No específica	IMCO
6	Posición de México en el Índice de Corrupción en el mundo	Diagnóstico	No específica	No específica	Transparencia Internacional
7	Porcentaje de la población que consideró que su policía local es corrupta	Diagnóstico	2018	ENVIPE	INEGI
8	Distribución porcentual sobre los temas que generan mayor preocupación	Diagnóstico	2018	ENVIPE	INEGI
9	Porcentaje de la población por tipo de autoridad que identifica y considera que es corrupta	Diagnóstico	2018	ENVIPE	INEGI
10	Delitos del fuero común registrados	Diagnóstico	2010-2018	CIEISP /SISDEL	SESNSP
11	Incidencia de robo o asalto en calle o transporte público, extorsión, fraude, robo total o parcial de vehículo, amenazas verbales, robo en casa habitación, otros robos, otros delitos, lesiones	Diagnóstico	2017-2018	ENVIPE	INEGI
12	Efectivos de la policía estatal y municipal por entidad federativa	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
13	Personas (físicas / morales) y montos bloqueados	Avance	No específica	No específica	No específica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
14	Porcentaje de la percepción de inseguridad en su entidad federativa	Avance	2013-2019	ENVIPE	INEGI
15	Cifras mensuales de víctimas de homicidio doloso	Avance	Enero 2015-Agosto 2019	CIEISP /SISDEL	SESNSP
16	Cifras mensuales de carpetas de investigación por robo de vehículo	Avance	Enero 2015-Agosto 2019	CIEISP /SISDEL	SESNSP
17	Robos de vehículos reportados	Avance	2018-2019	No especifica	AMIS
18	Cifras mensuales de carpetas de investigación por robo total	Avance	Enero 2015-Agosto 2019	CIEISP /SISDEL	SESNSP
19	Cifras mensuales de carpetas de investigación por robo a transporte de carga	Avance	Enero 2015-Agosto 2019	CIEISP /SISDEL	SESNSP
20	Cifras mensuales de carpetas de investigación por robo a transeúnte	Avance	Enero 2015-Agosto 2019	CIEISP /SISDEL	SESNSP
21	Denuncias o querellas recibidas por el Ministerio Público Federal	Avance	2018-2019	No especifica	FGR
22	Carpetas judicializadas con detenido por el Ministerio Público Federal	Avance	2018-2020	No especifica	FGR
23	Sentencias condenatorias por el Ministerio Públicos Federal	Avance	2018-2021	No especifica	FGR
24	Porcentaje de la población que consideró "algo efectivo" o "muy efectivo" el desempeño del Ejército	Diagnóstico	Septiembre 2016 - Junio 2019	ENSU	INEGI
25	Porcentaje de la población que consideró "algo efectivo" o "muy efectivo" el desempeño de la Marina	Diagnóstico	Septiembre 2016 - Junio 2019	ENSU	INEGI
26	Porcentaje de la población que consideró "algo efectivo" o "muy efectivo" el desempeño de la Guardia Nacional	Diagnóstico	jun-19	ENSU	INEGI

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
27	Sitios de inhumación clandestina	Diagnóstico	Diciembre 2018 - 23 de agosto 2019	Registro Nacional de Fosas Clandestinas	CNB
28	Fosas clandestinas	Diagnóstico	Diciembre 2018 - 23 de agosto 2019	Registro Nacional de Fosas Clandestinas	CNB
29	Cuerpos exhumados	Diagnóstico	Diciembre 2018 - 23 de agosto 2019	Registro Nacional de Fosas Clandestinas	CNB
30	Fosas clandestinas encontradas por entidad federativa	Diagnóstico	Diciembre 2018 - 23 de agosto 2019	Registro Nacional de Fosas Clandestinas	CNB
31	Cuerpos identificados	Diagnóstico	Diciembre 2018 - 23 de agosto 2019	No especifica	CNB
32	Operativos y puntos de búsqueda de los estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural Rural Raúl Isidro Burgos	Avance	No especifica	No especifica	Comisión Presidencial para la Verdad y Acceso a la Justicia del caso Ayotzinapa
33	Jornadas de trabajo para la búsqueda de los estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural Rural Raúl Isidro Burgos	Avance	No especifica	No especifica	Comisión Presidencial para la Verdad y Acceso a la Justicia del caso Ayotzinapa
34	Búsquedas y jornadas de búsqueda de personas desaparecidas	Avance	No especifica	No especifica	No especifica
35	Búsquedas y jornadas de búsqueda de personas desaparecidas en Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz	Avance	No especifica	No especifica	No especifica
36	Comisiones locales de búsqueda de personas desaparecidas creadas y por crear	Avance	No especifica	No especifica	No especifica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
37	Asignación al gobierno de Coahuila para la construcción del Centro regional de Identificación Humana	Avance	No especifica	No especifica	No especifica
