



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO**

**FACULTAD DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

Tesis

**La gobernabilidad y la seguridad pública en  
Guerrero, 2017-2020. El rol de la confianza de la  
ciudadanía en las instituciones de seguridad pública**

Que para obtener el grado de

**Maestro en Gobierno y Gestión Pública**

Presenta

**Lic. Omar Chavarría Obezo**

Director

**Dr. Porfirio Leyva Muñoz**

Chilpancingo de Bravo, Guerrero, junio de 2022

## **AGRADECIMIENTOS**

“A el núcleo académico de la Maestría en Gobierno y Gestión Pública, en especial a mi Director de tesis, el Dr. Porfirio Leyva Muñoz, por su ayuda, paciencia y dedicación en la elaboración de mi proyecto de titulación.

Agradecerle también, a mi madre Martha Idalia Obezo Cazares, por darme ánimo durante este proceso, a mi padre Armando Chavarría Barrera, quien, aunque no se encuentra en este plano existencial, le doy gracias por todo lo que me dio en vida.

Por último, pero no menos importante, a mis amigos de toda la vida que me acompañan desde siempre.”

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1. EL ANÁLISIS DE LA GOBERNABILIDAD Y LA SEGURIDAD PÚBLICA .....</b>	<b>9</b>
1.1. EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS AGENDAS INTERNACIONALES.....	9
1.2. LOS MARCOS NORMATIVOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.....	14
1.3. EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO .....	16
1.3.1. LA POLÍTICA DE TOLERANCIA ANTE EL CRIMEN ORGANIZADO ANTES DE 1994 EN MÉXICO .....	17
1.3.2. TRANSICIÓN DE LA TOLERANCIA A UNA ESTRATEGIA DE ACCIÓN DIRECTA ENTRE 1994 Y 2006 .....	18
1.3.3. LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN DIRECTA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO ENTRE 2006 Y 2018 .....	19
1.3.4. LA ACTUAL ESTRATEGIA DE COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO .....	23
<b>CAPÍTULO 2. LA GOBERNABILIDAD Y LA SEGURIDAD PÚBLICA .....</b>	<b>25</b>
2.1. TEORÍA DEL ESTADO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA .....	25
2.2. LA GOBERNABILIDAD DE LA SEGURIDAD PÚBLICA .....	30
2.2.1. LA GOBERNABILIDAD COMO UN PROCESO DEMOCRÁTICO .....	31
2.2.2. LA GOBERNABILIDAD COMO CAPACIDAD DEL ESTADO .....	33
2.2.3. LA GOBERNABILIDAD Y EL MONOPOLIO DE LA VIOLENCIA .....	34
2.2.4. LA GOBERNABILIDAD COMO REQUISITO PARA EL DESARROLLO .....	35
2.3. LA PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD COMO PILAR DE LA GOBERNABILIDAD.....	37
2.3.1. TEORÍA DE LA VICTIMIZACIÓN .....	39
2.3.2. TEORÍAS DE INSEGURIDAD Y MIEDO AL DELITO.....	40
2.3.3. TEORÍA DE LA INCIVILIDAD O DEL DESORDEN SOCIAL .....	42
2.4. LA GOBERNABILIDAD Y LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES .....	42
<b>CAPÍTULO 3. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE GUERRERO .....</b>	<b>47</b>
3.1. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS EN GUERRERO .....	48
3.2. POLÍTICAS Y ACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN GUERRERO .....	52
3.3. RESULTADOS PARA GUERRERO DE LA ENCUESTA NACIONAL DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA .....	56
3.4. PERCEPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN GUERRERO .....	65
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS ESTADÍSTICOS DE LA GOBERNABILIDAD DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN GUERRERO ENTRE 2017 Y 2020.....</b>	<b>73</b>
4.1. DISEÑO METODOLÓGICO .....	74
4.2. MARCO METODOLÓGICO.....	76
4.2.1. VARIABLE I. DE PERCEPCIÓN .....	83

