

DEL DICHO AL HECHO: LA SEGURIDAD EN VOZ DE

# Peña Nieto

LECCIONES DE  
SU SEXENIO



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

**DIRECTOR DE LA OBRA:** Francisco Javier Rivas Rodríguez

**AUTORES:** Doria del Mar Vélez Salas, Manuel Alejandro Vélez Salas, Teresa Martínez Trujillo, Laura Jimena Ambrosio Trujillo, Ana Laura Velasco Ugalde, Karen Pérez García, Jessica Lechuga Huerta.

**RECOPIACIÓN:** Christian Eduardo Díaz Sosa, Óscar Rodríguez Chávez, José Ángel Fernández, Juan José Rodríguez Chávez, Yair Enrique Canizalez Madrigal

**COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN:** Martell Izquierdo

*Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto. Lecciones de su sexenio*

D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

México, D.F., 2019 [www.onc.org.mx](http://www.onc.org.mx)

Primera edición, marzo de 2019

**DISEÑO EDITORIAL:** Marbella Vianney Olmos Sánchez, Citlaly Andrade Paredes

Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad

Boulevard Adolfo López Mateos No. 261, Piso 6, Col. Los Alpes, Del. Álvaro Obregón, 01010, México, D.F.

ISBN (digital): En trámite

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

## Índice

|   |            |
|---|------------|
| Presentación  |            |
| Introducción  |            |
| <b>Capítulo 1. El lugar de la seguridad pública en el discurso del ex Presidente Peña Nieto</b>                                 | <b>8</b>   |
| La presencia del tema a lo largo del tiempo.....  | 8          |
| ¿Cómo se aborda el tema?.....   | 11         |
| ¿A quién nos enfrentamos de 2012 a 2018 en materia de seguridad? .....  | 22         |
| <br>  |            |
| <b>Capítulo 2. El lugar de las Fuerzas Armadas en un contexto de constabularización.....</b>                                    | <b>36</b>  |
| <br>  |            |
| <b>Capítulo 3. El fortalecimiento institucional y los discursos presidenciales.....</b>   | <b>45</b>  |
| 3.1 ¿Qué entendemos por fortalecimiento institucional? .....  | 45         |
| 3.2 ¿A qué se refería Peña Nieto en sus discursos cuando habla de fortalecimiento de las instituciones?.....                    | 47         |
| 3.3 ¿La Gendarmería, el proyecto sin discurso? .....  | 53         |
| 3.4 La Policía Federal, una institución en crecimiento.....   | 54         |
| 3.5 Las Fuerzas Armadas y los aplausos presidenciales.....  | 56         |
| <br>  |            |
| <b>Capítulo 4. Prevención social del delito: el cajón de sastre.....</b>  | <b>58</b>  |
| 4.1 La amplitud de la etiqueta.....   | 59         |
| 4.2 La ausencia de resultados.....  | 65         |
| <br>  |            |
| <b>Capítulo 5. Los grandes ausentes.....</b>  | <b>70</b>  |
| 5.1 Los proyectos que dejó en el camino: la Gendarmería Nacional, la estrategia de regionalización y el eje México en Paz. .... | 70         |
| 5.2 Los temas desatendidos: los desaparecidos, la violencia contra las mujeres.....   | 79         |
| <br>  |            |
| <b>Capítulo 6. Las organizaciones de la sociedad civil: ganarse un espacio en la definición de la agenda. ....</b>              | <b>80</b>  |
| 6.1 Cómo habló Peña Nieto de la participación de las OSC en materia de seguridad y justicia.....                                | 80         |
| <br>  |            |
| <b>Apéndice metodológico.....</b>   | <b>95</b>  |
| <b>Corpus de discursos analizados.....</b>  | <b>102</b> |
| <b>Bibliografía de los capítulos.....</b>   | <b>116</b> |

## Presentación

En los últimos dos años, la tasa de homicidio doloso rompió récord, en 2017 y 2018 este delito llegó a su máxima expresión desde que se cuenta con estadística pública oficial. De igual manera, en este mismo lapso hemos observado el incremento de la incidencia de diversos delitos de alto impacto, al grado que podría afirmarse que al menos dos tercios del país se encuentran sumidos en una crisis de seguridad.

Este es el escenario un tanto desalentador del final de la administración del ex Presidente Enrique Peña Nieto, el cual difiere con el de los inicios de su gobierno. Simplemente basta recordar que hace seis años, Tijuana, Ciudad Juárez y la Zona Metropolitana de Monterrey eran ejemplos de que la pacificación del país era posible. Hoy, esas mismas áreas urbanas enfrentan de nuevo una grave crisis, que en el caso de Tijuana es incluso superior a la de sus peores años entre 2008 y 2009.

¿Acaso esto es lo único que se puede decir respecto al sexenio de Peña Nieto en materia de seguridad? Sin temor a equivocarme puedo afirmar que no, pues durante su gobierno también tuvimos conocimiento de su intención de fortalecer las instituciones locales, de crear una nueva institución que pudiera sustituir a las Fuerzas Federales en las labores de seguridad pública, de combatir el fenómeno delictivo mediante una estrategia de regionalización, de consolidar el sistema de justicia penal adversarial, entre otras. No obstante, con el transcurso de los años algunas de ellas fueron relegadas al olvido por parte del ex mandatario, mientras que otras tantas simplemente no dieron los resultados esperados.

Hace 6 años, la portada de una revista internacional nos presentaba la figura de Enrique Peña Nieto y con la frase *Saving Mexico*, enmarcaba la productividad legislativa que daría pie a una serie de importantes reformas estructurales. Sin embargo, al final de su sexenio, Peña Nieto terminó con la más baja popularidad de cualquier presidente del México moderno.

Sexenio tras sexenio los mexicanos escuchamos las promesas de campaña que dibujan un México de progresos, seguro, con un piso parejo frente a la ley para todos los mexicanos y en donde la tan anhelada igualdad de oportunidades será una realidad. Pero también sexenio tras sexenio acabamos desilusionados por los resultados obtenidos por parte de quien encabezó al Ejecutivo federal, en otras palabras, nuestra joven democracia ha dejado insatisfecha a un porcentaje significativo de la población.

Parte de la enorme popularidad del presidente Andrés Manuel López Obrador se debe precisamente a que propone, en teoría, un modelo distinto a lo que se ha intentado en el pasado y que no ha tenido resultados. Desde su campaña, el proyecto de López Obrador ha consistido en una propuesta antisistémica, enfocada a las preocupaciones cotidianas de las personas, en la austeridad y el combate a la corrupción.

Si cuestionáramos cómo evalúa la sociedad los resultados de Peña Nieto en materia de seguridad y justicia, seguramente la mayor parte de la población lo reprobaría basándose exclusivamente en las cifras de incidencia de ciertos delitos del fuero común. No obstante, esta sería una visión parcial sobre su administración que no nos permitiría analizar a profundidad qué es lo que sucedió durante estos seis años.

En el Observatorio Nacional Ciudadano nos interesa rescatar aprendizajes más que emitir juicios, para que podamos aprender lecciones tanto de los aciertos como de los errores que hemos cometido en México. De cara al inicio de un sexenio que enfrenta una situación sumamente compleja de seguridad, consideramos necesario identificar las acciones implementadas y sus presuntos efectos acorde con lo expresado por el ex Presidente. Este ejercicio es fundamental si efectivamente lo que se intenta es que las reformas normativas y las políticas públicas tengan el resultado que tanto anhelamos: vivir seguros y en paz. Para que esto último ocurra, tanto el Gobierno Federal como la sociedad civil necesitamos aprender varias lecciones.

Este estudio *Del dicho al hecho: la seguridad en voz de Peña Nieto*, innovador por su metodología, lleva a cabo un recuento sistemático de los discursos hechos por el expresidente Enrique Peña Nieto en torno a la problemática de seguridad y violencia que aquejan al país. También visibiliza la existencia de un sistema de reglas institucionales publicadas, expuestas y practicadas por la administración del presidente Peña. Dichas reglas representan un principio aplicado en todos los discursos, lo que nos permite asumir ciertas convergencias o sesgos en la intencionalidad de los mensajes o en las circunstancias en las que fueron emitidos.

Los mexicanos merecemos vivir en un país donde cada persona pueda salir de su casa tranquilo de su integridad física y patrimonial, donde en caso de algún conflicto o más aún, de ser víctima de un hecho delictivo, existan instituciones capaces y suficientes para permitir el debido acceso a la justicia. Sin embargo, esto no va a ocurrir si simplemente nos continuamos centrando en los delitos del fuero común. Como sociedad civil debemos exigir resultados puntuales en torno a delitos del fuero federal; debemos exigir que la seguridad se deje de ver con una lógica centralista y nacional para atender problemáticas locales que no responden a dinámicas del crimen organizado ni del narcotráfico; debemos exigir que se trabaje seriamente en la mejora de las instituciones de seguridad y justicia para que deje de ser un mero lugar común en la narrativa oficial.

Debemos recordar que los errores en seguridad tienen implicaciones graves, terminan con la vida de las personas y con el progreso de las comunidades. Si no queremos que la actual crisis se agrave y que 2024 culmine con otros 125 516 casos de homicidio doloso y más de 40 000 personas desaparecidas, es hora que de manera seria y objetiva, aprendamos de los aciertos y yerros del sexenio pasado.

FRANCISCO RIVAS  
DIRECTOR GENERAL  
@frarivasCoL

## Introducción

Los últimos tres presidentes de México han contado entre sus prioridades atender la crisis de seguridad, detonada por el incremento de la delincuencia y la violencia en el país. En el entendimiento popular se suele asumir que la estrategia seguida por el ex Presidente Enrique Peña Nieto fue una continuación, o “más de lo mismo”, de las acciones emprendidas por Felipe Calderón Hinojosa. Esta es, al menos, una premisa sobre la cual el gobierno actual del Presidente Andrés Manuel López Obrador plantea su promesa de cambio y, especialmente, de pacificación.

En el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC) hemos advertido consistentemente de la imperante necesidad de rebasar los lugares comunes y recurrir a diagnósticos sólidos para la elaboración de políticas públicas basadas en evidencia. Esto obedece al cumplimiento de un requisito elemental para la gobernabilidad en una democracia moderna, pero adquiere un matiz de urgencia en un país donde el Estado de derecho está bajo constante amenaza.

En este sentido, sobresale el liderazgo que ejerce el Poder Ejecutivo en un sistema presidencialista como el que tenemos en México. La institución presidencial en nuestro país ha sido históricamente el epicentro del poder político y, aunque su influencia se ha visto acotada con el fortalecimiento del sistema de pesos y contrapesos en las últimas décadas, en el tema de seguridad tiene aún un papel preponderante. El presidente es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas y tiene un amplio margen de decisión sobre las agencias de seguridad pública federal, así como del aparato de inteligencia.

Otro recurso con el que cuentan los presidentes es la tribuna. La presidencia, en tanto es una institución social formal, constituye una fuente privilegiada para elaborar y construir la realidad social en México a través del discurso. En el caso específico de las políticas de seguridad, el Presidente propone a los ciudadanos un universo simbólico que es asumido por medio de la socialización y que se manifiesta en acciones concretas que construyen la experiencia individual y social (Suárez de Garay, 2016).

Los discursos presidenciales han sido objeto de análisis desde hace décadas en nuestro país, y es común que se resalten las diferencias entre lo predicado y lo practicado. Sin embargo, estas afirmaciones suelen venir de percepciones que, si bien pueden ser un recurso útil en contextos coyunturales, no permiten apuntar conclusiones de fondo. Para ello, es indispensable plantear una metodología de análisis cualitativo. Esto no solo abre la posibilidad de ahondar en los significados que el discurso tuvo en su contexto particular, sino que es posible compararlos longitudinalmente y permiten acotar aprendizajes para otro enunciador.

Por estos motivos, en el ONC nos dimos a la tarea de plantear el presente estudio utilizando el portafolio de discursos en materia de seguridad y justicia pronunciados por el ex Presidente Peña como unidad de análisis. Este estudio constituye una herramienta para revisar percepciones generalizadas de la política de segu-

ridad durante su sexenio y, especialmente, para identificar patrones u omisiones que podrían ser repetidos durante la nueva administración.

Este estudio se encuentra dividido en seis secciones:

1. La primera sección revisa los aspectos generales del tema de seguridad en los discursos pronunciados por el presidente Peña a lo largo del sexenio. Hace énfasis en la delimitación temporal y geográfica para abordar el tema, así como en la identificación de la amenaza.
2. La segunda sección elabora sobre uno de los aspectos centrales de las políticas de seguridad desde hace décadas y que ha tenido especial relevancia durante los primeros meses de la actual administración: el de la constabularización de las fuerzas armadas. En otras palabras, su participación en labores de seguridad pública que, además, no están contempladas en el marco constitucional.
3. La tercera sección atiende los pronunciamientos en materia de fortalecimiento institucional de las agencias de seguridad, principalmente las que tuvieron protagonismo por ser de nueva creación, la Gendarmería, o por su rol y necesidades en la lucha contra el enemigo identificado.
4. La cuarta sección se refiere a las propuestas y resultados en política de prevención social del delito, es decir el otro lado de la moneda del conjunto de políticas de las que dispone el gobierno federal para atender el problema.
5. La quinta sección identifica los grandes temas que gozaron de un papel preponderante al inicio de la administración, pero que fueron relegados con el paso del sexenio. También se detallan dos temas en particular que, a pesar de su relevancia en el contexto de la protección a los derechos humanos, no tuvieron en ningún momento un peso contundente en los discursos del presidente.
6. La sexta sección ahonda en la interlocución del presidente con las organizaciones de la sociedad civil, su reconocimiento y sus aportaciones a la definición de las políticas de seguridad y justicia.

Adicionalmente, el lector interesado puede consultar la metodología de recopilación, validación y análisis empleada para integrar este reporte.

## Capítulo 1. El lugar de la seguridad pública en el discurso del ex Presidente Peña Nieto

Es indudable que la seguridad pública es una de las principales preocupaciones de la población. Acorde con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (Envipe), entre marzo y abril de 2017, lo que más le preocupó a la población de 18 años y más fue: la inseguridad (66.1%), el aumento de precios (36.5%), el desempleo (36.3%), la corrupción (29.1%) y la salud (28.8%). Debido a la relevancia del tema en el imaginario social es factible suponer que este tendría un lugar constantemente preponderante en los discursos del ex Presidente Peña Nieto. Esto sobre todo tiene sentido si se considera que uno de los posibles fines a perseguir por parte del ex Presidente era convencer a la población y a la comunidad internacional que la situación en México estaba mejorando.

Con el objetivo de identificar si efectivamente los temas de seguridad y justicia eran relevantes en la narrativa que construyó Peña Nieto, en este apartado se analizó cómo habló sobre este tema durante toda su administración. En especial, se enfatiza si como parte de su estrategia discursiva optó por el uso de estadísticas y si efectivamente conocía las amenazas que enfrentaba México en materia de seguridad.

### 1.1 La presencia del tema a lo largo del tiempo

El comportamiento de los discursos pronunciados por el ex Presidente Enrique Peña Nieto durante su gestión muestra la importancia relativa de ciertos temas respecto al universo total de temas dispuestos en la agenda del Presidente. En este sentido, se podría esperar que la distribución de los temas varíe en función del receptor, la estrategia de comunicación política diseñada, el contexto geográfico y temporal así como por casos parteaguas o de coyuntura que demanden declaraciones del titular del Ejecutivo Federal, entre otros factores.

En esta sección, se aborda la presencia del tema de seguridad pública y justicia a lo largo del tiempo. El análisis longitudinal del discurso requiere en primer término, identificar la proporción de discursos pronunciados por el Presidente respecto al total de discursos de cualquier tema. Esta razón puede cambiar tanto por variaciones del numerador como del denominador por lo que se requiere mayor cuidado al interpretar dicho comportamiento.

Por ejemplo, si la proporción de discursos sobre seguridad pública y justicia disminuye, esto puede suceder porque el Presidente haya hablado menos de estos temas en particular o porque el universo de discursos con temáticas diferentes haya crecido. De manera esquemática se tiene lo siguiente:

| Tipo de variaciones         | Incrementos del numerador   | Decrementos del numerador   |
|-----------------------------|---|---|
| Incrementos del denominador | La proporción puede aumentar, disminuir o mantenerse igual. Depende de la magnitud de las tasas de cambio.  | La proporción disminuye. Si la tasa de cambio del numerador es mayor que la del denominador, entonces predomina el efecto de una menor mención directa de temas de seguridad pública y justicia por parte del Presidente. |
| Decrementos del denominador | La proporción aumenta. Si la tasa de cambio del numerador es mayor que la del denominador, entonces predomina el efecto de una mayor mención directa de temas de seguridad pública y justicia por parte del Presidente. | La proporción puede aumentar, disminuir o mantenerse igual. Depende de la magnitud de las tasas de cambio.  |

Tanto los temas relacionados con seguridad pública como los de justicia penal son particularmente relevantes para el titular del Ejecutivo Federal al ser preocupaciones recurrentes de la ciudadanía. Sin embargo, estos temas compiten con otros en la agenda pública como la situación económica, educación, salud, medio ambiente, asuntos internacionales, entre otros.

A continuación se muestra la gráfica que rastrea el porcentaje de discursos en los que el ex Presidente Enrique Peña Nieto abordó temas de seguridad y justicia respecto al total de discursos pronunciados por año.



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE DISCURSOS

Destaca que los años con mayor presencia del tema de seguridad y justicia en los discursos de Enrique Peña Nieto fueron 2015 seguido de 2018. En contraste, los años con menor presencia fueron 2017 y 2013. En promedio, 22 de cada 100 discursos pronunciados por el ex Presidente abordaron temas de seguridad y justicia.

| Tipo de variaciones         | Incrementos del numerador                                      | Decrementos del numerador                                      |
|-----------------------------|--|--|
| Incrementos del denominador | 2014 → La proporción aumentó<br>2016 → La proporción disminuyó | 2018 → la proporción aumentó                                   |
| Decrementos del denominador | NA   | 2015 → La proporción aumentó<br>2017 → La proporción disminuyó |

FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE DISCURSOS

En términos del tipo de variaciones se observó que la proporción de discursos sobre seguridad y justicia aumentó tanto en 2014 como 2015. Sin embargo, los incrementos fueron de distinta naturaleza. El de 2014 respecto a 2013 ocurrió porque Enrique Peña Nieto pronunció más discursos del tema y más discursos en general. El crecimiento de los primeros fue mayor que el del total lo que sugiere que la presencia de temas de seguridad y justicia aumentó de prioridad durante el segundo año de su gestión.

El incremento de la proporción en 2015 se produjo porque los discursos totales pronunciados por Enrique Peña Nieto disminuyeron 36% en tanto que los discursos sobre seguridad y justicia decrecieron solo 10%. En términos proporcionales, esta combinación de efectos implicó que 2015 fuera el año con mayor presencia del tema de seguridad y justicia en los discursos del Presidente.

Entre 2016 y 2017, la proporción de discursos disminuyó aunque de manera distinta. En 2016, la cantidad de discursos sobre seguridad y justicia se mantuvo

prácticamente constante (incremento de 2%) mientras que los discursos totales aumentaron 34%. Por su parte, en 2017, la cantidad de discursos sobre seguridad y justicia disminuyó 38% y la de discursos totales, decreció 24%.

Cabe destacar que entre 2014 y 2017 las variaciones de ambas categorías de discursos fueron homogéneas, es decir, si una aumentaba la otra también lo hacía. El único año que reportó un comportamiento diferente fue 2018 ya que la cantidad total de discursos disminuyó, pero la de seguridad y justicia aumentó 21%.

## 1.2 ¿Cómo se aborda el tema?

### A. Dimensión temporal y geográfica del problema

La revisión de los discursos permitió identificar cómo veía el ex Presidente la situación del país a lo largo del tiempo y de la geografía nacional. Estas referencias son de interés porque contribuyen al reconocimiento del problema, su diagnóstico y la promoción de avances de la política de seguridad y justicia así como de potenciales retrocesos. Son dos elementos los que destacaron de este tipo de contenido en los discursos:

- 1) El uso de estadísticas
- 2) La delimitación geográfica

De cada uno de estos elementos, hay que tener presente las siguientes características con fines analíticos:

| Uso de estadísticas                | Delimitación geográfica           |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| Marco de referencia temporal       | Nivel nacional                    |
| Comparación intertemporal de datos | Nivel regional                    |
| Cálculo de tasas de variación      | Nivel estatal                     |
| Uso de fuentes validadas           | Nivel municipal                   |
| Selección de indicadores           | Nivel ciudad o área metropolitana |

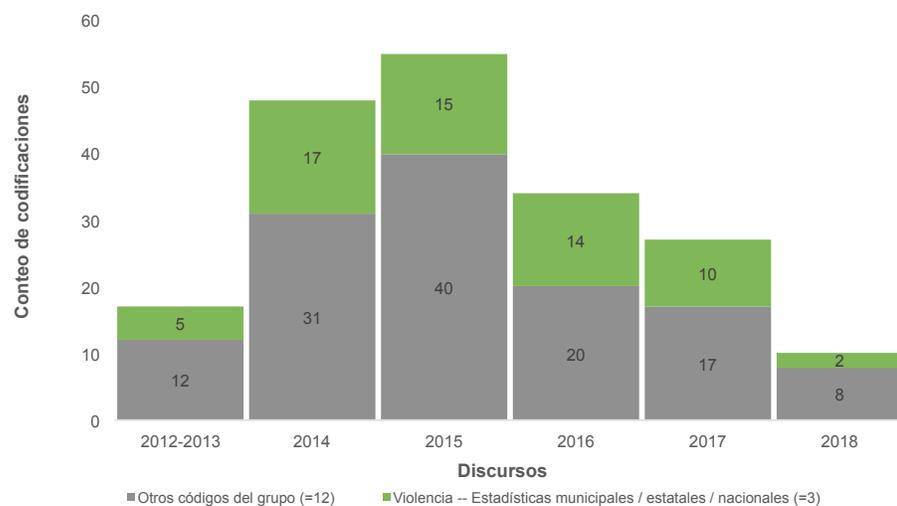
El uso de estadísticas en el ámbito de los discursos del Presidente está dado por los 5 factores presentes en la tabla. La selección de un marco de referencia temporal (año / semestre / mes) permite identificar cuál es el horizonte sobre el que el Presidente poner su mirada. La comparación intertemporal identifica cuál es el punto de comparación del dato que moviliza. Este puede ser de su sexenio o ser histórico si desea realizar un contraste de su gestión con otra. Por su parte, además de presentar los datos puntuales en los discursos, el Presidente también puede expresar cálculos como incrementos o disminuciones de los indicadores que, si bien no dicen mucho sin un contexto o línea base, sirven para movilizar con facilidad una métrica rápida del tema. A su vez, el Presidente se puede apoyar de las fuentes oficiales manejadas al interior del gabinete de seguridad o bien, utilizar otros da-

tos de organismos autónomos que generalmente gozan de mayor validez y reconocimiento público. Por último, la selección de indicadores se refiere a la decisión del equipo del Presidente y de él mismo sobre qué datos pretende movilizar en los discursos en función del tipo de público y del foro al que asista.

La delimitación geográfica se refiere al nivel de detalle y especificidad al referir datos o estadísticas en los discursos. Al ser la situación de seguridad y justicia geográficamente heterogénea o dicho de otro modo, se viven muchas realidades distintas a lo largo del país; la selección del ámbito geográfico no es un asunto menor. Las referencias pueden ser a nivel nacional, regional, estatal, municipal o incluso a nivel ciudad o área metropolitana. Dado que se están analizando los discursos del Presidente es válido esperar que las referencias tiendan a lo nacional, regional o estatal.

Con base en el análisis de los códigos se conformó el grupo de códigos denominado *Dimensión temporal y geográfica* integrado por 15 códigos diferentes<sup>1</sup> y se realizó la siguiente tabla código documento que confronta la frecuencia de codificación de cualquier código dentro del grupo en comento contra los discursos agrupados por año.

Distribución por año de la frecuencia del grupo de códigos de *Dimensión temporal y geográfica*



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE DISCURSOS

<sup>1</sup> COMBATE AL DELITO: CIBERCRIMEN — AVANCES, COMBATE AL DELITO: EN GENERAL — AVANCES, COMBATE AL DELITO: EXTORSIÓN — AVANCES, COMBATE AL DELITO: OTROS DELITOS — AVANCES, COMBATE AL DELITO: ROBO — AVANCES, COMBATE AL DELITO: SEQUESTRO — AVANCES, POLÍTICA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA: AVANCES — COMBATE AL CRIMEN, POLÍTICA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA: AVANCES — CRIMEN ORGANIZADO (LOCAL), POLÍTICA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA: AVANCES — CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL, POLÍTICA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA: AVANCES — DISMINUCIÓN DE VIOLENCIA, POLÍTICA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA: AVANCES — SISTEMAS DE INTELIGENCIA Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN, VIOLENCIA — ESTADÍSTICAS MUNICIPALES, VIOLENCIA — ESTADÍSTICAS ESTATALES Y VIOLENCIA — ESTADÍSTICAS NACIONALES

La gráfica separa el grupo de códigos en dos conjuntos. El primero de estos contiene los de estadísticas sobre violencia a nivel municipal, estatal y nacional mientras que el segundo, el resto de los códigos del grupo. De esta forma, es factible identificar la contribución específica de un subconjunto de códigos dentro del grupo principal. En particular, el 33% de las codificaciones en los discursos correspondieron al grupo de códigos con estadísticas sobre violencia.

Por otra parte, el comportamiento de estas codificaciones presentó variaciones considerables por año. Cabe notar que se reportó la menor cantidad de codificaciones en los discursos de 2018 y la mayor en los de 2015. El crecimiento de las codificaciones relativas a la dimensión temporal y geográfica del problema fue notable entre 2013 y 2015 tanto en términos de los códigos sobre estadísticas de violencia a nivel municipal, estatal y nacional como de los otros códigos.

Durante la segunda mitad del sexenio se registró un descenso de las codificaciones en los discursos del Presidente. Sin embargo, esta disminución presentó una diferencia cualitativa importante ya que fue resultado de una menor aparición de códigos diferentes de aquellos que refieren estadísticas de violencia. Lo anterior sugiere que el Presidente continuó refiriéndose a datos al menos en una proporción semejante a la de 2015 en 2016. En años posteriores, estas menciones disminuyeron gradualmente.

Este comportamiento podría explicarse si consideramos cómo evolucionaron ciertos indicadores de incidencia delictiva durante su gestión. Los primeros tres años se caracterizaron por tendencias a la baja del homicidio doloso y ciertas modalidades de robo en diversas entidades que referían desde su perspectiva mejoras insoslayables de la política de seguridad y justicia implementada. Cuando este indicador comenzó a revertir su tendencia, la mención de estadísticas sobre violencia en los discursos se rezagó ligeramente, pero no así otros códigos relativos a los avances en el combate a ciertos delitos.

Además de la distribución de frecuencias de las codificaciones sobre esta dimensión de análisis en los grupos de discursos objeto de estudio, también es importante saber cómo se utilizan estas estadísticas, de qué delitos habla, y cuáles son las fuentes de información de dónde provienen los datos. Justamente, la revisión de los discursos permite identificar estos elementos y caracterizarlos.

Por ejemplo, el 18 de diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto estableció en el discurso correspondiente a la Reunión de Evaluación en Materia de Seguridad en Chihuahua cuáles habrían de ser los delitos a los que se les daría seguimiento y funcionarían como indicadores de evaluación de las condiciones de violencia.

*“A través de los indicadores. Primero, del cumplimiento de estas acciones, pero sobre todo, del beneficio que se esté teniendo entre la sociedad, el que realmente la violencia muestre una reducción sensible, que ese es el gran objetivo, que bajemos sensiblemente los indicadores en homicidios, en secuestros, en extorsiones, de manera muy señalada en estos tres delitos y en otros en los que debe ser competencia del fuero local, del fuero Federal, pero especialmente de éstos que son delitos que inciden en las condiciones de violencia que lamentablemente se presentan en el país.”*

*Reunión de Evaluación en Materia de Seguridad en Chihuahua  
Chihuahua, 18 de diciembre de 2012*

Esta declaración refleja que durante los primeros días de la administración existía ya una métrica sobre cómo se evaluarían los resultados en materia de seguridad. Se aludió a que eran estas las expresiones o condiciones de violencia sobre las que la política trataría de influir. Esta dinámica discursiva se replica también durante los primeros 100 días del nuevo gobierno pues establecieron la batería de delitos con los que se evaluarán. A saber: homicidio doloso, robo de vehículo y robo de hidrocarburos. Esta selección responde a los delitos que presuntamente reportan la menor cifra negra.

La selección de delitos a los que se les dará un seguimiento más puntual en etapas tempranas de la gestión puede deberse a dos explicaciones complementarias. En primer lugar, que exista claridad sobre el rumbo de las decisiones de política y que esta se comunique a los actores sociales de manera efectiva. En segundo lugar, porque contribuye a simplificar la agenda de seguridad y la evaluación de los avances en el corto plazo.

La mención de estadísticas de violencia se volvió recurrente a partir de 2014. Por ejemplo, durante la 36ta Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se le dedicó una sección del discurso a la divulgación de datos.

*“En materia de información objetiva, con los últimos datos aportados por las procuradurías y fiscalías estatales, podemos afirmar que la violencia en México sigue disminuyendo. Menciono algunas cifras. En los primeros siete meses de 2014, es decir este año, han ocurrido 27.8 por ciento menos homicidios dolosos que en el mismo periodo del año 2012. Otro dato: en 24 entidades del país, en las que vive el 82 por ciento de la población nacional, se ha reducido el número de homicidios dolosos. En este mismo comparativo destaca la evolución positiva de tres entidades: Nuevo León, con una reducción de 68.7 por ciento; Chihuahua, con una reducción de menos 51.3 por ciento, y Coahuila, con una reducción de menos 50.5 por ciento. Esta tendencia a la baja es consistente con los datos publicados por INEGI, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. De acuerdo con este órgano autónomo, en 2013, que es el último dato que ha dado a conocer públicamente, se registraron 12.5 por ciento menos homicidios que en 2012, con ello la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se redujo de 22 a 19 en el primer año de esta Administración.”*

*36ta Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública  
Ciudad de México, 22 de agosto de 2014*

En esta enumeración de estadísticas nacionales y estatales que le permiten enunciar como un avance la reducción de los indicadores de violencia, lo que Enrique Peña Nieto omite mencionar es en qué sentido esta disminución es resultado de la política pública emprendida por su gobierno. En otras palabras, ¿qué hicieron en particular para que esta disminución pueda ser atribuida como un avance de su administración? Esto es relevante, en especial a posteriori, porque hoy existe la hipótesis de que la reducción de violencia que se presentaba entonces más que resultado de la política emprendida por Enrique Peña Nieto era resultado de:

1. Los efectos de rezagados de la política implementada por la administración federal anterior
2. Las decisiones y acciones que emprendieron los gobiernos locales y que pueden ser independientes de la política federal (esto aplica, en especial, para Nuevo León y Chihuahua, dos casos que menciona)
3. Otros factores no observables propios de las dinámicas delictivas

La delimitación geográfica de las estadísticas también se utilizó en varios de los discursos de Enrique Peña Nieto. En particular, se precisó el descenso de los homicidios dolosos en municipios clave como Acapulco, Chihuahua, Ciudad Juárez y Monterrey durante el primer cuatrimestre de 2014. La siguiente cita demuestra que existió un interés sostenido por borrar la mala imagen de estos municipios.

*“Esta misma tendencia decreciente se observa en varias ciudades lastimadas por la violencia en el pasado. Por ejemplo, en los primeros cuatro meses de 2014, los homicidios dolosos en Acapulco disminuyeron 40 por ciento en comparación con el mismo lapso, el mismo cuatrimestre del año 2012. En el Municipio de Chihuahua bajaron 64 por ciento. En Monterrey cayeron 77 por ciento. Hay un municipio emblemático, además, porque era estigmatizado y señalado por el número de homicidios que ahí se cometían y en donde se ha significado la reducción que ha habido de los mismos: Ciudad Juárez, donde el número de homicidios dolosos se redujo de 325 que hubo en el primer cuatrimestre de 2012, a 132 en el mismo periodo, de este cuatrimestre de este año. Esta reducción es muy sustantiva, equivale a 146 por ciento menos, de los homicidios dolosos que anteriormente se cometían.”*

*Palabras Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración de las instalaciones de la Base de Operaciones Nanchititla  
Estado de México, 18 de junio de 2014*

En 2015, las referencias a estadísticas de violencia continuaron y se incluyeron en los mensajes del Tercer Informe de Gobierno. Cabe destacar que esta clase de discursos integran los avances más significativos de todo el gobierno federal por lo que la mención de estadísticas en este tipo de discursos no es algo menor o insignificante.

*“Hoy, es un hecho que la violencia está disminuyendo en México. Como ha informado el INEGI, en 2014 el número de homicidios fue 24.3% menor al de 2012, y 27.7% inferior al de 2011. De esta forma, la Tasa de Homicidios por cada 100 mil habitantes se ha reducido, de 22.1 en 2012, a 16.4 en 2014. En diversas regiones, la tranquilidad está volviendo gradualmente a las calles y localidades. En este mismo periodo, el número de homicidios en las entidades fronterizas del norte se redujo 41.6%. En estos dos años, 8 estados del país lograron disminuir los homicidios en más de 40%. Sobresalen Nuevo León, con una baja de 69.8%; Durango, con 63.6%; o Coahuila, en donde se redujeron 62%.”*

*Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos  
Ciudad de México, 2 de septiembre de 2015*

El párrafo anterior replica el contenido y el sentido de la cita de la 36ta Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Solo se actualizaron los años de referencia y ampliaron las entidades con disminuciones, aunque se limitaron a las que están ubicadas en la frontera norte. En este sentido, recordemos que el incremento de los índices de homicidios registrado entre 2007 y 2011 tuvieron lugar principalmente, pero no únicamente, en las entidades del norte del país. Las referencias geográficas de las estadísticas de violencia en 2014 y 2015 se limitaron a entidades norteñas. Esto es indicativo del reconocimiento del problema como algo circunscrito a la frontera norte y probablemente vinculado a las dinámicas de trasiego de drogas. Del resto de las entidades no refirió estadísticas incluso cuando, en su momento, había algunas con tendencias decrecientes como Guerrero o Morelos.

Por su parte, en el mismo mensaje también mencionó otras conductas como el robo, la extorsión, el secuestro así como el agregado de los delitos del fuero común.

*“La mayoría de los delitos de alto impacto también ha disminuido en la primera mitad de la administración. De acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2014, la Tasa de Incidencia Delictiva Total del Fuero Común, por cada 100 mil habitantes, fue de mil 328, la segunda más baja en los últimos 17 años. Entre 2012 y 2014, el Robo se redujo 13.6%, y las denuncias por Extorsión decrecieron 20.7%. En el caso del secuestro, éste aumentó entre 2012 y 2013, lo que nos llevó a establecer la Estrategia Nacional Antisecuestro. Con ella, en los primeros siete meses de 2015, las denuncias por secuestro han bajado 30.1%, respecto al mismo periodo de 2014. Es importante referir que la incidencia de este delito, ya se encuentra por debajo del nivel de 2012.”*

*Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos  
Ciudad de México, 2 de septiembre de 2015*

De la cita anterior destacan dos puntos. En primer término, que el gobierno federal se concentre en los delitos del fuero común, es decir, aquellos que son competencia de las autoridades estatales en lo referente a su investigación y sanción. En particular, el Ejecutivo Federal asumió la responsabilidad de implementar la Estrategia Nacional Antisecuestro. A pesar de que este delito está presente en ambos fueros, la proporción principal de averiguaciones previas y carpetas de investigación corresponde al fuero común.

