

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA¹

Manuel Bernardo Venzor Castañeda²

Sumario: I. Introducción y metodología.II. Marco Teórico.III El Sistema Nacional de Seguridad Pública.IV.Conclusiones y alternativas de solución.V. Bibliografía

Resumen

En el presente trabajo final de la materia de Adecuación del Estado y la Administración Pública en México, se plantea una descripción del modelo de gestión establecido con base en el marco jurídico y en las políticas públicas derivadas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.El análisis de este modelo arroja conclusiones que evidencian un diseño estructural y funcional complejo, de vanguardia, y con propósitos de avanzada desde la perspectiva de la administración y la gestión pública. Sin embargo, los resultados en la realidad no corresponden con la eficacia del diseño jurídico y administrativo del sistema. Lo anterior hace necesario un replanteamiento general de la estrategia nacional de seguridad, acorde con la realidad de un problema de seguridad pública que crece día con día en complejidad y magnitud, es decir requiere de una readecuación al Estado y a la administración pública, para cumplir con los principales fines del propio Estado: la seguridad y la justicia.El resultado del análisis y la propuesta se esbozan brevemente en el apartado de Conclusiones, y la descripción del desarrollo es abordada en la siguiente introducción.

Palabras clave:seguridad pública,eficacia del diseño jurídico-administrativo

Abstract

This document as a final work of the subject Adaptation of the State and Public Administration in Mexico,presents a description of the management model established in accordance with the legal framework and public policies derived from

¹ Trabajo Final de la Asignatura Adecuación del Estado y la Administración Pública en México, del Programa de Doctorado en Administración Pública del Instituto Sonorense de Administración Pública A.C.

² Doctorante del Programa de Doctorado en Administración Pública DAP 05 del Instituto Sonorense de Administración Pública A.C.

the National Public Security System. The analysis of this model yields conclusions that show a complex, cutting-edge structural and functional design, which advanced purposes from the perspective of administration and public management. However, the results in reality do not correspond with the efficiency of the legal and administrative design of the system. This makes necessary a general rethinking of the national security strategy.

Keywords: public safety, efficiency of legal-administrative design

i. Introducción y Metodología

El desarrollo del presente trabajo final de esta materia, comienza con una breve síntesis de categorías conceptuales relacionadas con la teoría del Estado, como punto de partida para encuadrar y delimitar el tema de estudio con el contenido de la materia.

Otro de los propósitos de este marco teórico es poner los cimientos conceptuales tanto del Estado como de la administración pública, para sustentar el análisis sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública, SNSP.

En la segunda sección de este trabajo, denominada: El Sistema Nacional de Seguridad Pública, el análisis se complementa con la explicación de las partes y el funcionamiento del SNSP, a partir del marco constitucional y legal, en virtud de que la propia Ley de este Sistema Nacional, es la base para su diseño administrativo, y operacional. En ella se describen la integración, objetivos, funciones, misión y visión entre otros elementos del SNSP.

El análisis de los tres componentes descritos es complementado con algunas series de datos sobre los resultados del SNSP, como base para el desarrollo del apartado de conclusiones, donde además de la crítica constructiva he integrado algunas propuestas.

Por último, se ordena la serie de referencias y fuentes consultadas en la sección denominada Bibliografía.

III. Marco Teórico

Con el propósito de sustentar el desarrollo del presente ensayo sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública, iniciaremos por establecer el marco teórico que para encuadrar y delimitar el tema en el ámbito de la materia de Adecuación del Estado y la Administración Pública.

En virtud de lo anterior, primeramente abordaremos algunos conceptos de la teoría del Estado, toda vez que la seguridad pública, como veremos, es uno de los fines principales del Estado.

También es importante definir a la Administración Pública, para determinar su relación interdependiente con el Estado, y de esta forma comprender mejor el funcionamiento y perspectiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A efecto de abreviar y condensar la información y análisis sobre estos conceptos, he elaborado un resumen del capítulo titulado: Estado Federal y Federalismo, de la obra: Génesis y evolución del federalismo en México de Roberto Sánchez Rives³.

El capítulo mencionado contiene una perspectiva integradora de contenidos derivados de la teoría del estado, la filosofía del derecho y teoría política, elementos con los cuales hace un recuento de las categorías básicas de la teoría del Estado y la administración pública.

En dicho capítulo se toma como referencia a diversos autores clásicos de varias disciplinas sociales como: Kelsen, Duverger, Dwight Waldo, y Norberto Bobbio, entre otros, explicando sus conceptos y retomando las partes esenciales de cada texto, logrando así una visión panorámica de introducción al estudio de la Teoría del Estado.

Inicialmente el autor retoma el siguiente planteamiento de **Hans Kelsen**:

³ Rives Sánchez Roberto, 2013. Estado Federal y Federalismo. Génesis y evolución del federalismo en México. Tomo VI, Colección 200 años de Administración Pública en México, Ed., INAP.