4.2.2. VARIABLE C. INSTITUCIONES .....	86
4.2.3. VARIABLE VICTIMIZACIÓN.....	88
4.2.4. VARIABLE I. DELITOS .....	89
4.2.5. FÓRMULA GENERAL DEL ÍNDICE DE GOBERNABILIDAD DE LA SEGURIDAD PÚBLICA ESTATAL EN MÉXICO .....	91
4.3. HIPÓTESIS .....	92
4.4. EVOLUCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DE LA SEGURIDAD PÚBLICA ENTRE 2017 Y 2020 .....	92
EN GUERRERO.....	92
4.5. DISCUSIÓN .....	93
4.5.1. RESULTADOS GENERALES.....	93
4.5.2. RESULTADOS DE VARIABLE “I. PERCEPCIÓN” .....	94
4.5.3. RESULTADOS DE VARIABLE “I. DELITOS” .....	94
4.5.4. RESULTADOS DE VARIABLE “CIFRA NEGRA” .....	95
4.5.5. RESULTADOS DE VARIABLE “I.GOB. BRUTO” .....	95
4.5.6. RESULTADOS DE VARIABLE “ULT. EVALUACIÓN” .....	96
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>97</b>
PRUEBA DE HIPÓTESIS.....	98
IMPLICACIONES O LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	98
SUGERENCIA DE TRABAJOS FUTUROS .....	100
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>102</b>

## INTRODUCCIÓN

La seguridad pública está íntimamente relacionada con la obligación de los estados de salvaguardar la integridad de las personas y sus derechos humanos frente a riesgos multicausales (Rojas Aravena & Soto, 2012: 445). De manera internacional existen varias métricas para comparar la situación de seguridad pública de los países, el Índice de Paz Global que publica el *Institute for Economics and Peace* analiza los niveles de paz y ausencia de violencia de más de 160 países en el mundo, siendo África, Medio Oriente y América Latina y el Caribe las regiones con los más grandes retos en materia de seguridad pública (Expansión, 2020).

De manera Regional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) explica que América Latina y el Caribe (ALC) como región ha sido impactada como ninguna otra por la violencia criminal (violencia crónica). Por muchos años ha ostentado las tasas más altas de delitos violentos a nivel global, como los homicidios y la violencia basada en género, generando un problema de gobernabilidad en toda la región (PNUD, 2020), siendo México uno de los países más afectados en la materia.

De acuerdo con el Índice de Paz Global, México es uno de los países más violentos del mundo ubicado en el puesto número 137 de los 160 países analizados. Las estrategias para disminuir los índices de violencia y criminalidad han variado a través de los años, así como los gobiernos y las instituciones, sin lograr resultados favorables para el país en las últimas dos décadas. Sin embargo, la violencia y criminalidad no se comporta de manera homogénea en el país.

De manera local, Guerrero ha sido históricamente uno de los estados más violentos del país. En 2017 el estado de Guerrero se situó en segundo lugar de los estados con mayores índices de delincuencia, para 2020 el estado se ubicó en el lugar 20, de acuerdo con los datos de la Presidencia de México (2020). Esta evolución en los indicadores de seguridad pública abre un importante camino a la investigación de gobernabilidad de la seguridad pública a nivel local.

La importancia del estudio de la seguridad pública en relación a la gobernabilidad se expresa de manera clara en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que México a firmado y se ha comprometido a cumplir para 2030. En el “Objetivo 16; Paz, justicia e instituciones sólidas” se establece cómo introducción lo siguiente:

*“Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible. Vivimos en un mundo cada vez más dividido. Algunas regiones gozan de niveles permanentes de paz, seguridad y prosperidad, mientras que otras caen en ciclos aparentemente eternos de conflicto y violencia. De ninguna manera se trata de algo inevitable y debe ser abordado”* (PNUD, 2019).

De manera nacional, en el Plan Nacional para el Desarrollo (2019) se establece en el apartado “No puede haber paz sin justicia” la relación entre seguridad pública y gobernabilidad es de importancia para el gobierno federal debido a que que:

*“La inseguridad, la delincuencia y la violencia tienen un costo inaceptable en vidas humanas y bienes materiales, cohesión social y gobernabilidad, inhiben el crecimiento económico y debilitan la confianza de la población en su país, su estado, su municipio y su barrio”* (Cámara de Diputados, 2019).

De manera local, existen varios trabajos académicos que exploran la hipótesis de que a mayor confianza en las instituciones de seguridad pública será efectiva la gobernanza del país, sin embargo, son limitados los estudios que revisan esta tesis a un nivel local. Este trabajo de investigación es de relevancia porque se enfoca en analizar la gobernabilidad de la seguridad pública desde una perspectiva local la cual no ha sido explorada para el estado de Guerrero.

En México la política de seguridad cambió radicalmente en 2006 cuando se decidió llevar a cabo, de manera federal, una estrategia de acción directa en contra de los grupos criminales, conociéndose coloquialmente como “guerra contra el narcotráfico”. Esta política cambió la dinámica de las fuerzas armadas en México, tanto la Marina Armada de México, así como el Ejército salieron a las calles para llevar a cabo funciones de seguridad pública que antes eran responsabilidad de los estados y municipios; esta nueva forma de atender el problema buscaba dismantlar al crimen organizado en confrontaciones directas, sin embargo, es sabido que esta estrategia desató una oleada de violencia de la cual el país aún no se recupera.