Asimismo, no se presta atención a los delitos del fuero federal de los que el Ejecutivo Federal es directamente responsable como aquellos tipos penales contra la salud o aquellas conductas incluidas en la *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada* o la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, entre otros ordenamientos. La falta de énfasis en estas conductas puede deberse a que se trata de conductas, en apariencia, más lejanas a la sociedad y sobre las que no existe una concepción tan clara y evidente como un homicidio o un robo.

En segundo término, la selección de indicadores agregados que reflejan una diversidad de conductas que abarcan desde delitos sexuales como la violación, patrimoniales como el fraude y la extorsión hasta las modalidades de robo en ne-

gocios, a transportistas, a casa habitación, entre muchos otros no permite identificar con precisión los efectos de la política de seguridad implementada. Se asumió indirectamente que las acciones de gobierno fueron las únicas responsables de las variaciones de todos y cada uno de los delitos incluidos en esta tasa agregada.

Por otro lado, las referencias geográficas a nivel municipal continuaron y se concentraron nuevamente en Ciudad Juárez en 2015. Por ejemplo, en un evento público realizado en este municipio se enunciaron los descensos de homicidios dolosos, secuestros, extorsiones, robo de vehículos, entre otros. Se presumieron consistentemente los porcentajes de disminución.

A partir de 2016 se comenzaron a apreciar cambios cualitativos del uso de estadísticas de violencia que reflejan tensiones entre lo que se intenta comunicar y las respuestas ante las críticas y alertas a su gestión. Por ejemplo, durante la 41ra Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el 20 de diciembre de 2016 el ex Presidente afirmó lo siguiente:

*“Las cifras muestran que esta estrategia ha funcionado. En los primeros tres años de esta Administración, los principales indicadores de delitos del fuero común disminuyeron en al menos 20 por ciento. Sin dejar de mencionar que en algunas regiones de nuestra geografía esta disminución, vale la pena decirlo, fue significativamente mayor, porque también era aún mayor al promedio nacional el índice delictivo que esas entidades estaban enfrentado. Además, se ha logrado neutralizar, es decir, detener o abatir a 105 de los 122 criminales más peligrosos del país, para llevarlos ante la justicia. No obstante, estos resultados, hay que reconocerlo, y es claro que 2016 ha presentado retos importantes en materia de seguridad. Por ello, para el Gobierno de la República la lucha contra la delincuencia y la violencia seguirá teniendo la más alta prioridad en los próximos dos años.”*

*Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la 41ra Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública Ciudad de México, 20 de diciembre de 2016*

La mención de estadísticas se tornó más genérica pues ya no especificó los delitos con disminuciones ni las regiones con porcentajes de decrecimiento mayores que el promedio nacional. El discurso reconoció que se presentaron retos en materia de seguridad lo cual se fraseó sin detalles u otras particularidades. Lo anterior se explicaría por el tipo de evento en el que se dan las declaraciones. Unas semanas antes, en un foro público convocado por la organización de la sociedad civil Causa en Común reconoció estos retos de forma más puntual y contextualizó dicha crítica.

*“Por supuesto que no estamos satisfechos. Pero también vale la pena dar contexto a este indicador. Éste es un indicador promedio de la realidad nacional: 17 por cada 100 mil habitantes, pero hay entidades que sus indicadores, o este mismo indicador incluso está por debajo de 5 por cada 100 mil habitantes. Como también hay entidades que el indicador está muy por encima del indicador promedio; es decir, **es nuestro país vivimos diferentes realidades**, y en las distintas entidades federativas del país, este indicador nos da señales de que en unas entidades hay una condición mucho más crítica, en términos de inseguridad, que en otras entidades federativas.*

*Por otro lado, y repito, tenemos mucho trabajo que hacer en esta materia, hay que reconocer algo: los indicadores del 2016 prácticamente todos nos repuntaron una tendencia ya decreciente que veníamos observando en la comisión de distintos delitos. De hecho, 2015, el indicador de delitos cometidos, cualquiera que fuera su tipo, denunciados ante la autoridad en el ámbito Federal y en el ámbito local, mostraron una disminución de casi 20 por ciento.*

*Cifra que también después se puso en duda, porque se llegó a afirmar: Si el indicador baja cuando tenemos buenas noticias, siempre hay que ponerle, entonces, una duda. Y se dijo: es que no ha habido denuncias suficientes. Yo sostengo que el nivel de denuncia que hay entre la población ante la autoridad y ante la Procuraduría de Justicia mantiene sus niveles.*

*Y el resultado, al final de cuentas, muestra que 2015, particularmente fue un año en el que sí hubo una disminución en prácticamente todos los delitos cometidos, repito, del fuero común; es decir, los que corresponde a la autoridad local perseguir y en el orden Federal. Pero es cierto, no nos mantenemos, no estamos satisfechos. 2016, hay que reconocer, repuntó el indicador.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el 5º Foro Nacional Sumemos Causas, por la Seguridad: Ciudadanos + Policías  
Ciudad de México, 7 de noviembre de 2016*

Llaman la atención los siguientes aspectos de la cita:

1. Se utilizó la variabilidad geográfica de los indicadores para comunicar que la situación no es tan mala como se dijo.
2. Se problematizó el tema de las cifras en función del nivel de denuncia. Asumió que el nivel de denuncia es constante por lo que las variaciones observadas en las series de incidencia reflejan patrones reales de incremento o decremento. Esto puede ser cierto en varios indicadores, pero no para todos.
3. No se mencionó el porcentaje de crecimiento del indicador. Esto contrasta con el uso de tasas de variación negativas que reflejan disminuciones en discursos de años anteriores.
4. Se enfatizó que la persecución penal de los delitos del fuero común le compete directamente a las autoridades estatales lo que permite diluir el grado de responsabilidad que implica el incremento de estos delitos.

La dimensión municipal de la incidencia delictiva en voz de Enrique Peña Nieto cambió respecto al tipo de referencias hechas en años anteriores. A raíz del reconocimiento de la reversión de las tendencias de los indicadores delictivos, se impulsó una estrategia focalizada en los 50 municipios que concentraron el 42% de los homicidios dolosos en el país. Lo que destacó de estas menciones es que omitió nombrar algún a los municipios problemáticos y buscó tomar ventaja de la concentración espacial de los homicidios para disminuir el perfil público del cambio de tendencia.

Los cambios cualitativos en comento se acentuaron en 2017. Por ejemplo, en el discurso correspondiente al Quinto Informe de Gobierno y en la intervención durante la 42da Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública refirió lo siguiente:

*“En los primeros cuatro años de esta Administración, se logró disminuir la incidencia de delitos del fuero común por cada 100 mil habitantes. Asimismo, según datos del INEGI, entre 2012 y 2015, se redujo la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, al pasar de 22.2 a 17.2. Sin embargo, ese resultado se ha revertido. Los tres órdenes de Gobierno estamos llamados a redoblar esfuerzos. Aún tenemos mucho por hacer. Hoy, una parte significativa de los homicidios no está relacionada con el crimen organizado, sino con delitos del fuero común, aquellos que son responsabilidad de los estados y municipios.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante su Quinto Informe de Gobierno Ciudad de México, mensaje público, 2 de septiembre de 2017*

*“El combate al crimen organizado ha tenido importantes resultados en debilitar la estructura operativa y financiera de los grandes cárteles. Pero esto, a su vez, ha derivado en nuevos retos en el ámbito local. Hay una parte significativa de los homicidios que no está relacionada con el fenómeno del crimen organizado, sino con delitos del fuero común. Según datos del Gabinete de Seguridad, del total de homicidios, aquellos que están relacionados con delitos del fuero común, pasaron de tres de cada 10, en 2011, a cinco de cada 10, en 2016. Es decir, 50 por ciento de los homicidios registrados en el país son por fenómenos delictivos locales, relacionados con el robo, el secuestro, el pandillerismo, la violencia intrafamiliar o la violencia contra la mujer.”*

*Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la 42ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública Ciudad de México, evento público, 30 de agosto de 2017*

Nuevamente, no se hizo referencia a algún porcentaje de incremento al citar la reversión de resultados en materia de seguridad. Asimismo, se consolidó y fortaleció el argumento de que una parte significativa del problema asociado al incremento de los homicidios se circunscribe a 1) una responsabilidad de los estados y municipios (fuero común) y 2) que no se trata de crimen organizado sino de otras dinámicas. El primer punto representa una continuación de las tendencias discursivas iniciadas a partir de 2016 que buscan diluir la responsabilidad del Ejecutivo Federal parcialmente<sup>2</sup>.

Otro aspecto cualitativo destacable es que se movilizó una estadística conocida únicamente por el Gabinete de Seguridad que difícilmente puede ser validada. A diferencia de las referencias cuantitativas mencionadas en años anteriores en las que se identificaba la fuente y era factible confrontar este dato, las mediciones pú-

---

<sup>2</sup> EL SEGUNDO PUNTO SE ANALIZA Y DISCUTE EN LA SIGUIENTE SECCIÓN DEL CAPÍTULO: ¿QUIÉN ES EL ENEMIGO? ¿EN DÓNDE ESTABA LA AMENAZA?

blicas disponibles no permiten por sí mismas identificar si un homicidio se debe a un fenómeno local como los que enunció en el discurso.

En el último informe de gobierno pronunciado por Enrique Peña Nieto en 2018, la mención de estadísticas nuevas sobre violencia fue prácticamente nula. Se continuaron enunciando los logros de los primeros años de la gestión y se siguió sin reconocer que la política de seguridad y justicia fue equivocada. Además, se arguyó que el incremento de los índices fue causado por efectos adversos de la disminución de las capacidades y dimensiones de las organizaciones criminales sin siquiera proporcionar un dato que soportase esta afirmación. De esta lectura del nuevo problema, el discurso conectó con la debilidad institucional de cuerpos policiales.

Cabe destacar que en foros de menor exposición mediática como en inauguraciones de obra pública casi al término del sexenio, Enrique Peña Nieto se refirió a la efectividad del operativo Escudo Titán en términos de la disminución de la tasa delictiva sin precisar de qué delito se trataba y sin dar una referencia temporal así como de la magnitud del decremento.

*“Y como lo es ahora el tema de combate a la inseguridad, en donde las cifras, creo, que registran un resultado muy exitoso y favorable de lo que ha sido el operativo Escudo Titán, que ha permitido la conjunción de esfuerzos y el abatimiento, realmente, muy significativo en la **disminución de la tasa delictiva que tiene Baja California Sur.**”*

*Palabras Presidente, Enrique Peña Nieto, en la Inauguración de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de La Paz y de la Presa La Palma Baja California Sur, evento privado, 12 de junio de 2018*

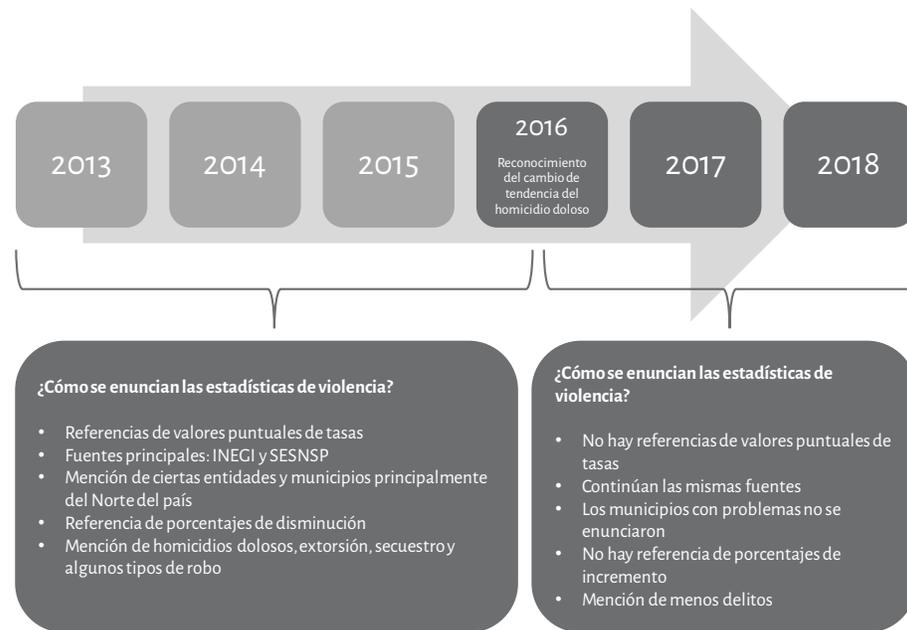
La revisión de las alusiones de la dimensión temporal y geográfica en función del uso de estadísticas en los discursos permitió identificar ciertas características de interés que se resumen en el siguiente esquema, pero que deben comprenderse a la luz de los siguientes aspectos:

- El conjunto de estadísticas e indicadores sobre violencia que utilizó el ex Presidente en sus discursos se acotó principalmente a las de incidencia delictiva, las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos por parte de integrantes de las instituciones públicas del ámbito federal así como datos sobre violencia contra la mujer.
- Cabe destacar que estos últimos se divulgaron en foros específicos que abordaron el tema como los eventos y conmemoraciones del Día Internacional de la Mujer o en las inauguraciones de las casas de justicia para mujeres. Por su parte, las estadísticas sobre presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por integrantes de las instituciones castrenses y de seguridad pública se mencionaron mayoritariamente en foros sobre derechos humanos como entrega de premios o informe de labores.
- Dentro de este conjunto de estadísticas e indicadores sobre violencia, el marco de referencia temporal fue limitado. Las comparaciones temporales con cálculos de disminución fueron intrasexenales en su mayoría. Adicio-

nalmente, se hizo referencia a los episodios de crisis de violencia durante la gestión del ex Presidente Felipe Calderón.

- El uso intensivo de las estadísticas de incidencia delictiva ocurrió al momento de presentar avances de la política de seguridad o bien, para reconocer el problema.

FIGURA 1: CRONOLOGÍA DEL USO DE ESTADÍSTICAS DE VIOLENCIA Y DE LA DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE DISCURSOS

De la figura 1 se deduce que la dimensión temporal y geográfica no fue homogénea durante el sexenio de Peña Nieto, ya que se distinguieron cambios cualitativos del uso de estadísticas y datos sobre seguridad y violencia ocasionados por el reconocimiento de la reversión de la tendencia decreciente del homicidio doloso. Por ende, se desprenden las siguientes lecciones:

- Para el nuevo gobierno federal.-
  - o Es necesario y deseable utilizar de manera homogénea las estadísticas de seguridad sin importar que la tendencia sea favorable o desfavorable.
  - o Es indispensable utilizar fuentes validadas y estar conscientes de cuál es la unidad de análisis y de medida antes de citar datos.
  - o El uso de cálculos comparativos intertemporales de tasas delictivas debe ser juicioso. Es indispensable definir un marco de referencia temporal adecuado y coherente con el comportamiento histórico de los delitos.

o No es recomendable basar la evaluación de la política de seguridad en un conjunto restringido y arbitrario de indicadores y fuentes. Monitorear el comportamiento de tres delitos representa una continuación de los errores hasta ahora cometidos.

o Es necesario que la delimitación geográfica de la situación de seguridad identifique las similitudes y diferencias entre una entidad y otra si plantea un ejercicio de comparabilidad basado en datos.

o El hecho de que un porcentaje significativo de los delitos que afectan a la población sean del fuero común no exime de la responsabilidad del Ejecutivo Federal de atender los delitos del fuero federal y de entender su papel en la situación de seguridad a nivel nacional.

- Para la sociedad civil.-

o Es necesario abonar al análisis cuantitativo de las condiciones de seguridad a partir de metodologías válidas y reconociendo siempre los límites de los datos en la descripción integral del problema.

o Es indispensable definir un marco de referencia temporal adecuado y realizar comparativos intertemporales juiciosos.

o Es necesario que la delimitación geográfica de los análisis sobre la situación de seguridad identifiquen las similitudes y diferencias entre una entidad y otra.

o Es fundamental que las valoraciones positivas o negativas realizadas por la sociedad civil organizada estén basadas en evidencias cuantitativas y cualitativas resultado de metodologías de análisis robustas y replicables.

o Es primordial analizar críticamente los datos que proporcionen las autoridades en lo referente a sus procesos de integración y la calidad de estos.

o Es esencial ampliar el enfoque de los delitos y conductas objeto de análisis y escrutinio. Para este fin, es necesario reconocer las diferencias jurídicas entre el fuero común y el fuero federal, pero también comprender sus interrelaciones desde el punto de vista criminológico.

### 1.3. ¿A quién nos enfrentamos de 2012 a 2018 en materia de seguridad?

A. *¿En voz del ex Presidente Peña Nieto, quién era el enemigo a vencer?*

Desde el inicio de la administración del ex Presidente se reconoció que existía un problema de seguridad y se plantearon diversas líneas de acción para atenderlo. Debido a ello, lo que se esperaba es que se tuviera claridad respecto al enemigo que se va a enfrentar y sus características principales. Esto es de vital importancia pues no es lo mismo ni tiene las mismas implicaciones criminológicas y jurídicas; el crimen organizado transnacional que los grupos delictivos o el narcotráfico. De acuerdo con lo expresado por el ex Presidente, ¿a quién nos enfrentábamos en materia de seguridad?

Tras la codificación de todos los discursos pronunciados por Peña Nieto en los cuales hizo referencia al tema de seguridad, encontramos que la mayor parte de las veces él identificó al crimen organizado como el enemigo a vencer. En el corpus analizado se aprecia que este concepto concentró el 37% de las menciones, seguido por delincuencia con 20%, organizaciones criminales con 10%, grupos criminales con 8%, delincuencia organizada con 8%, crimen organizado transnacional con 7%, narcotráfico con 5% y grupos delictivos con 5%. Estos resultados nos permiten plantear dos hipótesis: el ex Presidente tenía una noción difusa del fenómeno que estaba enfrentando o bien que prefirió no hacer referencia específica al respecto para eludir responsabilidades.

#### Enemigo identificado por el ex Presidente Peña Nieto en materia de seguridad



FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE DISCURSOS

Con el fin de ilustrar la primera hipótesis planteada, es conveniente retomar el discurso que pronunció el ex Presidente en el marco de una de las conmemoraciones del Día del Policía Federal:

*“Durante más de una década, y por distintas razones, la delincuencia y el crimen organizado han crecido y trastocado el tejido social de comunidades, ciudades y regiones.*

*Este fenómeno tiene raíces antiguas en nuestro país y múltiples causas. Pero no hay, ni puede haber justificación para el crimen.”*

*Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la conmemoración del Día del  
Policía Federal 2018. 90 Aniversario  
Ciudad de México, pronunciado ante integrantes de las Divisiones de la Policía Federal,  
16 de julio de 2018*

En la cita anterior, cuando Enrique Peña Nieto trató de explicar quién o quiénes estaban ocasionando el problema que atravesaba México desde hace varias décadas, hizo referencia a los siguientes responsables: la delincuencia y el crimen organizado. Uno de los aspectos a destacar es que estos conceptos son alusiones generales que no permiten identificar rasgos específicos de quienes estaban trastocando el tejido social de comunidades, ciudades y regiones.

Por ejemplo, si se intenta esclarecer de qué enemigo hablaba cuando mencionó delincuencia a partir de textos especializados, ello no es posible dado que este término únicamente hace referencia al fenómeno de delinquir o cometer actos fuera de los estatutos jurídicos establecidos. Si en lugar de ello optamos por analizar sus menciones en los discursos de Peña Nieto encontramos que, en ocasiones, este término lo utilizó de manera genérica como parte del binomio violencia y delincuencia:

*“Hoy más que nunca todos debemos hacer un frente común contra la violencia y la delincuencia. En esta misión colectiva, el Gobierno de la República continuará encabezando los esfuerzos institucionales para ofrecer una respuesta duradera a la legítima demanda de seguridad.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, en la 41ª Sesión  
del Consejo Nacional de Seguridad Pública  
Ciudad de México, pronunciado ante integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública,  
20 de diciembre de 2016*

Además, hay al menos 23 menciones en las cuales se observa que Peña Nieto hizo referencia al término delincuente o delincuentes en lugar de delincuencia. Cabe señalar que también dicho concepto fue utilizado de manera muy general, pues lo empleó de modo un poco más puntual en dos tipos de situación, cuando habló de quienes fueron los más buscados por su administración y cuando infiltraron algún gobierno local. A continuación, se presentan dos ejemplos en los cuales el ex titular del Ejecutivo Federal hizo referencia a la primera de las situaciones planteadas:

*“De los 122 delincuentes más peligrosos y buscados desde el inicio de esta Administración, hoy, 82 de ellos, ya no representan una amenaza para las familias o comunidades del país”.*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la inauguración de las instalaciones de la  
Base de Operaciones Nanchititla, Estado de México  
Estado de México, 18 de junio de 2014*

*“Y, hoy, con las aprehensiones logradas, de los delincuentes más buscados, de los 122 objetivos centrales y prioritarios, cuando hablamos de objetivos me refiero a los delincuentes más buscados por estar al frente de organizaciones criminales; de los 122 que al inicio de esta Administración teníamos claramente identificados, con las aprehensiones logradas el día de hoy, 98 ya no son o no representan una amenaza más para la sociedad mexicana.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicano, Enrique Peña Nieto, durante la Clausura de la 27 Reunión de Embajadores y Cónsules  
Ciudad de México, 8 de enero de 2016*

En el primero de los ejemplos si bien Peña Nieto relacionó a los delincuentes con los más peligrosos y buscados por la Administración Federal, no proporcionó mayor detalle del tipo de actividades que realizaban estos sujetos activos. Este tipo de información que podría parecer inservible de proporcionar o conocer, no lo era pues una de las líneas de acción que más difundió fue su política de descabezamiento de los grupos delictivos. Mientras que, en el segundo ejemplo, se identifica que el ex Presidente a través del término delincuente únicamente estaba refiriéndose a quienes encabezaban organizaciones criminales. Sin embargo, no precisa el tipo de delito que dichos sujetos cometieron ni qué tipo de organización encabezaban. Por ejemplo, sobre esto último no precisó si dichos delincuentes eran las cabezas de cárteles o de otro tipo de bandas o grupos delictivos. Si el Ejecutivo Federal hubiera dado a conocer esa información a través de sus discursos, se hubiera tenido más certezas sobre el tipo de amenazas de seguridad que estaban siendo controladas, combatidas o desincentivadas.

Cuando se analizan ambas menciones a la par, destaca la manera en que Enrique Peña Nieto intercambió el concepto de delincuentes por objetivos centrales y prioritarios. Esta modificación es interesante en virtud de sus efectos, pues no solo continuó haciéndose referencia a un enemigo difuso, sino que lo deshumanizó. Un aspecto que llama la atención es que, a diferencia de su antecesor, él casi no mencionó nombres de cárteles o grupos delictivos en su discurso. En el *corpus* analizado se ubicó una cita en donde mencionó al Cártel de Sinaloa, después de que fuera detenido Dámaso López, alias “El Licenciado”, quien presuntamente había asumido la posición de Joaquín Guzmán Loera luego de ser detenido. El que se haya optado por casi nombrar a grupos delictivos en los discursos del titular del Ejecutivo Federal es bastante paradigmático, sobre todo si se toma en consideración los casos de alto impacto que ocurrieron durante su sexenio, así como el crecimiento del Cártel Jalisco Nueva Generación.

Una posible hipótesis sobre las razones detrás de esta propuesta discursiva es que Peña Nieto buscaba diferenciarse, al menos narrativamente de Felipe Calderón, con el fin de que en la opinión pública no se le criticara como a su antecesor por las acciones emprendidas. En este sentido, es importante recordar que las críticas en torno al plan de seguridad del ex Presidente Calderón solo tomaban en cuenta que había actuado reactivamente frente a la delincuencia organizada a través de los operativos conjuntos. Esto podría ser efecto de la narrativa oficial de esa administración, ya que si realiza una revisión de la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS), es posible identificar que esta constaba de cinco ejes, a saber: operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales y a los ciudadanos frente a

las organizaciones criminales; escalamiento de las capacidades operativas y tecnológicas de las Fuerzas del Estado; reformas al marco legal e institucional; política activa de prevención del delito; y, fortalecimiento de la cooperación internacional.

Como se mencionó previamente, la segunda situación en la que Peña Nieto utilizó el concepto delincuente de manera más precisa fue cuando habló sobre su infiltración en los gobiernos municipales. Este tipo de líneas narrativas fueron parte del discurso oficial a raíz del caso Ayotzinapa como se aprecia en las siguientes citas:

*“Es inaceptable que en un Estado democrático de derecho, como México, pueda haber localidades con vacíos de autoridad y, peor aún, con vínculos de complicidad entre gobernantes y delincuentes.*

*Ante los dolorosos e inaceptables hechos de violencia en contra de jóvenes estudiantes en el Municipio de Iguala, Guerrero, el Gobierno de la República está asumiendo su responsabilidad para esclarecer el caso, y hacer que los culpables, todos los culpables, materiales e intelectuales de estos actos inhumanos y de barbarie, respondan ante la ley.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante Conferencia Nacional de Gobernadores, 47 Reunión Ordinaria Ciudad de México, pronunciado ante integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores, 10 de octubre de 2014*

*“En la tragedia de Iguala, se combinaron condiciones inaceptables de debilidad institucional: Un grupo criminal, que controlaba el territorio de varios municipios. Autoridades municipales, que eran parte de la propia estructura de la organización delictiva. Policías municipales, que en realidad eran criminales, a las órdenes de delincuentes.”*

*Comunicado de prensa del Presidente Enrique Peña Nieto. Por un México en paz, con justicia y desarrollo Ciudad de México, 27 de noviembre de 2014*

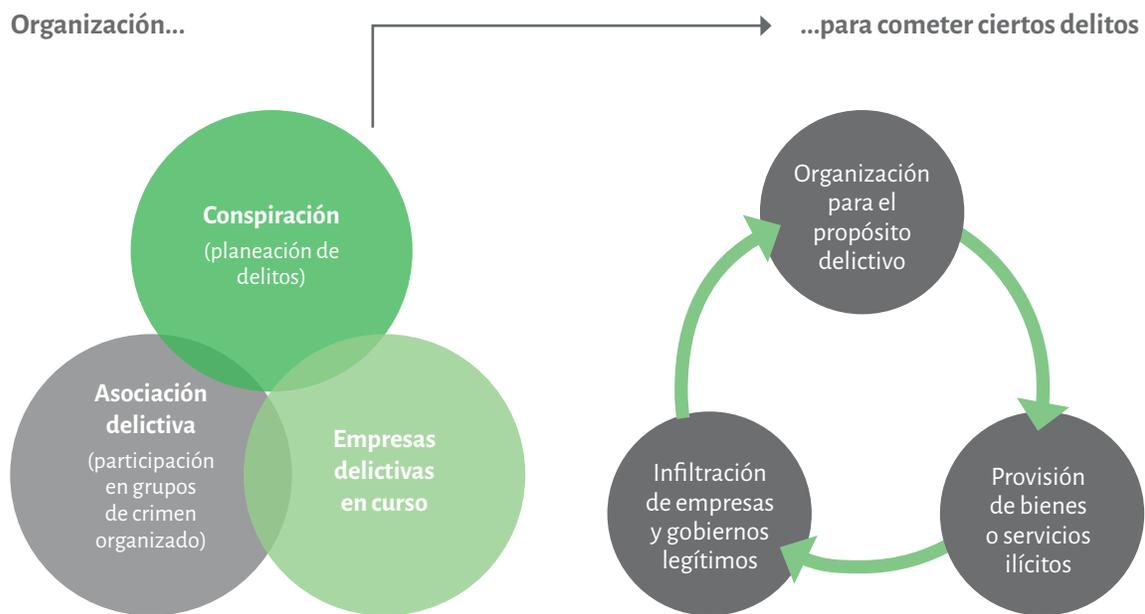
Las relaciones que Peña Nieto estableció entre los distintos tipos de autoridades y los delincuentes fueron considerablemente distintas. En el primer caso se posicionó al mismo nivel a los gobernantes y a los delincuentes, puesto que los considera cómplices. Mientras que, en la segunda cita se observa que planteó una relación de subordinación entre los policías municipales y los delincuentes, pues estos últimos son quienes les dictan las órdenes a los primeros para cometer actos ilícitos. Asimismo, sobresale que dicho tipo de vínculo lo consideró como una condición de debilidad institucional que les permitió controlar varios municipios.

Ante este tipo de menciones más específicas sobre el enemigo denominado delincuente, es pertinente cuestionarse por los motivos detrás de esta línea narrativa. Si se considera que el caso Ayotzinapa fue de alto impacto, que atrajo la atención internacional y que las principales autoridades increpadas por el mismo fueron las federales, es evidente que una de las prioridades fuera deslindarse de ciertas responsabilidades. Sobre todo, si estas dos citas se analizan desde el enfo-

que de los estudios críticos del discurso (ECD)<sup>3</sup> es notorio que el ex Presidente trató de revertir la interpretación mediática y social del caso, mediante una definición un poco más detallada del enemigo y la puntualización de lo que le correspondía al Gobierno Federal. Desde esta perspectiva, se aprecia que para Peña Nieto fue fundamental definir discursivamente quiénes fueron los responsables de los hechos: las autoridades locales vinculadas o infiltradas por delincuentes. Esta construcción narrativa le permitía poner en duda la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa por parte de elementos castrenses.

Si se realiza un ejercicio similar con el concepto de crimen organizado que mencionó en su discurso del Día del Policía Federal 2018, podemos encontrar que este es un concepto complejo en la literatura especializada. Esto se debe a que su significado versa en torno a la manera en que se organizan ciertos grupos para cometer delitos. Acorde con Jay S. Albanese, ello lo pueden llevar a cabo a partir de tres tipos de conductas: organización y provisión de bienes, servicios ilícitos e infiltración de empresas y gobiernos legítimos como se aprecia en la figura 2<sup>4</sup>.

FIGURA 2. DESCRIPCIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO



LA FIGURA 2 ES UNA TRADUCCIÓN DEL DIAGRAMA ELABORADO POR JAY S. ALBANESE PUBLICADO EN "WHAT IS ORGANISED CRIME? DESCRIBING IT WITH A SINGLE DIAGRAM"

<sup>3</sup> ACORDE CON TEUN A. VAN DIJK PARA LOS ESTUDIOS CRÍTICOS DEL DISCURSO (ECD) EXISTE UNA RELACIÓN MEDIADA COGNITIVAMENTE ENTRE EL DISCURSO Y LA SOCIEDAD QUE CONSISTE EN QUE "LA INTERACCIÓN, SITUACIONES Y ESTRUCTURAS SOCIALES [...] PUEDEN INFLUIR EN EL DISCURSO A TRAVÉS DE LA INTERPRETACIÓN DE DICHS AMBIENTES SOCIALES POR PARTE DE LOS INDIVIDUOS. Y [...] EL DISCURSO SÓLO PUEDE INFLUIR LA INTERACCIÓN Y ESTRUCTURAS SOCIALES MEDIANTE LA MISMA INTERCONEXIÓN COGNITIVA DE MODELOS MENTALES, CONOCIMIENTO, ACTITUDES E IDEOLOGÍAS". ESTA CITA SE ENCUENTRA DISPONIBLE EN: TEUN A. VAN DIJK. (2016). "ESTUDIOS CRÍTICOS DEL DISCURSO: UN ENFOQUE SOCIOCOCGNITIVO" EN DISCURSO & SOCIEDAD. VOL. 10 (1), P. 139

<sup>4</sup> EL ESQUEMA XX ES UNA TRADUCCIÓN DEL DIAGRAMA ELABORADO POR JAY S. ALBANESE PUBLICADO EN "WHAT IS ORGANISED CRIME? DESCRIBING IT WITH A SINGLE DIAGRAM" DISPONIBLE EN: [HTTPS://SHOC.RUSI.ORG/INFORMER/WHAT-ORGANISED-CRIME-DESCRIBING-IT-SINGLE-DIAGRAM](https://shoc.rusi.org/informer/what-organised-crime-describing-it-single-diagram)

A partir de lo planteado por Jay S. Albanese es muy claro que dicho concepto se refiere a cierto tipo de procesos, estructuras, vínculos y organizaciones para cometer ilícitos. En relación con esto último, es fundamental considerar que el crimen organizado no se reduce exclusivamente a la comisión de delitos violentos, sino que incluye otro tipo de ilícitos como aquellos conocidos como de cuello blanco. Por lo tanto, en estricto sentido, Peña Nieto no proporcionó una idea clara respecto al enemigo pues, de nuevo, utilizó una categoría general que no representa per se un ente o sujeto activo en particular. Esto último demuestra la complejidad del concepto más empleado por el ex Presidente, pues la caracterización del enemigo dependerá en buena medida del imaginario y conocimiento del receptor del discurso. Para convencerse de ello, basta con que se realice un breve listado de los posibles actores que pueden ser considerados por la sociedad como prototipos del crimen organizado, entre los cuales se podrían encontrar pandillas, mafias, cárteles, organizaciones criminales que persiguen fundamentalmente fines meramente económicos, entre otros.