38	Subsidios asignados a San Luis Potosí, Nayarit, Zacatecas, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Estado de México, Sinaloa y Michoacán referente a sus Comisiones Locales de Búsqueda	Avance	No especifica	No especifica	No especifica
39	Subsidios comprometidos a Durango, Puebla, Colima, Jalisco, Tlaxcala, Morelos, Veracruz, Tabasco, Guerrero, Hidalgo, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México y Baja California Sur referente a sus Comisiones Locales de Búsqueda	Avance	No especifica	No especifica	No especifica
40	Solicitudes presentadas de posibles casos de personas injustamente privadas de la libertad	Avance	No especifica	No especifica	No especifica
41	Personas liberadas que fueron injustamente privadas de la libertad	Avance	No especifica	No especifica	No especifica
42	Beneficiarias registradas en el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	Avance	No especifica	No especifica	No especifica
43	Defensoras de derechos humanos beneficiarias registradas en el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	Avance	No especifica	No especifica	No especifica
44	Periodistas beneficiarias registradas en el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	Avance	No especifica	No especifica	No especifica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
45	Casos atendidos en el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	Avance	No específica	No específica	No específica
46	Agresiones cometidas con defensores de derechos humanos y periodistas	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
47	Asesinatos de defensores de derechos humanos	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
48	Asesinatos de periodistas	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
49	Recomendaciones para el fortalecimiento del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	Diagnóstico	No específica	No específica	Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
50	Declaración de Alertas de Género	Avance	No específica	No específica	No específica
51	Seguimientos de implementación de Alertas de Género	Avance	No específica	No específica	No específica
52	Atención brindada a mujeres víctimas de violencia en Centros de Justicia para las Mujeres	Avance	No específica	No específica	No específica
53	Municipios en donde se está implementando la Iniciativa Spotlight	Avance	No específica	No específica	No específica
54	Víctimas de trata de personas atendidas	Avance	No específica	No específica	No específica
55	Carpetas de investigación o averiguaciones previas iniciadas por trata de personas	Avance	No específica	No específica	No específica
56	Sentencias por trata de personas	Avance	No específica	No específica	No específica
57	Número de solicitantes de la condición de refugiado	Avance	Diciembre 2018 - 30 de septiembre 2019	No específica	No específica
58	Víctimas registradas por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Diagnóstico	Marzo 2014 - 31 de julio 2019	No específica	No específica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
59	Víctimas incorporadas por la actual administración federal al registro de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Avance	No específica	No específica	No específica
60	Porcentaje de víctimas incorporadas por la actual administración federal al registro de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que corresponden al ámbito federal	Avance	No específica	No específica	No específica
61	Víctimas directas incorporadas por la actual administración federal al registro de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que corresponden al ámbito federal	Avance	No específica	No específica	No específica
62	Víctimas indirectas incorporadas por la actual administración federal al registro de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que corresponden al ámbito federal	Avance	No específica	No específica	No específica
63	Víctimas potenciales incorporadas por la actual administración federal al registro de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que corresponden al ámbito federal	Avance	No específica	No específica	No específica
64	Porcentaje de víctimas incorporadas por la actual administración federal al registro de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que corresponden al ámbito local	Avance	No específica	No específica	No específica
65	Víctimas indirectas incorporadas por la actual administración federal al registro de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que corresponden al ámbito local	Avance	No específica	No específica	No específica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