En Guerrero, pese a la presencia cotidiana de las compañías encargadas de la seguridad pública no disminuyeron los índices de criminalidad, los cuales aumentaron entre 2010 y 2018 manteniéndose por arriba de la media nacional (INEGI, 2019) a pesar de las múltiples alternancias políticas a niveles locales y federales. Sin embargo, esto no significa necesariamente que la política de seguridad pública ha fracasado, ya que mientras más

confianza existe en las instituciones de seguridad pública, es mayor la gobernabilidad y probablemente esto modifique la percepción de la seguridad entre los ciudadanos a pesar de que los índices de criminalidad se mantengan por arriba de la media nacional (LeónEscribano, 2010).

En este proyecto se plantea la siguiente hipótesis: Si la inseguridad y los altos niveles delictivos en el estado de Guerrero han generado desconfianza en las instituciones encargadas de salvaguardar la Seguridad Pública entre 2017 y 2020, entonces, existe un problema de gobernabilidad.

Para ello se han planteado los siguientes objetivos, de manera general se busca mostrar la interrelación entre la inseguridad y la confianza en las instituciones para explicar la gobernabilidad en Guerrero entre 2017 y 2020; de manera particular, se busca entender las características particulares de las políticas de seguridad implementadas en Guerrero de 2017 a 2020, identificar los elementos de análisis particulares en el estudio de la gobernabilidad y seguridad pública de Guerrero y descubrir si existe una relación entre las percepciones de inseguridad y la confianza en las instituciones.

Para este trabajo se ha diseñado una metodología cuantitativa no experimental con un diseño longitudinal que utiliza como instrumento la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (2017-2020) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La encuesta está dirigida a la población de 18 años cumplidos o más, que reside permanentemente en viviendas particulares dentro del territorio nacional; la encuesta tiene como unidad de análisis a residentes de las viviendas seleccionadas de 18 años y más, y personas seleccionadas para responder sobre los temas abordados a partir de la tercera sección del cuestionario de la encuesta; la cobertura geográfica permite el análisis estatal de los datos; el tipo de muestra es probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados.

Finalmente, este trabajo de investigación está dividido en cuatro capítulos. El primero hace referencia al Marco Teórico en el cual se expone la teoría del estado en donde se desarrolla la responsabilidad de los gobiernos de proporcionar seguridad pública al estado mediante el derecho coercitivo, explorando en el siguiente apartado el concepto de gobernabilidad y su relación con la seguridad pública de manera objetiva mediante la incidencia delictiva y de manera subjetiva mediante la percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones; en el segundo capítulo se profundiza en el contexto histórico y social de la tesis, en la cual se abordan las distintas estrategias de seguridad pública de

manera histórica en México, las cuales han influenciado a los actuales problemas de gobernabilidad de la seguridad pública, así como las instituciones encargadas de llevar a cabo estas tareas; en el tercer capítulo profundizaremos en la problemática de la seguridad pública en Guerrero y sus principales características sociodemográficas, grupos del crimen organizado que coexisten en el territorio y se explican los estadísticos descriptivos obtenidos a partir de la ENVIPE entre 2017 y 2020 para Guerrero; finalmente, en el cuarto capítulo se presenta el diseño metodológico de este trabajo y realiza un análisis de los resultados del Índice de Gobernabilidad de la Seguridad Pública Estatal en México, instrumento construido para entender la gobernabilidad de la seguridad pública en Guerrero; por último, se enumeran las conclusiones de este trabajo, los alcances, limitaciones y sugerencias de trabajos futuros.



# **CAPÍTULO 1. EL ANÁLISIS DE LA GOBERNABILIDAD Y LA SEGURIDAD PÚBLICA**

La seguridad es un tema recurrente en los espacios internacionales, planes estratégicos nacionales y en las acciones locales de las distintas sociedades y gobiernos. En este capítulo se abordan las maneras en las que se estudia la seguridad pública por distintas organizaciones alrededor del mundo, así como sus principales indicadores, enfatizando en su importancia para las agendas internacionales; después se expone el contexto mexicano profundizando en las estrategias nacionales para el combate al crimen organizado a través de los distintos sexenios. Al terminar este capítulo se entenderá la problemática de la seguridad pública en el mundo y como se ha convertido un tema prioritario en México.