Otro factor que dificulta que se entienda a qué tipo de enemigo se refería el titular del Ejecutivo Federal, es que literalmente no se menciona el concepto de crimen organizado en nuestro marco jurídico pues en su lugar se utiliza delincuencia organizada, la cual acorde con el Artículo 2 de la *Ley federal contra la delincuencia organizada* se comete “Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos” que vienen referidos en dicho ordenamiento<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> EN LAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA SE MENCIONA QUE LOS SIGUIENTES DELITOS:

- I. TERRORISMO, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 139 AL 139 TER, FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 139 QUÁTER Y 139 QUINQUES Y TERRORISMO INTERNACIONAL PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 148 BIS AL 148 QUÁTER; CONTRA LA SALUD, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 194, 195, PÁRRAFO PRIMERO Y 196 TER; FALSIFICACIÓN, USO DE MONEDA FALSIFICADA A SABIENDAS Y ALTERACIÓN DE MONEDA, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 234, 236 Y 237; OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 400 BIS; Y EN MATERIA DE DERECHOS DE AUTOR PREVISTO EN EL ARTÍCULO 424 BIS, TODOS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL;
- II. ACOPIO Y TRÁFICO DE ARMAS, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 83 BIS Y 84 DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS;
- III. TRÁFICO DE PERSONAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 159 DE LA LEY DE MIGRACIÓN;
- IV. TRÁFICO DE ÓRGANOS PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 461, 462 Y 462 BIS, Y DELITOS CONTRA LA SALUD EN SU MODALIDAD DE NARCOMENUDEO PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 475 Y 476, TODOS DE LA LEY GENERAL DE SALUD;
- V. CORRUPCIÓN DE PERSONAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS DE EDAD O DE PERSONAS QUE NO TIENEN CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO O DE PERSONAS QUE NO TIENEN CAPACIDAD PARA RESISTIRLO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 201; PORNOGRAFÍA DE PERSONAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS DE EDAD O DE PERSONAS QUE NO TIENEN CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO O DE PERSONAS QUE NO TIENEN CAPACIDAD PARA RESISTIRLO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 202; TURISMO SEXUAL EN CONTRA DE PERSONAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS DE EDAD O DE PERSONAS QUE NO TIENEN CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO O DE PERSONAS QUE NO TIENE CAPACIDAD PARA RESISTIRLO, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 203 Y 203 BIS; LENOCINIO DE PERSONAS MENORES DE DIECIOCHO AÑOS DE EDAD O DE PERSONAS QUE NO TIENEN CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO O DE PERSONAS QUE NO TIENEN CAPACIDAD PARA RESISTIRLO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 204; ASALTO, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 286 Y 287; TRÁFICO DE MENORES O PERSONAS QUE NO TIENEN CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 366 TER, Y ROBO DE VEHÍCULOS, PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 376 BIS Y 377 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, O EN LAS DISPOSICIONES CORRESPONDIENTES DE LAS LEGISLACIONES PENALES ESTATALES O DEL DISTRITO FEDERAL;
- VI. DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS, PREVISTOS Y SANCIONADOS EN EL LIBRO PRIMERO, TÍTULO SEGUNDO DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, EXCEPTO EN EL CASO DE LOS ARTÍCULOS 32, 33 Y 34;
- VII. LAS CONDUCTAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 9, 10, 11, 17 Y 18 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SEQUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Una de las posibles interpretaciones del uso del concepto crimen organizado en lugar de delincuencia organizada por parte del ex Presidente podría ser que los utilizaba como si fueran sinónimos. Sin embargo, si esto se analiza a la luz de los delitos a los que solía referirse en sus discursos y sobre los cuales proporcionaba estadísticas para dar a conocer avances; no son propiamente actividades de delincuencia organizada acorde la Ley federal contra la delincuencia organizada. Acorde con esta Ley Federal, uno de los ilícitos de los cuales hablaba Peña Nieto que podría entrar en esta categoría es el secuestro.

Con el fin de tratar de esclarecer a qué tipo de sujeto activo se refería el ex titular del Ejecutivo Federal, es pertinente retomar algunas de las menciones al concepto crimen organizado en sus discursos. En especial, resulta útil recuperar aquellas citas en las cuales le atribuyó determinadas actividades ilícitas al crimen organizado:

*“En los últimos años, el robo de dispositivos móviles, el robo de teléfonos móviles se ha convertido en una nueva modalidad del crimen organizado. Millones de celulares robados son comercializados ilegalmente en todo el mundo.*

*Y, por ello, habremos de instrumentar acciones conjuntas para combatir este delito que se ha convertido, repito, en una nueva modalidad del crimen organizado y que se extiende a ambos países.”*

*Mensaje a medios del Presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de sus  
Visita de Estado a Colombia  
Colombia, 27 de octubre de 2016*

*“Hoy, una parte significativa de los homicidios no está relacionada con el crimen organizado, sino con delitos del fuero común, aquellos que son responsabilidad de los estados y municipios.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto,  
durante su Quinto Informe de Gobierno  
Ciudad de México, 2 de septiembre de 2017*

*“he expresado mi posición categórica de estar en contra de la legalización de la marihuana. Pero que eventualmente pueda servir a otros fines, a otros usos de carácter medicinal, por ejemplo. [...]”*

*Lo que no es válido, con lo que no podré estar de acuerdo es suponer que se hará más fácil combatir al crimen organizado, las ventas ilícitas, ilegales y los rendimientos que tiene esta actividad ilegal, sólo por legalizarla.*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante Instalación del Sistema Nacional de  
Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes  
Ciudad de México, 2 de diciembre de 2015*

VIII. CONTRABANDO Y SU EQUIPARABLE, PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 102 Y 105, CUANDO LES CORRESPONDAN LAS SANCIONES PREVISTAS EN LAS FRACCIONES II O III DEL ARTÍCULO 104 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN;

IX. LOS PREVISTOS EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 8; ASÍ COMO LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 9, ESTAS ÚLTIMAS EN RELACIÓN CON EL INCISO D), Y EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE DICHO ARTÍCULO, TODAS DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS.

X. CONTRA EL AMBIENTE PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 420 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

En las tres citas anteriores se aprecia que Peña Nieto tampoco tenía claridad respecto al tipo de actividades que llevaba a cabo el crimen organizado. En el primero de los casos, el ex Presidente afirmó que el robo de celulares era una nueva modalidad de crimen organizado. No obstante, no explicó por qué ese delito del fuero común evolucionó de tal manera que desarrolló ese tipo de procesos y estructuras, ni en qué se basó para afirmar dicha evolución. Asimismo, no se logra identificar qué entiende Peña Nieto por modalidad de crimen organizado ni si se trata de un giro o actividad comercial inscrita en ese fenómeno. De igual manera, tampoco fue lo suficientemente explícito para explicar por qué este ilícito ameritaba la definición e implementación de líneas de acción por parte de la federación.

En la segunda cita se observa un caso similar, ya que el titular del Ejecutivo Federal no reveló las razones por las cuales el homicidio —un delito del fuero común— estaba relacionado con el crimen organizado. Aunado a ello, no detalló qué fue lo que cambió para que, en su lugar, se relacionara con ilícitos que le correspondía atender a las autoridades estatales.

Por otra parte, en la tercera mención, Peña Nieto vinculó exclusivamente la venta ilícita de marihuana con el crimen organizado. Llama la atención que mantuvo fuera de esa concepción a la siembra, la cosecha y el trasiego de la marihuana; lo cual denota una visión parcial de su respectiva cadena de producción. ¿Acaso solo forma parte del crimen organizado quien vende ilícitamente marihuana? Esta construcción narrativa resulta un tanto contradictoria con su intención de inscribirla en la lógica del crimen organizado, puesto que pareciera que no tomó en cuenta la organización o planeación para el propósito delictivo.

Desde esta perspectiva, se podría considerar que en el discurso oficial del ex Presidente hay una simplificación o falta de claridad respecto al trasiego de drogas como parte de esta lógica y organización para alcanzar propósitos delictivos y, por ende, del enemigo a vencer. Esta quizá pueda responder al tipo de mensaje clave que intentó construir en el marco de la instalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en 2015; para que exclusivamente estuviera en el centro del debate el consumo de la marihuana, en los términos más simples de oferta y demanda.

Dicha posibilidad cobra un tanto sentido si se retoman las conclusiones del Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana, en el cual hizo referencia a la “guerra contra las drogas” en los siguientes términos:

*“Los mexicanos conocemos bien los alcances y limitaciones del esquema esencialmente prohibicionista y punitivo, y de la llamada guerra contra las drogas, que ha predominado por más de 40 años, a nivel internacional.*

*Como pocos, y así lo expresé en Naciones Unidas, nuestro país ha sufrido los nocivos efectos del crimen organizado, vinculado al narcotráfico.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante las Conclusiones del Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana*

*Ciudad de México, 21 de abril de 2016*

La anterior cita revela una noción más amplia de Peña Nieto pues no lo limitó a la venta ilícita de marihuana, sino que la abrió a la lógica del tráfico de otro tipo de estupefacientes a través del uso del término narcotráfico. No obstante, continúa sin delinear una figura clara del enemigo denominado crimen organizado pues en esta mención habló de un vínculo con el narcotráfico. El efecto que tiene esa construcción narrativa es que se entienden como fenómenos aislados. Además, cuando expresó que México había sufrido los nocivos efectos del crimen organizado vinculado con el narcotráfico, hizo invisibles a todas aquellas estructuras y organizaciones criminales que a través de otros ilícitos han abonado a la crisis de seguridad. Esta simplificación de la amenaza que enfrenta nuestro país no es menor, pues revela una debilidad del diagnóstico a partir del cual el Ejecutivo Federal definió determinadas líneas de acción

Ante las palabras pronunciadas por el ex Presidente mediante las cuales perfila que una de las posibles causas de la situación de inseguridad en México se deriva de la llamada “guerra contra las drogas”; resulta necesario cuestionar qué tanto identificaba la magnitud transnacional del crimen organizado. En el corpus analizado solo se identificaron 11 alusiones al crimen organizado transnacional en términos de la cooperación internacional, la firma de acuerdos de cooperación, de su expansión a diversos países y de que se requieren mecanismos de inteligencia para combatirlo. Cabe mencionar que aquellos casos en los cuales Peña Nieto sí relacionó al crimen organizado con determinada conducta delictiva, esta consistía en el tráfico de drogas o estupefacientes.

Como se retomó previamente, la literatura especializada da cuenta que hay una infinidad de actores que pueden inscribirse como prototipos del crimen organizado. Si estos tratan de rastrearse en los discursos del ex Presidente podemos encontrar que habló de bandas, de grandes cárteles, de organizaciones delictivas, de organizaciones criminales y de grupos. A continuación, se presentan dos ejemplos de dichas menciones:

*“Michoacán es una entidad que lamentablemente se encontraba asolada por el crimen organizado, por bandas dedicadas a actividades ilícitas e ilegales y que lamentablemente tenían a la población en un clima de zozobra, de miedo y de temor.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la puesta en operación del Contact Center de Dish Michoacán, 8 de abril de 2014*

*“El combate al crimen organizado ha tenido importantes resultados en debilitar la estructura operativa y financiera de los grandes cárteles. Pero esto, a su vez, ha derivado en nuevos retos en el ámbito local.”*

*Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicano, Enrique Peña Nieto, durante la 42ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública Ciudad de México, 30 de agosto de 2017*

En los discursos pronunciados en la puesta en operación del Contact Center de Dish y en la 42ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Peña Nieto habló de dos agentes del crimen organizado de dimensiones distintas. Por un lado, hizo a referencia a meras bandas cuyas actividades ilícitas generaron miedo en comunidades de Michoacán y, por el otro, a cárteles de grandes estructuras operativa y financieras. Si bien mediante estas estructuras narrativas perfiló que no es el mismo rostro del enemigo en el país, no fue lo suficientemente claro para que los receptores de su mensaje pudieran identificar: el tipo de actividades llevadas a cabo por las bandas y las estructuras de qué cárteles se habían debilitado. Dar a conocer este tipo de detalles sobre los posibles agentes detrás de la crisis de seguridad y los avances frente a ellos, es fundamental para que exista mayor credibilidad en torno a los resultados obtenidos.

Otro rasgo del uso de la categoría crimen organizado por parte del ex Presidente, es que al igual que con el concepto de delincuencia, él habló sobre su infiltración en los gobiernos locales. Inclusive, después del caso Ayotzinapa, Peña Nieto dio a conocer que enviaría una iniciativa de reforma de constitucional para que el Congreso expidiera la *Ley contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales*.

En relación con la segunda hipótesis que planteamos respecto a que el ex Presidente optó por no hacer referencia específica sobre los enemigos para eludir responsabilidades; especialmente, tiene fundamento en las alusiones directas a dos conceptos: narcotráfico y delincuencia organizada. Tras la codificación de todos los discursos en los cuales Peña Nieto habló sobre seguridad durante su administración llama la atención que únicamente menciona nueve veces el término de narcotráfico y 13 veces, delincuencia organizada. Llama la atención que en los discursos del ex Presidente se haya tratado de no utilizar dichas categorías, debido a que son ilícitos que le corresponde atender a la federación; a diferencia de los homicidios, secuestros, extorsiones y robos. Discursivamente, no aludir directamente al narcotráfico y a la delincuencia organizada, difiere de la narrativa oficial de la administración del ex Presidente Calderón, en la cual hubo más claridad sobre las acciones implementadas y sus efectos.

#### *B. Características del enemigo en materia de seguridad*

Si bien Peña Nieto brindó información difusa y general sobre las amenazas o enemigos en materia de seguridad, sí habló sobre sus características para dar a conocer los retos u obstáculos institucionales que se tenían para enfrentarlos. A continuación, se presenta un listado con los principales rasgos que el ex Presidente le atribuyó a los grupos u organizaciones que han tenido un papel preponderante en la actual crisis de seguridad, sin distinguir la categoría utilizada:

1. Capacidades sofisticadas;
2. Mayores capacidades financieras y de equipamiento;
3. Mayores y mejores capacidades que las de varias corporaciones policiacas;

4. Mejor preparados;
5. No se ajustaban a ninguna ley ni protocolo;
6. Amenaza a la libertad de prensa;
7. Utilizaban el engaño para cometer los ilícitos;
8. Minaban la actividad económica de un territorio determinado a través de robos, extorsiones o secuestros;
9. Tenían dentro de sus estructuras a autoridades municipales;
10. Tenían poder corruptor
11. Eran violentos y peligrosos;
12. Ejercían control territorial sobre amplias zonas de la geografía nacional;
13. Sin escrúpulos;
14. Atacaban y lastimaban de manera sistemática a la población migrante;
15. La introducción ilegal de armas y de dinero efectivo por la frontera con Estado Unidos eran sus insumos para su operación en el país.

Si se analiza detenidamente cómo caracteriza Peña Nieto a los agentes detrás del problema de seguridad, se pueden identificar las justificaciones del apoyo de las Fuerzas Armadas a las autoridades estatales en materia de seguridad. Estas versan principalmente en torno a la superioridad de los grupos delictivos en cuanto a capacidades estratégicas, estructuras y preparación frente a las instituciones locales de seguridad pública. Además, estos mismos argumentos los utilizó para denotar la necesidad de fortalecer las capacidades tanto de las Fuerzas Armadas como de las instituciones estatales y municipales de seguridad pública, dejando a un lado a las de procuración de justicia.

Asimismo, llama la atención que el ex Presidente señale que estos grupos eran amenazas o que lastimaban sistemáticamente a dos sectores que han sido vulnerables en el marco de la crisis de seguridad, los periodistas y los migrantes, como se aprecia en las siguientes citas:

*“He dado indicaciones al Gabinete de Seguridad para incrementar la eficacia de las medidas contra los grupos delictivos que han atacado y lastimado de manera sistemática a la población migrante y a los habitantes de la región.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la puesta en marcha del Programa Frontera Sur  
Ciudad de México, 7 de julio de 2014*

*“Es obligación del Estado mexicano en su conjunto otorgar garantías a los periodistas para el desempeño de su profesión, especialmente ante la amenaza que hoy representa el crimen organizado, en ocasiones, infiltrado en instancias de gobiernos locales, en ciertas regiones del país.”*

*Palabras Presidente, Enrique Peña Nieto, en evento: Acciones para la libertad de expresión y para la protección de periodistas y defensores  
Ciudad de México, 17 de mayo de 2017*

Uno de los aspectos destacables sobre las alusiones discursivas al papel de los grupos delictivos en la comisión de ilícitos y ejercicio de la violencia contra periodistas y migrantes, es que marca cierta distancia en cuanto a las responsabilidades del Gobierno Federal. En la primera cita, si bien refirió que le dictó indicaciones al Gabinete de Seguridad para aumentar la eficacia frente a los grupos delictivos en cuestión; en ningún momento, habló sobre la posible participación de funcionarios federales en la comisión de dichos ilícitos. Al respecto, resulta pertinente retomar que hay múltiples casos documentados de la participación de elementos del Instituto Nacional de Migración (INM) en secuestros de migrantes.

Mientras que en el caso de las agresiones contra periodistas señaló como únicos responsables a los grupos del crimen organizado que infiltran instancias de gobiernos locales. Esta cita demuestra una visión parcial del problema y también de los posibles rostros de quienes se encuentran detrás de ese tipo de ilícitos. El Observatorio Nacional Ciudadano (2015) en el estudio Homicidio: una mirada a la violencia en México, dio a conocer que estos delitos son de tipo sociopolítico y, que en nuestro país:

los periodistas son víctimas de agresiones, homicidio y desapariciones porque reportan algún tema que no es del agrado o pone en evidencia a algún grupo delincuencial o alguna autoridad. La prueba de ello, es que algunos de los periodistas que han sido asesinados o se encuentran desaparecidos dieron cobertura a algún crimen, a la presencia de cierto narcotraficante en la región, a ciertos actos de corrupción, a la presencia de talamontes en determinada zona, al robo de minerales, entre tantos otros temas que sentenciaron la suerte de dichos profesionales.

A partir de la descripción de las posibles situaciones que pueden desembocar en la agresión u homicidio de periodistas, queda claro que hay un abanico de posibles sujetos activos que pueden ir desde grupos delictivos, talamontes, empresarios hasta autoridades. ¿Cómo se pueden otorgar las garantías necesarias para protegerlos si aparentemente no se cuenta con la plena identificación de quienes pueden estar detrás de esas amenazas? La participación de funcionarios públicos en este tipo de ilícitos puede identificarse en la narrativa oficial de su *6to Informe de Gobierno 2017-2018*, cuando se menciona que se menciona nueve de las 25 personas contra las cuales se ejerció acción penal fue por abuso de autoridad. Por esta razón, es un tanto paradójico que Peña Nieto únicamente haya hablado del papel del crimen organizado.

Asimismo, cabe destacar que tanto en el caso de los migrantes como el de los periodistas no habló de la corresponsabilidad del Gobierno Federal en cuanto a los delitos y agresiones de las que habían estado siendo víctimas. Esto principalmente en el sentido de que si no se atienden ni investigan los casos correspondientes, hay una responsabilidad incuestionable de las autoridades.

Por ende, de la concepción de amenaza o enemigo que se encuentra en los discursos del ex Presidente Peña Nieto se desprenden las siguientes lecciones:

1. Para el Gobierno Federal. -

- No se deben utilizar indistintamente categorías conceptuales de carácter general que no aportan elementos a la caracterización del problema. Es un hecho que la crisis de seguridad que México enfrenta es compleja y no sigue una lógica nacional sino local. Es fundamental identificar las características de cada grupo u organización en cuanto a su grado de especialización y modelo delictivo, ya que esa es una parte del reconocimiento del problema.
- No es recomendable simplificar las actividades del crimen organizado a meras actividades de narcotráfico.
- Es necesario reconocer que, aunque el crimen organizado y el narcotráfico parezcan los perfectos villanos, no siempre son quienes se encuentran detrás de la comisión de ilícitos.
- El reconocimiento del problema de seguridad está incompleto si no se consideran los delitos no violentos que sí pueden ser actividades del crimen organizado, tales como: piratería, contrabando, evasión fiscal, lavado de dinero, delitos ambientales, entre otros.
- Reconocer que detrás de las agresiones contra periodistas, migrantes, defensores de derechos humanos no solo se encuentra el crimen organizado, sino que hay otros posibles sujetos activos.
- Es fundamental el conocimiento de las lógicas delictivas transnacionales pues estas no solo están vinculadas con el tráfico de estupefacientes, sino con otro tipo de ilícitos.

2. Para la sociedad civil. -

- Abonar a la construcción de un diagnóstico más específico con nociones más puntuales de los enemigos y de la complejidad de las asociaciones delictivas, desde una perspectiva y transnacional.
- Presionar por un reconocimiento menos ambiguo del problema de seguridad por parte de las autoridades federales y estatales.
- Exigirle a la federación resultados en torno a delitos del fuero federal como, por ejemplo, todas aquellas actividades de delincuencia organizada reconocidas por el propio marco jurídico del país. No todo el problema de seguridad radica en delitos del fuero común.

## Capítulo 2. El lugar de las Fuerzas Armadas en un contexto de constabularización

Entre los actores protagónicos al abordar el tema de la crisis de seguridad y violencia en México están, sin duda, las Fuerzas Armadas.

Si bien la participación del Ejército en tareas de seguridad pública puede rastrearse desde la misma concepción del Estado Mexicano, la literatura especializada ha dado cuenta de un proceso progresivo de militarización de la seguridad pública que data de, por lo menos, principios de los años 1990 (Passos, 2018; Artz, 2013). Este puede observarse en dos expresiones claras: 1) por un lado, la militarización propiamente dicha, en la que el saber-hacer castrense se traslada a las instancias civiles de seguridad a través, por ejemplo, de la llegada de militares activos o en retiro a Secretarías de Seguridad Pública o Jefaturas de Policía. Así, para bien o para mal, las instituciones de corte civil adquieren rasgos de la doctrina castrense. “Específicamente, un cuerpo policiaco es militarizado en la medida en que utiliza técnicas propias de la guerra (mapear, identificar y atacar), sus miembros se asumen como actores de una ‘guerra contra el crimen’, y utilizan equipos, armamentos y uniforme semejantes a los de las Fuerzas Armadas” (Passos y Martínez, 2019: 82-83); 2) por otro lado, está el proceso de *constabularización*, el cual supone ensanchar las misiones militares para que incluyan labores que tradicionalmente no son desempeñadas por las Fuerzas Armadas (Flores-Macías y Zarkín, 2018). Entre estas tareas se cuentan las orientadas a proveer seguridad a través de la coacción (real o potencial), lo que la literatura anglosajona conoce como *policing* (Bayley and Shearing, 2001). En México, este proceso se institucionaliza desde la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) y se amplifica a partir de mediados de los 2000 (Passos y Martínez, 2019).

Tratándose de un fenómeno de larga data y cardinal importancia, la presencia de las Fuerzas Armadas en la política de seguridad pública no ha estado libre de críticas, análisis y reflexiones. En este contexto, resulta indispensable explorar qué papel ocupaban las Fuerzas Armadas en el discurso del ex Presidente Enrique Peña Nieto, no solo porque eso revelará la narrativa que acompañó su política, sino también porque permitirá distinguir las lecciones que debemos aprender ahora que sabemos que, durante la nueva administración, la militarización (en sus dos modalidades) seguirá formando parte del guion de la política de seguridad. Cabe aclarar que, aunque puede haber múltiples referencias al Ejército Mexicano, la Armada de México y la Fuerza Aérea, esta sección privilegia las alusiones en las que las Fuerzas Armadas aparecen en relación con la *constabularización* y no en otros contextos. Además, en algunos casos el ex Presidente evoca al “Gobierno de la República”, cuando en realidad está haciendo una referencia precisa a las Fuerzas Armadas y su labor. En ese caso, esas alusiones también son parte del presente análisis.

La primera pregunta que podríamos hacernos es cuál es el objetivo de que las Fuerzas Armadas participen en el *policing*. Es decir, ¿cuál es, a decir, del ex Presidente Peña, la meta que se tenía que alcanzar y frente a la cual tendríamos que evaluar la pertinencia y eficiencia de esta medida? El análisis sistemático de los discursos revela que el “para qué” es tan vago como diverso.

Con fines estrictamente analíticos, es posible clasificar el tipo de objetivo enunciado por el presidente en tres grupos principales: 1) en el que se hace referencia genérica al sentido mismo del policing, es decir, mantener el orden y garantizar seguridad y protección; 2) en el que se destaca la confrontación contra un enemigo explícito y; 3) los que aluden lograr la paz o la reducción de la violencia. El tipo de expresiones que representan cada categoría se ilustran en la tabla 1.

TABLA 1. OBJETIVO DE CONSTABULARIZACIÓN SEGÚN PALABRAS DEL EX PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO

| Policing en general  | Confrontación  | Recuperación de la paz o disminución de violencia  |
|--|--|--|
| <p>“hacer frente al reto de seguridad pública”</p> <p>“brindar condiciones de seguridad a la población”</p> <p>“coadyuvar con los gobiernos locales y municipales en materia de seguridad”</p> <p>“preservar la seguridad interior”</p> <p>“protección de nuestra población”</p> <p>“por nuestra protección y seguridad”</p> <p>“mantener el orden y la seguridad interior”</p> <p>“salvaguardar la seguridad y el patrimonio”</p> | <p>“enfrentar con decisión a quienes actúan al margen de la ley”</p> <p>“para hacer frente a la delincuencia”</p> <p>“combatir frontalmente a la delincuencia organizada”</p> <p>“respuesta responsable a la amenaza que representa la delincuencia organizada para la sociedad”</p> <p>“para debilitar las capacidades del crimen organizado”</p> <p>“cerrarle el paso a los grupos delictivos, que aún amenazan la tranquilidad y el patrimonio de las familias”</p> <p>“llevar a los delincuentes ante la justicia”</p> | <p>“reducir la violencia del país”</p> <p>“lograr control territorial y hacerle frente al crimen organizado”</p> <p>“para lograr el México de paz que todos queremos”</p> <p>“recuperar la paz y la tranquilidad de todos los mexicanos”</p> <p>“garantizar la paz y la tranquilidad de las familias”</p> <p>recuperar la libertad y tranquilidad”</p> |

FUENTE: ELABORACIÓN DEL ONC CON BASE EN EL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE DISCURSOS

En el primer grupo, las alusiones van desde la muy amplia noción de “hacer frente al reto de seguridad pública”, hasta algo más específico que alude la salvaguarda del patrimonio, que de alguna manera evoca los derechos de propiedad. Destacan términos como la provisión de “protección” que, en tanto función predominante del gobierno, tiene importantes derivaciones respecto a cómo ésta es ejercida actualmente por actores alternativos, ya sea legales o ilegales (Lane [1979 (1942)]), en especial cuando se refiere a la protección del patrimonio. Esto último implicaría que, más allá de la amenaza que representa el llamado crimen organi-

zado, la expectativa de ex Presidente era que las Fuerzas Armadas contribuyeran a la reducción de los delitos patrimoniales. De ser el caso, como ya analizaremos, esto sería contradictorio con la idea de que la constabularización fue la respuesta a una amenaza criminal inaudita y no a la criminalidad cotidiana para la que las policías locales deberían ser suficiente contención. Y es que, tal como puede verse en el segundo grupo, el enemigo a confrontar también es variable.

Desde luego, hay que resaltar que términos como “combatir”, “confrontar” y “enfrentar” son fiel reflejo de la adopción del encuadre militar para la lectura del reto de seguridad. Es decir, también el discurso del presidente se nota “militarizado”. Las Fuerzas Armadas, asegura el presidente, ayudan a confrontar a adversarios tan distintos como “quienes actúan al margen de la ley” o “el crimen organizado”. Como ya se discutió en la sección anterior, el ex Presidente Peña utilizaba estas diversas etiquetas de manera intercambiable, como si todas fueran lo mismo e implicaran el mismo reto. Sin embargo, concebir a las Fuerzas Armadas como agentes que contribuyen “a llevar a los delincuentes ante la justicia” es ubicarlos en un plano más cercano al de ministerio público.

En el tercer grupo están las menciones a “recuperar la paz” o “disminuir la violencia”. Este es probablemente el aspecto más controvertible entre los objetivos que el ex Presidente asocia con la presencia de las Fuerzas Armadas como agentes del *policing*. Por una parte, no debiera ignorarse la literatura que señala que la participación de las Fuerzas Armadas, por el contrario, ha incrementado la violencia. Si bien se trata de una discusión inacabada, a la que habría que visitar con mejor evidencia, lo cierto es que si el propósito de los operativos conjuntos era recuperar la paz, bien puede decirse que es un fracaso. A reserva de comprobarlo con un análisis sistemático semejante a este, durante la administración precedente, la disminución de la violencia no se asociaba directamente a la presencia de las Fuerzas Armadas (al tiempo que se negaba que éstas fueran un factor que la incrementaba), sino al fortalecimiento institucional y la coordinación con las autoridades locales, que se llevaba a cabo de manera paralela y que tendría resultados en el mediano plazo.

En los discursos del ex Presidente Peña aparecen otros objetivos más ambiguos o poco claros que bien podrían caer en una clasificación tipo “cajón de sastre”, por ejemplo, la idea de que la constabularización ha contribuido a “afianzar el régimen democrático”. Sin ahondar en ello ni elaborar, esta alusión se pierde en el resto de la narrativa, pero parece un hilo interesante del que tirar, en especial porque la relación entre el incremento de la militarización y el fortalecimiento de la democracia no resulta evidente.

Tener claridad en el objetivo que el primer mandatario enunció sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública es esencial si pretendemos dar seguimiento y evaluar esta medida. La diversidad y vaguedad que se evidencian en los discursos del ex Presidente Peña sugieren dos cosas: 1) que él mismo no tenía claridad del objetivo que se perseguía y; 2) que perdimos la pista de qué elementos había que evaluar para determinar si, al final de la administración, se avanzó en algo de lo que se perseguía.

Tal vez, la prueba más sólida de cómo la vaguedad del objetivo es una eficiente coartada para evitar la rendición de cuentas es que, si algo escasea en los discursos que aluden a las Fuerzas Armadas realizando labores de seguridad pública es la mención de resultados concretos. Apenas en unos cuantos discursos se mencionan las estadísticas criminales -punto que ya se ha discutido en la primera sección de este reporte-, o la presencia de un número específico de efectivos en zonas de alta violencia, como si eso fuera un resultado en sí mismo y no el primer paso en el proceso. Entonces, frases como “han contribuido a dar seguridad y certidumbre”, en el fondo, dice muy poco de los logros de este pilar de la política de seguridad.

Además del objetivo que les atribuye, cómo explicó el ex Presidente la participación de las Fuerzas Armadas en el *policing*. A lo largo de su administración, dominó el fraseo según el cual los agentes federales estaban presentes a manera de “respaldo” o “apoyo” a las instituciones de seguridad locales, es decir, se trataba de una intervención subsidiaria. Estos sustantivos, por momentos redundantes en su discurso, tenían el propósito de distribuir la responsabilidad de cara al reto de seguridad entre los actores locales, estatales y federal. Tal como lo muestran los extractos siguientes, esta noción de las Fuerzas Armadas como “respaldo” de las instituciones locales fue utilizada no solo cuando el ex Presidente está frente a una audiencia amplia y heterogénea, sino también cuando hablaba con los gobernadores de los estados y, directamente, con los militares, en tanto que Jefe Máximo de las Fuerzas Armadas.

*“Hemos resuelto **respaldar y apoyar** de forma decidida los esfuerzos en materia de seguridad: más de tres mil elementos de la Policía Federal y de **nuestras Fuerzas Armadas vendrán a apoyar y respaldar**, o están ya más bien aquí presentes en el Estado de México, para **apoyar y respaldar las labores de seguridad** con las que pretendemos mejorar las condiciones de seguridad en el Estado de México”.*

*Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Entrega de la Ampliación de la Autopista México-Puebla Estado de México, 13 de octubre de 2016*

*“Vale la pena aquí subrayar, las Fuerzas Armadas y la Policía Federal están **para respaldar**, como lo han venido haciendo, **los esfuerzos de las autoridades locales**, pero no para reemplazarlas y menos para suplirlas”.*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la 49 reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, 8 de julio de 2015*

*“(nuestros soldados, marinos y pilotos) también han respaldado con firmeza y determinación a las autoridades estatales en labores de seguridad interna, siempre que éstas lo han solicitado. Ante la ausencia de fuerzas policiales locales suficientemente preparadas, habría sido irresponsable dejar a su suerte a la población civil. La actuación de las Fuerzas Armadas es subsidiaria y temporal para proteger a la sociedad, en tanto se consolidan las instituciones policiales locales”.*

*Palabras Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Clausura y Apertura de Cursos de los Planteles del Sistema Educativo Militar, 13 de septiembre de 2018*

Aunado a la condición subsidiaria, la explicación sobre la participación de las Fuerzas Armadas en el *policing* suele hacer hincapié en otros tres elementos:

1. Es resultado de la **petición de las autoridades locales**. Con este rasgo, además de apelar al marco normativo para que la presencia de las Fuerzas Armadas no se interprete como una acción en detrimento del pacto federal, el ex Presidente intenta traducir las operaciones conjuntas como muestras de cooperación en los tres niveles de gobierno. En este, como en otros temas, nociones como “cooperación” tienen un uso laxo y en el fondo, se vacían de contenido. Así, la celebración de reuniones o la presentación conjunta de resultados o comunicados se toma por signo de cooperación en los discursos del ex Presidente.
2. Que se trata de **una labor complementaria** a la que desempeñan las instituciones locales. Esto le es útil para establecer que las Fuerzas Armadas colaboran y no sustituyen a los cuerpos locales. La narrativa, sin embargo, adquiere un matiz hacia el final de la administración, cuando el ex Presidente reconoce que estas labores están “por encima de su encargo” y que en algunos casos han tenido que “suplir [a los cuerpos locales] cuando algunas otras instituciones o corporaciones policiacas de algunas entidades se quedan cortas”<sup>6</sup>. Desde luego, esta sutil transformación en el discurso debe leerse en el marco de la discusión alrededor de la Ley de Seguridad Interior que impulsó el ex Presidente y que, según sus propias palabras, se trataba de “atender la demanda de las Fuerzas Armadas y avanzar hacia una ley que dé certeza a su actuar en materia de seguridad”<sup>7</sup>.
3. Que es una **situación temporal**. Como en el caso de su antecesor, Felipe Calderón, el ex Presidente arguye que el plazo de permanencia de las fuerzas federales depende del nivel de avance que logren los estados y municipios en el fortalecimiento de las policías locales. En contraste con su antecesor, y tal como se detalla en la siguiente sección de este documento, no parece que el gobierno de Peña Nieto haya impulsado el fortalecimiento institucional, lo que hacía prácticamente imposible el retiro de las Fuerzas Arma-

<sup>6</sup>“PALABRAS PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENRIQUE PEÑA NIETO, DURANTE EL ENCUENTRO CON MILITARES Y MARINOS CON SUS FAMILIAS” MARZO 28, 2017.

<sup>7</sup>“PALABRAS PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENRIQUE PEÑA NIETO, DURANTE INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 2016 DEL PRESIDENTE DE LA CNDH” MARZO 31, 2017.

das. En otras palabras, aunque existía la promesa de que sería un proyecto finito, nada apuntaba hacia conducirnos al final. Además, llama la atención que, frente a gobernadores de entidades como Estado de México o Michoacán, el ex Presidente sin reparo llegó a afirmar que las Fuerzas Armadas permanecerán ahí tanto como fuera necesario, lo que podría haber incidido en los incentivos de los mandatarios estatales para no mejorar las condiciones de sus policías. Tal vez por eso, en algunos encuentros con gobernadores, enfatiza que es tarea de las autoridades locales enfrentar el problema y los urge a profundizar los esfuerzos en esta materia. A propósito de lecciones, este reclamo también era común en tiempos de la administración Calderón y, de cara al proyecto con rasgos centralizadores que ya se dibuja de la próxima administración, sería pertinente que no se pierda de vista que la condición de “temporal” es estrictamente dependiente de lo que se haga en paralelo para mejorar las condiciones de los sistemas de seguridad y justicia locales.

Cuando los jefes del estado argumentan que la constabularización es una situación subsidiaria y temporal, indirectamente también están revelando cuál es su percepción tanto de las Fuerzas Armadas como de los cuerpos policiacos locales, pues asumen que las primeras tienen lo que les falta a las segundas para enfrentar el problema. Por esa razón, resulta interesante explorar qué atributos resalta el ex Presidente Peña sobre las Fuerzas Armadas, en particular, sobre lo que él mismo llama “la mística” de estos cuerpos militares, porque en estos atributos descansa toda la expectativa de que cumplan el objetivo trazado y el hecho de que considere que para la población “su presencia es sinónimo de seguridad y tranquilidad, de certidumbre y orden”<sup>8</sup>.