66	Víctimas indirectas incorporadas por la actual administración federal al registro de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que corresponden al ámbito local	Avance	No específica	No específica	No específica
67	Resoluciones dictadas para brindar medidas de ayuda a las víctimas registradas por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Avance	No específica	No específica	No específica
68	Emisión de resoluciones de reparación integral por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Avance	No específica	No específica	No específica
69	Emisión de resoluciones de compensación subsidiaria por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Avance	No específica	No específica	No específica
70	Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Diagnóstico	2018 - agosto 2019	No específica	CNDH
71	Frecuencia de los expedientes de quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Diagnóstico	2018 - agosto 2019	No específica	CNDH
72	Estadísticas de aseguramientos de vehículos, contenedores y litros de hidrocarburos	Avances	No específica	No específica	No específica
73	Despliegue de efectivos para transporte de combustible	Avances	No específica	No específica	No específica
74	Despliegue de efectivos en ductos e instalaciones	Avances	No específica	No específica	No específica
75	Promedio diario de robo de combustible	Avances	Noviembre 2018 - Septiembre 2019	No específica	No específica
76	Comportamiento de ductos estratégicos	Avances	Octubre de 2019	No específica	Pemex
77	Cantidad de elementos federales en la Frontera Norte	Avances	No específica	No específica	No específica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
78	Cantidad de puestos de revisión en la Frontera Norte	Avances	No específica	No específica	No específica
79	Cantidad de cocinas comunitarias en la Frontera Norte	Avances	No específica	No específica	No específica
80	Cantidad de migrantes rescatados en la Frontera Norte	Avances	No específica	No específica	No específica
81	Cantidad de elementos federales en la Frontera Sur	Avances	No específica	No específica	No específica
82	Cantidad de puestos de revisión en la Frontera Sur	Avances	No específica	No específica	No específica
83	Cantidad de cocinas comunitarias en la Frontera Sur	Avances	No específica	No específica	No específica
84	Cantidad de migrantes rescatados en la Frontera Sur	Avances	No específica	No específica	No específica
85	Cantidad de migrantes rescatados TOTAL	Avances	No específica	No específica	No específica
86	Plantíos de mariguana erradicados vía terrestre	Avances	No específica	No específica	No específica
87	Plantíos de amapola erradicados vía terrestre	Avances	No específica	No específica	No específica
88	Plantíos de mariguana erradicados vía aérea	Avances	No específica	No específica	No específica
89	Plantíos de amapola erradicados vía aérea	Avances	No específica	No específica	No específica
90	Hectáreas de mariguana erradicadas vía terrestre	Avances	No específica	No específica	No específica
91	Hectáreas de amapola erradicadas vía terrestre	Avances	No específica	No específica	No específica
92	Hectáreas de mariguana erradicadas vía aérea	Avances	No específica	No específica	No específica
93	Hectáreas de amapola erradicadas vía aérea	Avances	No específica	No específica	No específica
94	Cantidad de efectivos involucrados en erradicaciones	Avances	No específica	No específica	No específica
95	Cantidad de aeronaves involucradas en erradicaciones	Avances	No específica	No específica	No específica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
96	Cantidad de efectivos involucrados en intercepción terrestre de enervantes, armas de fuego y numerario	Avances	No específica	No específica	No específica
97	Cantidad de puestos militares de seguridad fijos y móviles	Avances	No específica	No específica	No específica
98	Cantidad de puestos de vigilancia en aeropuertos	Avances	No específica	No específica	No específica
99	Cantidad de efectivos en aeródromos	Avances	No específica	No específica	No específica
100	Cantidad de efectivos en pistas de aterrizaje	Avances	No específica	No específica	No específica
101	Cantidad de alertamientos de intercepción aérea	Avances	No específica	No específica	No específica
102	Cantidad de alertamientos de intercepción aérea con resultados en el Norte	Avances	No específica	No específica	No específica