## **1.1. El estudio de la seguridad pública y las agendas internacionales**

La seguridad y justicia suelen ser objetivos prioritarios para los países modernos. Los estados nacionales construyen en conjunto agendas internacionales para trabajar manera coordinada objetivos internacionales con otros países, la gobernanza y seguridad pública suelen ser temas prioritarios para la cooperación internacional; de manera local, los países impulsan estrategias de seguridad pública, generando planes y acciones de combate al crimen organizado, estrategias para optimizar la procuración de justicia y demás acciones de combate al crimen organizado. Por esta razón, la seguridad pública es objeto de análisis en el plano internacional.

La seguridad pública y sus problemáticas tienen distintas características dependiendo del contexto y el país en el que se estudien. Varios ejercicios internacionales homologan distintos indicadores para poder generar una comparativa internacional mediante la construcción de índices que permiten entender una problemática internacional que se refleja varias veces de manera regional y otras veces de manera local.

México a diferencia de otros países, cuenta con un complejo panorama en torno a la seguridad pública, en la cual la política de combate a las drogas de manera regional es parte de las estrategias de seguridad pública. La histórica relación entre las actividades de producción, tráfico y distribución de droga que llevan a cabo los cárteles mexicanos en

Estados Unidos de América y su relación con la producción de droga en Centroamérica genera una problemática regional que tiene implicaciones directas en la seguridad pública local. Por lo tanto, se puede considerar a la seguridad pública como un problema multidimensional de carácter internacional.

El bienestar de una sociedad se ve influido directamente por la seguridad pública. De acuerdo con José Antonio González (2002, p.125) una de las principales funciones del Estado es la de suministrar seguridad a sus habitantes, el estado de derecho permite a los individuos realizar las actividades cotidianas con la garantía de que la vida, el patrimonio y otros bienes jurídicos están exentos del peligro, daño o riesgo, de lo contrario los ciudadanos tendrían que centrar sus esfuerzos en la defensa de sus bienes y derechos, generando un malestar general en la población.

Por su parte, Garza Salinas (2002, p. 99) citando al clásico *Leviatán* de Thomas Hobbes explica que la concepción del Estado se genera por la necesidad de un ente protector de “la vida de los súbditos” pues es en un contexto de guerra todos contra todos es donde se funda el Estado para instaurar la paz y la seguridad física de la sociedad civil. Desde esta perspectiva tradicional del Estado, el principal objetivo es proporcionar seguridad pública a las personas dentro de su territorio.

Con el surgimiento de los Estados modernos nacieron mecanismos contractuales para proporcionar seguridad a la ciudadanía ante violaciones a sus derechos y libertades (González, 2002, p. 126). Entre los mecanismos se encuentran los marcos normativos e institucionales, desde esta concepción las violaciones a los derechos no necesariamente se realizan por otros individuos, pueden ser organizaciones o instituciones, contemplando nuevos elementos estructurales entre las problemáticas en torno a la seguridad pública.

Entre las actividades que actualmente se relacionan con la seguridad pública encontramos: la coordinación de actividades de prevención, persecución, sanación de delitos y reinserción de delincuentes, salvaguarda de integridad y derechos de las personas, preservar las libertades y mantener el orden y paz públicos (González, 2002, p.127). A partir de estas actividades se han construido varios indicadores y metodologías para medir la seguridad pública, las cuales serán mencionadas a continuación.

El Índice de Paz Global (*Global Peace Index*) del *Institute for Economics and Peace* y *The Economist* es un índice que se elabora desde 2007, mide el nivel de paz y la ausencia de violencia de 163 países y sus regiones mediante la evaluación de 23 variables. Entre las variables resaltan las siguientes por su relación con este trabajo: el Nivel de criminalidad

percibida en la sociedad, Número de homicidios, Nivel de criminalidad violenta, Número de agentes de policía y cuerpos de seguridad, entre otros; entre los problemas que detectan los creadores del Índice esta el no incluir indicadores de violencia contra mujeres y niños, considerados necesarios para describir integralmente dicha problemática (Expansión, 2020).

Las regiones con menor ranking en el Índice de Paz Global (*Global Peace Index*) son África septentrional, Central y Oriental, Medio Oriente y América Latina y el Caribe; los países con mejores indicadores en el ranking son Islandia, Nueva Zelanda, Portugal, Australia y Dinamarca; los países con menores calificaciones en el ranking son Afganistán, Siria, Irak, Sudán del Sur y Yemen; por su parte, México se encuentra en la posición 137º de 163º considerado un país peligroso; finalmente, en comparación de la Tasa de homicidios intencionados a nivel global, América Latina y el Caribe se posiciona como la región con una mayor tasa de homicidios intencionados, siendo El Salvador, Honduras, Venezuela y México los países que encabezan la lista de la región (Expansión, 2020).