En un exhaustivo estudio sobre la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública en Brasil y México, la politóloga Anáís Passos (2018) afirma que la “mística militar” son las creencias compartidas tanto por los miembros de las Fuerzas Armadas como de los ciudadanos externo a ellas, los civiles, de que los militares van a tener un mejor desempeño de las labores de seguridad pública que los policías por las características inherentes a su organización. Por ejemplo, se asume que los militares son más eficientes, disciplinados y menos propensos a actos de corrupción que los cuerpos policiacos. Ahora bien, esta misma autora documenta que la eficiencia esperada de las operaciones militares es más bien relativa, pues la condición de seguridad mejora mientras los agentes militares permanecen en el campo pero se vuelven a deteriorar cuando salen de él. En todo caso, arguye la autora, más que resultado de la realidad, la mística es la proyección de una imagen asentada en un pasado de gloria de las Fuerzas Armadas (en una reputación longeva), que se vincula a una expectativa de cómo van a comportarse

---

<sup>8</sup> “PALABRAS PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO, CEREMONIA DE CONMEMORACIÓN DEL DÍA DE LA ARMADA DE MÉXICO 2015 E INAUGURACIÓN DEL EDIFICIO SEDE RN-1”  
NOVIEMBRE 23, 2015.

en el futuro. ¿Qué nos dicen los discursos de lo que el entonces presidente Peña asociaba a la mística militar?

Los atributos que el ex Presidente Peña Nieto relacionaba con las Fuerzas Armadas y que, de alguna manera, le eran útiles para explicar por qué los militares estaban en condiciones de encargarse de una situación que había superado a los cuerpos policiacos civiles, se ilustran en el siguiente esquema (Figura 3).

FIGURA 3. ¿QUÉ APORTAN LAS FUERZAS ARMADAS?: LA MÍSTICA MILITAR



Las características asociadas con las Fuerzas Armadas que evoca el ex Presidente no son muy distintas de las que tradicionalmente se asume que son propias de los organismos castrenses, ya por su doctrina, ya por su cultura organizacional, ya por las experiencias que los han formado y que refuerzan estos principios. Así, honor, lealtad, disciplina o sentido del deber son rasgos que históricamente se atribuyen con el Ejército, no solo en México. Ahora bien, tal como argumenta Passos (2018), es posible que la evocación de estas características sea apenas la proyección de glorias pasadas – no por eso menos ciertas-. Por otro lado, éstos son valores deseables en cualquier cuerpo responsable de alguna parte de la cadena de provisión de orden y seguridad, es decir, de cualquiera susceptible a utilizar legalmente la fuerza para garantizar el orden, cualquiera que sea la amenaza que enfrenta.

En contraste, atributos como entrenamiento, capacidades, preparación, profesionalismo o precisión en los operativos, nos permiten vislumbrar no solo la alta valoración que el ex Presidente podía expresar sobre las Fuerzas Armadas, sino -indirectamente-, cómo percibía tanto a los cuerpos de seguridad locales como a la amenaza que se enfrentaba.

Respecto a las fuerzas locales, esta lectura sugiere que, más que de corrupción, el problema de las instituciones locales es operativo, es decir, de entrenamiento y capacidades, más que de colusión con grupos criminales. Además, pareciera que

el ex Presidente Peña evita presentarlas como en una situación irremediable. Generalmente habla de un proceso de fortalecimiento en marcha del cual, por cierto, la realidad da poca cuenta. No todos los cuerpos policíacos, en palabras de Peña, están podridos, pero sí enfrentan imponentes retos. Sin embargo, y a pesar del intento de regionalizar su estrategia, el ex Presidente no es más explícito sobre los puntos específicos sobre los que se ha avanzado.

En lo que concierne al enemigo, los elementos relativos a entrenamiento, capacidades y precisión en los operativos también son muy elocuentes. Por su naturaleza, las instituciones castrenses tienen tendencia a visualizar a quien combaten como un enemigo de la nación y eso, en el límite, podría entrañar la maximización del uso de la fuerza y la implementación de tácticas más propias de la guerra que de la garantía de orden (Passos y Martínez, 2019). Si, de acuerdo con las palabras del ex Presidente, lo que se requiere para hacer frente a la amenaza criminal son las capacidades del Ejército, entonces, implícitamente sugiere que no se trata de criminalidad ordinaria sino de grupos con mayor poder. Sin embargo, cuando lo objetivos que enuncia son vagos e incluye etiquetas tan genéricas como el combate a “quienes no respetan la ley” –como se discutió antes– entonces, el ex Presidente estaría aceptando que el uso de fuerza de militares sería desproporcionado, respecto a la amenaza que se enfrenta.

Precisamente, esta posibilidad es uno de los puntos que más críticas ha inspirado alrededor de la constabularización, el hecho de que la Fuerzas Armadas podrían incurrir en violaciones a derechos humanos. En ese sentido, el ex Presidente Peña se mostraba enfático respaldando a los militares y pidiendo a la sociedad que apreciara y reconociera la labor que realizaban. Sin duda, se trata de la actitud que se espera del Jefe Máximo de las Fuerzas Armadas, además de que su postura podría muy bien descansar en las capacidades mostradas por estas instituciones. Más aún, los elementos que constituyen la mística militar y que otras veces evoca, tendrían que relacionarse con claridad para poder explicar por qué la comisión de violaciones a los derechos humanos no es necesariamente un riesgo de la constabularización. En cambio, el presidente utiliza en su narrativa dos argumentos menos sólidos, ayudando así a la labor de dotar de más confianza la intervención de los militares en las labores de seguridad pública: 1) el relato de la “manzana podrida”. Cuando el ex Presidente asume que “contados elementos” pudieron haberse “alejado de sus principios y mística de servicio”<sup>9</sup>, además de no llamar por su nombre los abusos o violaciones que pudieron haberse cometido, resalta que se trata de casos excepcionales. Esta versión, aunque cierta, puede tener poco eco en un contexto cuyas cifras de violencia son escandalosas. En cambio, tendría que haber mostrado su compromiso con que en esos casos se hiciera justicia y se repararan los daños; 2) resaltar logros atribuibles a las Fuerzas Armadas que son menos susceptibles

---

<sup>9</sup> PALABRAS DEL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO, DURANTE LA ENTREGA DE ASCENSOS Y CONDECORACIONES A ELEMENTOS DE LAS FUERZAS ARMADAS, NOVIEMBRE 20, 2014.

a la crítica y que históricamente han caracterizado a los militares, por ejemplo, la ayuda que brindan durante desastres naturales o su rol en llevar a lugares recónditos las campañas de vacunación. Ninguna de estas aportaciones se minimiza, sin embargo, muestra cómo el ex Presidente buscaba defender la reputación de las Fuerzas Armadas resaltando factores no relacionados con la dinámica de constabularización. Más pertinente sería, en cambio, una rendición de cuentas precisa y contundente sobre, por ejemplo, la contribución de los cuerpos militares al restablecimiento de las condiciones de seguridad.

La petición del ex Presidente a la sociedad de mostrar aprecio por la labor de las Fuerzas Armadas es un rasgo presente en los discursos que pronunció durante su mandato, en especial tras algún incidente en el que fueran agredidos. Llama la atención que, hacia 2015 y 2016, para fortalecer el apoyo a las fuerzas castrenses, el ex Presidente utilizó una decena de veces la fórmula de “el ejército es el pueblo”. Esta noción que tradicionalmente se asocia con la narrativa del Presidente López Obrador fue utilizada por el ex Presidente Peña Nieto en sus discursos, sin embargo, pasó casi desapercibida y, a la distancia, difícilmente se asociaría a este personaje. En otras palabras, es cierto que el presidente López Obrador moviliza vieja fórmulas en su discurso, pero parece tener más credibilidad o capacidad para que esos dichos se conviertan en una suerte de “marca de la casa”.

#### Lecciones:

1. La vaguedad en el objetivo de la constabularización puede ser una coartada útil en el corto plazo pero nos impide una valoración precisa y útil de los avances en materia de seguridad conseguidos y en la contribución que en éstos han tenido las Fuerzas Armadas.
2. Si bien nociones como “subsidiaridad” y “temporalidad” son viejas fórmulas de la narrativa que aún resultan pertinentes, a más de diez años de que la constabularización se volvió protagónica en la estrategia de seguridad, es momento de que se asocien a objetivos precisos. ¿Cuánto tiempo se estima el fortalecimiento de cierta policía local? ¿qué trayectoria se está siguiendo para lograrlo?
3. La tendencia a centralizar la política de seguridad, debido a la fragilidad asumida de los organismos estatales y municipales, puede inhibir los incentivos de las élites locales a hacer su parte. Mensajes contradictorios como “estaremos todo el tiempo que sea necesario” y “asumamos la responsabilidad. Que nadie escape y que nadie suponga (...) que vendrán las Fuerzas Armadas, que vendrá la Policía Federal, para relevarnos de la tarea que es propia” contribuyen poco a lograr, precisamente, la corresponsabilidad.

## Capítulo 3. El fortalecimiento institucional y los discursos presidenciales

A lo largo de esta sección, se realizó un análisis de los discursos de Enrique Peña Nieto en torno al tema de fortalecimiento institucional en la Gendarmería, la Policía Federal y las Fuerzas Armadas. Se destacan los principales hallazgos:

1. Durante todo el sexenio, en el lenguaje del discurso se emplearon términos como desarrollo institucional; fortalecimiento de las instituciones; capacidades organizacionales; capacidades institucionales y otras más, para referirse al tema de fortalecimiento institucional.
2. A lo largo de estos seis años, la generación de capacidades institucionales se diferenció por tipo de institución y es probable que no respondieran a un mismo proyecto de consolidación del Estado.
3. La Gendarmería Nacional se presentó como una estrategia de fortalecimiento institucional cuando más bien buscaba ser una institución reactiva con una lógica independiente.
4. La Policía Federal fue la institución que discursivamente presentó un crecimiento de sus capacidades más homogéneo y estable a lo largo de estos 6 años en palabras del ex Presidente.
5. Las Fuerzas Federales gozaron de un amplio respaldo discursivo por parte del ex Presidente, quien solía atribuir al desarrollo de sus capacidades institucionales al número de recursos y la nueva infraestructura militar.
6. Los derechos humanos y la generación de marcos legales fueron los dos grandes temas transversales que Peña Nieto utilizó para hablar de fortalecimiento institucional. Sin embargo, el primero no logró consolidarse como una prioridad al interior de cada cuerpo de seguridad y el segundo, permaneció en el discurso únicamente dos años antes de que el nuevo sistema de justicia penal entrara en vigor.

### 3.1 ¿Qué entendemos por fortalecimiento institucional?

Con el objetivo de conocer, cuáles fueron las aportaciones del ex Presidente Enrique Peña Nieto a nivel discursivo en torno al tema de fortalecimiento institucional en los cuerpos de seguridad, en este apartado se realizó un exhaustivo análisis de cómo este fue aplicado cuando se refiere a la Gendarmería, a la Policía Federal y a las Fuerzas Armadas.

Cabe destacar, que en la literatura no se identificó una homogenización en el lenguaje en torno a este concepto y en la mayoría de los casos, se utilizan sinónimos como desempeño institucional, capacidad organizacional, generación de capacidades institucionales, entre otras más. Sin embargo, el rasgo en común es que se busca especificar o destacar, alguna contribución o plan de desarrollo institucional en organizaciones públicas, privadas o pertenecientes a la sociedad civil. El proceso metodológico para esta sección, partió de la unificación de las posibles expresiones realizadas en torno a este tema y que fueron empleadas por el ex Presidente Enrique Peña Nieto, para su posterior análisis mediante la metodología propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su publicación *Evaluación Or-*

*ganizacional*<sup>10</sup>. Esta, entre otras cosas, permite elaborar un análisis riguroso de los discursos con base en el contenido que se precede en cada uno de estos términos.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, la evaluación organizacional parte de la distinción entre una organización y una institución. Si bien en el argot popular la palabra institución suele referirse a órganos de la administración pública o a oficinas de gobierno de los tres poderes, para el BID las instituciones se refieren a las reglas del juego formales o informales que norman las interacciones económicas y sociales. En este sentido, lo que se entiende por fortalecimiento institucional en el ámbito de la opinión pública encaja más con la lógica del desempeño organizacional que del papel de las reglas del juego<sup>11</sup>.

De esta manera, la metodología del BID pone el énfasis en el desempeño organizacional entendido como la capacidad de una organización de cumplir con sus objetivos, perdurar en el tiempo y de utilizar juiciosamente sus recursos para alcanzar sus metas. En el agregado del desempeño organizacional coexisten diversas esferas de factores que inciden en este como la capacidad de la organización, las características del entorno próximo y distal, así como los elementos de la motivación organizacional.

Cabe destacar que esta metodología nació en el sector privado y que en un principio, se concentraba únicamente en la rentabilidad como medida del desempeño. Sin embargo, el BID describe cómo es que los estudios en torno al desempeño institucional han cambiado a lo largo de los años tanto en su forma como en su fondo. Por ejemplo, antes de los 70, el crecimiento financiero era un único parámetro que permitía identificar el rumbo que estaba tomando una organización: entre menores costos, mejores ventas y utilidades, se consideraba que el camino emprendido estaba siendo el correcto. Con el transcurrir del tiempo, se fueron agregando elementos que complejizaron un poco más la ecuación hasta llegar a finales de los 80, en el que la efectividad, la eficiencia, los recursos humanos, la moral de la organización, su infraestructura y la opinión de sus clientes o proveedores eran parte de una evaluación realizada periódicamente<sup>12</sup>.

Con estos antecedentes, el BID propone el análisis del desempeño institucional bajo cuatro esferas principales: 1) la motivación de la organización, en la cual se contempla su historia, su misión, su cultura y la estrategia de incentivos y recompensas; 2) la capacidad organizacional que involucra desde su estructura, su infraestructura, la gestión de programas, su liderazgo y otras más; 3) el entorno externo y finalmente; 4) el desempeño institucional que es el resultado de la suma de todas las partes.

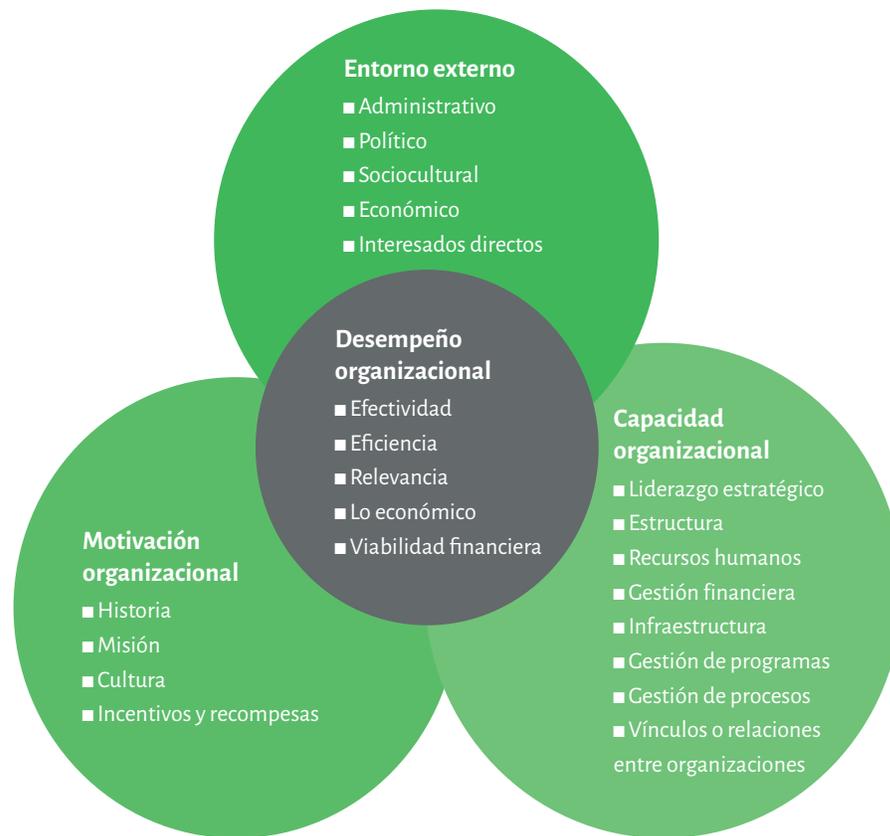
---

<sup>10</sup> LUSTHAUS, C., ADRIEN, M., ANDERSON, G., CARDEN F. & MONTALVÁN G.. (2002). CAPACIDAD. EN EVOLUCIÓN ORGANIZACIONAL, WASHINGTON, D.C.: INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

<sup>11</sup> POR ENDE, EN ESTA SECCIÓN SE EQUIPARA EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL CON EL ORGANIZACIONAL. RECONOCEMOS LAS DIFERENCIAS IMPLÍCITAS ENTRE AMBOS TÉRMINOS PERO CONSIDERAMOS QUE ESTA METODOLOGÍA PERMITE VISUALIZAR CON PRECISIÓN LA NOCIÓN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.

<sup>12</sup> IDEM

FIGURA 4. DESEMPEÑO INSTITUCIONAL



FUENTE: 1. EVALUACIÓN ORGANIZACIONAL, BID

Por ende, se puede entender el fortalecimiento institucional desde todas las esferas previstas en el esquema, es decir, que tiene una estructura favorecedora de la consecución de los objetivos, posee suficiente infraestructura, tiene acceso a recursos humanos capacitados, está vinculada con otras organizaciones, guía su actuar con procesos adaptables y dinámicos, mantiene el uso de los recursos bajo estándares de eficiencia, entre otros más.

Bajo estos criterios y derivado del análisis de los discursos de Peña Nieto enfocados al tema de seguridad y sus instituciones, se presentan los siguientes resultados.

### 3.2 ¿A qué se refería Peña Nieto en sus discursos cuando habla de fortalecimiento de las instituciones?

En principio es importante mencionar que en los más de 230 discursos analizados y emitidos por Peña Nieto relacionados con este tema, se identificó que el concepto de fortalecimiento de las instituciones no se utiliza de manera homogénea y solía diversificarse a través de expresiones como: “superar las debilidades institucionales”; “fortalecimiento de las capacidades institucionales”; “profesionalización y fortalecimiento”; entre otras más. Por lo que no hay un número, un patrón o una fecha en concreto que permita hablar de un antes y un después en el uso de los

conceptos empleados, pero sí es factible identificar contextos que por su naturaleza modificaron el tipo de mensaje que el ex Presidente enviaba a la ciudadanía, como el rompimiento del Pacto por México o el caso de Ayotzinapa.

Sin embargo, como parte de los resultados obtenidos del análisis, en el contenido de cada una de estas expresiones, se logró identificar, primero, que las referencias en torno al tema de fortalecimiento institucional no fueron estáticas a lo largo del sexenio y estas fueron cambiando en función de la dependencia a la que se estuviera haciendo referencia. En segundo, en la misma narrativa de los discursos, Peña Nieto habló de la necesidad de mejorar las condiciones de las instituciones desde una perspectiva reactiva y no como parte integral de un proyecto de trabajo a largo plazo en el que las dependencias se fortalecieran independientemente del contexto de violencia que enfrentaba el país y las condiciones locales. Por último, con el paso del tiempo, es notorio cómo es que el concepto de fortalecimiento perdió fuerza y se redujo a un tema únicamente de recursos.

Respecto al primer punto, en los primeros dos años de gobierno, el planteamiento era general y se consideraba que este fortalecimiento tenía que ser un ejercicio que involucrara a todas las dependencias de seguridad y que estuviera basado en capacitación, recursos en infraestructura, acercamiento a las necesidades de la ciudadanía y con fortalecimiento en los marcos legales mexicanos. Durante este tiempo, el ex Presidente solía mencionar que la responsabilidad tenía que ser compartida entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, por lo que es muy probable que en este punto llamara al Pacto por México como una medida para distribuir responsabilidades institucionales. Al respecto, el 18 de febrero de 2013, en un evento con gobernadores Peña Nieto mencionó:

*“... Por igual, celebro la gran disposición que hay entre ustedes, como lo expresara el Gobernador del Estado de Sonora, para darle curso a las grandes iniciativas de Reformas estructurales que el país necesita en distintos aspectos (...) podemos asegurar que la mayor seguridad que debemos brindar a la población, no puede depender solamente de tener más policías, mejores policías, que sin duda es importante, pero no único; el tener mejor equipo y armas de mayor sofisticación para enfrentar al crimen organizado. Se trata de lograr un mayor fortalecimiento institucional en áreas de procuración de justicia y en administración de justicia”.*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Conferencia Nacional de Gobernadores, XLIV Reunión Ordinaria  
Ciudad de México, 8 de febrero de 2013*

Con el paso del tiempo, el número de discursos en el que se hace referencia al fortalecimiento institucional de manera general fue cambiando. En total, de 2012 a diciembre de 2018, se codificaron 187 menciones de fortalecimiento ya sea como compromisos de gobierno o como presentación de avances. De estas codificaciones se observó que a partir del 2016 las Fuerzas Armadas tuvieron una mayor relación con este término; la Procuraduría General de la República registró un pico durante 2014 y 2015, mientras que la Policía Federal se mantuvo constante a lo largo

de los seis años. Cabe destacar que de estos ejes, la Gendarmería presentó la menor cantidad de menciones por ser una institución naciente.

En este sentido surgen dos hipótesis. La primera es que la estrategia del gobierno, desde un inicio, buscó que este fortalecimiento se fuera decantando a lo largo de los años por institución, pero sobre un mismo proyecto de trabajo dirigido desde lo federal con el fin de fortalecer a todo el aparato estatal. Mientras que la segunda, que es la más probable por los resultados obtenidos hasta 2018, es que este fortalecimiento se llevó a cabo de manera independiente, en función del papel que cada institución jugó en el tema de seguridad, por lo que el crecimiento entre unas y otras fue asimétrico.

Mientras que las Fuerzas Armadas gozaron de un amplio respaldo en los discursos del ex Presidente, la Procuraduría General de la República tuvo presencia en los años mencionados solo debido a la implementación del sistema de justicia penal adversarial que entró en vigencia en el 2016. Cabe destacar que incluso las menciones sobre el fortalecimiento de dicha institución fueron un tanto simplistas, si se considera el papel central que debe desempeñar para desincentivar los ilícitos mediante su investigación y sanción. Por su parte, la Gendarmería Nacional, a pesar de ser el proyecto más importante de Peña Nieto en materia de seguridad, recibió una atención decreciente como se expone en la quinta sección de este estudio.

Esta última hipótesis se refuerza si retomamos el segundo argumento mencionado anteriormente. Durante estos seis años, Peña Nieto en diversos discursos señalaba que se estaba trabajando en la mejora de las capacidades organizacionales, tanto de la Policía Federal como de las Fuerzas Armadas. Acorde con sus palabras, este actuar era consecuencia de la ausencia de autoridades locales que pudieran hacerle frente a las condiciones de inseguridad del país. Por lo que, en este escenario, es probable que fuese una estrategia que buscó responder a la falta de capacidades institucionales a nivel local más que a un plan establecido de fortalecimiento continuo. A la luz de la metodología del desempeño organizacional, se deduce que son las características del entorno local las que demandan el fortalecimiento de las múltiples instituciones tanto del ámbito federal como estatal. Al respecto, a finales de 2012 el ex Presidente mencionó lo siguiente:

*“La protección de nuestra población es prioritaria. Por ello, las Fuerzas Armadas de nuestro país continuarán en labores de apoyo a la seguridad ciudadana, en tanto concluye el proceso de consolidación y restructuración total de las policías estatales. En correspondencia, los gobiernos locales deberán establecer tiempos límites para cumplir con este compromiso. Y me he de referir al de reestructuración y consolidación de sus fuerzas estatales.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la ceremonia Premio Nacional de Deportes y Premio Nacional de Mérito Deportivo  
Ciudad de México, 2 de diciembre de 2012*

El tercer argumento a destacar va en este mismo sentido pues el análisis realizado demuestra que, con el paso del tiempo, el discurso de fortalecimiento institucional visto desde diferentes esferas de construcción, se simplificó a la mera dotación de recursos y al incremento del número de efectivos por institución. El ejemplo más ilustrativo es el caso de la Gendarmería Nacional, sobre la cual el ex Presidente presentó únicamente los siguientes resultados en el último informe de gobierno de 2018:

*“En 2014, se creó la División de Gendarmería como un nuevo modelo policial, con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales en las regiones donde era necesario.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la conmemoración del Día del Policía Federal 90 Aniversario  
Ciudad de México, 16 de julio de 2018*

Finalmente, los derechos humanos y la procuración de justicia fueron los dos ejes transversales a los cuales se recurría con mayor frecuencia cuando se habla de mejoras en las capacidades institucionales. Del total de apariciones del primer tema en los discursos, este se presentaba más como un enfoque que debía incorporarse a las instituciones a consecuencia de la situación que enfrentaba el país, pero que su aplicación era meramente enunciativa o limitativa. Por ejemplo, durante una toma de protesta de bandera a soldados y marinos en mayo de 2016, Peña Nieto mencionó:

*“(…) una prueba fehaciente de la integridad y honorabilidad de nuestro Ejército, es que, ante faltas graves de algunos de sus integrantes, su Alto Mando ofreció una disculpa pública a la sociedad mexicana. Este hecho refleja la cultura en favor de los derechos humanos, que hoy prevalece en nuestros institutos armados. Como Presidente de la República y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, expreso mi más amplio reconocimiento al General Secretario Salvador Cienfuegos y al Almirante Vidal Francisco Soberón por una visión y convicción compartida de promover decididamente la protección y defensa de los derechos humanos”.*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la toma de protesta de bandera de los soldados y marinos del servicio militar nacional, anticipados, remisos y mujeres voluntarias,  
Ciudad de México, 5 de mayo de 2016*

Lo que llama la atención de la cita anterior se inscribe en la lógica de la motivación organizacional prevista en la metodología marco. Cuando se refiere a los derechos humanos como un factor cultural y no como una competencia del personal o su relación con los procesos al interior de la organización o los vínculos con otras instancias, se advierte como un factor cualitativamente diferente.

Durante todo el sexenio, el ex Presidente no hizo referencia a datos cuantitativos ni estrategias claras que permitieran salir de las generalidades del tema y mostrar que efectivamente se estaba trabajando en una estrategia de fortalecimiento institucional, de la cual esperaban resultados significativos. Esto llama la atención

debido a que las acciones podían haberse inscrito en la lógica de la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos. La referencia más cercana a presuntos resultados en esta materia, fue hecha el 2 de septiembre de 2014, en la que Peña Nieto mencionó:

*“Es importante señalar que los resultados en materia de seguridad, se han alcanzado a la par de un mayor respeto a los derechos fundamentales. De enero a julio de 2014, el número de recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dirigidas a las dependencias que integran el Gabinete de Seguridad, fue 41.6 por ciento menor a los primeros siete meses del 2012. En el caso concreto de nuestras Fuerzas Armadas, esta reducción es aún mayor, fue de 87.5 por ciento. En el Gobierno de la República entendemos que la protección de los derechos humanos debe ser una práctica permanente del Estado mexicano”.*

*Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto, durante su Segundo Informe de Gobierno  
Ciudad de México, 2 de septiembre de 2014*

Si bien llama la atención el indicador de resultados seleccionado por el ex Presidente, a lo largo de ese texto y del resto de los discursos analizados, no se identificó alguna explicación del comportamiento de estas cifras ni de su recurrente cambio. Sobre esto último hay que tener una mirada crítica y objetiva, ya que la cantidad de recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) puede variar por múltiples razones, ya sea que en efecto se hayan cometido menos violaciones a derechos humanos o bien, que por el desgaste de la CNDH y de las comisiones estatales se haya gestado una disminución en sus cifras por parecer ineficientes ante las sistemáticas violaciones.

En este mismo sentido, la procuración de justicia a lo largo de los discursos presidenciales, se entendió únicamente desde la perspectiva de la construcción de marcos jurídicos y al menos en el discurso, se dejó de lado su consolidación a través del trabajo conjunto con otras áreas como recursos humanos, capacitaciones, infraestructura, sociabilización del proyecto con la comunidad, entre otros aspectos. Incluso, como anteriormente se mencionó, 2014 y 2015 fueron años muy activos en cuanto a fortalecimiento institucional, ya que a diferencia del tema de derechos humanos, este sí logró su consolidación a través de resultados específicos como el Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) o la promulgación de la Ley General de Víctimas, la Ley de Amparo, la reforma al Código Penal Militar y el Código Nacional de Procedimientos Penales. En particular, el ex Presidente se expresó de este ordenamiento como una clave de la implementación del SJPA en 2015:

*“A este propósito, también contribuye el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual a nivel estatal opera ya en 20 entidades federativas, y desde noviembre empezó a operar a nivel Federal en los estados de Puebla y Durango. Tener un Código Nacional de Procedimientos Penales es tener un mismo proceso, un mismo procedimiento, mismas normas que regulen el proceso que se sigue de cualquier inculcado y de cualquier víctima, lamentablemente, que sea homogéneo, que sea igual, idéntico, en todo el país. Y con ello evitar distorsiones que generaban*

*tener distintas reglas, de las que a veces se valían los inculpados para evadir la justicia, y buscamos, a través de este Código Único de Procedimientos Penales, en un sistema homogéneo o igual en todo el país, tengamos mayor certeza de la aplicación de la justicia.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el Foro Nacional: Equidad para las Víctimas en el Debido Proceso Penal Ciudad de México, 19 de septiembre de 2015*

Al finalizar el sexenio, el Ex Presidente dio cuenta de todas las reformas normativas que fortalecían, en extenso, el desempeño de las organizaciones del ámbito federal e incluso estatal.

*“Gracias al trabajo conjunto entre el Gobierno de la República, los Poderes Legislativo y Judicial, y la sociedad civil, hoy, contamos con la Ley General de Víctimas, que garantiza una reparación integral del daño, y la no repetición de agravios. La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura, cuya finalidad es erradicar esta práctica, que atenta contra la dignidad humana y pervierte la justicia. La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, un ordenamiento que cuenta con un Consejo Nacional Ciudadano, integrado por defensores de derechos humanos, especialistas y familiares de las víctimas. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que establece mecanismos para hacer efectivas estas garantías. El Código Nacional de Procedimientos Penales, que fija las mismas reglas para los juicios penales en todo el país y asegura que toda persona sea tratada como inocente hasta que no se le sentencie como culpable. Destaco, también, la Reforma al Código Penal Militar, para que las violaciones y los delitos en materia de derechos humanos contra civiles sean investigados y perseguidos por autoridades civiles. Y la Nueva Ley de Amparo, que ahora también tutela los derechos humanos, contenidos en los tratados internacionales reconocidos por México. Contar con una legislación adecuada es esencial, pero también hay que decirlo, no es suficiente.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, en Informe Anual de Actividades 2017 Ciudad de México, 28 de marzo de 2018*

El ex Presidente destacó el papel del marco normativo en la consecución de objetivos de política, pero también menciona que esto no es suficiente. Lo anterior podría ser evidencia de que existió un entendimiento por parte del titular del Ejecutivo de que el marco legal es una condición necesaria para fortalecer a las instituciones, es decir, que antes de impulsar cambios operativos a través de mecanismos más directos, se requieren modificaciones normativas. Esto también se advierte en casos como la Ley de Seguridad Interior. No obstante, no se logró apreciar en los discursos de Peña Nieto que se hiciera referencia al impacto o implicaciones prácticas de dichos avances en relación con el marco normativo.

Por su parte, en el caso de las leyes generales cuya aplicabilidad también permea en el ámbito estatal la federación se limitó a emitir el marco legal aplicable apegándose al pacto federal. Esto es particularmente notorio en lo tocante al tema de las comisiones estatales de búsqueda de personas desaparecidas y la consolidación del SJPFA en las entidades federativas.

### 3.3 ¿La Gendarmería, el proyecto sin discurso?

La Gendarmería fue presentada desde la campaña de Peña Nieto, como el principal proyecto en materia de seguridad que tenía por objetivo ser una policía con un perfil dual entre la policía civil y la milicia, con alta experiencia en el uso de tecnología, inteligencia y coordinación institucional. Entre sus atributos solía destacar que era un cuerpo de élite, en el que sus integrantes habían pasado por rigurosos procesos de reclutamiento, selección y formación que le permitirían proteger y servir directamente a la ciudadanía.

Sin embargo, durante todo el sexenio, la Gendarmería nunca consiguió consolidarse como un actor relevante en materia de seguridad en México e incluso el ex Presidente, a lo largo de sus discursos, solía caer en contradicciones y planteamientos generales que más abonaban a cuestionamientos que a respuestas en concreto. Por ejemplo, en materia de fortalecimiento institucional hacia la Policía Federal (PF) -desde donde fue construida-, como cuerpo únicamente contaba con un número definido de recursos humanos e infraestructura y carecía del resto de componentes que están considerados dentro de sus capacidades organizacionales. Además, le hacía falta un entorno externo favorable que permitiera su vigencia y su motivación organizacional fue escasa, en términos discursivos, al menos desde la Presidencia de la República. Cuando Peña Nieto se refirió a esta institución, todos sus atributos los relacionó con su proceso formativo más que no con sus resultados o desempeño.

Entre las contradicciones identificadas se puede destacar que al ser presentada como parte de una estrategia de fortalecimiento institucional de la PF, su jurisdicción era difusa en la descripción de sus actividades. Esto se debe a que el ex Presidente aseguraba que sus intervenciones responderían a la debilidad institucional en el ámbito local pero tendría capacidad de despliegue itinerante en todo el país. Al respecto, Peña Nieto en más de una ocasión dirigió algunos discursos similares al que se retoma a continuación:

*“con la Gendarmería inicia operaciones una nueva división de la Policía Federal, moderna, profesional y altamente especializada” (...) su misión es fortalecer las capacidades de las instituciones de seguridad pública locales, y salvaguardar los ciclos productivos en las ciudades y estados que así lo requieran”.*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Presentación y Abandono de la Gendarmería de la Policía Federal  
Ciudad de México, 22 de agosto de 2014*

Nuevamente se aprecia que la debilidad percibida y factual le corresponde a las instituciones locales, como característica del entorno, la que demandó la creación de una organización policial que subsanara este déficit. Un rasgo a destacar es que pareciera que Peña Nieto considerara que por el simple hecho de crear una institución, esta fortalecería automáticamente a las instituciones estatales de seguridad sin la necesidad de diseñar líneas de acción, procesos de implementación

ni mecanismos de coordinación y evaluación. Además, la mera creación de esta institución no se articulaba con estrategias de fortalecimiento de vinculación con otras organizaciones del sector. Esto es de particular relevancia toda vez que cualquier institución nueva se inserta en un contexto de funciones policiales multilateralizadas.

Para la recta final de su sexenio, Peña Nieto no mantuvo alguna estrategia discursiva hacia la Gendarmería. Incluso, en el 2018 se identificó un discurso en el que la mencionaba y solo refirió como resultado su conformación de 5 mil elementos reclutados desde el inicio de la corporación. No se identificó algún discurso en todo el sexenio con actuaciones específicas. Esto no indica que esta institución carezca de logros propios, más bien implica que no se supieron o quisieron comunicar de tal suerte que se apreciara su contribución.