103	Cantidad de alertamientos de intercepción aérea con resultados en el Sureste	Avances	No específica	No específica	No específica
104	Cantidad de aseguramientos marítimos	Avances	No específica	No específica	No específica
105	Cantidad de aseguramientos portuarios	Avances	No específica	No específica	No específica
106	Porcentaje de armas aseguradas que provienen de EEUU	Diagnóstico	No específica	ATF	ATF
107	Porcentaje de armas aseguradas que provienen de países diferentes a EEUU	Diagnóstico	No específica	ATF	ATF
108	Porcentaje de armas involucradas en los crímenes en México provenientes de estados de EEUU	Diagnóstico	No específica	ATF	ATF
109	Puntos de trasiego de armas de fuego	Diagnóstico	No específica	ATF	ATF
110	Cantidad de licencias para venta de armas de fuego en estados fronterizos	Diagnóstico	Septiembre de 2019	ATF	ATF
111	Cantidad de armas cortas canjeadas	Avances	No específica	No específica	No específica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
112	Cantidad de armas largas canjeadas	Avances	No específica	No específica	No específica
113	Cantidad de estados participantes en la campaña de canje de armas	Avances	No específica	No específica	No específica
114	Cantidad de agresores fallecidos	Diagnóstico	Dic-2006 a Sep-2019	No específica	No específica
115	Cantidad de agresores heridos	Diagnóstico	Dic-2006 a Sep-2019	No específica	No específica
116	Cantidad de agresores detenidos	Diagnóstico	Dic-2006 a Sep-2019	No específica	No específica
117	Cantidad de agresiones a las Fuerzas Federales	Diagnóstico	Dic-2006 a Sep-2019	No específica	No específica
118	Cantidad de autoridades fallecidas	Diagnóstico	Dic-2006 a Sep-2019	No específica	No específica
119	Cantidad de autoridades heridas	Diagnóstico	Dic-2006 a Sep-2019	No específica	No específica
120	Índice de letalidad	Diagnóstico	Dic-2006 a Sep-2019	No específica	No específica
121	Cantidad de fallecidos vinculados a la delincuencia organizada	Diagnóstico	Dic-2006 a Sep-2019	No específica	No específica
122	Cantidad de fallecidos en agresiones contra autoridades	Diagnóstico	Dic-2006 a Sep-2019	No específica	No específica
123	Kilogramos de marihuana asegurados	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No específica
124	Kilogramos de cocaína asegurada	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No específica
125	Kilogramos de heroína asegurada	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No específica
126	Kilogramos de goma de opio asegurada	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No específica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
127	Kilogramos de metanfetamina (cristal) asegurada	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica
128	Kilogramos de fentanilo asegurado	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica
129	Cantidad de pastillas de fentanilo aseguradas	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica
130	Cantidad de vehículos terrestres asegurados	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica
131	Cantidad de aeronaves asegurados	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica
132	Cantidad de embarcaciones aseguradas	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica
133	Cantidad de armas de fuego aseguradas	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica
134	Cantidad de cartuchos asegurados	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica
135	Cantidad de cargadores asegurados	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica
136	Cantidad de granadas aseguradas	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica
137	Cantidad de detenidos	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No especifica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
138	Cantidad de dólares americanos asegurados	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No específica
139	Cantidad de moneda nacional asegurada	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No específica
140	Cantidad de laboratorios asegurados	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No específica
141	Cantidad de pistas aseguradas	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No específica
142	Cantidad de túneles asegurados	Avances	Dic-2018 a Sep-2019	Esfuerzo Nacional de Aseguramientos al Narcotráfico	No específica
143	Kilogramos de droga incinerada	Avances	Septiembre de 2019	No específica	No específica
144	Kilogramos de pastillas psicotrópicas incineradas	Avances	Septiembre de 2019	No específica	No específica