“**El Estado** es una ordenación de la conducta humana... consiste en que la conducta recíproca de los hombres está ordenada de determinado modo... ordenación entendida como sistema de normas. Las normas no expresan lo que acontece y tiene que acontecer forzosamente sin excepción, sino que determinan lo que debe acontecer, aunque de hecho no siempre acontezca... No se puede entender la esencia del Estado, sino pensando en que del mismo emanan deberes que obligan a los hombres”.

Este concepto es contrastado y complementado con otras afirmaciones de Kelsen, a continuación el resumen de un par de frases sobre este tema:

- El Estado tiene distintas facetas, pues aparece como voluntad supraindividual, orden de poder, autoridad, orden jurídico, y orden coactivo.
- Lugar común en este enfoque jurídico es el reconocimiento de los elementos constitutivos del Estado: **población, territorio, gobierno.**

Para dar continuidad al análisis sobre el concepto de Estado, el autor plantea un contraste entre la concepción jurídica de Kelsen con el enfoque de la **ciencia política**, al mencionar que para ésta:

“...el análisis debe partir de la ciencia del poder, no de la teoría del Estado, ya que es en el Estado en donde se da la unidad del poder. Este enfoque se centra en las distintas fases del poder, como base para el análisis del Estado”.

El Doctor Rives Introduce aquí los planteamientos de **Duverger**, de los cuales hago el siguiente resumen: No todo poder es político. Existe una diferencia entre poder político y poderío:

- **El poderío** es la ley del más fuerte, que puede constreñir materialmente al más débil a inclinarse.
- **El poderío** es omnipresente, ya que resulta de la desigualdad de las fuerzas. La fuerza física es el elemento esencial del poderío.
- La fuerza económica, el que puede privar a un hombre de su subsistencia.

Para comprender de mejor manera el entorno de circunstancias y factores que rodean al Sistema Nacional de Seguridad Pública, el concepto de poderío nos es útil, por ejemplo para concebir como pueden coexistir ámbitos donde el poderío supera al poder, por ejemplo con las redes internacionales de delincuencia organizada, en constante guerra con los poderes instituidos de varios países, gobiernos subnacionales y municipales.

Por consiguiente es importante considerar al menos algunas concepciones sobre **el poder, que** tiene las siguientes características, continuando con la obra citada:

- **El poder** aparece cuando los que obedecen creen que es normal la obediencia, que es bueno, justo, legítimo.
- La noción de **legitimidad** es uno de los elementos fundamentales del poder.
- En las sociedades modernas el Derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder, pero no toda la actividad del Estado se da en el marco del Derecho y un análisis puramente jurídico de las instituciones políticas daría una visión parcial y falsa.
- Una gran parte de la actividad del poder se realiza a través del Derecho. Las constituciones, las leyes, las sentencias de los tribunales son procedimientos de acción fundamentales del poder.
- El fenómeno del **poder** se presenta en todas las agrupaciones humanas, “no están aisladas unas de otras, se ligan entre sí con vínculos complejos”.

Ahora abordaremos en resumen algunas aproximaciones teóricas sobre el concepto de Estado, que podrían servir para comprender el SNSP, por ejemplo, **Dwight Waldo**, considera que:

“...**todo Estado es administrativo o no es Estado**, es decir, que no hay Estado sin administración pública, sin un conjunto de instituciones y organizaciones políticas y administrativas encargadas de materializar los fines estatales”.

Por su parte, **los economistas** han señalado que **no hay gobierno sin gasto público**, de manera que el Estado, gobierno y administración se analizan bajo la óptica de las finanzas públicas.

En cambio, para los **historicistas**, en la prehistoria solamente hay barbarie, la historia empieza con las organizaciones políticas que se va dando el hombre, y que a su vez fueron marcando la frontera entre barbarie y civilización. En otras palabras, antes de la aparición de la primera forma de Estado no hay historia.

Sobre los **atributos del Estado, en resumen son:**

- **La soberanía**, la potestad suprema, indivisible e inalienable, que hace que sobre el poder del Estado no puede haber otro poder.
- **Monopolio del uso legítimo de la fuerza**, es decir el apoyo del estado en la organización gubernamental y su capacidad de coacción, respaldada por las fuerzas armadas, militares y civiles.

De acuerdo con la teoría, los fines del Estado, son principalmente dos:

- Proporcionar **seguridad y justicia**, a cambio de ello la población debe entregar sus contribuciones, mismas que van a formar los recursos públicos y el presupuesto de egresos de un país.
- Uno de los dos **fines principales** de cualquier Estado es **dar seguridad a la población**, y ello se da en dos planos, frente a las amenazas externas, contra otros poderes estatales y soberanías, y en el plano interior frente a los factores reales de poder.

Por consiguiente, la seguridad pública y la justicia son los fines principales del estado, y por lo tanto la eficacia o ineficacia de un sistema nacional de seguridad pública, representa la eficacia de la administración pública y del Estado en su conjunto.