De igual forma, la Gendarmería Ambiental se perdió en la lógica discursiva del ex Presidente. Esta corporación fue mencionada una vez a lo largo de todo el sexenio, y únicamente se dio a conocer que fue una corporación creada para vigilar los recursos naturales y que contaba con más de 1 000 elementos. La mención fue la siguiente y se dio en el quinto informe de gobierno:

*“Nuestros institutos armados y la Policía Federal han estado presentes en todas las entidades que lo han requerido. Dentro de esta última, se creó la División de Gendarmería, bajo un modelo policial de proximidad con el ciudadano. También se creó la Gendarmería Ambiental, con más de mil efectivos capacitados en la vigilancia de nuestros recursos naturales.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante su Quinto Informe de Gobierno  
Ciudad de México, 2 de septiembre de 2017*

En resumen, la Gendarmería Nacional nació y perdió vigencia desde el mismo discurso del ex Presidente. Durante estos seis años, la mención de su desempeño institucional se limitó a su capacidad operativa, es decir, los recursos humanos reclutados, certificados y de alta especialidad. Ello resulta un tanto paradójico, sobre todo si se toma en consideración que el ex mandatario la consideraba como una institución clave para el fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad pública.

### **3.4 La Policía Federal, una institución en crecimiento**

En cuanto al fortalecimiento institucional de la Policía Federal, se identificaron dos líneas muy claras sobre las cuales Peña Nieto basaba sus discursos: la primera es que el ex Presidente ve el fortalecimiento de esta dependencia desde una perspectiva más integral en comparación con la Gendarmería; y la segunda, es que en ocasiones, suele hacer referencia a su desempeño como un resultado de la actuación de las Fuerzas Armadas.

Las estrategias más significativas que se presentaron a lo largo de estos seis años y que fueron anunciadas en los discursos de presidencia, giraron en torno a las siguientes iniciativas: el Plan Estratégico de Capacitación en Materia de Justi-

cia Penal y Competencias Policiales Básicas; la construcción del Centro Nacional de Formación de Mandos; la Comisión Especial de Desarrollo Policial y el nuevo Modelo de Desarrollo Policial. Cada una de estas, tenía como fin último, elevar el desempeño institucional de la Policía Federal desde diferentes áreas.

El Plan Estratégico tenía por objetivo capacitar a la PF en relación con el sistema de justicia penal adversarial; el segundo fue resultado de un esfuerzo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil que buscaban la capacitación de los policías en sistemas de inteligencia, liderazgo, y valores del servicio público; y el tercero se planteó con el propósito de impulsar el servicio profesional de carrera en las corporaciones de todo el país.

Además, a nivel narrativo, Peña Nieto buscó exaltar la motivación organizacional de la PF, colocando en sus discursos acciones específicas que permitiesen demostrar el interés de la presidencia en este cuerpo policial. Por ejemplo: el 25 de septiembre de 2014, se refirió al Modelo de Desarrollo Policial cómo un mecanismo por el cual se llevarían a cabo programas de evaluación de confianza; capacitación continua; supervisión externa para su evaluación; el impulso a la Comisión Especial de Desarrollo Policial y la Clave Única. Si bien es cierto que la aplicación de cada una de estas no puede ser atribuida al 100% a ese sexenio, a través de la interpretación de sus discursos, es posible identificar que se buscaba el fortalecimiento institucional, al menos desde las áreas propuestas por BID.

Por otro lado, la relevancia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública actuó como un contrapeso muy importante para la visibilización del desempeño de la PF. Incluso para el ex Presidente, a lo largo de sus discursos, era notorio que al referirse a la evolución de esta institución afirmaba lo siguiente:

*“Aquí hago un público reconocimiento a este esfuerzo y a este nivel de coordinación eficaz, plena y vigente que hay en entre esta institución y las otras, particularmente, con las Fuerzas Armadas de nuestro país. Mi reconocimiento y felicitación a este logro tan importante. Por todas estas razones, la Policía Federal se consolida como una institución de seguridad, moderna, eficaz y con un alto compromiso social”.*

*Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante el evento  
Policía Federal, Mérito y Reconocimiento 2015  
Ciudad de México, , 22 de diciembre de 2015*

Finalmente, un factor ausente a lo largo de los discursos del ex Presidente, sin lugar a dudas fue la rendición de cuentas en seguridad y justicia. Si bien, por un lado hubo un esfuerzo institucional por hacer una Policía Federal más robusta, mejor capacitada y con mayor proximidad hacia el ciudadano, su efectividad no pudo ser evaluada de manera detallada y Peña Nieto se limitó a destacar únicamente la eficiencia gubernamental.

### 3.5 Las Fuerzas Armadas y los aplausos presidenciales

A diferencia de la Gendarmería y la Policía Federal, los resultados obtenidos del análisis para las Fuerzas Armadas son más claros y permiten identificar que es notoria la inclinación por parte del ex Presidente a exaltar su desempeño institucional. En un principio, y como antes se mencionó, las referencias eran generales y buscaban llevar al auditorio a un entendimiento más amplio de este tema. Sin embargo, con el paso de los años, el fortalecimiento institucional se fue acotando al número de recursos proporcionados y la infraestructura que se desarrolló en este periodo tanto para el Ejército como para la Marina.

Por un lado, esta tendencia puede ser analizada como un agradecimiento al papel que están jugando las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. En este sentido, Peña Nieto entraba en una lógica de acciones y recompensas o bien, recurría a estos lugares comunes para enfatizar sus aportaciones a los cuerpos militares. El 6 de noviembre de 2018 mencionó:

*"Pero, también, podría calificarse como el sexenio del desarrollo, engrandecimiento y fortaleza de nuestras Fuerzas Armadas. En esta Administración, hemos realizado un esfuerzo para mejorar integralmente a nuestras instituciones armadas (...) en tres frentes: El primero ha sido la transformación del Sistema Educativo de nuestros soldados, pilotos y marinos y la capacidad de respuesta de nuestras unidades por tierra, aire y mar (...); y por su parte, se puso especial interés en reactivar la industria militar y naval, fortalecer las capacidades de protección y seguridad portuaria, así como en la adquisición de más y mejor equipamiento".*

*Palabras del Licenciado Enrique Peña Nieto, durante el Otorgamiento de las Condecoraciones Distinguidos y Distinción Naval de Primera Clase. Ciudad de México, 6 de noviembre de 2018*

Otro hallazgo, es que con las Fuerzas Armadas, el ex Presidente acentuó su discurso en torno al fortalecimiento institucional de manera independiente a un proyecto de Estado. ES claro que durante estos seis años, cada vez que Peña Nieto habló de seguridad, esta la transformó en una oportunidad para realzar el papel de las Fuerzas Armadas, incluso sobre la actuación de la PF, las policías estatales o municipales.

Finalmente, tanto el Ejército como la Marina, encontraron en Peña Nieto un respaldo discursivo que los privilegiaba respecto al resto de instituciones que participaron en tareas de seguridad pública. Si bien se puede hablar de un fortalecimiento institucional similar al de la Policía Federal, sin lugar a dudas en la parte de motivación organizacional tuvo un impulso importante que vino directamente desde la Presidencia de la República.

A partir de lo analizado y expuesto, es posible afirmar que en materia de fortalecimiento institucional los discursos de Peña Nieto dejan importantes lecciones para la siguiente administración y para los ejercicios de observación que están llevando a cabo las organizaciones de la sociedad civil.

- La creación de la Gendarmería Nacional y su rol durante la pasada administración, dejó en claro que los procesos de fortalecimiento institucional deben responder a los objetivos y aspiraciones del Estado más que a la voluntad del presidente o de cualquier gobernante.
- Las nociones del fortalecimiento institucional deben reconocer los diferentes elementos que la componen en lugar de referir categorías generales y conceptos del tipo “cajón de sastre”. En la práctica, los discursos del ex Presidente analizados señalan que se destacan diferentes aspectos como la motivación organizacional y los valores de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal se destacan elementos de sus capacitaciones periódicas en tanto que de la Gendarmería Nacional se refirió su existencia y procesos de reclutamiento. Estas diferencias de lo que el Presidente comunica tienen el potencial de influir en la percepción popular de su desempeño y de la confianza por parte de la población y de otras organizaciones del sector. Lo que dice el Presidente de una institución con la que la población casi no tiene contacto termina por influir en cómo estas se perciben.
- Es indispensable contar con indicadores o parámetros de evaluación que salgan de las métricas usadas anteriormente, y que permitan conocer el desempeño de cada una de nuestras instituciones más allá del número de elementos o recursos con los que cuentan. Se deben evitar evaluaciones someras y aquellas que ignoren la interrelación de las organizaciones.
- Es necesario que las evaluaciones organizacionales internas y externas resulten en recomendaciones puntuales de las capacidades organizacionales, la motivación y en una lectura crítica del entorno. En este sentido, optar por recomendaciones más puntuales y la exigencia de resultados continuos bajo estas métricas.
- Sin duda, contar con leyes adecuadas es un avance de las instituciones, pero es necesario que el quehacer legislativo derive en una agenda clara de fortalecimiento sustentada en indicadores del desempeño organizacional.

## Capítulo 4. Prevención social del delito: el cajón de sastre

La evolución de los delitos en los últimos años demanda acciones reactivas y preventivas basadas en evidencias por parte de autoridades de distintos ámbitos y de la participación activa de la sociedad civil. Es recurrente que en materia de prevención social del delito existan confusiones conceptuales respecto al tipo de intervenciones, sobre el impacto esperado y que ésta sea percibida como una opción de política que únicamente rendirá frutos en el largo plazo.

De igual forma, las nociones de políticas de prevención social del delito tienden a empalmarse con algunos instrumentos de política social, educativa, cultural e incluso deportiva, que impiden una evaluación sólida de las intervenciones y del seguimiento puntual del ejercicio de los recursos. Por estas razones, resulta fundamental identificar, al margen de las acciones emprendidas por el gobierno federal, cómo fueron enunciadas y cómo cambió la referencia a este tema durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Ello cobra un sentido prioritario, si se toma en consideración que una de las principales críticas realizadas a la administración del ex presidente Calderón fue la falta de implementación de acciones preventivas. Lo anterior fue un efecto de la narrativa oficial que se construyó durante su gobierno, ya que en sus discursos aparentemente le dio un mayor peso a la puesta en marcha de operativos conjuntos y se relegó el componente preventivo de la Estrategia Nacional de Seguridad. Debido a ello, si el Presidente incorporó la política de prevención a su proyecto y, por ende a su narrativa, una de las características que se esperaba de los discursos de Peña Nieto, es que estos brindaran una visión clara sobre las líneas de acción implementadas con sus respectivos indicadores de resultados.

De esta manera, a lo largo del análisis de los discursos de Enrique Peña Nieto, se obtuvieron los siguientes resultados:

- La política de prevención social del delito de Peña Nieto se enmarcó en el eje México en Paz del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En un principio, se planteó como una línea transversal bajo la cual se llevarían a cabo acciones encaminadas al fomento al deporte, la recuperación de espacios, mayor coordinación entre autoridades, inteligencia, tecnología entre otros más.
- A partir del tercer año de la administración, ante la falta de resultados obtenidos, Peña Nieto mostraba en cada oportunidad, nuevos objetivos sin balances en concreto. Como resultados, solía presentar datos aislados que no permitían reconocer la eficacia de las políticas de prevención implementadas.
- Finalmente, el sexenio terminó por caracterizarse por un escaso interés en el tema al dar por terminado el presupuesto destinado al Pronapred en 2017 y su política de prevención terminó convirtiéndose en un discurso de estabilidad económica pese a que existían recursos disgregados y programas institucionales.

El documento está dividido en dos partes. En la primera, *La amplitud de la etiqueta*, se desarrolla un análisis cualitativo vinculado a la forma en la que el ex Presidente dio nombre a las acciones referentes a la prevención del delito. En la segunda, *La ausencia de resultados*, realiza un balance entre las propuestas elaboradas a través de los discursos del presidente y los resultados enunciados.

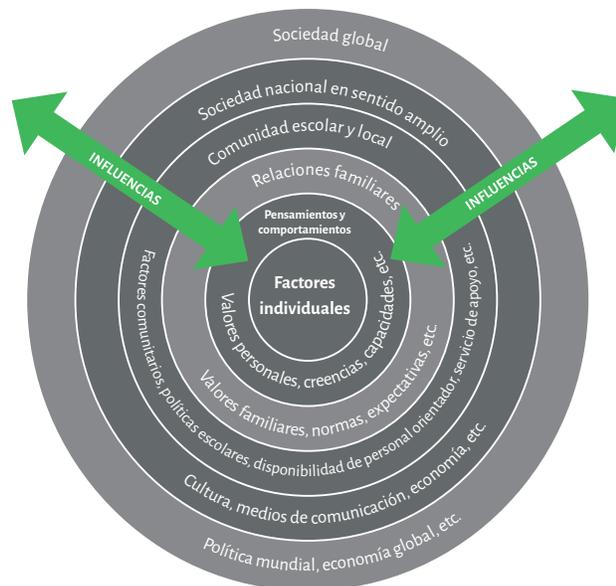
#### 4.1 La amplitud de la etiqueta

La prevención del delito no es un concepto sencillo y ello dificulta el diseño de una política pública, su implementación y evaluación. En función de esta particularidad, una de las prioridades es tener claro qué se entiende por prevención del delito. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2011), este concepto:

se basa en la idea de que el delito y la victimización se ven favorecidos por numerosos factores causales o de fondo, los cuales son resultado de una amplia gama de elementos y circunstancias que influyen en la vida de las personas y las familias a medida que pasa el tiempo, y de los entornos locales, así como situaciones y oportunidades que facilitan la victimización y la delincuencia.

Como se puede apreciar se trata de una categoría bastante amplia, en la cual tienen cabida factores de riesgo de diversa naturaleza como se puede observar en la Figura 5 retomada de Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito de la ONUDD. En dicha figura es perceptible que existen factores de riesgo que van desde el ámbito individual hasta global, los cuales denotan que el concepto per se de prevención del delito es particularmente amplio y complejo.

FIGURA 5. POSIBLES FACTORES DE RIESGO DEL DELITO Y LA VIOLENCIA



FUENTE: MANUAL SOBRE LA APLICACIÓN EFICAZ DE LAS DIRECTRICES PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO DE LA ONUDD

Por si esto no bastara para dimensionar la complejidad de la prevención del delito, la implementación de las medidas o líneas de acción diseñadas en esta materia debe considerar cuatro niveles, acorde con la ONUDD (2006), que son: la prevención primaria<sup>13</sup>; la prevención de la reincidencia<sup>14</sup>; que una vez que haya sido cumplida la condena por la comisión de un ilícito se brinde ayuda, apoyo social, educativo y familiar; que se brinde protección a las víctimas introduciendo mejores prácticas en la manera en que se les trata<sup>15</sup>.

A partir del marco teórico propuesto por la ONUDD es evidente que el diseño de una política pública en esta materia, representa un reto en el cual se debe tener claridad sobre la naturaleza de los ilícitos y los ejercicios de violencia que se pretenden prevenir. En el capítulo 1 de este estudio se presentó que Peña Nieto tenía una visión difusa de las amenazas y un conocimiento parcial de los delitos que le correspondía atender, puesto que su narrativa se centraba en tres delitos: homicidios, secuestros y extorsiones. Si se toma como punto de partida la ambigüedad del diagnóstico de seguridad y que estaba incompleto, es de esperarse que las estrategias y acciones planteadas en esta materia por el ex Presidente se perdieran en la amplitud de la propia etiqueta de prevención del delito.

¿Cómo entendió Peña Nieto la prevención del delito? A lo largo del análisis del discurso de Peña Nieto, se puede distinguir el uso del concepto de prevención social del delito o prevención del delito, al referirse a una amplia gama de acciones de diversa naturaleza, tales como: apoyo de actividades deportivas, rescate de espacios públicos, mejora en el entorno urbano, oportunidades de empleo y educación, desarrollo social, actividades recreativas, fortalecimiento de la cohesión social, crecimiento económico y recuperación del tejido social. Prueba de ello es el discurso que pronunció días después de haber asumido la Presidencia de la República, pues esta es una de las primeras ocasiones en las cuales ya como mandatario, hizo un acercamiento al tema de la siguiente forma:

*“Porque quiero, mi Gobierno quiere poner especial énfasis en la prevención del delito, en prevenir y en apurar y acelerar el desarrollo de distintas acciones que inhiban el que la sociedad no tenga otra opción de vida: Escuelas de Tiempo Completo, proyectos productivos, son, entre otras, al-*

---

<sup>13</sup> DE ACUERDO CON LA “RECOPIACIÓN DE REGLAS Y NORMAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA ESFERA DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA JUSTICIA PENAL” DE LA ONUDD PUBLICADAS EN 2006, MEDIANTE LA PREVENCIÓN SE DEBE FOMENTAR LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE LAS SITUACIONES QUE FACILITAN LA DELINCUENCIA; FOMENTAR EL BIENESTAR, SALUD, PROGRESO Y LUCHA CONTRA LAS FORMAS DE PRIVACIÓN SOCIAL; PROMOVER VALORES COMUNITARIOS Y EL RESPETO A LOS DERECHO HUMANOS; PROMOVER LA RESPONSABILIDAD CÍVICA Y LOS PROCESOS DE MEDIACIÓN; Y, FACILITAR LA ADAPTACIÓN DE LOS MÉTODOS DE TRABAJO DE LOS CUERPOS POLICIALES Y TRIBUNALES.

<sup>14</sup> LA PREVENCIÓN DE REINICIENCIA ACORDE CON LA “RECOPIACIÓN DE REGLAS Y NORMAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA ESFERA DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA JUSTICIA PENAL” DE LA ONUDD CONSISTE EN FACILITAR LA ADAPTACIÓN TANTO DE LOS MÉTODOS DE INTERVENCIÓN POLICIAL COMO JUDICIAL, ASÍ COMO DAR UNA FUNCIÓN ACTIVA A LA COMUNIDAD EN LA REHABILITACIÓN DE LOS DELINCUENTES.

<sup>15</sup> RECOPIACIÓN DE REGLAS Y NORMAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA ESFERA DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA JUSTICIA PENAL, DISPONIBLE EN: [HTTPS://WWW.UNODC.ORG/PDF/COMPENDIUM/COMPENDIUM\\_2006\\_ES\\_PART\\_03\\_01.PDF](https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_03_01.pdf)

*gunas de las acciones que están en el ámbito preventivo. El Rescate de Espacios Públicos para el esparcimiento, el deporte, la actividad recreativa de la sociedad mexicana.”*

REUNIÓN DE EVALUACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD EN CHIHUAHUA  
CHIHUAHUA, 18 DE DICIEMBRE DE 2012

A pesar de que la prevención social del delito contempla una gran diversidad de opciones de política, dentro de este discurso se advierte que el conjunto de intervenciones factibles se limita a acciones de prevención primaria y deja fuera el resto de medidas. Al respecto, Peña Nieto en su segundo discurso pronunciado en diciembre de 2012, mencionó:

*“En este marco, el deporte será elemento esencial del programa que ayer presenté o que ayer anuncié y que próximamente habré de presentar: El Programa Nacional de Prevención del Delito. Este programa tendrá, entre sus partes esenciales, el fomento a la actividad deportiva.*

*“Nuestra meta es recomponer el tejido social con base en una sana convivencia. Tengo claro que la práctica del deporte es una gran herramienta para construir un México más sano, más seguro y más solidario, como propuse ayer, debemos alcanzar.”*

Ceremonia Premio Nacional de Deportes y Premio Nacional de Mérito Deportivo  
Ciudad de México, 2 de diciembre de 2012

Por ejemplo, la cita anterior destaca el fomento al deporte como acción de prevención en el contexto del Premio Nacional de Deportes. Dado que estamos en una etapa temprana del sexenio, es factible suponer que el Presidente ocupó todos los espacios que disponía para referir aspectos de su política de seguridad con diferentes actores aunque fuera solo de manera enunciativa. Sin duda, por un tema de deseabilidad social, casi nadie estaría dispuesto a cuestionar esta acción.

La adaptación del discurso del ex presidente también se advirtió en otros contextos como la creación y entrega de obras de infraestructura tecnológica como los Centros de Monitoreo y Vigilancia (C5) en el Valle de Toluca y en Ecatepec o el Centro de Deportivo y de Esparcimiento de Ciudad Juárez para los familiares de policías o la pintada de murales en diversas ciudades. Esta característica del discurso llama la atención porque se comunican las líneas de acción de manera diferenciada quizás debido a la complejidad interinstitucional trazada para lograr los objetivos de prevención

Durante los primeros dos años de su gobierno, Peña Nieto utilizó frecuentemente la etiqueta de prevención del delito, sobre todo en el establecimiento de compromisos hacia la ciudadanía. Al respecto, podemos ilustrar con lo pronunciado el 19 de diciembre de 2012:

*“Pero eso no será único y suficiente. Está muy claro que si no atendemos el caldo de cultivo de la criminalidad. Y cuál es éste. Es, precisamente, el que parte de la sociedad no tenga oportunidades de educación, oportunidades de empleo, oportunidad de insertarse en la vida productiva, en la vida sana.*

*Cuando eso no se tiene, a veces, no queda otra opción, por instinto de sobrevivencia misma, que, a lo mejor, dedicarse a la actividad delincuencia. Por eso, tenemos que dedicar mayor atención y poner énfasis señalado en lo que es la prevención.”*

*Transformemos Nuestro Entorno para la Recomposición del Tejido Social  
Ciudad de México, 19 de diciembre de 2012*

Al margen del compromiso enunciado, la lectura de lo que involucra el ámbito de la prevención está ligado al diagnóstico de lo que hoy el Presidente López Obrador denomina las causas profundas de la violencia, la inseguridad y la delincuencia. Se advierte pues, cierta similitud entre los planteamientos de Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador que solo difiere por las características del emisor. Más interesante aún es que en la cita se limita la prevención a aquellos delitos que las personas cometen por necesidad y no por una oportunidad disponible del entorno. Esta apreciación es indicativa del determinismo de la miseria y de cómo esta percepción condiciona la concepción y el diseño de las políticas de prevención.

Uno de los puntos de quiebre que, en teoría, se tendrían que identificar en los discursos de Peña Nieto es el Pronapred, el cual fue publicado en abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Esta consideración parte de que si ya se contaba con un diagnóstico, una estrategia, metas nacionales, una ruta crítica de ejecución e indicadores; ello debería verse reflejado en cierta medida en los discursos del ex mandatario. Sobre todo si uno de los objetivos del gobierno federal era convencer a la población sobre los avances y compromisos en esta materia, para diferenciarse de su antecesor.

Si se toman en cuenta algunos de los primeros discursos pronunciados por Peña Nieto tras la publicación del Pronapred en el DOF, se logra que no hay un cambio inmediato en términos de precisión. Ello se puede apreciar si se analizan en términos comparativos algunas de las menciones que haya hecho sobre la prevención del delito antes y después de abril de 2014, como las que se presentan a continuación:

*“una de las primeras decisiones de Gobierno fue poner en marcha una nueva política pública en materia de seguridad y justicia.*

*Esta política atiende no sólo los efectos de la criminalidad, sino también sus causas, con este objetivo se creó el Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, y se invierten más de 118 mil millones de pesos de manera transversal, para fortalecer la cohesión social y comunitaria.”*

*Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, con motivo de su  
Primer Informe de Gobierno  
Ciudad de México, 2 de septiembre de 2013*

*“Seguimos trabajando también en otros ámbitos que no son menores, que es precisamente en la prevención, un componente de la nueva política de seguridad y justicia que estamos instrumentando en el país.*

*Y que justamente busca y tiene por objetivo la recuperación de espacios públicos, el llegar a los lugares apartados de nuestra geografía nacional o de las zonas urbanas en donde hay mayor incidencia delictiva y encontrar las causas sociales que originan, precisamente, este comportamiento social para poder atenderlo.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento Tercer Foro Nacional Sumemos Causas. Por la Seguridad, Ciudadanos + Policías  
Ciudad de México, 25 de septiembre de 2014*

*“Habremos de reforzar las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia. Lo mismo que habremos de enfocar mayores acciones en el sistema o fortalecimiento de nuestro Sistema Penitenciario.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Clausura de la 27 Reunión de Embajadores y Cónsules  
Ciudad de México, 8 de enero de 2016*

En las citas retomadas se logra identificar que Peña Nieto no suele hacer referencias precisas sobre todos los ejes del Pronapred, pues pareciera que elige sobre qué tema hablar sin seguir algún criterio. Ello en cierta manera parece que determina la amplitud de esta etiqueta en cada uno de los discursos. Por ejemplo, en el caso de la segunda cita presentada, parece que Peña Nieto tenía consciencia de que quienes iban a escuchar su mensaje contaban con conocimiento especializado en la materia. Esa podría ser una razón por la cual optó por referirse exclusivamente a la recuperación de espacios públicos, tomando en cuenta que su auditorio seguramente estaría familiarizado con la teoría de las ventanas rotas. Sin embargo, en las otras dos menciones no es posible intuir que no hay una razón específica por la cual no abordó de manera más específica la política de prevención de su gobierno o al menos uno de sus ejes.

Lo que se advierte en la siguiente cita es la recurrencia del argumento de la teoría de las ventanas rotas en la medida que las acciones de prevención deben focalizarse en los lugares donde se cometen los delitos. Esto supondría que para diseñar e implementar la política el gobierno federal tendría que poseer insumos de información georreferenciados así como elementos cualitativos de guiones criminales que permitan entender lo que pasa en esos lugares más allá de su apariencia. Nuevamente, se identificó un argumento que se podría ubicar en los linderos del determinismo de la miseria pues relaciona los lugares más rezagados con la comisión de conductas delictivas. Lo anterior puede ser cierto en algunas circunstancias, pero resulta nocivo cuando se generaliza para todas y cada una de las conductas y los lugares.

*“El Gobierno de la República ha convocado a los gobiernos estatales para que hagamos un frente común, particularmente, en tres tareas: en la prevención social de la violencia y del delito. Y esto significa ir a la raíz de los problemas, a prevenirlos, a rescatar espacios públicos donde, lamentablemente, se alienta o, eventualmente, se forma a quienes podrían el día de mañana estar cometiendo algún delito. Dar espacios de oportunidad a millones de habitantes que viven en zonas apartadas, alejadas y rezagadas en la atención de los servicios públicos y elementales, para que dejemos de tener nidos, o donde se anide, precisamente, la delincuencia.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Entrega del Centro de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad (C5)  
Ciudad de México, 3 de junio de 2016*

Un aspecto a destacar en las citas retomadas es que parece que el ex mandatario no tiene mucha claridad sobre los objetivos específicos de su política de prevención. Esta tiende a lo general y no responde a diagnósticos locales. En la primera mención, hace referencia a la atención de los efectos y causas de la criminalidad; y, en el segundo caso, a que su objetivo es recuperar espacios públicos y encontrar las causas sociales. Si bien es cierto que estas estructuras discursivas denotan una concepción general de la prevención del delito, la tercera cita retomada muestra que la visión de Peña Nieto sobre este tema es un tanto cerrada. Esto se debe a que el fortalecimiento del sistema penitenciario lo posiciona narrativamente como un tema independiente de la prevención. Ello contrasta con uno de los cuatro niveles en los que se debe implementar una política de prevención acorde con la ONUDD: la prevención de reincidencia.

En otros discursos como el pronunciado durante el Congreso Internacional y Asamblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman se advierten otros componentes transversales de la política de prevención que el ex presidente intentó comunicar. Por ejemplo, el que el enfoque preventivo de las distintas dependencias federales tenga como objetivo evitar que se vulnere la dignidad de las personas refiere un componente de derechos humanos. Más que una acción de la política, refiere una característica que debería guiar todo el actuar del gobierno, es decir, debería darse por hecho. La presencia de esta mención en el discurso obedece nuevamente a la comunicación diferenciada con la que se pretendió dotar a la política de prevención.

*“Por otro lado, se ha adoptado un enfoque preventivo en las distintas dependencias federales, a fin de evitar actos que vulnere la dignidad de las personas. Así lo hemos hecho, porque para este Gobierno la protección de los derechos humanos es un compromiso de Estado, y debe ser una práctica permanente en el ejercicio de la autoridad.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante Congreso Internacional y Asamblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman  
Ciudad de México, 1 octubre de 2014.*

#### 4.2 La ausencia de resultados

Peña Nieto presentó, en un principio, tres líneas de trabajo sobre las cuales es posible evaluar los resultados obtenidos en sus discursos en materia de prevención social de la violencia. La primera se enmarcó en la propuesta del Programa Nacional de Prevención del Delito, la cual se anunció dos días después de su toma de protesta y en la que el presidente destacó, como parte esencial, el fomento a la actividad deportiva.

La segunda, el presidente sólo anunció la propuesta de implementación de un programa con presupuesto de más de \$115 millones de pesos para el 2013, el cual estaría dirigido al combate a las adicciones, el rescate de espacios públicos, escuelas de tiempo completo y la promoción de proyectos productivos. Mientras que la tercera tenía como objetivos el mejorar el entorno, la promoción de empresas sociales y la formación de valores cívicos. Para estos últimos rubros el presidente consideró más de \$2 mil millones de pesos.

*“Para lograrlo [un México en Paz], habrá un programa transversal de prevención, que alineará las políticas para combatir las adicciones, rescatar espacios públicos, ampliar las escuelas de tiempo completo y promover proyectos productivos, entre muchas y varias otras acciones, que deberán llevarse a cabo de carácter preventivo.*

*De aprobarse, por la Cámara de Diputados, este programa contará con 115 mil 625 millones de pesos para el 2013.*

*Se ha propuesto, también, crear un fondo para la prevención del delito, con dos mil 500 millones de pesos, enfocado a tres acciones concretas: Mejorar el entorno urbano, promover empresas sociales y construir una ciudadanía responsable y solidaria, a través de una mejor preparación y formación en valores cívicos que debemos compartir como sociedad*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública  
Ciudad de México, 12 de diciembre de 2012*

Además, como uno de los objetivos más relevantes que fueron mencionados en ese evento, fue la propuesta de instalación de la Comisión Intersecretarial de Prevención del Delito. Esta estaría repartida en cada dependencia del gobierno federal y tendría como responsabilidad llevar a cabo cada una de las acciones antes planteadas por el presidente.

Así, se presentó el primer resultado expuesto ante la ciudadanía. En septiembre del 2013, Peña Nieto anunció en su Primer Informe de Gobierno la creación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia el cual se desarrollaba bajo una de las 5 metas que planteó en el *Plan Nacional de Desarrollo: 2013 - 2018*, esta fue el lograr un México en Paz. Al respecto, el presidente detalló que uno de los objetivos era fortalecer la cohesión social y comunitaria; promover la coordinación entre dependencias federales, estatales y municipales; así como en

entre las Fuerzas Armadas, la Procuraduría General de la República (PGR), la PF y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Todo esto apoyado por el uso de más tecnología e información.

Durante el Segundo Informe de Gobierno, Peña Nieto anunció que el Programa estaba siendo implementado en 73 zonas prioritarias en donde se concentraba el 59% de los delitos del fuero común. Además como parte de sus resultados, mencionó, sin profundizar en ello, lo que él denominó como cambios cualitativos que se habían observado en áreas afectadas profundamente por la delincuencia.

*“Se puso en marcha la política pública de seguridad y procuración de justicia, que sitúa a la persona y el respeto a sus derechos humanos como prioridad.*

*Esta política tiene un enfoque preventivo, gracias al Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia que opera en 73 zonas prioritarias donde se concreta el 59 por ciento de los delitos del fuero común.*

*En ellas se combaten adicciones, se fomenta la convivencia comunitaria, se brinda capacitación laboral y apoyos a proyectos productivos, y además se promueve la cultura y el deporte.*

*Éste es un cambio cualitativo que le ha dado nueva vida a colonias y barrios que estaban amenazados por la delincuencia. Y todavía más importante; les ha devuelto la esperanza a jóvenes que se encontraban cercados por la violencia”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el Segundo Informe de Gobierno  
Ciudad de México, 12 de diciembre de 2012*

A partir del 2015, los discursos del presidente en torno a la política de prevención del delito como se planteó desde un inicio, comenzó a cambiar momentáneamente y a dirigirse a la recuperación de espacios como un tema primordial del gobierno. Fue en ese momento cuando se lanzó lo que parecía una nueva propuesta del presidente, la cual contemplaba el rescate de 1,500 espacios públicos, como terrenos baldíos, basureros etc, que serían rehabilitados para zonas de actividades deportivas y de convivencia social. Como parte de la propuesta, anunció que ya se estaban presentando resultados de más del 50% y que la línea de trabajo se articulaba con el resto la política de prevención.

Cabe destacar, que si bien este programa tuvo por objetivo ser focalizado a Ciudad Juárez, PEÑA NIETO hace el anuncio en un Centro Deportivo y de Esparcimiento construido únicamente para los familiares de los policías.

En diciembre de 2016, en la Sesión Especial de la Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de Drogas, colocó la reconversión de cultivos y esquemas internacionales de agricultura por contrato como un tema nuevo dentro de la agenda de prevención. Sin embargo, esta declaración no fue retomada a su regreso a México en ningún otro discurso, por lo que puede suponerse como un esfuerzo por posicionar a México como un país vanguardista en la materia.

*“Se deben atender los daños sociales relacionados con el mercado ilícito de drogas. Para aquellas comunidades vulneradas por el crimen organizado, se necesita una prevención integral de la violencia, de la exclusión y del debilitamiento del tejido social.*

*Hay que apoyar a las comunidades afectadas con alternativas educativas, laborales y recreativas, que fortalezcan la inclusión y la cohesión social.*

*En especial, se deben crear alternativas productivas en aquellas localidades donde se siembran estupefacientes. Por ejemplo, con la reconversión de cultivos y esquemas internacionales de agricultura por contrato.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el debate General de la Sesión Especial de la ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016  
Nueva York, 19 de abril de 2016*

Los últimos tres años de discursos del ex Presidente Peña Nieto, estuvieron enfocados en mantener una retórica que sólo se explicaba en términos generales cuáles eran sus líneas de trabajo. El presidente solía hablar de prevención y de la enorme cantidad de recursos asignados de manera transversal a este objetivo, pero su narrativa no abonaba a la discusión, ante la falta de resultados concretos.

Esta falta de correspondencia entre lo que se dice, se lleva a cabo en materia de prevención y lo que se gasta tendría que obligarnos a una lógica de evaluación en términos de costo efectividad y costo beneficio, es decir, cuánto cuesta lograr un impacto y cuánto ahorra la sociedad al invertir estos recursos en las intervenciones de prevención. Si bien este tipo de argumentos se revisten de características técnicas delegables a miembros del gabinete de seguridad para su difusión, sería deseable que si se abandera la política de prevención desde el más alto nivel del Poder Ejecutivo, se haga de forma más convincente vis a vis las demás líneas de acción en la materia.

Como balance, durante los 6 años de gobierno, la política de prevención del delito dejó brechas muy grandes en términos de resultados y evaluaciones emitidas por parte del presidente. Como se observó, en principio, la retórica indicaba que había líneas de trabajo que estaban planteadas para que se fueran desarrollando con el tiempo. Sin embargo, esto no fue así y en los primeros tres años de gobierno cada que había oportunidades, se mostraban nuevos objetivos sin balances en concreto.

Ante este escenario, los últimos años se abocaron a presentar acciones generales que no permitían examinar los resultados obtenidos hasta ese momento.