145	Cantidad de estados participantes en la incineración de drogas	Avances	Septiembre de 2019	No específica	No específica
146	Cantidad de aseguramientos marítimos de droga en Coordinación con otros países	Avances	No específica	No específica	No específica
147	Cantidad de aseguramientos portuarios de droga en Coordinación con otros países	Avances	No específica	No específica	No específica
148	Kilogramos de cocaína asegurada marítimamente en coordinación con otros países	Avances	No específica	No específica	No específica
149	Kilogramos de marihuana asegurada marítimamente en coordinación con otros países	Avances	No específica	No específica	No específica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
150	Kilogramos de cocaína asegurada en coordinación con otros países en puertos	Avances	No específica	No específica	No específica
151	Kilogramos de marihuana asegurada en coordinación con otros países en puertos	Avances	No específica	No específica	No específica
152	Kilogramos de metanfetamina sólida asegurada marítimamente en coordinación con otros países	Avances	No específica	No específica	No específica
153	Kilogramos de metanfetamina líquida asegurada marítimamente en coordinación con otros países	Avances	No específica	No específica	No específica
154	Kilogramos de heroína asegurada marítimamente en coordinación con otros países	Avances	No específica	No específica	No específica
155	Kilogramos de fentanilo asegurado marítimamente en coordinación con otros países	Avances	No específica	No específica	No específica
156	Kilogramos de precursores químicos para fentanilo asegurado en coordinación con otros países en puertos	Avances	No específica	No específica	No específica
157	Cantidad de acciones para fortalecer la seguridad en el Puerto de Manzanillo en Colima	Avances	No específica	No específica	No específica
158	Cantidad de plataformas tripuladas en la Sonda de Campeche	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
159	Cantidad de plataformas satélite en la Sonda de Campeche	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
160	Cantidad de trabajadores en la Sonda de Campeche	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
161	Cantidad de buques civiles en la Sonda de Campeche	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
162	Cantidad de helicópteros civiles en la Sonda de Campeche	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
163	Listado de mecanismos e instrumentos de vigilancia marítima	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
164	Listado de mecanismos e instrumentos de vigilancia terrestre	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
165	Listado de mecanismos e instrumentos de vigilancia aérea	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
166	Listado de mecanismos e instrumentos de vigilancia electrónica	Diagnóstico	No específica	No específica	No específica
167	Litros de posible trasiego ilegal de hidrocarburos	Avances	Enero de 2019	No específica	No específica
168	Litros de posible trasiego ilegal de hidrocarburos	Avances	Febrero de 2019	No específica	No específica
169	Cantidad de efectivos de la Guardia Nacional	Avances	Octubre de 2019	No específica	Guardia Nacional
170	Cantidad de efectivos de la Guardia Nacional provenientes de la Policía Militar	Avances	Octubre de 2019	No específica	Guardia Nacional
171	Cantidad de efectivos de la Guardia Nacional provenientes de la Policía Naval	Avances	Octubre de 2019	No específica	Guardia Nacional
172	Cantidad de efectivos de la Guardia Nacional provenientes de la Policía Federal	Avances	Octubre de 2019	No específica	Guardia Nacional
173	Cantidad de efectivos de la Guardia Nacional provenientes de la SEDENA en apoyo	Avances	Octubre de 2019	No específica	Guardia Nacional
174	Cantidad de efectivos de la Guardia Nacional provenientes de la SEMAR en apoyo	Avances	Octubre de 2019	No específica	Guardia Nacional
175	Cantidad de efectivos de la Guardia Nacional de nuevo ingreso provenientes de la SEDENA	Avances	Octubre de 2019	No específica	Guardia Nacional

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
176	Cantidad de efectivos de la Guardia Nacional de nuevo ingreso provenientes de la SEMAR	Avances	Octubre de 2019	No especifica	Guardia Nacional
177	Cantidad de personal especializado y administrativo de la PF voluntario en la GN	Avances	Octubre de 2019	No especifica	Guardia Nacional