En relación con **las atribuciones del Estado**, los tratadistas coinciden en señalar que la actividad del Estado es, en términos generales:

“... el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza, en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga”.

Las **atribuciones** son los medios para alcanzar determinados fines y en términos generales son las siguientes:

- Mando, de policía o de coacción, incluyendo todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos. Estas eran las actividades típicas del siglo xix.
- Para regular las actividades económicas de los particulares. Para crear servicios públicos.
- Para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, social, cultural y asistencial del país.

Posteriormente el autor plantea que como consecuencia de las atribuciones se tienen **las funciones del Estado**, es decir el contenido de la actividad del Estado; qué es lo que el Estado puede o debe hacer.

Explica que la atribución abarca la actividad del Estado; la función, el medio de realizarla, es la forma de la actividad del Estado, la forma en que se ejercen las atribuciones, siendo éstas, hoy en día, **legislativa, ejecutiva y judicial**.

Habiendo establecido algunos conceptos asociados con la materia y el tema del ensayo, continuaremos con algunos conceptos útiles para establecer el vínculo entre **Estado y administración pública**, desde una perspectiva útil para analizar al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En relación con este tema el capítulo de referencia plantea que por un lado, la administración pública aparece inmersa en el aparato de poder del Estado, ya que es parte del orden de poder y de la estructura gubernamental, pero por otro lado, las mismas dependencias y organismos administrativos, al entrar en contacto directo e inmediato con la sociedad a fin de atender sus demandas y aspiraciones, la administración pública se convierte en la cara más externa del poder político. Idea que el autor sintetiza con la siguiente afirmación:

La administración pública “Es la esfera de instrumentación y ejercicio efectivo de la autoridad administrativa y poder político”.

Para complementar este planteamiento, en opinión de **Bonnin**, es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien, tanto a los seres organizados como a las cosas.

- Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla.
- Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general.
- Es a partir de los fines del Estado (seguridad y justicia), y de las contribuciones sociales (hacienda pública), es como se forma la administración pública.

Para sintetizar la concepción sobre administración pública en nuestro país, es importante referir al menos dos criterios:

El primero la define como la organización del poder ejecutivo, basándose en el **artículo 90 de la Constitución** Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que la administración pública será centralizada y paraestatal.

Y el segundo, con base en la administración de los recursos públicos, como lo señala el artículo **134, el cual abarca a todos los servidores públicos**, tanto de los tres poderes, federales, estatales y municipales, así como a los organismos autónomos.

Habiendo establecido las categorías conceptuales relacionadas con la materia de estudio y el tema asignado, procederemos a continuación a exponer una breve síntesis del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

III. El Sistema Nacional de Seguridad Pública SNSP

Descripción del Sistema Nacional de Seguridad Pública SNSP, a partir del marco jurídico.

Con base en el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Reformado mediante Decreto publicado el 29 de enero de 2016:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

Por consiguiente y con base en la información oficial publicada en la plataforma del Gobierno de la República, “el Sistema Nacional de Seguridad Pública sienta las bases de coordinación y distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados y municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública”.

Asimismo, el referido artículo 21 de la Constitución, en relación con 7º de la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, señalan las atribuciones correspondientes, entre las cuales destacan las siguientes:

- Formular y evaluar las políticas y estrategias en materia de seguridad pública.
- Proponer y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia.
- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.
- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública.

- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, entre otras.

Con base en lo anterior, las policías, los ministerios públicos, las autoridades penitenciarias y las dependencias de seguridad pública a nivel federal, local y municipal trabajan de manera conjunta, lo que permite que el Sistema Nacional de Seguridad Pública refuerce y consolide la Estrategia de Seguridad del Estado.

Misión y visión del sistema nacional de seguridad pública

“Misión: Conducir, impulsar y propiciar el cumplimiento de los fines y objetivos del Sistema, y su funcionamiento eficaz, en concordancia con el Consejo Nacional, mediante la generación de iniciativas, directrices, consensos, normas y medición de resultados, con profesionalismo, confiabilidad, honestidad y eficacia”.

“Visión: Ser impulsor y articulador de políticas públicas en materia de seguridad pública y justicia penal en los tres órdenes de gobierno, considerando las propuestas de la sociedad civil mediante mecanismos de participación ciudadana, a fin de contribuir al desarrollo y preservación de un entorno de seguridad ciudadana propicio para el desarrollo humano sostenible. Lo anterior por medio del fortalecimiento institucional y mejora continua del desempeño de las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el uso eficiente y transparente de los recursos federales de seguridad pública que se destinan a las entidades federativas y municipios”.

Facultades del Sistema Nacional de Seguridad Pública

- Formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y estrategias en materia de seguridad pública.
- Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia.

- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública.
- Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas de los servidores públicos de las instituciones de seguridad.
- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública.
- Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal.
- Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones de seguridad.
- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública.

Objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

- Contar con servicios de información efectivos en el combate a la delincuencia
- Reforzar y fomentar la interacción y coordinación interinstitucional.

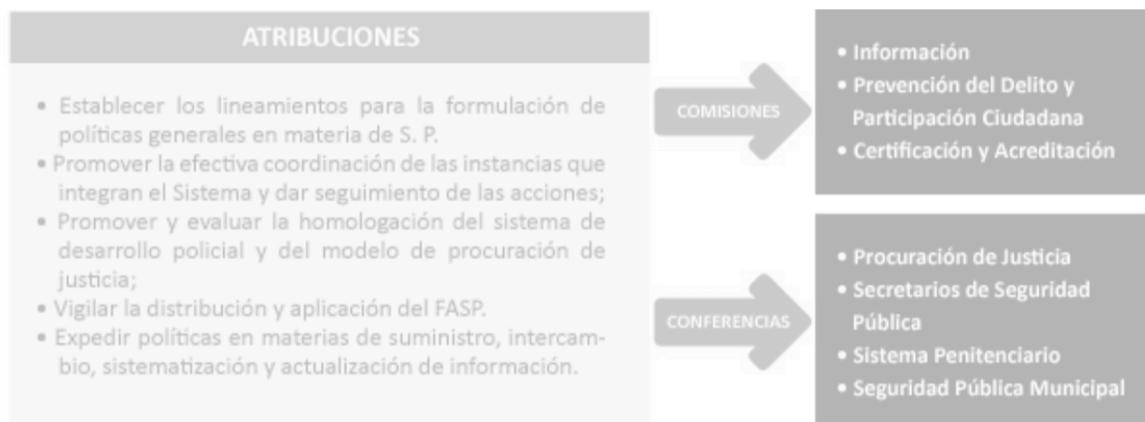
El Sistema Nacional de Seguridad Pública está integrado por diferentes instancias federales, estatales y municipales, de acuerdo con el siguiente diagrama:



Recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/quienes-integran-al-sistema-nacional-de-seguridad-publica?idiom=es>

El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es el órgano superior del SNSP, y es presidido por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, el Comisionado Nacional de Seguridad, y el Secretario Ejecutivo del SNSPP.

Sus principales atribuciones están sintetizadas en el siguiente gráfico:



Recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-consejo-nacional-de-seguridad-publica-cnsp?idiom=es>

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

“es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestal, cuyo propósito es ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional, instancia superior de coordinación en materia de seguridad pública; por lo tanto es el órgano operativo, el eje de coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales responsables de la función de salvaguardar la integridad de las personas, la seguridad ciudadana, así como de preservar el orden y la paz públicos”.

Otras instancias integrantes del SNSP son agrupadas en el siguiente diagrama:



Recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnspp/acciones-y-programas/que-es-el-consejo-nacional-de-seguridad-publica-cnsp?idiom=es>

El análisis de los apartados desarrollados hasta este punto, será complementado con la revisión de algunas series de datos sobre los resultados del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como de algunas otras fuentes consultadas, con el propósito de formular las conclusiones enlistadas en la sección correspondiente del presente trabajo final.

Análisis de Resultados del SNSP

Analizar los resultados del Sistema Nacional de Seguridad Pública en este trabajo final, tiene como propósito conocer los datos, las cifras y las tendencias del fenómeno delictivo en nuestro país, para dimensionar el impacto de las políticas públicas derivadas de la implementación del sistema nacional, y de esta manera estar en condiciones de proponer alternativas de solución para este problema público en particular, con encuadre en la temática de la materia de adecuación del Estado y la administración pública, de especial relevancia en este doctorado.

Con esta base, y dado que el objetivo de la materia conlleva al concepto de innovación en la administración pública, he tomado como referencia una conceptualización al respecto, formulada por Guillermo Cejudo⁴ (2016), quien plantea lo siguiente:

“La innovación en el sector público es de suma importancia para mejorar la capacidad de atención y respuesta a los ciudadanos... Como sabemos, la Administración Pública se encuentra inserta en un contexto social complejo y dinámico que le exige una capacidad de respuesta cada vez más efectiva. En este sentido, la innovación se ha establecido como una estrategia obligada a todas las organizaciones para, al menos, mantener el cumplimiento de sus propósitos y sobre todo aspirar a mejorar el desempeño”

Como antecedente para el análisis de la información relacionada con SNSP, hemos encontrado el siguiente análisis formulado por Novoa⁵ quien compila la siguiente información:

“En el periodo que va de 1990 a 2007, la inseguridad se debía principalmente a la criminalidad urbana y a ciertos delitos de alto impacto. En aquellos tiempos, la violencia asociada al tráfico de drogas era secundaria, al menos como factor de influencia en la percepción de inseguridad...”