Por ejemplo, no se retomó la actividad deportiva como una línea de trabajo sobre la que habría caminado esta política y tampoco se especificaron los mecanismos de coordinación entre autoridades o el uso de tecnología e inteligencia mencionadas al principio. En este sentido, únicamente se identificó una mención hecha por presidente en el 2016, en la que de manera ambigua hizo referencia al tipo de coordinación que se desarrollaba durante su administración:

*“Y ahí están todos estos murales que se han pintado; las caminatas nocturnas, que el Secretario de Gobernación, la titular de SEDATU, y que muchos de ustedes, servidores públicos, llevan a cabo para recoger las demandas, especialmente, de las mujeres, de los jóvenes que recorren sus ciudades para regresar a sus hogares, a veces no en condiciones óptimas. Ahí está labor de prevención. Ésta es la tarea de coordinación”.*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento 4 Años Transformando México a México, Encuentro con Servidores Públicos Ciudad de México, 1 de diciembre de 2016*

También, quedó pendiente dar a conocer cuáles habían sido las zonas prioritarias a las que se había hecho referencia durante su Segundo Informe de Gobierno, los resultados que se obtuvieron con los 800 espacios recuperados en Ciudad Juárez y conocer qué pasó con el resto de espacios que quedaron pendientes para su intervención. Además, durante el Tercer Informe de Gobierno dio a conocer que en ciertos municipios con más 100 mil habitantes, se había reducido 35% los homicidios gracias a la intervención de esta política, sin embargo esta lista no fue pública o al menos no fue mencionada por el titular del Ejecutivo.

Además, otros programas como el de fomento a los valores cívicos, la reconstrucción del tejido social, el fomento a las empresas sociales, así como el desarrollo de proyectos productivos se relegaron en la agenda del ex presidente conforme se fueron deteriorando las condiciones del país.

Finalmente, el sexenio terminó por caracterizarse por un escaso interés en el tema al dar por terminado el presupuesto destinado al Pronapred en 2017 debido a los ajustes presupuestales. No obstante, esta eliminación del presupuesto se advierte como simbólica pues continuaron existiendo recursos disgregados en los programas de transferencias y subsidios a las entidades federativas y municipios así como programas aislados en dependencias de procuración de justicia como la Procuraduría General de la República. Por ejemplo, el programa Repensar que atiende la reincidencia delictiva y las condiciones posteriores a la liberación de personas reclusas.

En esta lógica, la política de prevención se desvirtuó al grado que se mencionó en un discurso que la mejor política era la estabilidad económica a propósito del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) de 2017. De enarbolar una política con metas y ambiciones vertidas en un programa nacional interinstitucional, en 4 años se apostó antes que nada por la política económica enmascarada de prevención.

*“Y no hay mayor medida o acción en materia de prevención que preservar la estabilidad económica del país, y esa es la premisa que se consideró en el paquete presentado, precisamente para preservar nuestros fundamentos macroeconómicos, que permitan y se traduzcan éstos en condiciones de estabilidad económica para las familias mexicanas.*

*Esa, quizá, es la mayor medida que en materia de prevención puede asumir el Gobierno.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, en la 41ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, Ciudad de México, 21 de diciembre de 2016.*

Acorde con las referencias a la prevención del delito en los discursos de Peña Nieto, se desprenden las siguientes lecciones:

La prevención social del delito ha sido entendida y comunicada desde una perspectiva principalmente de prevención primaria y se ha privilegiado el enfoque teórico de ventanas rotas. Considerando que se trata de un concepto complejo, no sorprende que las referencias tiendan a ser amplias y vagas o a variar en función del receptor o público.

Por otro lado, también es indispensable que desde el Ejecutivo Federal exista una clara comprensión de los objetivos y alcances planteados en este tipo de políticas, ya que de lo contrario, se pueden terminar de manera anticipada sin antes haber hecho una evaluación de costo efectividad y de costo beneficio de los resultados ya obtenidos. Tal fue el caso del Pronapred.

Para la siguiente administración, es indispensable entender que al hablar de prevención, es necesario superar los obstáculos conceptuales derivados del determinismo de la miseria para transitar hacia políticas de prevención específicas, medibles y evaluables de manera independiente a la política social, económica, laboral y educativa.

## Capítulo 5. Los grandes ausentes

El análisis realizado en este estudio permitió identificar temas o proyectos en materia de seguridad que se quedaron en el camino a lo largo del sexenio. Algunos de ellos fueron protagonistas durante los primeros años y después perdieron relevancia. Hay otros que, a pesar de su importancia en el contexto de seguridad y justicia, tuvieron un papel marginal en los discursos de Peña Nieto. Identificar aquellos temas o líneas de acción que fueron relegadas al olvido es una tarea fundamental si se intentan trazar las características que adquieren las políticas públicas implementadas, pues estas pueden cambiar en función de coyunturas, de los resultados obtenidos o bien simplemente por la voluntad de quien encabeza un gobierno.

### 5.1 Los proyectos que dejó en el camino: la Gendarmería Nacional, la estrategia de regionalización y el eje México en Paz.

#### A. La Gendarmería Nacional

La creación de la Gendarmería Nacional como un cuerpo policial militarizado fue una propuesta de campaña. En la primavera de 2012, el entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) anunció que crearía un nuevo cuerpo policial cuyo objetivo sería brindar apoyo a los municipios más vulnerables y proteger instalaciones estratégicas. Peña agregó que, a largo plazo, la Gendarmería sustituiría a las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública. Inicialmente, se esperaba que la Gendarmería iniciara con 10 mil elementos, pero que al final del sexenio contaría con 40 mil o 50 mil aproximadamente.

La Gendarmería fue presentada el 22 de agosto de 2014 en una ceremonia de abanderamiento. También fue anunciada en la 36ta sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública que tuvo lugar en esa misma fecha.

*“Al publicarse, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al marco normativo de la Policía Federal, hoy se crea la División de Gendarmería. Con ella, da inicio un nuevo e innovador modelo de seguridad ciudadana y operación policial en el país.”*

*Ceremonia de Presentación y Abanderamiento de la Gendarmería de la Policía Federal  
Ciudad de México, 22 de agosto de 2014*

En el discurso de presentación se resaltó que su objetivo sería cubrir debilidades institucionales y desarticular a la delincuencia organizada. Apoyada en una formación policial y militar inspirada en las gendarmerías francesa y colombiana, tendría capacidad de prevención del delito, disuasión, reacción, contención y restablecimiento del orden público, como la reducción del delito, la reapertura de negocios y la libre movilidad de personas y productos en las zonas atendidas. Se esperaba que fuera un cuerpo de alta especialización y rápido despliegue.

Al concluir el sexenio, la Gendarmería conformaba una de las seis divisiones de la rama operativa de la Policía Federal y estaba integrada por 5 mil elementos. Es decir, el número no varió desde la presentación en agosto de 2014. En esa ocasión, las autoridades informaron que se habían postulado 130 mil candidatos, pero que solo seleccionaron a 5 mil. Aunque este dato es un indicador sobre las dificultades que conlleva reclutar elementos para cuerpos especializados de seguridad, cabe resaltar el estancamiento del crecimiento de la Gendarmería a lo largo del sexenio. Esto es, la cifra anunciada inicialmente quedó muy lejos de los resultados finales.

La Gendarmería fue mencionada por el ex Presidente en sus discursos al menos una vez cada año, pero el 75% de las menciones totales del sexenio se concentraron en 2014. Es decir, el mismo año de su presentación. De hecho, más allá de ser presentada como la primera etapa de un esfuerzo de largo aliento, como indicó en campaña, fue reconocida ya como un logro concertado.

*“Como candidato y luego como Presidente de la República, como aquí ya se ha referido, asumí el compromiso de poner al servicio de los mexicanos una nueva fuerza policial, para asegurar el control territorial del Estado en las zonas con mayor debilidad institucional. Y hoy se cumple este importante compromiso.”*

*Ceremonia de Presentación y Abanderamiento de la Gendarmería de la Policía Federal  
Ciudad de México, 22 de agosto de 2014*

Esto fue reafirmado en el informe de gobierno de ese mismo año en donde la Gendarmería Nacional fue contada como un logro aunque no se refiere a datos o resultados concretos de su actuación según los objetivos para los que fue creada.

Cabe destacar que en 2015 la Gendarmería aún contaba con un lugar importante en la agenda del Ejecutivo. En julio, el ex Presidente Peña realizó una visita a Francia y fue invitado de honor al desfile militar del Día Nacional. En este desfile, participaron miembros de la Gendarmería y en uno de sus discursos en París, el ex Presidente se refirió a la formalización de un acuerdo con el gobierno francés para que apoyaran en la formación de los nuevos elementos de la Policía Federal. Esto es relevante a la luz del esfuerzo que hizo en sus primeros años el gobierno federal por terminar la percepción de México en el extranjero como un país donde imperaba la violencia. En ese sentido, la presencia del nuevo cuerpo de seguridad en la celebración nacional de uno de los principales socios comerciales en la Unión Europea resultaba idónea como ejemplo de este cambio.

En los años posteriores, la Gendarmería perdió lugar en los discursos del ex Presidente. Fue mencionada en ceremonias de aniversario de la Policía Federal y ante el Consejo Coordinador Empresarial. Es notorio que en esos años posteriores, el ex Presidente ya no se refirió a su papel como reemplazo de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública y se limitó a enmarcarla como parte de la Policía Federal.

*“Nuestros institutos armados y la Policía Federal han estado presentes en todas las entidades que lo han requerido. Dentro de esta última, se creó la División de Gendarmería, bajo un modelo policial de proximidad con el ciudadano.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante su Quinto Informe de Gobierno Ciudad de México, 2 de septiembre de 2017*

Hacia el quinto informe de gobierno, el ex Presidente destacó la graduación de la primera generación de la Gendarmería Especializada en Seguridad Ambiental. Sin embargo, no ofreció más detalles que hicieran referencia concreta a los logros o contribuciones que permitieran una medición más objetiva de sus resultados. En el último informe de gobierno no fue incluida. Cabe mencionar que en ninguno de los discursos estudiados, el ex Presidente se refiere a un fracaso de la institución bandera. Se detectó, más bien, un progresivo abandono del tema.

### *B. Estrategia de regionalización*

La regionalización del país fue una de las propuestas que el gobierno del ex Presidente Peña presentó al Consejo Nacional de Seguridad en la primera sesión que presidió en diciembre de 2012. El entonces Secretario de Gobernación, Miguel Angel Osorio Chong, dijo que la estrategia de seguridad dividiría al país en cinco regiones o Instancias Regionales de Coordinación. El objetivo era facilitar la coordinación entre las fuerzas policiales. Lo definieron como la primera tarea ante la delincuencia: coordinar estrategias y compartir inteligencia. Cabe destacar que la carencia de coordinación fue una de las principales críticas que hizo el equipo recién llegado al saliente.

*“Para alcanzar este propósito, hay que transitar de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública a una auténtica política de Estado de corresponsabilidad entre Poderes y órdenes de gobierno, ajena a intereses de partido.”*

*II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública Ciudad de México, 12 de diciembre de 2012*

Con respecto a las cinco regiones que se plantearon, el ex Presidente no detalló en ningún discurso<sup>16</sup> a los largo del sexenio qué estados integraban cada una de

---

<sup>16</sup> LAS REGIONES EN LAS QUE SE DIVIDIÓ EL PAÍS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SOBRE LAS CUALES NO HABLÓ PEÑA NIETO EN SUS DISCURSOS FUERON: LA ZONA CENTRO INTEGRADA POR CIUDAD DE MÉXICO, ESTADO DE MÉXICO, GUERRERO, HIDALGO, MORELOS, PUEBLA Y TLAXCALA; LA ZONA NORESTE, POR COAHUILA, DURANGO, NUEVO LEÓN, SAN LUIS POTOSÍ Y TAMAULIPAS; LA ZONA NOROESTE, POR BAJA CALIFORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR, CHIHUAHUA, SINALOA Y SONORA; LA ZONA OCCIDENTE, POR AGUASCALIENTES, COLIMA GUANAJUATO, JALISCO, MICHOACÁN, NAYARIT, QUERÉTARO Y ZACATECAS; Y, LA ZONA SURESTE, POR CAMPECHE, CHIAPAS, OAXACA, QUINTANA ROO, TABASCO, VERACRUZ Y YUCATÁN.

ellas, pero sí delega con frecuencia los detalles técnicos a miembros del gabinete. También destaca que en esa primera participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, mencionó también que se crearían cinco centros regionales de preparación, actualización y especialización para la policía, pero no aclaró si estos corresponderían a las mismas regiones en las que se dividió el país. Lo que sí dijo fue que al regionalizar la coordinación se buscaba atender de forma diferenciada a las zonas del país según su contexto de inseguridad.

Resulta notorio que esta propuesta fuera presentada a pocas semanas del inicio de funciones de su administración. En los discursos de los primeros tres años podemos notar como el ex Presidente evita referirse a la inseguridad como un problema generalizado, sino que lo acota a algunas zonas del país sin necesariamente nombrarlas. Esto destaca, por ejemplo, en el discurso pronunciado ante el cuerpo diplomático mexicano en enero de 2014.

*“Además, el Gobierno de la República está redoblando esfuerzos en aquellas regiones donde aún existen condiciones de inseguridad, para que las familias vivan en un ambiente de mayor tranquilidad y de paz. Gracias a la acción coordinada de todo el Estado Mexicano, la problemática de seguridad comienza a limitarse a zonas específicas del país.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la 25 reunión de Embajadores y Cónsules Ciudad de México, 10 de enero de 2014*

De hecho, en discursos pronunciados en aquellos estados donde el gobierno federal concentró su atención durante el sexenio, como Guerrero y Tamaulipas, el presidente sugiere que también fueron divididos en regiones pero no da mayores detalles.

*“El Gabinete de Seguridad ha comprometido, y así lo habrá de hacer, reunirse con las autoridades locales al menos una vez cada mes, que nos permita ir a hacer un balance y evaluación de cómo se vienen instrumentando diferentes estrategias, **focalizadas a las distintas regiones del Estado de Guerrero**, que nos permitan, repito, lograr las condiciones de seguridad que la sociedad guerrerense está demandando.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento Plan Nuevo Guerrero y Firma del Acuerdo: Guerrero Próspero e Incluyente Acapulco, 12 de enero de 2016*

*“He instruido al Secretario de Gobernación, aquí presente, para que a la brevedad, la próxima semana, tenga aquí presencia todo el Gabinete de Seguridad Pública del Gobierno de la República para que en esta presencia inmediata y regular, podamos ir evaluando los avances que se tengan a la estrategia que se ha definido, sigamos aquí, en Tamaulipas; que va desde tareas para*

*la prevención, la incorporación de nuevas regiones a la política de prevención, destinar recursos a esta asignatura, la regionalización que se ha hecho, cuatro regiones para Tamaulipas que permitan, realmente, establecer políticas y acciones particulares a las condiciones específicas de cada una de estas regiones del Estado de Tamaulipas.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la inauguración del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa  
Ciudad Victoria, 23 de mayo de 2014*

Esto significa que en ninguno de los dos casos hubo claridad sobre los criterios bajo el que se decidió la división, el tipo de implementación, ni los resultados esperados. En la 36ta sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública de 2014, la regionalización fue descrita como un avance sustancial en el tema de seguridad.

*“Otro cambio sustancial ha sido la estrategia de regionalización, que establece cinco zonas operativas para atender con acciones específicas las necesidades propias de cada región.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 36 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.  
Ciudad de México, 22 de agosto de 2014*

*De forma similar a la presentación de la Gendarmería, la etapa inicial de una estrategia es ya considerada un logro. En el discurso del Tercer Informe de Gobierno, hace referencia a la estrategia de regionalización y también hace un repaso de cifras favorecedoras de disminución de la violencia del INEGI y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en algunos estados del país, pero no provee evidencia específica de que dicha mejora sea producto de la estrategia.*

*“A partir de 5 regiones operativas, se coordinan estrategias y se comparte información con mejores sistemas de inteligencia. Hoy, es un hecho que la violencia está disminuyendo en México.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante su Tercer Informe de Gobierno  
Ciudad de México, 2 de septiembre de 2015*

Más tarde ese año y nuevamente frente al Consejo Nacional de Seguridad Pública, el presidente mencionó como logro reuniones con gobernadores y jefe de gobierno, habló de operaciones medibles de las regiones y renovó la promesa de la mejora de coordinación entre autoridades de distintos niveles. Es de esperar que se refiera al tema de coordinación en un evento donde asisten los jefes de los poderes ejecutivos estatales y de la Ciudad de México, pero es notoria la carencia de más información incluso con este público.

*“El Gabinete de Seguridad se ha reunido 66 veces, 66 ocasiones con los Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para intercambiar experiencias e información, pero además*

*establecer operaciones conjuntas medibles, focalizadas, en las cinco regiones operativas que se instalaron hace tres años.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 39 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública.*

*Ciudad de México, 18 de diciembre de 2015*

Es aquí donde entra en conflicto si la regionalización fue asumida por el ex Presidente como objetivo o como medio. Inicialmente, explicó que para atender de forma diferenciada las zonas del país según sus características puntuales, la regionalización y la coordinación serían los medios. Sin embargo, conforme avanzan los años, comienza a resaltar la regionalización como un resultado en sí mismo. Es decir, una confusión importante entre medios, objetivos y resultados.

En los últimos meses de 2016, el ex Presidente dejó de referirse a las Instancias Regionales de Coordinación y comenzó a destacar en sus discursos labores en los 50 municipios con mayor índice de homicidios. Al igual que con la estrategia de regionalización, no mencionó cuáles eran esos 50 municipios ni en qué estados están. No hay mención de cifras puntuales, ni valores de los incrementos de los homicidios. Esto se repite en otros discursos en los que la mención de los datos es poco usual en un contexto desfavorable. Este cambio de enfoque apunta a que hubo una nueva estrategia de regionalización vía municipios con el propósito de revertir las tendencias.

No es claro a qué se debió el abandono del tema inicial. Hacia el año siguiente y 2018, no se registraron más menciones a la estrategia original de regionalización en los discursos sobre seguridad y justicia.

### *C. México en Paz*

México en Paz fue el nombre del primer eje del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que fue presentado el 20 de mayo de 2013. El objetivo del eje era fortalecer el pacto social, reforzar la confianza en el gobierno, alentar la participación social en la vida democrática y reducir los índices de inseguridad. Al igual que con la Gendarmería y la estrategia de regionalización, el ex Presidente se refirió en los primeros años al objetivo de conseguir México en Paz de forma constante, no solo cuando hablaba específicamente del eje sino como una idea más abstracta e incluso de contraste contra el término “guerra” con el que la opinión pública distinguió al gobierno anterior.

Lo más común durante los primeros años es que el ex Presidente hiciera referencia a un México co dolor o que busca un alivio. Esto es claro, por ejemplo, cuando el ex Presidente se refirió a que México está dolido y el camino que necesitaba era la paz.

*“Los mexicanos decimos: No a la violencia. Sociedad y Gobierno rechazamos categóricamente cualquier intento por provocarla o alentarla. México, es cierto, está dolido, pero el único camino para aliviar este dolor, es el de la paz y la justicia.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la entrega de Ascensos y Condecoraciones a elementos de las Fuerzas Armadas Ciudad de México, 20 de noviembre de 2014*

O incluso tras la captura del Joaquín Guzmán Loera en 2014, un logro en materia de seguridad, Peña lo enmarcó como una muestra de que sí era posible conseguir un México en paz. Llama la atención el vínculo que realizó entre dicha aprehensión y la posibilidad de pacificar el país, pues pareciera que tiene la visión de que la detención de quienes encabezan determinado grupo delictivo tiene un efecto positivo en las condiciones de seguridad del país.

*“La aprehensión de uno de los capos del narcotráfico más buscados a nivel internacional acredita la eficacia del Estado mexicano, pero de ninguna manera debe ser motivo para caer en triunfalismos. Al contrario. Este logro institucional nos alienta a seguir adelante, trabajando con pasión y entrega para demostrar que sí es posible lograr un México en paz.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto en el 193 Aniversario del Día de la Bandera e Inauguración de Instalaciones 105° Batallón de Infantería Ciudad de México, 24 de febrero de 2014*

Es interesante también que en menciones sobre México el presidente hace una asociación a Pacto por México. Por ejemplo, en el discurso pronunciado en el marco de la publicación de la Ley General de Víctimas. Esto significa que la mención en el discurso no está relacionada directamente con el tema de inseguridad sino en promover las reformas aprobadas con el Pacto. Con el paso del tiempo, esta asociación se pierde y, de hecho, ambos términos pierden peso tanto en el discurso como en el proyecto de gobierno del presidente Peña.

Otro factor a destacar es que, al igual que la regionalización, el presidente también colocó en el ámbito estatal el término. Esto fue notorio en un discurso en Guerrero en 2016, apenas unos meses después de la desaparición de 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa en Iguala.

*“Por eso he dado instrucciones a todo el Gabinete de Seguridad Pública para que mantenga una relación constante, periódica, de acuerdo, de revisión de estrategias y de ejecución de acciones, que nos permitan realmente lograr el Guerrero de paz y de tranquilidad que queremos.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento Plan Nuevo Guerrero y Firma del Acuerdo: Guerrero Próspero e Incluyente Acapulco, 12 de enero de 2016*

En este discurso, el ex Presidente aún insiste en el uso del término paz como una condición general y además la asocia al desarrollo económico del estado. Esto

es, a pesar de que reconoce y se compromete a una mejoría, no se concentra en acciones específicas del tema.

Sin embargo, conforme el sexenio avanzó, las referencias abstractas y la asociación al Pacto por México disminuyeron. En su lugar, el ex Presidente comenzó a vincular el término México en Paz a metas más específicas y a limitar su alcance. Una prueba de esto es visible en el discurso pronunciado frente al cuerpo diplomático en enero de 2016 cuando se refirió al eje como un proceso en marcha al decir “lo estamos logrando.” Ello constituye per se una referencia a metas puntuales.

Días más tarde, en una reunión con el Consejo Mexicano de Negocios, el ex Presidente hizo una alusión genérica al eje, pero explicó que lo discutiría en privado con los asistentes. Esto es llamativo porque un tema que anteriormente era tratado de forma recurrente y con un tono optimista, de pronto requiere de un manejo distinto con cierto grupo de interés. En verano de ese año, en un evento con las Fuerzas Armadas el ex Presidente hizo una vinculación directa de ellos como un activo para conseguir un México en Paz.

*“Y no sólo eso, al tiempo de realizar una relevante labor social, las Fuerzas Armadas son un valioso activo para alcanzar un México en paz.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto en la Inauguración de las Instalaciones del 12º Regimiento de Caballería Motorizado y su Unidad Habitacional Militar Piedras Negras, 12 de julio de 2016*

Esa última cita da pie a un cambio notorio en 2017 en donde vincula México en Paz con la labor de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal. También lo vincula a las menciones de los esfuerzos por revertir la tendencia en los 50 municipios con el índice más alto de homicidios, al fortalecimiento de policías locales, mejorar el sistema de justicia y compromisos en materia de derechos humanos e, incluso, lo relaciona con la recuperación de espacios públicos. Es decir temas más puntuales que las referencias a México como un sitio de dolor, pero no lo suficientemente específicas para medir avances. En el quinto informe de gobierno, Peña lo asoció con “condiciones de gobernabilidad democrática” y se refirió a él como una meta en la que “trabajamos”. Es decir, un esfuerzo que continúa. Pero lo más destacado es que lo vinculó a la necesidad de establecer un marco regulatorio para la constabularización de las Fuerzas Armadas, esto es la Ley de Seguridad Interior aprobada en noviembre de 2017.

*“Por lo anterior, hago un respetuoso llamado al Congreso de la Unión para que discuta y, en su caso, apruebe las modificaciones pendientes al marco legal, en materia de seguridad pública y de seguridad interior. El México en Paz que todos anhelamos así lo exige.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante su Quinto Informe de Gobierno Ciudad de México, 2 de septiembre de 2017*

Sin embargo, al año siguiente México en Paz fue apenas mencionado en una ocasión y fue ante un público extranjero. La ocasión fue el discurso ante la Asamblea General, la sede de la Organización de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2018. En el marco de dicha reunión, Peña Nieto expresó: “hemos procurado fortalecer nuestras instituciones y proteger a la sociedad de la amenaza del crimen y la violencia, en la búsqueda de un México en paz”.

A diferencia de otros temas que quedaron en el camino, el caso de México en Paz es emblemático porque era la bandera de toda la estrategia de seguridad del sexenio. Fue muy notorio que en el discurso del último informe de gobierno, pronunciado el 1 de septiembre de 2018, el ex Presidente no hizo mención literal a México en Paz. La estructura del discurso se desarrolló sobre los cinco ejes del Plan Nacional, pero el primero no es mencionado por nombre solo lo desarrolla. En este discurso el ex Presidente hizo una admisión franca de que el objetivo de reducir la violencia no se había cumplido.

A partir del análisis de los proyectos que Peña Nieto dejó en el camino mediante sus discursos, se desprenden las siguientes lecciones:

- Resulta difícil no comparar los argumentos de justificación de la Gendarmería con los presentados por el actual gobierno con respecto a la Guardia Nacional. El ex mandatario Peña planteó que la participación de las Fuerzas Armadas era clave para conseguir un México en paz, por ende, una justificación de la necesidad de la Ley de Seguridad Interior. Esta idea es similar a la justificación que ha dado el presidente López en torno a la creación de la Guardia Nacional.
- Una lección más será evitar triunfalismos tempranos. El gobierno anterior se apresuró a llamar logros el planteamiento de estrategias o la presentación de la Gendarmería sin dar siquiera un horizonte de presentación de resultados. Es indispensable dar continuidad a las decisiones. De otra forma, proyectos emblema no son sujetos a rendición de cuentas, no son materializados, o su implementación es superficial. Al final del sexenio, resulta complicado defenderlos como verdaderos logros o avances.
- La ausencia de información básica como criterios de formación de las regiones que decidió formar el ejecutivo en el sexenio anterior, dificultaron observar y evaluar su efectividad. La nueva estrategia de regiones que el nuevo gobierno está implementando tampoco comunica los criterios por los que fueron trazadas las demarcaciones más allá de los factores poblacionales y de incidencia delictiva. Esto resulta más apremiante en tanto el partido gobernante es también mayoría en los otros niveles de gobierno y cualquier estrategia de regionalización obliga a trabajar sobre el marco constitucional del pacto federal.
- Peña Nieto fue inconsistente al comunicar la estrategia de regionalización porque lo que en un inicio se planteó como un medio, después se convirtió en un fin en sí mismo. Es conveniente revisar esa lección a la luz de la nueva estrategia de regionalización de la administración del presidente López.

El nuevo gobierno ha planteado que el país será dividido en 265 regiones según la incidencia delictiva, y que cada una tendrá un coordinador. De forma similar al gobierno pasado, el actual insiste en que es esas coordinaciones todas las instancias de gobierno trabajan al unísono. Es pertinente que se comunique con transparencia cuáles son los objetivos de esta estrategia para poder evaluar su desempeño a lo largo del sexenio. De otra forma, es cuestionable si el discurso presidencial sobre la estrategia de regionalización difiere del anterior y difícilmente podremos esperar resultados distintos.

- Con respecto al abandono de los grandes planes que se hicieron al inicio del sexenio, es importante destacar la etapa de su planeación. Las ambiciosas metas que se plantearon con la Gendarmería al inicio apuntan a un desconocimiento de las capacidades institucionales, y un fallo en el diagnóstico del problema. Si bien es común que propuestas de campaña sean afinadas en los primeros meses de gobierno, la presentación de proyectos formales, como el Plan Nacional de Desarrollo, exigen planeación seria y bases sólidas para trazar un horizonte de resultados alcanzable. De otra forma, se abre la perspectiva de que el proyecto sea abandonado a lo largo del sexenio o que se trate de esquivar la responsabilidad de su fracaso.

### 5.2 Los temas desatendidos: los desaparecidos, la violencia contra las mujeres.

Uno de los aspectos más notorios del análisis fue la poca relevancia que tuvieron algunos temas relacionados con los derechos humanos en los discursos de Peña Nieto. Esto principalmente se debió a la ausencia de menciones o a la poca profundidad con que fueron abordados. Cabe destacar que principalmente fueron omisiones notorias por el grado de impacto que estos problemas han tenido en México desde antes de 2012 cuando el ex Presidente Peña asumió el cargo.

#### A. Los desaparecidos

A punto de concluir el sexenio, el gobierno presentó el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Ese mismo día, el Secretario de Gobernación anunció que la crisis ascendía a 37 mil 485 personas, pero que podían ser muchas más. El sistema se desprendía de la *Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas*, que fue aprobada en la Cámara de Diputados el año anterior y que creó una fiscalía especializada y una Comisión Nacional de Búsqueda que depende del Ejecutivo, entre otras instituciones.

Aunque estos hechos fueron presentados como logros de la Presidencia, es interesante observar la progresión que el tema tuvo durante los seis años. El análisis arroja que a pesar de que el tema estuvo presente desde los primeros días de su gobierno, los compromisos se limitaron a los ya adquiridos por tratados internacionales. Un ejemplo muy claro de ello puede ubicarse en el discurso que Peña Nieto pronunció durante la ceremonia de la entrega del Premio Naacional de Derechos Humanos.

*“Déjenme sólo de manera enunciativa y general, señalar cuáles son algunas de estas reformas que estaremos próximamente presentando. Aquellas que tienen que ver con adecuar el tipo penal de desaparición forzada de personas, conforme a estándares internacionales; así como expedir las leyes para asegurar el respeto a los Derechos Humanos, en los casos de suspensión de garantías y de expulsión de personas extranjeras.”*

*Ceremonia de entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2012  
Ciudad de México, 10 de diciembre de 2012*

Ese mismo mes, también retomó el tema de las desapariciones forzadas ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, pero en la misma sintonía.

*“Se fortalecerá, además, el marco legal para atender la desaparición forzada de personas, conforme a estándares internacionales. También, retiraremos las reservas hechas a tratados internacionales en esta materia.”*

*II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública  
Ciudad de México, 12 de diciembre de 2012*

Es notorio que eligiera dos eventos donde la audiencia tenía experiencia en la materia y conocía el historial de las deudas del Estado mexicano en esta materia. Cabe señalar que en este último evento, también hizo referencia al compromiso de instrumentación de una política pública en materia de personas no localizadas con bases de datos de información genética, protocolos de búsqueda y fuerzas de tarea especializadas.

El tema apareció en el primer informe de gobierno en 2013 cuando anunció la creación de una nueva unidad especializada en la Procuraduría General de la República (PGR), y en diciembre en la ceremonia del Premio Nacional de Derechos Humanos. Aquí el Presidente Peña anunció la iniciativa para adecuar el delito de desaparición forzada a los estándares internacionales.

Pero el impulso para realizar ajustes legislativos llegó hasta la desaparición de los estudiantes de la Normal de Ayotzinapa. El tema fue tocado en la reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública en diciembre en asociación a la erradicación de la tortura. Esta fecha fue posterior a la desaparición de los estudiantes. En este sentido, se puede afirmar que el avance del tema durante el sexenio fue apenas el mínimo por las responsabilidades adquiridas previamente por el Estado mexicano, y que fue una crisis coyuntural la que puso en evidencia la poca relevancia del asunto para la pasada administración. Además, llamó la atención que el Presidente insistiera en referirse al tema siempre con el binomio de tortura.

A pesar del impacto que tuvo el llamado caso de los 43, el tema de los desaparecidos solo fue mencionado en tres discursos el año siguiente y dos de ellos se refirieron al envío de la iniciativa al congreso de la ley que había anunciado tres años antes. El otro fue en la entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos en el que lo describió como “hechos inaceptables” y “flagelos que atentan contra la dignidad humana”.

*“Si bien hay avances en la dirección correcta, también es cierto que ocurren, y esto hay que reconocerlo, hechos inaceptables, como son los casos de desaparición forzada o de tortura. Como país, tenemos que afrontar y superar estos episodios con toda determinación. Tenemos que acabar con estos flagelos que atentan contra la dignidad humana y nos agravian como sociedad.”*

*Ceremonia de entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2015*

*Ciudad de México, 10 de diciembre de 2015*

Aún con ese tímido reconocimiento de la gravedad del tema, el año siguiente fue mencionado únicamente en un discurso. Nuevamente durante la entrega del premio. No es de extrañar que el Presidente eligiera nuevamente este foro para reafirmar sus compromisos en la materia, pero sí que fuera prácticamente el único.

En 2017, el tema subió en cuanto a relevancia en los discursos oficiales. Peña incorporó la presentación de las iniciativas sobre combate a tortura y desaparición de personas en su quinto informe de gobierno. Empero, cabe recordar que la iniciativa se había presentado dos años antes, un retraso importante. Unos meses antes el Presidente mencionó el tema en una ceremonia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero no se refirió a él como una violación a los derechos humanos sino solamente como un delito, sin reconocer siquiera las desapariciones involuntarias o las desapariciones cometidas por particulares. No indicó posibles sujetos activos y solo se refirió a las labores del Congreso por generar una ley.

Fue hasta finales de año cuando se encontró un reconocimiento abierto del tema en la entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos. El tono del discurso hizo énfasis en el dolor que causan las desapariciones y una de las activistas premiadas fue la líder del Colectivo Solecito, una organización de madres de personas desaparecidas. Este es el discurso con mayor acercamiento al tema en todo el sexenio.

Durante el último año, el tema volvió perder jerarquía en la agenda y apenas fue mencionado en la reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Aquí, el Presidente instó a los gobernadores a conformar las comisiones estatales de búsqueda y fiscalías especializadas. Un rasgo a destacar es que pese a que en esta ocasión habló sobre la creación de instituciones específicas, no deja de abordar el tema desde la perspectiva jurídica, como lo demuestra el hecho de que en este discurso hiciera referencia a lo establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas.

*“Nos convoca a que sigamos sumando recursos y capacidades para consolidar las instituciones de seguridad y procuración de justicia en todo el país, bajo los mismos estándares de calidad, confiabilidad y desempeño. Ésta debe ser nuestra divisa en la conformación de las comisiones estatales de búsqueda de personas y las fiscalías especializadas para dar cumplimiento a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos durante la 54 Reunión Plenaria*

*Abierta de la CONAGO.*

*Villahermosa, 22 de mayo de 2018.*

### *B. Violencia contra las mujeres*

El 25 de noviembre de 2018 fue la última ocasión que se conmemoró el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres durante el sexenio pasado. Colectivos y organizaciones denunciaron que el Presidente Peña dejaba el peor contexto de violencia contra las mujeres que había vivido el país. Hasta esa fecha, la Organización de Naciones Unidas calculaba que en México se asesinaba a 7 mujeres diariamente por motivos de género, es decir, eran víctimas de un feminicidio. Organizaciones locales denunciaron que el 40% de las víctimas de feminicidio de 2014 a 2017, tenían entre 21 y 30 años de edad, y que la cifra de mujeres asesinadas en el espacio público había rebasado por primera vez la cifra de feminicidios en el hogar.

El análisis de los discursos del Presidente en este tema deja ver no solo la poca relevancia que tuvo durante todo el sexenio, sino el desconocimiento del mismo. Esto, a pesar de que la perspectiva de género fue incluida como un eje transversal en el Plan Nacional de Desarrollo, suponía que todos los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal debieron realizarse con enfoque de género, es decir, dirigidos a lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Se contaron apenas diez discursos en los que el Presidente se refirió puntualmente al combate o la prevención de la violencia contra las mujeres. Estos discursos no estuvieron distribuidos de forma uniforme a lo largo de los seis años. Se concentraron entre 2015 y 2017, mientras que en 2018 solo fue uno.