178	Cantidad de efectivos de la SEDENA en despliegue permanente	Avances	Octubre de 2019	No especifica	Guardia Nacional
179	Cantidad de efectivos de la SEMAR en despliegue permanente	Avances	Octubre de 2019	No especifica	Guardia Nacional
180	Cantidad de efectivos de la Guardia Nacional por entidad federativa	Avances	Octubre de 2019	No especifica	Guardia Nacional
181	Cantidad de carpetas de investigación iniciadas por feminicidio	Diagnóstico	Enero de 2019 a agosto de 2019	Incidencia delictiva del fuero común	SESNSP
182	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Sembrando Vida"	Avances	2019	No especifica	No especifica
183	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Jóvenes construyendo el Futuro"	Avances	No especifica	No especifica	No especifica
184	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Aeropuerto Internacional de Santa Lucía"	Avances	No especifica	No especifica	No especifica
185	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Proyecto Santa Fe"	Avances	No especifica	No especifica	No especifica
186	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Labores sociales del Ejército y FAM"	Avances	No especifica	Ejército y Fuerza Aérea Mexicana	Ejército y Fuerza Aérea Mexicana
187	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Distribución de Fertilizantes"	Avances	Mayo-Agosto 2019	No especifica	No especifica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
188	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Apoyo al Banco del Bienestar"	Avances	No especifica	No especifica	No especifica
189	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Operación Sargazo"	Avances	Mayo de 2019	No especifica	No especifica
190	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Operación Sargazo" / Recursos ejercidos	Avances	No especifica	SEMAR	SEMAR
191	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Operación Sargazo" / Turismo	Avances	Mayo-Septiembre de 2018 y 2019	SEMAR, Secretaría de Turismo de Quintana Roo, Secretaría de Ecología y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo	SEMAR, Secretaría de Turismo de Quintana Roo, Secretaría de Ecología y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo
192	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Operación Salvavidas" / apoyos proporcionados	Avances	No especifica	No especifica	No especifica
193	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Distribución de Libros de Texto Gratuitos"	Avances	No especifica	No especifica	No especifica
194	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Centro Transformativo de Educación y Cultura Ambiental, Muros de Agua - José Revueltas"	Avances	Febrero, mayo y octubre de 2019	SEGOB / SEMARNAT	SEGOB / SEMARNAT
195	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Desfile Militar del 16 de septiembre"	Avances	2019	FFAA / GN	FFAA / GN
196	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Juegos Panamericanos Lima 2019"	Avances	2019	SEDENA / SEMAR	SEDENA / SEMAR
197	Acciones sociales del gabinete de Seguridad "Protección Civil"	Avances	No especifica	No especifica	No especifica

Folio	Datos	Función	Temporalidad	Fuente	Institución
198	Estadísticas del Plan DN III E y Plan Marina (operaciones, elementos, aeronaves, vehículos, buques y embarcaciones)	Avances	No especifica	No especifica	No especifica
199	Cantidad de declaratorias de emergencia y desastre por año	Diagnóstico	2006-2019	Coordinación Nacional de Protección Civil	Coordinación Nacional de Protección Civil
200	Comparativo de declaratorias de emergencia por mes	Diagnóstico	2018-2019	Coordinación Nacional de Protección Civil	Coordinación Nacional de Protección Civil
201	Comparativo de declaratorias de desastre por mes	Diagnóstico	2018-2019	Coordinación Nacional de Protección Civil	Coordinación Nacional de Protección Civil
202	Montos de declaratorias de emergencia y desastre (mdp)	Diagnóstico	2006-2019	Coordinación Nacional de Protección Civil	Coordinación Nacional de Protección Civil
203	Cantidad de operaciones de búsqueda y rescate	Diagnóstico	No especifica	No especifica	No especifica
204	Cantidad de personas rescatadas	Diagnóstico	No especifica	No especifica	No especifica
205	Cantidad de estaciones estatales navales de búsqueda y rescate	Diagnóstico	No especifica	No especifica	No especifica
206	Ayuda humanitaria a las Bahamas	Avances	No especifica	No especifica	No especifica
207	Unidades participantes en tareas de ayuda humanitaria a las Bahamas	Avances	No especifica	No especifica	No especifica