“... estos aumentos en la incidencia criminal bastaron para que el Gobierno federal iniciara un largo –y hasta la fecha inacabado- proceso de reforma para subsanar las grandes deficiencias de los cuerpos policiacos del país. Sin embargo, los cambios iniciados en el Gobierno de Ernesto Zedillo (con la instauración del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SNSP] y de la Policía Federal Preventiva [PFP]) y de Vicente Fox (quien creó la Secretaría de Seguridad Pública [SSP] federal y la Agencia Federal de Investigaciones [AFI])

⁴ Cejudo Guillermo, *La innovación en el sector público, tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, INAP-CIDE 2016, CIDWE [en línea] Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/310426794_La_innovacion_en_el_sector_publico_tendencias_internacionales_y_experiencias_mexicanas (consultado el 24 de nov 2018)

⁵ Novoa María y Ramírez David, *Repensar una política criminal integral para México*. 2018 [en línea] Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/16/repensar-una-politica-criminal-integral-mexico/> (consultado el 24 de nov 2018)

no lograron generar las condiciones mínimas para alcanzar a contener la explosión de violencia que iniciaría con el Gobierno de Felipe Calderón”

Al revisar el texto citado de Novoa resulta tener una amplia coincidencia con la propuesta formulada por Brasdefer⁶ ya que ambas especialistas proponen una solución integral que aborde el fenómeno delictivo desde una visión que involucre a todas las instancias de seguridad y de procuración de justicia del país, sustentada entre otros argumentos en el siguiente:

“... las redes del crimen organizado son expresiones de la creciente y acelerada interdependencia a nivel mundial, y este fenómeno, en el que confluyen narcotráfico, lavado de dinero y contrabando de armas con tráfico de personas y pornografía; ... ponen de manifiesto la necesidad de encarar los retos actuales de una manera conjunta, coordinada, integral y de largo plazo”.

En relación con años recientes, concretamente al evaluar el sexenio que finaliza, (Novoa, 2018) hace un recuento sobre la incidencia delictiva y plantea que a pesar de la participación de las fuerzas armadas en el combate al crimen en el país, la delincuencia siguió aumentando, en relación con este tema particular señala lo siguiente:

“...los resultados de la militarización han sido preocupantes. Durante el sexenio se registraron índices históricos de incidencia criminal, pues la tasa de homicidio en 2017 superó la registrada en 2011. Entre 2012 y 2015, de acuerdo con datos del Inegi (2017a), se incrementó la victimización múltiple en todo el país. También se agudizaron las problemáticas de las desapariciones, de las fosas clandestinas, del feminicidio, de la trata de personas y éste fue el sexenio donde aparecieron las autodefensas en Michoacán y Guerrero principalmente”.

Estas afirmaciones cobran mayor consistencia al ser contrastadas con algunas otras fuentes de datos sobre estadística delictiva, a las cuales hare las siguientes referencias:

⁶ Brasdefer Hernández Gloria, *Análisis sobre la creación y desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública Sistema Nacional de Seguridad Pública: Avances y Perspectivas*. Revista de Administración pública INAP, 2002,pp106[en línea]Disponible en:
http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_106_2002.pdf
(consultado el 24 de nov 2018)

En primer lugar tenemos la: **Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública, (ENVIPE- INEGI 2018).**

De los resultados arrojados por este importante estudio demoscópico, tenemos como datos duros los siguientes:

- **Se estima en 25.4 millones el número de víctimas de 18 años y más en el país durante 2017.**
- **El 35.6% de los hogares del país contó con al menos un integrante como víctima del delito**
- **En 93.2% de los delitos no hubo denuncia, o bien, la autoridad no inició una averiguación previa o carpeta de investigación.**

Es importante aclarar que la (ENVIPE 2018):

“...Permite hacer estimaciones estadísticas sobre la victimización que afecta de manera directa a las personas y a los hogares en los delitos de robo total de vehículo, robo parcial de vehículo, robo en casa habitación, robo o asalto en calle o transporte público.

“Asimismo, robo en forma distinta a las anteriores (como carterismo, allanamientos con robo en patio o cochera, abigeato), fraude, extorsión, amenazas verbales, lesiones y otros delitos distintos a los anteriores (como secuestros y delitos sexuales).

“Delitos como narcotráfico, delincuencia organizada, robo de combustible y trata de personas, entre otros en este tipo de categorías, no son susceptibles de medirse en una encuesta de victimización”.

Como resumen de los resultados de la (ENVIPE 2018), tenemos lo siguiente:

- En 2017, el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares representó un monto de 299.6 mil millones de pesos, es decir, 1.65% del PIB. Lo cual equivale a un promedio de 7,147 pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito.
- La cifra negra, es decir el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa y carpeta de investigación fue de 93.2% a nivel nacional durante 2017, mientras que en 2016 fue de 93.6 por ciento.