El dato anterior muestra como, a pesar de que la inclusión de la perspectiva de género en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el reconocimiento de que la violencia tiene un efecto específico sobre la mitad de la población no ocurrió hasta una etapa ya avanzada de la administración. La primera referencia que se detectó fue en el tercer informe de gobierno en septiembre de 2015. En él, el Presidente comenzó un conteo que siguió hasta el final del sexenio de los Centros de Justicia para las Mujeres.

*“Por otra parte, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, estamos trabajando para garantizar a niñas y mujeres, una vida libre de cualquier tipo de maltrato o agresión. Ello ha incluido la construcción o fortalecimiento de 22 Centros de Justicia para la Mujer en 17 entidades federativas, en los que más de 100 mil mujeres han recibido apoyo integral.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante su Tercer Informe de Gobierno  
Ciudad de México, 2 de septiembre de 2015*

En la última mención del tema, durante una ceremonia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en marzo de 2018, ya se contaban 32 en todo el país. Es importante notar que estos centros no comenzaron durante este sexenio, pero aumentaron de forma significativa.

Otro discurso que sobresalió por su manejo del tema fue el pronunciado en Hidalgo en 2016 durante la inauguración de la Ciudad de las Mujeres. El tono de este discurso es paternalista y, aunque podría sonar bien intencionado, no parte de una perspectiva de género. Por ejemplo, se refiere a que “no sólo hacemos política para las mujeres, sino hoy queremos que las mujeres sean actoras, sean protagonistas de las definiciones que se hagan de la política pública.” En este sentido destacó la paridad en candidaturas legislativas como un logro, aunque es sabido que su gabinete nunca se reflejó esa paridad. Otra línea es “Las mujeres merecen tener oportunidades...”. Este fraseo resulta problemático porque no parte del reconocimiento de una igualdad de derechos dada, sino que lo maneja como una concesión.

Más tarde, ese mismo año durante la entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos, el Presidente hizo una mención a la prevención de violencia contra mujeres indígenas, pero sin más detalles. Aunque el tema principal son los derechos humanos de los indígenas, pudo haber aportado algún dato específico al menos para brindar contexto.

Un aspecto que llama la atención a lo largo de los discursos, incluso cuando el público es personal femenino de la Policía Federal, es que se aborda de manera general la violencia contra las mujeres. Esto es, no se hace alusión a la incidencia de delitos en específico, únicamente se hace referencia a ellos en cuanto a avance del marco normativo. El abordaje central de la violencia de género se centra en el ámbito político y laboral, pero no se vincula literalmente con la crisis de seguridad y violencia en México.

Es notorio también cómo el Presidente se refiere a las historias de sobrevivientes de violencia. Hubo dos discursos pronunciados precisamente en ceremonias de conmemoración del Día de Prevención de la Violencia contra la Mujer, y en ellos reconoce el corte del ciclo de violencia como una decisión de las mujeres para dejar el entorno violento.

*“Erandeni nos ha compartido, y le agradezco mucho el que ella hoy, aquí, públicamente nos comparta una experiencia muy privada, muy íntima, muy particular, de cómo fue ella víctima de la violencia en el seno familiar. Y que fue después de ya varios años, para fortuna, que se decidió a actuar, de acudir a un centro de ayuda, a un centro de justicia, para recibir el apoyo, la asistencia psicológica, y animarla precisamente a denunciar y abandonar esta vida de violencia que vivía en el seno familiar.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto en la Conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la inauguración del Centro de Justicia para Mujeres Irapuato, 25 de noviembre de 2016*

Si bien es relevante reconocer el valor de la víctima, el tono apunta a un entendimiento superficial del contexto que padecían las mujeres. Es decir, no reconocer los obstáculos a los que muchas mujeres se enfrentan para hacer una denuncia o recurrir a ayuda. En estos discursos destacó la discusión que hay sobre las alertas de género, y mencionó cifras y estadísticas de forma general.

En general, el Presidente se refirió continuamente a la vulnerabilidad de las mujeres, pero pocas veces relacionó el papel de los hombres en esta vulnerabilidad. Esto es, los discursos de la violencia de género se dirigían al público femenino y en mucho menor medida a los hombres. En 2016 exigió a las dependencias de gobierno asumir la labor de eliminar el machismo, y pidió a las mujeres que “estén resueltas y decididas a poner un alto, a decir: basta, basta ya de violencia. No permitan que sean ustedes víctimas de la violencia.” Mientras que a los hombres les dirigió mensajes dirigidos a cambiar su actitud. Es decir, ni siquiera alude a la responsabilidad jurídica que pueden tener por ejercer algún tipo de violencia contra ellas.

*“A los hombres que se pasan de la raya, deténganse. Hoy queremos ser parte de un impulso y un esfuerzo por transformar positivamente a nuestro país. Detengan su actuar violento. Sean capaces de reconocerse, a lo mejor con mayor fuerza física, pero eso no les da ningún derecho para actuar con violencia frente a las mujeres.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto en la Conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y la inauguración del Centro de Justicia para Mujeres Irapuato, 25 de noviembre de 2016*

A partir del análisis de los temas desatendidos en los discursos de Peña Nieto, se desprenden las siguientes lecciones:

- Las obligaciones que adquiere un país cuando ratifica un tratado internacional tienen un peso específico en la legislación que está respaldado en la Carta Magna. Sin embargo, es común que los actores políticos no ahonden sobre estas responsabilidades, e incluso pueden encontrar pocos incentivos para hacerlo. Uno de los motivos puede ser la temporalidad, es decir, que el lapso entre la firma de un tratado y su ratificación trascienda un sexenio. En este sentido es fundamental el trabajo de comunicación de la sociedad civil y de los medios. Es importante evitar que el cumplimiento de los compromisos internacionales se promocionen como logros de una administración, cuando realmente suponen un escalón mínimo de cumplimiento. Cabría revisar los compromisos hechos por la actual administración con respecto al derecho internacional, por ejemplo la aplicación del Estatuto de Roma que está incluida en la Estrategia Nacional de Seguridad.
- De forma similar al lanzamiento de la administración de Peña Nieto, el Presidente López enarbó una bandera de equidad de género. El primero con respecto a la transversalidad de la perspectiva de género en su plan de gobierno, y el segundo se presentó como el primer gabinete paritario. Sin embargo, los datos terminaron por ensombrecer al discurso del ex mandatario. Es indispensable exigir que la búsqueda de la equidad rebase coyunturas electorales y no se utilice como un ornamento discursivo. El gobierno actual ya ha sido señalado por implementar políticas que van en contra de su bandera de equidad, y que no abonan al combate a la violencia contra las mujeres. No solo eso, sino que el propio Presidente y miembros de su

gabinete han sido señalado por perpetuar estereotipos de género en sus discursos.

- Otro factor pendiente es la apertura del concepto de género. La violencia de género no solo se ejerce contra mujeres, también es contra otras minorías. Inclusive dentro del colectivo de las mujeres, es indispensable reconocer la violencia específica que reciben mujeres según distintos clivajes. La mención del ex Presidente Peña con respecto a la violencia que padecen las mujeres indígenas era un buen comienzo. Es recomendable que los medios y la sociedad civil amplifiquen las historias de sectores que son especialmente vulnerables.

## Capítulo 6. Las organizaciones de la sociedad civil: ganarse un espacio en la definición de la agenda

La relación entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el gobierno no ha sido estática, sino que ha cambiado a la par de la sucesión de gobiernos de alternancia como resultado del fortalecimiento de la democracia. La evolución de esta relación en el marco del regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República suponía, de inicio, una serie de retos que las OSC debían superar para que no les cerraran los espacios de incidencia que habían logrado conseguir durante las pasadas administraciones federales. Estos últimos eran cruciales, ya que fueron resultado del reconocimiento del valor de la sociedad civil que fue planteado narrativamente por el gobierno de alternancia del ex Presidente Vicente Fox.

Este perduró durante la administración del ex presidente Calderón, al menos en materia de seguridad. Prueba de ello es que, durante su mandato, se llevaron a cabo los Diálogos por la Seguridad y las OSC consiguieron institucionalizar la participación permanente de consejeros ciudadanos en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Debido a estos espacios ganados, era fundamental identificar qué pasó con la participación de las OSC durante el gobierno de Peña Nieto, cómo fue su contribución con el gobierno federal y qué resultados se obtuvieron de este trabajo conjunto a lo largo del sexenio.

### 6.1 Cómo habló Peña Nieto de la participación de las OSC en materia de seguridad y justicia

Tras el análisis de los discursos de Peña Nieto en materia de seguridad y justicia es evidente que la mención de la participación de las OSC no fue del todo constante. Primero, resalta que solo en 45 discursos hizo referencia de forma sustantiva a la participación de la sociedad civil; es decir, se trata de una referencia más allá de los saludos iniciales que apenas dan cuenta de la presencia de OSC en los eventos en los que participa el ex titular del Ejecutivo Federal. Esta cantidad de discursos representan el 19% del total de 232 discursos que corresponden al corpus analizado.

¿Cómo habló Peña Nieto sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil en materia de seguridad y justicia? Uno de los principales rasgos que tienen ciertas menciones de la sociedad civil organizada en los discursos es el reconocimiento de su importancia, como se aprecia en la siguiente cita:

*“Felicito, aquí, a todas las instituciones que participan de este esfuerzo, y muy señaladamente a las organizaciones de la sociedad civil que, con sus propuestas, con este clima de diálogo y de entendimiento, están propiciando un enriquecimiento mayor a las políticas públicas que en materia de seguridad pública estamos instrumentando.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 36 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública  
Ciudad de México, 22 de agosto de 2014*

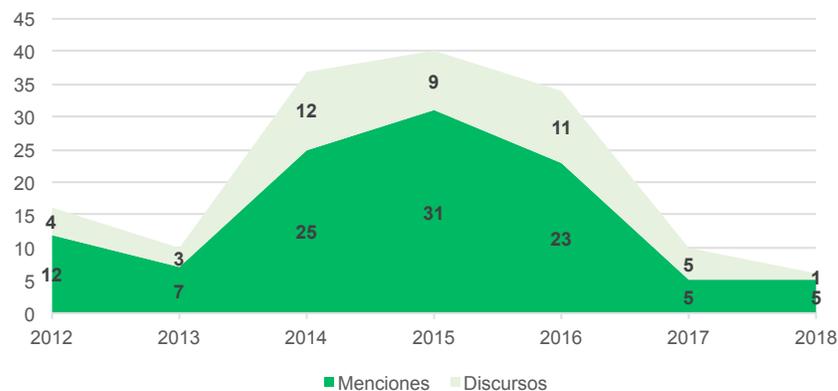
El reconocimiento que realizó Peña Nieto respecto a la participación de la sociedad civil organizada, denota la concepción que tenía de esta como agente de cambio. Esto se debe a que las caracterizó como sujetos que enriquecían las políticas públicas de seguridad y justicia, no solo por sus aportes en la investigación de los fenómenos sino por la apertura al diálogo. El que Peña Nieto hiciera mención de esa apreciación de las OSC en el marco del Consejo Nacional de Seguridad Pública no es menor, pues en cierta medida definía discursivamente que debía existir cierta apertura a las OSC por parte de las autoridades estatales, municipales, del Poder Legislativo y Judicial, así como por parte del propio Gabinete de Seguridad.

Cabe destacar que el reconocimiento que Peña Nieto hizo de las OSC no solo fue en torno a los ámbitos de acción mencionados, sino que también hizo alusión al papel que han desempeñado para impulsar reformas normativas y para interceder por las víctimas.

La cantidad de menciones y la proporción de los discursos donde el ex presidente hizo referencia a la sociedad civil merece atención debido a que este amplio concepto encierra una variedad de tipos de organización y, por ende, de reclamos, proyectos y reivindicaciones. Sin embargo, el hecho de que solo en dos de cada diez discursos que pronunció el ex presidente se mencionó la participación de la sociedad civil en todas sus formas e incidencias es igualmente notorio, especialmente en un país donde la sociedad civil ha contribuido como cuerpo crítico y propositivo.

En el total de los 45 discursos se identificaron 108 menciones en las que el Ejecutivo Federal aludió a la participación de la sociedad civil, ya sea en forma de reconocimiento o como contribución prevista. La distribución del total de discursos y menciones a lo largo del sexenio muestra una concentración en los años cuando el ex Presidente realizó varias propuestas en materia de seguridad pública, entre las que resalta la propuesta de Mando Único Policial que el Ejecutivo mandó en diciembre de 2014. Además, se observa que las menciones sobre la participación ciudadana se concentran en años donde el apoyo de la sociedad civil resultaba determinante para impulsar propuestas en la agenda pública.

Distribución de las menciones vs discursos de EPN  
(2012-2018)



Si se realiza un análisis de las menciones de la participación de la sociedad civil y los foros en los que Peña Nieto pronunció los discursos, pareciera que estas alusiones tenían cierta intencionalidad. Es posible plantear dicha hipótesis pues acorde con los datos cuantitativos, parecía que hablar de la sociedad civil organizada no era parte fundamental de la agenda discursiva del ex Presidente. En este sentido, identificar los discursos en los que sí hizo referencia a la sociedad civil permitiría visualizar quiénes fueron los receptores de los mensajes sobre el papel de las OSC en la definición de la agenda pública de seguridad y justicia. En específico, permitiría identificar el foro en el cual se tuvo la intención de destacar la corresponsabilidad de las OSC.

Un cruce entre la temática general de los discursos -distinguiendo entre seguridad, derechos humanos, justicia y asuntos generales de gobierno- y los foros en los que estos fueron emitidos, muestra que las menciones sobre la participación de la sociedad civil en los discursos de gobierno relacionado a la promoción de los derechos humanos, la procuración de justicia o el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se encerraban en los mismos círculos de trabajo aludidos por el ex Presidente.

TABLA 2. RELACIÓN DE DISCURSOS ENTRE TEMA Y FORO EN LOS QUE EPN HIZO MENCIÓN A SOCIEDAD CIVIL.

| Categoría        | CNDH | CNSP | Evento público | Evento público ámbito local | Foro ciudadano | Instituciones gubernamentales | Medios de comunicación | Total general |
|------------------|------|------|----------------|-----------------------------|----------------|-------------------------------|------------------------|---------------|
| Ayotzinapa       |      |      |                |                             |                |                               | 1                      | 1             |
| Derechos humanos | 10   |      | 1              |                             |                | 2                             |                        | 13            |
| General          |      |      | 3              | 1                           |                | 3                             | 3                      | 10            |
| Justicia         |      |      | 3              |                             | 2              |                               |                        | 5             |
| Seguridad        |      | 8    | 2              | 2                           | 3              | 1                             |                        | 16            |
| Total general    | 10   | 8    | 9              | 3                           | 5              | 6                             | 4                      | 45            |

De los 13 discursos sobre la temática de derechos humanos en donde se mencionó la participación de la sociedad civil, diez de ellos fueron pronunciados en la presentación de informes de labores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o bien en la entrega de premios de derechos humanos. Sin embargo, tales menciones son predecibles dado el contexto.

Aunque en la mayoría de las citas Peña Nieto mantiene un tono conciliador y positivo sobre la sociedad civil, se aprecian algunas diferencias a lo largo de los años. Por ejemplo, en la Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2012, Enrique Peña Nieto recuperó la gran importancia de la pluralidad política y el rol de las OSC.

*“En la nueva etapa que vislumbro para México, cada uno de nosotros tiene una gran responsabilidad que cumplir: La construcción de una sociedad más humana, solidaria, incluyente y plenamente respetuosa de los Derechos Humanos.*

*Esto requiere de la unión y del esfuerzo de todos los actores políticos, de las organizaciones de la sociedad civil y de cada mexicano. Trabajar unidos por México es nuestra causa.”*

*Ceremonia de Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2012*

*Ciudad de México, 10 de diciembre de 2012*

Sin embargo, meses después del caso Ayotzinapa, durante la misma premiación en 2014, EPN cambió su retórica entorno a las OSC y se refirió a ellas desde una perspectiva más superficial en comparación con años antes.

*“Por convicción democrática, el Gobierno de la República seguirá creando sinergias y hacer converger los distintos esfuerzos de los distintos poderes y órdenes de Gobierno, así como de expertos, académicos y líderes sociales, para garantizar todos los derechos de todos los mexicanos.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el Premio Nacional de*

*Derechos Humanos 2014*

*Ciudad de México, 12 de diciembre de 2014*

Durante el último evento presidencial que Peña Nieto sostuvo ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el ex mandatario planteó que las interacciones con sociedad civil deberían continuar, ya que estas eran valiosas por sí mismas y necesarias en un régimen democrático. Al respecto mencionó

*“Aunque en ocasiones haya diferencias y opiniones distintas, el Estado mexicano en su conjunto debe valorar estas contribuciones y continuar abriendo espacios para la activa participación de la sociedad civil.*

*Un Gobierno que respeta, escucha y trabaja con la sociedad civil es un Gobierno que comprende que la verdadera democracia se construye mediante un diálogo permanente con los ciudadanos.*

*Una sociedad civil dinámica enriquece a México. Cerrarle espacios de participación significaría perder una de las fuerzas de cambio más poderosas con las que cuenta nuestro país.”*

*Palabras Presidente, Enrique Peña Nieto, en Informe Anual de Actividades 2017 del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
Ciudad de México, 28 de marzo de 2018*

Más adelante, en otros foros como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el ex Presidente refirió que esta participación contribuía en dos sentidos: 1) la incidencia en las políticas públicas derivada de sus conocimientos y experiencias y 2) el equilibrio democrático que los asientos previstos y la veeduría ciudadana suponen, que el discurso reconoce el valor de los representantes ciudadanos, aunque sea en un foro de alta especialidad y donde se impulsan acuerdos de carácter técnico.

*“El Consejo Nacional de Seguridad Pública es un importante espacio de diálogo y de coordinación, como aquí lo hemos apreciado. Es un instrumento que nos ha permitido diseñar y adoptar políticas públicas para fortalecer el Estado de Derecho.*

*Los trabajos del Consejo sin duda se enriquecen con la activa participación de la sociedad civil organizada, que brinda su visión y experiencia, para la definición y evaluación de las estrategias de seguridad.*

*En este sentido expreso mi más amplio reconocimiento a los representantes de la ciudadanía, que durante estos dos años han aportado su tiempo, pasión y conocimiento, en beneficio de todos los mexicanos.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 38ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública  
Ciudad de México, 21 de agosto de 2015*

Si bien reitera el agradecimiento de la participación ciudadana en foros de decisión y consenso gubernamental como lo es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, vale la pena adelantar la pregunta sobre qué tanto habla sobre este espacio de incidencia para la sociedad civil en otros ámbitos cuyo público no sea formalmente gubernamental o el foro referido. Este fue el caso de la CNDH con las menciones sobre la promoción de derechos humanos que ahí realizó.

En este sentido, las referencias al trabajo y la labor del CNSP se mantuvieron mayoritariamente en su mismo espacio, es decir, no se refirieron en otros foros. La siguiente cita da cuenta de que tal como está estructurado el CNSP, la única forma de participación ciudadana con una probabilidad de incidir en política pública de alto nivel es la propuesta y aprobación de un acuerdo. Esto supone que los repre-

sentantes ciudadanos o las organizaciones que estos representan cuenten con un conocimiento técnico suficiente tanto del aparato institucional como de los alcances de su propuesta de acuerdo. La capacidad de incidencia es limitada porque estos representantes carecen de voto por las implicaciones políticas que esto tendría al no ser electos por vía popular.

*“En otro rubro. Hoy la promoción y articulación de la participación ciudadana es una realidad. Celebro que, por primera vez, las propuestas de los representantes de la sociedad civil en este Consejo, se han traducido ya en tres acuerdos concretos aprobados.*

*Su aprobación contribuirá a reducir extorsiones, a acelerar la profesionalización de los policías y a consolidar la calidad de la información en materia de seguridad.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 36 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública  
Ciudad de México, 22 de agosto de 2014*

De la cita anterior también se desprende la falta de nexos causales entre la aprobación de un acuerdo propuesto por un representante ciudadano a la incidencia real. La temática de los acuerdos es más bien arbitraria y por tanto, responde a las prioridades y el propio conocimiento del representante.

Además de los espacios estrictamente institucionales como el CNSP, destacaron otros dos espacios, ambos Foros Ciudadanos, realizados por las direcciones del mismo círculo de trabajo del CNSP. En estos foros, el discurso fue utilizado para replicar los mensajes sobre las mismas labores ya reconocidas en los espacios formales de participación.

*“Es importante, también, destacar que esta nueva Comisión Especial para el Desarrollo Policial, fue propuesta por los invitados permanentes de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.*

*Y aquí quiero hacer un especial reconocimiento a María Elena Morera, en esta causa muy particular, porque la mejor prueba de que la participación social complementa, enriquece y fortalece la acción del Gobierno es, precisamente, que esta propuesta que se ha tomado, el acuerdo tomado en el Consejo Nacional de Seguridad Pública se tomó a partir de la propuesta que hicieron los propios Consejeros Ciudadanos y, muy particularmente, María Elena Morera.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento Tercer Foro Nacional Sumemos Causas. Por la Seguridad, Ciudadanos + Policías  
Ciudad de México, 25 de septiembre de 2014*

Además de cumplir con el protocolo esperado, destaca que durante la administración pasada los temas se encerraron también en sus propios foros especializa-

dos y profesionalizados en derechos humanos, seguridad pública, procuración de justicia y desarrollo policial. Por ejemplo, la Comisión Especial para el Desarrollo Policial fue anunciada en septiembre de 2014 y creó compromisos directos tanto para el gobierno federal como los gobiernos estatales.

Vale la pena notar dónde se hace la mención de las OSC, ya que los foros cumplen la función principal de propagar mensajes sobre los reclamos de la ciudadanía y el impacto de su cooperación con la autoridad pública en la definición de una agenda en las altas esferas del Ejecutivo Federal. Esta estrategia parece corresponder a la necesidad de catapultar la legitimidad de sus propuestas en seguridad pública y procuración de justicia, recuperadas en los distintos foros.

*“Por eso, hace dos años envié al Congreso una iniciativa de reforma para actualizar el modelo policial. El objetivo es tener policías locales sólidas, con criterios homologados para su profesionalización, equipamiento y actuación. La operación del sistema policiaco no debe depender del partido que esté en el Gobierno. Debe ser una política de Estado que esté por encima de las personas o de los liderazgos políticos de cada entidad. Por ello, compartimos el posicionamiento en la materia, que recientemente han hecho diversas organizaciones de la sociedad civil. El Ejecutivo Federal reitera la urgencia de concretar esta reforma para avanzar hacia un sistema policial que esté a la altura de los retos de nuestro tiempo.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, en la 41ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública Ciudad de México, 20 de diciembre de 2016*

Mientras que en las sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública hablar sobre la sociedad civil tenía como propósito enmarcar el posicionamiento de las OSC, también resalta que dentro de los foros ciudadanos donde menciona las contribuciones hechas por la sociedad civil en el CNSP, el ex presidente abogó por la necesidad de no perder de vista estos espacios de discusión para las reformas logradas y propuestas.

*“El Consejo Nacional de Seguridad Pública ha sido un espacio idóneo para ventilar, con la participación de la sociedad civil, medidas, decisiones de política pública, que nos permitan fortalecer las capacidades que hay, particularmente, en los órdenes locales.”*

*Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el 4º Foro Nacional Sumemos Causas. Por la Seguridad, Ciudadanos + Policías Ciudad de México, 9 de noviembre de 2015*

Destacar la importancia de que el mensaje rompa las inercias de permanecer encerrado en un mismo círculo de trabajo y su mismo tema es deseable para el realce democrático en el país ya que contribuye a una percepción ciudadana de incidencia posible, de espacios de participación y reconocimiento de la capacidad evocativa por parte de la sociedad civil, para proveer de diagnósticos y trabajos de cooperación con la autoridad pública de orden federal.

Cabe destacar que además de contribuir con diagnósticos y estudios, como se ha mencionado en fechas recientes, en los discursos del ex Presidente se advierte que entre las contribuciones previstas de la sociedad civil en un régimen democrático moderno se reconoce su papel de disenso y de crítica constructiva. Aunque en la práctica esta participación estuvo acotada, es menester plantear el papel de la sociedad civil, en todas sus dimensiones, como agentes de cambio en materia de seguridad reconocido ya desde hace más de seis años.

*“No sólo siendo revisoras o participando en la evaluación y orientación, en gran cercanía con las autoridades de seguridad pública del estado, sino, también, haciendo esfuerzo propio de vigilancia, de orientación, de supervisión y de alzar la voz cuando ha sido necesario.”*

*Aquí, creo que este testimonio deja claro algo: el Gobierno no quiere sólo alentar voces que se sean complacientes ante las decisiones del Gobierno. El Gobierno de la República estará, invariablemente, abierto a escuchar las voces fuertes, críticas pero, sobre todo, constructivas que permitan reorientar los esfuerzos a distintas acciones y, particularmente, en materia de seguridad pública, que nos permitan dar mejores resultados.*

*El Gobierno de la República es uno abierto a la opinión pública, a la participación ciudadana que, con ánimo constructivo, esté dispuesta y resuelta a construir mejores condiciones de seguridad para Chihuahua y para todo el país.”*

*Reunión de Evaluación en Materia de Seguridad en Chihuahua  
Chihuahua, 18 de diciembre de 2012*

A pesar de que las menciones de la sociedad civil enfocada en políticas públicas de seguridad y derechos humanos en los discursos del ex presidente se agrupan en los mismos foros en los que participan, el reconocimiento a estas es sistemático y no tiende a variar en función a coyunturas crítica como el caso Ayotzinapa o la publicación de investigaciones con hallazgos desfavorables para el gobierno federal.

De las 19 menciones que se hicieron dentro del CNSP sobre la participación de la sociedad civil, sólo dos hicieron referencia a otro tema que no fuese la seguridad pública ciudadana como insumo de la política gubernamental. La primera mención se dio durante la 38ª Sesión del Consejo sobre la participación de la sociedad civil en lo referente a la consulta y análisis para la redacción de la iniciativa de Ley para la Búsqueda de Personas no Localizadas y Desaparición Forzada, y la segunda se refirió al cambio normativo al sistema de justicia penal acusatorio.

*“Hago, de igual manera, un respetuoso exhorto a la señora y señores Gobernadores, y lo mismo que al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para corregir las deficiencias operativas y evitar que se genere una percepción de impunidad sobre este nuevo modelo, que hoy estamos aplicando en todo el país. [...]”*

*Y siempre serán aquí bienvenidas, como ha venido siendo ya a lo largo de esta Administración, el amplio respeto y siempre la más amplia bienvenida a las propuestas que vengan de la sociedad civil, que de manera muy acuciosa y diligente están siguiendo la instrumentación de este nuevo Sistema de Justicia Penal en nuestro país.”*

*Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la 40 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública Ciudad de México, 30 de agosto de 2016*

Aunque existiera esta apertura directa por parte del titular del Ejecutivo, en la práctica aterrizar la participación en temas de alto impacto como las desapariciones forzadas e involuntarias implicó dificultades como las mencionadas en la sección V que se materializaron en los rezagos legislativos y en múltiples borradores de la ley en comento. Discursivamente, no se advirtieron ni reconocieron estas tensiones.

A partir de lo identificado en las menciones de la participación de la sociedad civil en los discursos del ex Presidente, se desprenden las siguientes lecciones:

La incorporación de la participación de la sociedad civil en los discursos del presidente implica un reconocimiento sobre su papel como agente de cambio en la elaboración, evaluación y vigilancia de las políticas públicas de seguridad y justicia. Cabe resaltar que mantener una postura respetuosa y receptiva hacia estas desde el titular del Ejecutivo federal es una señal de estar abiertos al escrutinio y una aparente disposición a la rendición de cuentas transversal, ambos requisitos mínimos de la convivencia democrática.

Los espacios de incidencia donde las organizaciones de la sociedad civil han participado, sean estas instancias de alto nivel como el CNSP o mesas de diálogo para debate y consulta de iniciativas de ley, son resultado del trabajo de décadas. Estos deben consolidarse de cara a las nuevas posturas y el entorno político.

Las contribuciones previstas de la sociedad civil ya sea a través de organizaciones, líderes sociales, académicos u otros actores no se han limitado a estudios o diagnósticos según los discursos del ex presidente. En fenómenos tan complejos como la seguridad y la justicia penal, la crítica constructiva contribuye a alertar sobre posibles efectos secundarios y amenazas de las propuestas de política. En ese sentido, la sociedad civil constituye un activo, y no solo un contrapeso, para el gobierno.

## Apéndice metodológico

### 1. unidad de análisis: ¿por qué analizar los discursos del presidente?

El presente estudio realiza un recuento detallado y sistemático de las menciones realizadas, decisiones tomadas y anunciadas, diagnósticos de diversos problemas, compromisos adquiridos, evocación de retos pendientes o reconocimientos a diversas instituciones hechos por el ex Presidente Enrique Peña Nieto en torno a la problemática de seguridad y justicia penal que aquejan al país.

Este estudio no pretende medir aciertos o errores de la política y estrategia implementada, sino específicamente, analizar el discurso del ex Presidente Peña. Esta distinción del objeto de estudio es crucial para su interpretación adecuada. En la medida que la política de seguridad se ejecuta, también es válido examinar cómo esta se comunica a diversos actores y se articula a través de los discursos. Esto nos muestra una faceta o sello en el tratamiento de las problemáticas de seguridad y violencia. Asimismo, no se muestra información inédita o desconocida, sino que se analiza sistemáticamente la línea discursiva que, sobre la crisis de seguridad, tuvo la pasada administración.

La fuente de información de la cual se nutre el presente estudio, son los *Discursos del presidente*, los cuales constituyen una fuente privilegiada para el análisis, ya que todas las palabras pronunciadas por el presidente han quedado registradas y tenemos acceso a dichos registros en los cuales podemos encontrar una simbolización oficial de la realidad, no solo del presidente, sino de su administración, y que pretende extenderse a amplios sectores de la sociedad. Este argumento pone de relieve la existencia de un sistema de reglas formales e informales, del cual se vale la institución que representó el ex Presidente Peña, y el cual se difunde con el objetivo de que los interlocutores las hagan propias. Dichas reglas constituyen un principio protocolar semejante en todos los discursos, lo que nos permite asumir que, de existir un sesgo en la intencionalidad del mensaje o la circunstancia en que se emitió, es el mismo para todos los discursos<sup>13</sup>.

Sin embargo, dicha simbolización no es unívoca y omniabarcante, y siempre representa solo una versión parcial de la simbolización establecida entre individuos que interactúan entre sí y de estos con las instituciones. El análisis de los *Discursos del presidente* nos permite adentrarnos en el contenido simbólico institucional, a través del estudio de aquello que da cuerpo y que configura el discurso.

Este análisis permitirá, por un lado, rescatar detalles que, perdidos en el ciclo de noticias o el cúmulo de información, se escapan al momento de estudiar lo que fue esta administración; y por otro lado, dará cuenta de la evolución del mensaje presidencial en torno al principal problema que enfrentamos hoy en día y del cual parte

---

<sup>13</sup> CFR., SUÁREZ-DEGARAY, MARÍA. (2016). LOS POLICÍAS: UNA AVERIGUACIÓN ANTROPOLÓGICA. DE INSTITUTO TECNOLÓGICO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE. SITIO WEB: [HTTPS://REI.ITESO.MX/HANDLE/11117/3842](https://rei.iteso.mx/handle/11117/3842)

el nuevo gobierno. En este sentido, debemos recordar que la presidencia, en tanto es una institución social formal, constituye una fuente privilegiada para elaborar y construir la realidad social en México a través del discurso. En el caso específico de las políticas de seguridad, el presidente propone a los ciudadanos un universo simbólico que es asumido por medio de la socialización y que se manifiesta en acciones concretas que construyen la experiencia individual y social (Suárez de Garay, 2016).

Además, este enfoque de investigación permitirá identificar características del discurso en la interacción con diferentes públicos, sean estos las mismas instituciones de seguridad que el Ejecutivo Federal representa, las organizaciones de la sociedad civil, miembros del cuerpo diplomático, empresarios. Además, permite conocer cambios cualitativos del discurso sobre el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, el fortalecimiento institucional, el uso de estadísticas, la delimitación geográfica del problema, entre otros aspectos que alientan a una lectura más juiciosa y menos apresurada de la gestión de Enrique Peña Nieto.

Más allá de los eventos que han quedado grabados en la memoria colectiva y reaparecen en cualquier recuento (escándalos o reformas mayores), es necesario no perder de vista otros acontecimientos que ayudan a explicar la situación que hoy se hereda y que va más allá de las coyunturas que escandalizaron a la opinión pública (y publicada).

## 2. Procedimiento de recolección del corpus

La definición del corpus de discursos sobre seguridad siguió un proceso en dos etapas. En la primera, se identificaron todos los discursos pronunciados por ex Presidente Enrique Peña Nieto del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018 de cualquier tema. En total, se identificaron 1180 *Discursos del presidente* pronunciados durante todo el sexenio.

Posteriormente, el equipo de investigación identificó todos aquellos discursos en los que se mencionaron temas de seguridad y justicia. Se realizaron dos acciones: 1) registrar el discurso en una base de datos y almacenar la versión estenográfica bajo formatos estandarizados en una carpeta.

El procedimiento de recopilación del corpus se detalla a continuación:

1. Acceder al sitio<sup>14</sup>: <https://www.gob.mx/presidencia/archivo/prensa>
2. En filtro de año, seleccionar el año que le ha sido asignado como parte del equipo.
3. En filtro de categoría, elegir “Discursos del Presidente”.
4. Selección general: Se seleccionaron los discursos cuyo título evocaba la problemática de seguridad y violencia y/o las acciones públicas (de política

<sup>14</sup> AL TIEMPO DE LA RECOLECCIÓN, ESTA LIGA TODAVÍA SE ENCONTRABA VIGENTE. AHORA SE DEBE CONSULTAR LA SIGUIENTE:  
[HTTPS://WWW.COB.MX/EPN](https://www.cob.mx/EPN)

pública) emprendidas para atender dicho tema. Por ejemplo: “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la conmemoración del Día del Policía Federal, 2018. 90 Aniversario”, Julio 16, 2018.

5. Selección a profundidad: Se seleccionaron los discursos que si bien, su título parecía no referir a la temática de seguridad y violencia, en su corpus, sí se hacía mención de la misma. Para realizar dicha selección, los investigadores buscaban en el texto, palabras clave que evocaran dicha temática, tales como: Seguridad, violencia, corrupción, derechos humanos, Fuerzas Armadas, Policía Federal, Narcotráfico, Crimen Organizado, Ejército. Por ejemplo, en el discurso: “Palabras Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante Conferencia Magistral: Instrumentación de las Reformas Estructurales de México”, diciembre, 11, 2017. Si bien el título del discurso no refiere a la temática de seguridad y violencia, en el desarrollo del mismo, hace referencia a la reforma anticorrupción, derechos humanos y seguridad.
6. Detectado un discurso relevante, se copiaba y se pegaba en un archivo *Word*, conservando el título del discurso y la fecha que le correspondía. El proceso de copiado y pegado se realiza con un formato muy precario, de modo que fue necesario mejorar y uniformar la calidad del formato. Así, fue indispensable:
  - a. Que el idioma del archivo fuese “español”, de ese modo, no marcaría las palabras como no reconocidas.
  - b. Modificar el tipo y tamaño de letra: Arial 12 puntos.
  - c. Modificar el interlineado: 1.5 pts y justificar el texto.
  - d. Agregar número de páginas.
7. Una vez generada la versión *Word* del discurso, se registraba en la base de datos en la Hoja de *Excel*, en la que se llevó el registro progresivo de los discursos que fueron objeto de análisis.
8. En la base de datos se fue recabando información<sup>15</sup> como:
  - Folio
  - Título del discurso
  - Fecha
  - Ante quién presentó el discurso o en qué foro o contexto
    - Institución pública
    - Consejo o Congreso
    - Foro
    - Evento público (ciudadanía)
    - Evento privado (inauguración, gala)
    - Mensaje público

---

<sup>15</sup> ESTA INFORMACIÓN SOLO TUVO FINES DE REGISTRO Y NO ANALÍTICOS PUES ESTOS SE REALIZARON CON OTRA METODOLOGÍA QUE SE DESCRIBE EN OTRA SECCIÓN.

- Cámara de comercio y/o empresarios
  - Organismos Internacionales
  - Otro
  - Tema principal 1
  - Tema principal 2
  - Responsable de la captura
9. Con el registro de *Excel* completo, se guardó el archivo en la carpeta del *Drive* creada para ello con el formato: **DP\_Año-X\_Nombre**. Esta nomenclatura significa “DP” Discurso del Presidente; Año-X, el número de Folio que le corresponde al discurso en la hoja de Excel. Nombre, las iniciales del nombre del investigador que realizó la captura del discurso, por ejemplo, si el investigador se llama José Ortiz Romo, las iniciales capturadas serían: JOR. De este modo, el primer discurso registrado tendrá el folio DP\_2012-1\_JOR en la base de datos.
10. La recolección de discursos y su clasificación en la base de datos fue llevada a cabo por un grupo de 8 investigadores del Observatorio Nacional Ciudadano. Todos los investigadores involucrados en la recolección y en el llenado de la base de datos, fueron previamente capacitados para estandarizar los criterios de selección de los discursos.

De este proceso se seleccionaron 240 discursos correspondientes a un total de 2,112 páginas de texto susceptibles de ser analizadas.

### 3. Validación del corpus de discursos

Después de recopilar el primer conjunto de discursos en materia de seguridad y justicia, se llevó a cabo un proceso de validación del corpus con tres objetivos:

1. Verificar que el contenido fuera el adecuado según los registros objeto de estudio.
2. Identificar aquellos discursos que no satisficieron los criterios establecidos para la investigación.
3. Cotejar el registro con los discursos almacenados en las carpetas.

Dicho proceso se llevó a cabo en tres etapas:

- *Cotejo inicial*: se identificaron aquellos discursos que se encontraban en el registro agregado, pero no estaban en las carpetas por año y viceversa. También se identificaron duplicidades de discursos y errores de foliado.
- *Validación del formato*: se homologó el tamaño y tipo de la fuente, paginado, alineación e interlineado de los textos.
- *Validación del contenido*: se realizó una lectura exploratoria de cada discurso para identificar el registro de cada uno y asegurar que el contenido se ciñera a los criterios dispuestos para esta investigación. Cuando se detectaron

discursos cuyo contenido no satisfacía los criterios, se señalaron en la base de datos y se consultó al recopilador para identificar la razón por la cual lo seleccionaron. Tras este proceso, se determinó si los discursos marcados permanecerían en el corpus.

Tanto la validación del formato como la del contenido, se registraron en la hoja de *Excel* con el compilado de todos los discursos. Este proceso fue realizado por un investigador.

Este proceso de validación tuvo los siguientes resultados:

| Año   | Discursos totales | Páginas totales | Discursos válidos | Páginas válidas | Discursos inválidos | Páginas inválidas |
|-------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|---------------------|-------------------|
| 2013* | 26                | 209             | 24                | 199             | 2                   | 10                |
| 2014  | 52                | 384             | 51                | 375             | 1                   | 9                 |
| 2015  | 48                | 533             | 46                | 526             | 2                   | 7                 |
| 2016  | 49                | 502             | 47                | 484             | 2                   | 18                |
| 2017  | 29                | 239             | 29                | 239             | 0                   | 0                 |
| 2018  | 36                | 245             | 35                | 240             | 1                   | 5                 |
| Total | 240               | 2112            | 232               | 2063            | 8                   | 49                |

\*INCLUYE LOS DISCURSOS DE DICIEMBRE DE 2012, MES EN EL CUAL TOMÓ POSESIÓN DEL CARGO.

Se agregó el discurso con folio DP\_2014-52 ya que no se encontraba en la recopilación inicial. Se identificó tras revisar los discursos correspondientes a cada uno de los seis informes de gobierno.

Como se ha dicho antes, el corpus inicial constó de 240 discursos con 2,112 páginas, y tras los procesos de validación de contenido, se anularon 8 discursos correspondientes a 49 páginas. Es decir, el corpus final está integrado por 232 discursos correspondientes a 2,063 páginas de texto susceptible de ser analizado.

La distribución porcentual de los discursos válidos por año es la siguiente: 10% (2013), 22% (2014), 20% (2015), 20% (2016), 13% (2017) y 15% (2018). En cambio, la distribución de las páginas válidas por año es la siguiente: 10% (2013), 18% (2014), 25% (2015), 23% (2016), 12% (2017) y 12% (2018).

Una vez integrado el corpus final se asignaron nuevos folios a los discursos válidos para iniciar el análisis.

#### 4. Análisis de los discursos válidos

Para llevar a cabo el análisis cualitativo de los discursos se optó por la teoría fundamentada (*grounded theory*), un procedimiento inductivo que parte del corpus a analizar y desde estos se detectan atributos específicos que se convierten en códigos. Así, un rasgo recurrente, contrastante o relevante de los discursos se etiqueta bajo un nombre elocuente (código), de modo que cada vez que dicho atributo se detecta en cualquier documento del corpus se le asigna el mismo código. Así, al fi-

nal del análisis, al invocar el código se podrán tener reunidos todos los extractos de discurso incluidos en la etiqueta, sin importar de qué documento proviene.

El análisis se realizó a través del *software Atlas Ti* y se hizo en las siguientes etapas:

1. Del corpus de discursos validados se eligieron siete bajo el criterio de máxima variación, tomando en cuenta año y audiencia.
2. A través de *Atlas Ti*, los siete discursos muestra, fueron analizados integralmente por una sola persona, para generar la primera lista de 113 códigos. Este primer análisis constituye la Unidad Hermenéutica matriz.
3. Paralelamente, de entre los miembros del equipo de investigación, se integró un equipo de 7 analistas que habían sido previamente capacitados en métodos de análisis cualitativo y manejo de *Atlas Ti*.
4. Una vez generado el catálogo de códigos, el resto de los discursos válidos fueron divididos en siete grupos, uno para cada analista. La asignación de discursos fue aleatoria, controlando solo por el criterio de equidad en el número de páginas a analizar. Cada analista estaría a cargo de codificar alrededor de 300 páginas de discurso.
5. Los siete analistas, además, fueron capacitados para estandarizar el proceso de codificación una vez que los códigos base fueron definidos.
6. Una vez asignados los discursos, cada analista abrió una Unidad Hermenéutica (UH) importando los códigos de la UH matriz y comenzó el análisis.
7. Además de la codificación, los analistas podían incorporar comentarios a la cita o al documento, estableciendo algunas intuiciones, hipótesis, posibles ejes de análisis o elementos de contraste que serían útiles al momento de escribir el reporte.
8. Durante el proceso de análisis, se crearon cinco códigos adicionales, los cuales fueron incorporados por los analistas a su respectiva UH.
9. Una vez que la totalidad de discursos fueron codificados y comentados, las siete UH fueron unidas en una sola UH que se distribuyó entre los analistas, quienes estaban listos para comenzar a redactar el reporte final.

## 5. Integración del reporte final

Terminado el análisis, la siguiente fase fue la integración del reporte final. Para ello, los siete analistas, tras sus observaciones al codificar alrededor de 300 páginas. Discutieron algunas hipótesis y abordajes temáticos que consideraban pertinentes. Eso permitió generar un índice preliminar que respondía tanto a los códigos como a las hipótesis de trabajo discutidas por los analistas y se acordó el hilo conductor del documento.

Los puntos a desarrollar en el índice fueron asignados a los siete analistas quienes, disponiendo de la Unidad Hermenéutica que consolidaba el total de los dis-

cursos codificados y comentados, estaban en condiciones de profundizar el análisis, someter a prueba las hipótesis, escribir y discutir los principales hallazgos.

Cada sección redactada, se revisó minuciosamente para uniformar algunos elementos de estilo y garantizar la persistencia del hilo conductor y la coherencia interna del argumento principal.

## Corpus de discursos analizados

- “Ceremonia de Reconocimiento al Licenciado Enrique Peña Nieto”, 28 de noviembre de 2018.
- “Día de la Armada de México”, 23 de noviembre de 2018.
- “Ceremonia de Imposición de Condecoraciones y Ascensos, en el marco del 108° Aniversario de la Revolución Mexicana”, 20 de noviembre de 2018.
- “Palabras Presidente, Enrique Peña Nieto, Otorgamiento de las Condecoraciones ‘Servicios Distinguidos’ y ‘Distinción Naval de Primera Clase’”, 6 de noviembre de 2018.
- “Palabras EPN, Entrega Condecoraciones, Menciones H. y Reconocimientos al Personal y Unidades destacadas en las operaciones contra violencia”, 6 de noviembre de 2018.
- “Palabras Presidente, EPN, Inauguración 10/a. Brigada de Policía Militar y Unidad Habitacional, y Campus Cancún Universidad de Quintana Roo”, 9 de octubre de 2018.
- “Participación del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la 73° Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas”, 25 de septiembre de 2018.
- “Palabras Presidente, EPN, al término del Primer Informe de Gobierno del licenciado Alfredo del Mazo Maza, Gobernador del Estado de México”, 21 de septiembre de 2018.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, en la Entrega del Centro de Entrenamiento Avanzado de la Armada de México”, 18 de septiembre de 2018.
- “Palabras Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Clausura y Apertura de Cursos de los Planteles del Sistema Educativo Militar”, 13 de septiembre de 2018.
- “Palabras del Presidente, Enrique Peña Nieto, Entrega del Libramiento Reynosa y de la Modernización de la Carretera Tampico-CD. Victoria”, 6 de septiembre de 2018.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, con motivo de su Sexto Informe de Gobierno”, 3 de septiembre de 2018.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la conmemoración del Día del Policía Federal 2018. 90 Aniversario”, 16 de julio de 2018.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Entrega de la Ampliación y Modernización de la Carretera”, 9 de julio de 2018.
- “Palabras del Presidente, Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración de la 12/a. Brigada de Policía Militar y su Unidad Habitacional”, 9 de julio de 2018.
- “Palabras del Presidente, Enrique Peña Nieto, en la Ceremonia de Inauguración de las Nuevas Instalaciones de la Escuela Militar de Ingenieros”, 2 de julio de 2018.

- “Palabras Presidente, Enrique Peña Nieto, en la Inauguración de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de La Paz y de la Presa La Palma”, 12 de junio de 2018.
- “Palabras del Presidente, Enrique Peña Nieto, en Encuentro con los Industriales de México y Toma de Protesta al nuevo Presidente de CONCAMIN”, 7 de junio de 2018.
- “Palabras Presidente, Enrique Peña Nieto, Promulgación Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Firma de Decretos de Reserva de Agua”, 5 de junio de 2018.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto”, 2 de junio de 2018.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto”, 1 de junio de 2018.
- “Palabras Presidente, Enrique Peña Nieto, Sesión del Consejo Nacional de Protección Civil, entrega Premio Nacional de Protección Civil 2017”, 25 de mayo de 2018.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la 54ª Reunión Plenaria Abierta de la CONAGO”, 22 de mayo de 2018.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto, durante la Promulgación de la Ley General de Mejora Regulatoria”, 18 de mayo de 2018.
- “Palabras del Presidente, Enrique Peña Nieto, durante la 26ª Reunión Plenaria de Consejeros 2018 Citibanamex, el Banco Nacional de México”, 27 de abril de 2018.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, Sesión Plenaria de la VIII Cumbre de las Américas”, 14 de abril de 2018.
- “Palabras Presidente, Enrique Peña Nieto, en Informe Anual de Actividades 2017 del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 28 de marzo de 2018.
- “Palabras del Presidente, Enrique Peña Nieto, Entrega de Menciones Honoríficas a las Unidades del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México”, 23 de marzo de 2018.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la celebración de la 35 Asamblea Anual Ordinaria del Consejo Coordinador Empresarial”, 20 de marzo de 2018.
- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración del Almacén Granelero de DICONSA”, 13 de marzo de 2018.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la conmemoración del Día Internacional de la Mujer”, 7 de marzo de 2018.

- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, en la celebración del Día del Estado Mayor Presidencial”, 22 de febrero de 2018.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia del Día del Ejército”, 19 de febrero de 2018.
- “Palabras del Presidente, Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración del 79/o. Batallón de Infantería y su Unidad Habitacional Militar”, 15 de enero de 2018.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, ante la Fuente Presidencial a su regreso de la gira por el estado de Jalisco”, 8 de enero de 2018.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la 43 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 21 de diciembre de 2017.
- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, en el evento Premio Nacional de Derechos Humanos 2017”, 8 de diciembre de 2017.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante el evento: 5 Años Transformando a México. Encuentro con Servidores Públicos”, 1 de diciembre de 2017.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, Inauguración de la 11/a. Brigada de Policía Militar y su Unidad Habitacional Militar”, 29 de noviembre de 2017.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia Conmemorativa del Día de la Armada de México 2017”, 23 de noviembre de 2017.
- “Palabras Presidente, EPN, durante Ceremonia de Vertimiento Controlado del Casco del Ex Buque Destructor ARM Comodoro Manuel Azueta D-111”, 6 de noviembre de 2017.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante el 30 Aniversario de la creación del Primer Cuerpo de Ejército”, 3 de octubre de 2017.
- “Palabras del Presidente, licenciado EPN, durante la Clausura y Apertura de Cursos de los Planteles del Sistema Educativo Militar”, 13 de septiembre de 2017.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante su Quinto Informe de Gobierno”, 2 de septiembre de 2017.
- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la 42ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 30 de agosto de 2017.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Graduación de la Generación 2017 de la Heroica Escuela Naval Militar”, 28 de julio de 2017.
- “Palabras del Presidente EPN, durante Ceremonia de Entrega de Menciones Honoríficas a Unidades y Personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea”, 26 de julio de 2017.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante el evento 70

Años del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada”, 14 de julio de 2017.

- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Celebración del Día del Policía Federal 2017. 89 Aniversario”, 13 de julio de 2017.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración de la Unidad Habitacional Militar Puebla V”, 27 de junio de 2017.
- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, Ceremonia Oficial y Comida Conmemorativa del Día de la Marina”, 1 de junio de 2017.
- “Palabras Presidente, Enrique Peña Nieto, en evento: Acciones para la libertad de expresión y para la protección de periodistas y defensores”, 17 de mayo de 2017.
- “Palabras Presidente EPN, Protesta de Bandera Soldados del Servicio Militar Nacional clase 1998, Anticipados, Remisos y Mujeres Voluntarias”, 5 de mayo de 2017.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la 52ª Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, 3 de mayo de 2017.
- “Palabras Presidente, EPN, Ceremonia Conmemorativa Gesta Heroica del Puerto de Veracruz y Jura de Bandera Cadetes de la Escuela Naval Militar”, 21 de abril de 2017.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, Inauguración Hospital Militar Regional de Especialidades de Monterrey”, 19 de abril de 2017.
- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante Informe Anual de Actividades 2016 del Presidente de la CNDH”, 31 de marzo de 2017.
- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante el Encuentro con Militares y Marineros con sus Familias”, 28 de marzo de 2017.
- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, en la Ceremonia de Inauguración de la Escuela Militar de Enfermeras”, 15 de marzo de 2017.
- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, Ceremonia Conmemorativa 100 Aniversario de Escuela Médico Militar”, 15 de marzo de 2017.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Conmemoración del Día del Estado Mayor Presidencial”, 22 de febrero de 2017.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la comida con motivo del Día del Ejército”, 19 de febrero de 2017.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, Comida Conmemorativa 102 Aniversario Fuerza Aérea Mexicana”, 10 de febrero de 2017.

- “Palabras Presidente Enrique Peña Nieto, Ceremonia de Entrega Menciones Honoríficas a Unidades del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México”, 17 de enero de 2017.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, en la 41ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 20 de diciembre de 2016.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2016”, 12 de diciembre de 2016.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante el Encuentro Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 2016”, 9 de diciembre de 2016.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante el evento: 4 Años Transformando a México. Encuentro con Servidores Públicos”, 1 de diciembre de 2016.
- “Palabras Presidente EPN, Conmemoración Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Centro de Justicia para Mujeres”, 25 de noviembre de 2016.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Comida Conmemorativa del Día de la Armada 2016”, 23 de noviembre de 2016.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la 51ª Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, 18 de noviembre de 2016.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 14ª Edición de México Cumbre de Negocios: Adentrarse a la nueva era tecnológica”, 15 de noviembre de 2016.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante el 99 Aniversario de la CONCANACO-SERVYTUR”, 11 de noviembre de 2016.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el 5º Foro Nacional Sumemos Causas, por la Seguridad: Ciudadanos + Policías”, 7 de noviembre de 2016.
- “Mensaje a medios del Presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de su Visita de Estado a Colombia”, 27 de octubre de 2016.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Entrega de la Autopista Cuitzeo-Pátzcuaro, Macrolibramiento Morelia”, 20 de octubre de 2016.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, 59ª Reunión Anual de la Unión Internacional de Magistrados”, 17 de octubre de 2016.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la 72ª Asamblea de la Sociedad Interamericana de Prensa”, 14 de octubre de 2016.

- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Entrega de la Ampliación de la Autopista México-Puebla”, 13 de octubre de 2016.
- “Mensaje a medios del Presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de su participación en la Ceremonia de los Acuerdos de Paz en Colombia”, 26 de septiembre de 2016.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración de la Ciudad de las Mujeres”, 2 de septiembre de 2016.
- “Versión estenográfica mensaje grabado del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, con motivo del Diálogo con Jóvenes”, 1 de septiembre de 2016.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la 40 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 30 de agosto de 2016.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Sesión del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, 8 de agosto de 2016.
- “Mensaje a medios de comunicación del Presidente Enrique Peña Nieto, durante su Visita Oficial a los Estados Unidos de América”, 22 de julio de 2016.
- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, en el evento: Día del Policía. 88 Aniversario de la Policía Federal”, 13 de julio de 2016.
- “Palabras Presidente EPN, en Inauguración de las Instalaciones del 12º Regimiento de Caballería Motorizado y su Unidad Habitacional Militar”, 12 de julio de 2016.
- “Mensaje a medios de comunicación del Presidente Enrique Peña Nieto, en la Visita de Estado del Presidente de la República Italiana”, 4 de julio de 2016.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento: La Reforma de Justicia Penal. Un Compromiso de Estado Hecho Realidad”, 18 de junio de 2016.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, en el Anuncio de Inversión del Consejo Mexicano de Negocios”, 9 de junio de 2016.
- “Palabras Presidente EPN, 8º Foro Nacional sobre Seguridad y Justicia. La Justicia que merecemos: de la implementación a la consolidación”, 7 de junio de 2016.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Entrega del Centro de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad (C5)”, 3 de junio de 2016.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento: Día de las Madres, Seguro de Vida Jefas de Familia para Mujeres Policías”, 10 de mayo de 2016.
- “Palabras EPN, Toma Protesta de Bandera de los Soldados y Marineros del Servicio Militar Nacional, Anticipados, Remisos y Mujeres Voluntarias”, 5 de mayo de 2016.

- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante las Conclusiones del Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana”, 21 de abril de 2016.
- “Participación Presidente Enrique Peña Nieto, Debate General de la Sesión Especial de la ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016”, 19 de abril de 2016.
- “Mensaje a medios del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, en el marco de su Visita de Estado”, 12 de abril de 2016.
- “Palabras Presidente Enrique Peña Nieto, durante Informe de Actividades 2015 del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 5 de abril de 2016.
- “Mensaje a medios: Presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de la Visita Oficial de la Presidenta de la República de Corea, Park Geun-hye”, 4 de abril de 2016.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 50 Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, 29 de febrero de 2016.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Conmemoración del 195 Aniversario del Día de la Bandera”, 24 de febrero de 2016.
- “Palabras Presidente, Enrique Peña Nieto, Comida con motivo del Día del Ejército Mexicano e Inauguración de la 4/a Brigada de Policía Militar”, 19 de febrero de 2016.
- “Palabras del Presidente EPN, Ceremonia 99 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917”, 5 de febrero de 2016.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento: Fondo Ciudad Juárez”, 4 de febrero de 2016.
- “Palabras Presidente EPN, entrega del Distribuidor Vial La Pigua, y de Escrituras y Títulos de Propiedad del Programa Seguridad Patrimonial”, 28 de enero de 2016.
- “Participación Presidente Enrique Peña Nieto, Sesión Plenaria: *A new agenda for Latin America, en marco del Foro Económico Mundial de Davos*”, 22 de enero de 2016.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Reunión con el Consejo Mexicano de Negocios”, 14 de enero de 2016.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento Plan Nuevo Guerrero y Firma del Acuerdo: Guerrero Próspero e Incluyente”, 12 de enero de 2016.
- “Mensaje de Año Nuevo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto”, 11 de enero de 2016.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante Clausura de la 27 Reunión de Embajadores y Cónsules”, 8 de enero de 2016.....
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Entrega del Hospital General Regional 270 del IMSS”, 5 de enero de 2016.

- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante el evento Policía Federal, Mérito y Reconocimiento 2015”, 22 de diciembre de 2015.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la 39 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 18 de diciembre de 2015.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2015”, 10 de diciembre de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante Instalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes”, 2 de diciembre de 2015.
- “Palabras Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, EPN, durante el Encuentro Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 2015”, 26 de noviembre de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Celebración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer”, 25 de noviembre de 2015.
- “Palabras Presidente Enrique Peña Nieto, Ceremonia de Conmemoración del Día de la Armada de México 2015 e Inauguración del Edificio Sede RN-1”, 23 de noviembre de 2015.
- “Palabras del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Ascensos del Personal del Estado Mayor Presidencial”, 20 de noviembre de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el 4º Foro Nacional Sumemos Causas. Por la Seguridad, Ciudadanos + Policías”, 9 de noviembre de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración de la Autopista San José del Cabo-Cabo San Lucas”, 4 de noviembre de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración de la Primera Etapa del Complejo Koral Center”, 3 de noviembre de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Clausura Conferencia Anual de Municipios de México y Centro de Justicia, Salas de Juicios Orales”, 30 de octubre de 2015.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Cumbre Global de Gobierno Abierto 2015”, 28 de octubre de 2015.
- “Palabras Presidente Enrique Peña Nieto, Encuentro Empresarial COPARMEX. Confianza en la Justicia, Condición para la Paz Social y el Progreso”, 22 de octubre de 2015.
- “Palabras Presidente Enrique Peña Nieto, Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y Caribe”, 6 de octubre de 2015.

- “Intervención del Presidente Enrique Peña Nieto, en el Debate General de la 70ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas”, 28 de septiembre de 2015.
- “Palabras Presidente Enrique Peña Nieto, Ceremonia de Abanderamiento del 108 Batallón de Infantería e Inauguración de sus Instalaciones”, 22 de septiembre de 2015.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, Comida con Fuerzas Armadas, en el Campo Militar No. 1”, 16 de septiembre de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Entrega de los Puentes Vehiculares y Patrullas de la Comisión Estatal de Seguridad”, 11 de septiembre de 2015.
- “Palabras Presidente EPN, Inauguración del Camino de Acceso a la Zona Industrial de San José Chiapa”, 7 de septiembre de 2015.
- “Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, 2 de septiembre de 2015.
- “Palabras, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración del Macromural: Pachuca se Pinta”, 31 de agosto de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 38ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 21 de agosto de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 33ª Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia”, 19 de agosto de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Entrega de Menciones Honoríficas a las Unidades de la Armada, Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos”, 30 de julio de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Ceremonia de Graduación de la Generación 2010-2015 de la Heroica Escuela Naval Militar”, 23 de julio de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Sesión del Consejo Mexicano de Negocios que tuvo lugar en esta ciudad”, 9 de julio de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la 49 reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, 8 de julio de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el 25 Aniversario de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 3 de junio de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia Conmemorativa al Día de la Marina 2015”, 31 de mayo de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento: Día de la Madre. Entrega de la Ciudad Salud para la Mujer Huixquilucan”, 10 de mayo de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Toma de Protesta de Bandera de los Soldados del Servicio Militar Nacional Clase 1996”, 4 de mayo de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, 3 de mayo de 2015.

- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Jura de Bandera de los Cadetes de 1er. Año Generación 2014-2019 Heroica Escuela Naval Militar”, 20 de abril de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, 71 Asamblea General Anual Ordinaria 2015 de la Cámara de la Industria de Transformación de NL”, 19 de abril de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Reunión con el Cuerpo Diplomático Acreditado en México”, 12 de febrero de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Conmemoración del Centenario de la Creación de la Fuerza Aérea Mexicana”, 9 de febrero de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento: Sin Hambre Colima Prospera”, 5 de febrero de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento: Diálogo sobre la Educación Superior en México”, 27 de enero de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el Foro Nacional: Equidad para las Víctimas en el Debido Proceso Penal”, 19 de enero de 2015.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Comida con la Sociedad Civil”, 14 de enero de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Entrega del Centro Deportivo y de Esparcimiento Familiar de Ciudad Juárez”, 13 de enero de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 26ª Reunión de Embajadores y Cónsules”, 8 de enero de 2015.
- “Mensaje a medios de comunicación del Presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de su Visita Oficial a Estados Unidos”, 5 de enero de 2015.
- “Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, con motivo del inicio del año 2015”, 3 de enero de 2015.
- “Palabras del Presidente EPN, Inicio Operaciones Transporte de Gas Natural de Jáltipan y Construcción Flota Menor de PEMEX”, 2 de enero de 2015.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la 37 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 19 de diciembre de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el Premio Nacional de Derechos Humanos 2014”, 12 de diciembre de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Promulgación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, 3 de diciembre de 2014.
- “Comunicado de prensa del Presidente Enrique Peña Nieto. Por un México en paz, con justicia y desarrollo”, 27 de noviembre de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, 25 de noviembre de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el Día de la Armada de México 2014”, 23 de noviembre de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el Encuentro Nacional de

- Procuración y Administración de Justicia”, 21 de noviembre de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Entrega de Ascensos y Condecoraciones a Elementos de las Fuerzas Armadas”, 20 de noviembre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Ascensos del Estado Mayor Presidencial”, 20 de noviembre de 2014.
  - “Mensaje a medios de comunicación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto”, 29 de octubre de 2014.
  - “Mensaje a medios de comunicación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto”, 27 de octubre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Entrega de Menciones Honoríficas al Personal del Ejército, Armada y Fuerza Aérea”, 24 de octubre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 5ª Asamblea Plenaria de la Conferencia Permanente de Congresos Locales (COPECOL)”, 24 de octubre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el 12 Encuentro Iberoamericano de la Sociedad Civil: Nuevos Roles y Expresiones”, 13 de octubre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia del Centenario de la Soberana Convención Militar Revolucionaria”, 10 de octubre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante Conferencia Nacional de Gobernadores, 47 Reunión Ordinaria”, 10 de octubre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante Congreso Internacional y Asamblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman”, 1 de octubre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento Tercer Foro Nacional Sumemos Causas. Por la Seguridad, Ciudadanos + Policías”, 25 de septiembre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Clausura y Apertura de Cursos de los Planteles del Sistema Educativo Militar”, 13 de septiembre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento: Modernización y Equipamiento del Puerto de Lázaro Cárdenas”, 10 de septiembre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la comida anual: Los 300 Líderes Más Influyentes de México 2014”, 8 de septiembre de 2014.
  - “Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, con motivo de su Segundo Informe de Gobierno”, 2 de septiembre de 2014.
  - “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Presentación y Abanderamiento de la Gendarmería de la Policía Federal”, 22 de agosto de 2014.

- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 36 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 22 de agosto de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento: 15 Años de Autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 19 de agosto de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante Ceremonia de Graduación de la Generación 2009-2014 de la Heroica Escuela Naval Militar”, 14 de agosto de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Conmemoración del Día Internacional de los Pueblos Indígenas”, 8 de agosto de 2014.
- “Mensaje a medios de comunicación del Presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de la Visita Oficial del Presidente de la República del Perú”, 17 de julio de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la puesta en marcha del Programa Frontera Sur”, 7 de julio de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018”, 25 de junio de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración de las instalaciones de la Base de Operaciones Nanchititla, Estado de México”, 18 de junio de 2014.
- “Mensaje a medios de comunicación, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto en el marco de su Visita Oficial”, 7 de junio de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Inauguración de la 31 Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia”, 29 de mayo de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Inauguración del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa”, 23 de mayo de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Ceremonia Conmemorativa del Centenario de la Gesta Heroica de Veracruz”, 21 de abril de 2014.
- “Mensaje que ofreció el Presidente Enrique Peña Nieto, Visita de Estado del Presidente de la República Francesa, señor François Hollande”, 10 de abril de 2014.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, durante la Puesta en Operación del *Contact Center* de Dish”, 8 de abril de 2014.
- “Mensaje a medios de comunicación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, en el marco de su Visita Oficial”, 2 de abril de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Entrega Menciones Honoríficas a las Unidades de la Armada, Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos”, 27 de marzo de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Informe de Actividades 2013 del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, 12 de marzo de 2014.

- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 46 Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, 26 de febrero de 2014.
- “Palabras, Presidente Enrique Peña Nieto, 193 Aniversario Día de la Bandera e Inauguración Instalaciones 105º Batallón de Infantería”, 24 de febrero de 2014.
- “Mensaje a medios de comunicación que ofreció el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto”, 23 de febrero de 2014.
- “Mensaje a medios de comunicación del Presidente Enrique Peña Nieto, en el marco de la Cumbre de Líderes de América del Norte, miércoles”, 19 de febrero de 2014.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Cena de Gala. Día del Ejército, miércoles”, 19 de febrero de 2014.
- “Palabras, Presidente EPN, Ceremonia 97 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917”, 5 de febrero de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante el evento Por Michoacán juntos lo Vamos a Lograr (Presentación del Plan Michoacán)”, 4 de febrero de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Promulgación de las Reformas en materia Político-Electoral”, 31 de enero de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Conferencia Magistral: Transformando México: Sociedad, Política, Economía”, 23 de enero de 2014.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, Instalación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas”, 15 de enero de 2014.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la 25 Reunión con Embajadores y Cónsules”, 10 de enero de 2014.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Durante el evento Mérito y reconocimiento 2013. Servicio de Carrera de la Policía Federal”, 23 de diciembre de 2013.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la 35 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 20 de diciembre de 2013.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2013”, 12 de diciembre de 2013.
- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Presentación de la Estrategia Digital Nacional”, 25 de noviembre de 2013.
- “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, con motivo de su Primer Informe de Gobierno”, 2 de septiembre de 2013.
- “Asamblea General Ordinaria del Consejo Coordinador Empresarial”, 25 de junio de 2013.
- “Mensaje a medios de comunicación sobre reunión del G-8”, 18 de junio de 2013.

- “Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, Almuerzo que en su Honor ofrece el Keidanren en el Marco del Foro Empresarial México-Japón”, 9 de abril de 2013.
- “Mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Enrique Peña Nieto”, 27 de febrero de 2013.
- “Conferencia Nacional de Gobernadores, XLIV Reunión Ordinaria”, 18 de febrero de 2013.
- “Reunión con Diputados Federales del PRI y PVEM”, 30 de enero de 2013.
- “Publicación de la Ley General de Víctimas”, 9 de enero de 2013.
- “XXIV Reunión de Embajadores y Cónsules de México”, 8 de enero de 2013.
- “Transformemos Nuestro Entorno para la Recomposición del Tejido Social”, 19 de diciembre de 2012.
- “Reunión con Sectores Productivos de Chihuahua”, 18 de diciembre de 2012.
- “Reunión de Evaluación en Materia de Seguridad en Chihuahua martes”, 18 de diciembre de 2012.
- “II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, 12 de diciembre de 2012.
- “Ceremonia de Entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2012”, 10 de diciembre de 2012.
- “Inauguración de Centro de Investigación en el Parque de Innovación Tecnológica (PIIT)”, 6 de diciembre de 2012.
- “Graduación de la Cuarta Generación de la Fuerza Civil”, 6 de diciembre de 2012.
- “Firma del Pacto por México”, 2 de diciembre de 2012.
- “Ceremonia Premio Nacional de Deportes y Premio Nacional Mérito Deportivo”, 2 de diciembre de 2012.
- “Palabras del Presidente durante la Ceremonia de Salutación de las Fuerzas Armadas”, 1 de diciembre de 2012.
- “Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, 1 de diciembre de 2012.

## Bibliografía de los capítulos

### Sección 1

- Teun A. Van Dijk. (2016). *Estudios Críticos del Discurso: Un enfoque sociocognitivo. Discurso & Sociedad*, 10.
- Jay S. Albanese. (2018). *What is Organised Crime? Describing it with a Single Diagram*. 19/03/2019, de RUSI. Sitio web: <https://shoc.rusi.org/informer/what-organised-crime-describing-it-single-diagram>

### Sección 2

- Arzt, Sigrid. (2003). *La Militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana*. Ciudad de México: (CIES) USMEX.
- Bayley, David., and Shearing, Clifford. (2001). *The New Structure of Policing: description, conceptualization and research agenda*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Flores-Macías, G. y Zarkin, J. (2018). *The militarization of law enforcement in Latin America*. Barcelona: Conferencia de la Latin American Studies Association.
- Lane, Frederic C. (1979). *Profits from power: readings in protection rent and violence-controlling enterprises*. New York: State University of New York Press.
- Medeiros Passos, Anais. (2018). *The Military Mystique: Democracies and the War on Crime in Brazil and Mexico*, PhD diss. Paris: Sciences Po.
- Passos, Anais. y Martínez, María Teresa. (2019). *Militarización y multilateralización del policing: una mirada a Brasil y México*, Paris: Sciences Po.

### Sección 3

- Lusthaus, C., Adrien, M., Anderson, G., Carden F. & Montalván G. (2002). *Capacidad en Evolución Organizacional*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

### Sección 4

- Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito. (2007). *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. 20/03/2019, de Naciones Unidas Sitio web: [https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium\\_2006\\_es\\_part\\_03\\_01.pdf](https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_03_01.pdf)
- UNODC. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. 20/03/2019, de Naciones Unidas Sitio web: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf)

### Sección 5

- Suárez-DeGaray, María. (2016). *Los policías: una averiguación antropológica*. De Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente. Sitio web: <https://rei.iteso.mx/handle/11117/3842>

### Sección 6

No hubo