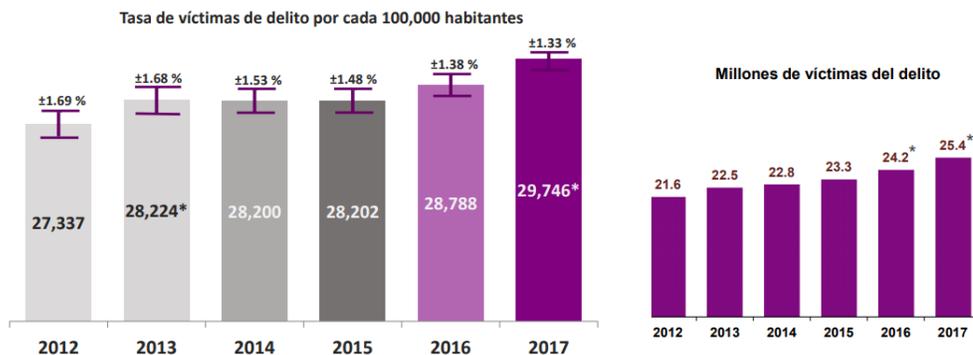
- La ENVIPE 2018 estima que los principales motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar son circunstancias atribuibles a la autoridad, tales como considerar la denuncia como pérdida de tiempo con 34.2% y la desconfianza en la autoridad con 16.5 por ciento.
- La percepción de inseguridad de la población de 18 años y más, en las entidades federativas al momento del levantamiento de la encuesta (marzo-abril 2018), se ubicó en 79.4%.
- La sensación de inseguridad en los ámbitos más próximos a las personas se ha incrementado en 2017, llegando a 70.0% y 50.1% de la población de 18 años y más que se siente insegura en su municipio o delegación y en su colonia o localidad, respectivamente.

Con el propósito de dimensionar las cifras de la incidencia delictiva, y analizar sus tendencias en forma comparativa con años recientes, durante la vigencia del SNSP, a continuación haré una breve síntesis de las series de datos publicados por el INEGI, con base en los gráficos de la (ENVIPE 2018):

Prevalencia delictiva en las personas

ENVIPE 2018

A nivel nacional, se estiman **25.4 millones** de víctimas¹ de 18 años y más, lo cual representa una tasa de **29 746 víctimas por cada cien mil habitantes** durante **2017**.



De acuerdo con estas series de datos de 2012 a 2017 la tasa de delito por cada cien mil habitantes presenta una tendencia creciente.

De igual forma el número total de víctimas de delito muestra una tendencia a la alza, partiendo de 21.6 millones en 2012 a 25.4 en 2017.

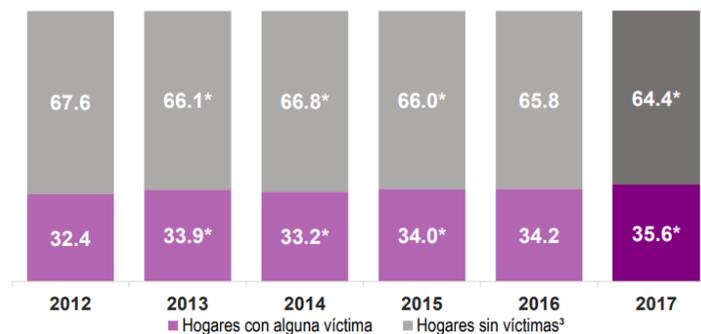
Definitivamente, sin las ventajas del SNSP, estas tendencias incrementales habrían dado como resultado índices todavía superiores, lo cual demuestra que si bien el SNSP tiene ventajas, sobre todo de integración de los tres órdenes de gobierno, en cuanto a instancias de seguridad y procuración de justicia, también incluyen la participación de las fuerzas armadas en el combate a la inseguridad y al crimen organizado.

Prevalencia delictiva en hogares

ENVIPE 2018

Durante 2017, 35.6% de los hogares¹ del país tuvo, al menos, una víctima de delito².

Hogares víctima del delito



¹ decir, 12 396 778 hogares víctimas de un total de 34 773 760 hogares estimados.

Si tomamos en consideración que con base en esta encuesta la medición del fenómeno delictivo afecta a uno de cada tres hogares en el país, tenemos que la cifra ha alcanzado dimensiones muy graves, que requieren la participación articulada de la población en general, principalmente en prevención y denuncia.

Costos del delito

ENVIPE 2018

En 2017, el *costo total* a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares representó un monto de **299.6 mil millones de pesos**, es decir, **1.65%** del *PIB*. Lo cual equivale a un promedio de **7 147 pesos por persona afectada**¹ por la inseguridad y el delito.

Año	Costo total del delito		Costos de medidas preventivas (Miles de millones de pesos)
	Como porcentaje del PIB	Miles de millones de pesos	
2012*	1.34	262.5	67.4
2013*	1.27	249.9	75.1
2014*	1.27	255.5	71.7
2015*	1.25	261.3	86.0
2016*	1.10	244.6	87.5
2017	1.65	299.6	89.1

* Precios de 2017.

El costo total del delito refleja la suma de lo que las víctimas han gastado en medidas preventivas, sumado a las pérdidas por victimización.

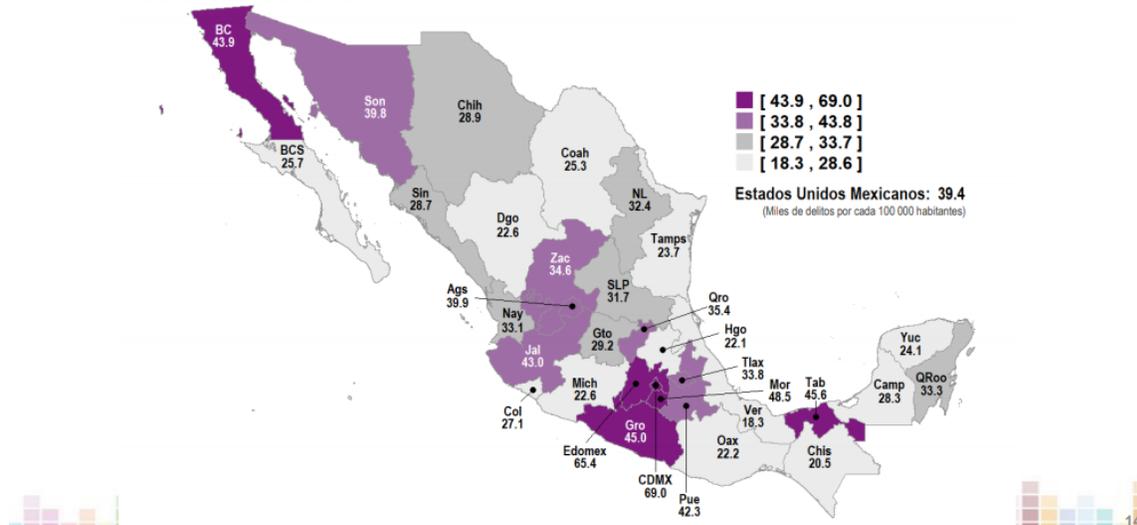
La serie de datos nos muestra nuevamente una tendencia incremental de 2012 a 2017, con un aumento relativo del 32.19%.

A continuación se presenta una gráfica que muestra la incidencia delictiva por entidad federativa, con propósitos de comparación.

Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa 2017

ENVIPE 2018

Tasa de Delitos por cada cien mil habitantes para la población de 18 años y más en 2017, por entidad federativa de ocurrencia del delito.



Conclusiones.

- De acuerdo con la teoría del Estado, la seguridad pública y la justicia son los fines principales del Estado, y por lo tanto el logro de metas del sistema nacional de seguridad pública, implica la eficacia de la administración pública y del Estado en su conjunto.
- A partir del análisis del artículo 21 de la Constitución, así como de algunos lineamientos establecidos en la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, el diseño de este sistema constituye un modelo ejemplar en materia de evolución y adecuación del estado y de la administración pública en materia de seguridad, sin embargo, los resultados hasta el momento no son los esperados por la ciudadanía, ni por las instancias encargadas de la ejecución de la estrategia nacional de seguridad.
- El poderío supera al poder, por ejemplo con las redes internacionales de delincuencia organizada, en constante guerra con los poderes instituidos de varios países, gobiernos subnacionales y municipales. Esta realidad es un indicador de gobernabilidad parcial o deficiente, con base en el concepto de Thomas Hobes, formulado en el clásico de ciencia política, El Leviathan, donde plantea al Estado como el monstruo gigantesco que ejerce el dominio e infunde temor, para lograr sus fines.
- Las situaciones actuales donde se presentan casos de ventaja real del poderío por encima del poder, son ejemplos claros de ingobernabilidad, a la luz de los conceptos de Max Weber, quien escribió sobre el concepto de **monopolio legítimo del uso de la fuerza**, como condición para la existencia de gobernabilidad, por lo tanto si el Estado no tiene el monopolio legítimo de la violencia, entonces enfrenta una crisis de gobernabilidad. En la realidad actual de nuestro país, la delincuencia organizada tiene espacios

geográficos, rurales y urbanos delimitados, donde su poderío es clara muestra de ingobernabilidad, y en ocasiones desafía incluso a las autoridades constituidas en varios municipios, con retenes (Sinaloa), o paralizando vialidades (Guadalajara), esto último como medida de presión a las autoridades.

- Independientemente de la fuente consultada, los datos de la incidencia delictiva resultan muy superiores a los datos de las denuncias realizadas, de acuerdo con la plataforma no gubernamental (México Evalúa 2016), el 80% de los delitos en nuestro país no se denuncia, además, los datos de las denuncias, resultan ser el principal insumo de la estadística oficial, por lo tanto la información que sirve de base para el diseño de las políticas anticrimen en México tienen un sesgo potencial de cuando menos un 80%.
- Tomando en cuenta la cifra oficial mostrada por la ENVIPE 2018 elaborada por el INEGI, TENEMOS QUE EL 93% de los delitos no se denuncia, lo cual refleja una realidad creciente, confirmada por fuentes diferentes, independientes y gubernamentales, por lo tanto puede considerarse consistente y fundada la conclusión de que la cifra negra, es decir, la conformada por la no denuncia es superior al 90% y creciente.
- Aún con la conclusión anterior, la brecha entre número de denuncias y número de procesados es amplia, y la situación se agrava si el número de denuncias se compara con el número de sentencias.
- Los siguientes datos fortalecen estas conclusiones: Existe Ineficacia de la investigación criminal en las instituciones de procuración de justicia, las procuradurías y fiscalías son las instituciones del sistema de justicia con niveles de eficiencia más bajos (CIDAC, 2017), pues sólo dan respuesta en promedio a cuatro de cada 10 casos que conocen.
- Más de la mitad de estos casos no ha tenido algún tipo de finalización, creando rezago en las instituciones de procuración de justicia. Esto significa que, sin considerar la cifra negra, más de la mitad de los casos se acumulan.
- Del total de los casos, una mínima parte son judicializados, cuatro de cada 100. Además, en la mayoría de estos, 99% en el ámbito federal, el imputado fue

detenido en flagrancia, lo que significa que los casos en los que no se da una detención inmediata difícilmente son llevados ante un juez (CIDAC, 2017).

Alternativas de Solución:

- Es necesario que los ciudadanos nos involucremos en la evaluación de las tareas de seguridad y justicia desde ámbitos de acción social, por ejemplo, en la prevención y en el combate de las causas sociales y culturales que favorecen el crecimiento progresivo de la inseguridad, rechazar la apología del delito en todas sus formas, incrementar la cultura de la denuncia, así como fortalecer la cultura de la integridad y la ética en sustitución de las diversas formas de corrupción e impunidad.
- La inseguridad pública es un fenómeno de magnitud y complejidad creciente que afecta a toda la población, por lo tanto es necesaria la participación coordinada de la sociedad en su conjunto, principalmente en el ámbito de la prevención y de la cultura contra el delito, la impunidad y la corrupción.
- Es necesario desarrollar una política integral de seguridad y justicia, coordinada por una instancia de dirección conjunta de los tres órdenes de gobierno involucrados en la prevención, reducción y contención de la criminalidad, que tome el liderazgo regional e internacional en materia de seguridad pública, inteligencia y colaboración inter institucional, con participación privada, social, de la academia y de la sociedad civil organizada.
- Para lograr esa política integral, se requiere un consenso nacional, tanto social como institucional para lograr la sinergia de los distintos poderes del Estado y los tres órdenes de gobierno, para que las autoridades de todos los niveles en el país realicen acciones coordinadas que incrementen su eficacia en el corto plazo, venciendo así la tendencia incremental del fenómeno y revertirlo a la baja hasta su mínima expresión posible.

V. Bibliografía

BRASDEFER HERNÁNDEZ, Gloria, *Análisis sobre la creación y desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública Sistema Nacional de Seguridad*

Pública: Avances y Perspectivas. Revista de Administración pública INAP, 2002,pp106 [en línea] Disponible en:

http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_106_2002.pdf

(consultado el 24 de nov 2018)

CEJUDO, Guillermo, *La innovación en el sector público, tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, INAP-CIDE 2016, CIDEWE

[en línea] Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/310426794_La_innovacion_en_el_sector_publico_tendencias_internacionales_y_experiencias_mexicanas

(consultado el 24 de nov 2018)

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO A.C. [CIDAC].

(2017a). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. Ciudad de México: CIDAC,2016 [en línea]

Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/04/16/repensar-una-politica-criminal-integral-mexico/>

ENVIPE-INEGI 2018 Encuesta Nacional sobre victimización. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

CENTRO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, *México evalúa*,2016

[en línea]disponible en:

www.mexicoevalua.org/wpcontent/uploads/2016/05/MEX_EVAINHOUS_CUADRNO_LOW.pdf

NOVOA María y RAMÍREZ David, *Repensar una política criminal integral para México*. 2018 [en línea]Disponible en:

<https://www.mexicoevalua.org/2018/04/16/repensar-una-politica-criminal-integral-mexico/> (consultado el 24 de nov 2018)

RIVES SÁNCHEZ Roberto, *Estado Federal y Federalismo. Génesis y evolución del federalismo en México*. Tomo VI, Colección 200 años de Administración Pública en México, Ed., INAP.2013

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917, Última reforma DOF 29 de enero de 2016
[en línea]Disponible en:

<https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10556>

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública [en línea]Disponible en:

<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/LGSNSP.pdf>

Recibido 18 noviembre 2018 Aceptado 10 diciembre 2018