El Índice Mundial de Seguridad Interna y Policía (WISPI por sus siglas en inglés) de la Asociación Internacional de Ciencias Policiales (IPSA) y el Instituto Australiano para la Economía y la Paz (IEP), es un índice que se elaboró en 2016 para evaluar el desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad en 127 países; el índice se divide en cuatro campos analíticos: capacidad, proceso, legitimidad y resultados, y estos a su vez, en 16 indicadores. Entre las variables que analiza este índice resaltan las siguientes por su relación con este trabajo: Confianza en la policía, Número total de homicidios por cada 100, 000 personas, Porcentaje de crímenes violentos en el año, Percepción de la seguridad pública; el principal problema de este índice es que el ejercicio no ha sido replicado, por lo que no podemos realizar un análisis comparativo a través de los años (IPSA, 2016).

Los resultados del Índice mundial de seguridad interna y policía (WISPI por sus siglas en inglés) muestran que para 2016 los países con mejor desempeño de sus instituciones policiacas fueron Singapur, Finlandia, Dinamarca, Austria y Alemania; por otra parte, los países con el peor desempeño de sus cuerpos policiacos fueron Nigeria, República Democrática del Congo, Kenya, Uganda y Pakistán; por su parte, México se posicionó en el lugar 118º de 127º considerado como un país con deficiente desempeño de sus instituciones policiacas (IMCO, 2016).

Finalmente, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es un indicador que analiza desde 1990 el avance en el grado

de desarrollo en distintos países del mundo, esta construido a partir de tres dimensiones: esperanza de vida, logros educacionales e ingreso (Viola & Patricia, 2014), pese a que no analiza directamente elementos de Seguridad Pública, en los informes regionales de Desarrollo Humano el PNUD ha enfatizado el problema de la violencia e inseguridad en el continente Americano como uno de los factores que limitan el desarrollo; de manera global en el IDH los países con mayor Desarrollo Humano son Noruega, Suiza, Irlanda, Alemania, Australia; por otra parte, los considerados con menor Desarrollo Humano son:

Niger, República Centro Africana, Chad, Sudán del Sur, Burundi; en su caso, México se encuentra en la posición 74<sup>o</sup> de 189<sup>o</sup> naciones evaluadas, considerado como un país con un Desarrollo Humano Alto.

De manera Regional se publica el Informe Regional de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el cual se analizan los logros y desafíos del Desarrollo Humano a nivel regional. En su informe de 2014 el PNUD consideró que el mayor desafío para el Desarrollo Humano de América Latina y el Caribe era garantizar la seguridad ciudadana en la región, pues la violencia, crimen e inseguridad han caracterizado a la región en la última década (PNUD, 2013); para su informe de 2016 el PNUD identificaba que existía un grupo potencial de personas que habían salido de la pobreza y podían volver a ella debido a la inseguridad que sufrían; desafortunadamente la región ha ostentado las tasas más altas de delitos violentos a nivel global, como los homicidios y la violencia basada en genero, generando un problema de gobernabilidad y siendo México uno de los países más afectados en la materia (PNUD, 2020).

En todos estos estudios de la seguridad pública los indicadores nos muestran una relación entre la violencia, criminalidad e inseguridad. La importancia de estudiar a la violencia, criminalidad e inseguridad radica en que el ser víctima de un delito, dependiendo de su naturaleza, puede afectar a las personas en las percepciones de integridad (física o mental), libertad o sus bienes (INEGI,2012) y esto generar en el plano social un problema de desconfianza e inseguridad que vulneran los esfuerzos de generar gobernabilidad a nivel local. Estos trabajos son bien entendidos y valorados en espacios internacionales donde se integran agendas y estrategias internacionales para hacer frente a problemáticas como las repasadas hasta ahora.

En 2015, 193 estados miembro de las Naciones Unidas, incluyendo México, adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, con el objetivo de “poner fin a la pobreza, proteger el planeta y

garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030” (PNUD, 2021), esta agenda cuenta con 17 objetivos que sustituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) e integran los ejes de Prosperidad y Paz, los cuales integran por primera vez a la seguridad pública en una agenda global.

Al respecto, el Objetivo 16 de los ODS: Paz, justicia e instituciones sólidas establece cómo introducción lo siguiente: “Sin paz, estabilidad, derechos humanos y gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho, no es posible alcanzar el desarrollo sostenible. Vivimos en un mundo cada vez más dividido. Algunas regiones gozan de niveles permanentes de paz, seguridad y prosperidad, mientras que otras caen en ciclos aparentemente eternos de conflicto y violencia...” (PNUD, 2019). Los ODS se volvieron la principal agenda internacional y uno de los principales documentos operativos para el desarrollo de políticas públicas y planes de desarrollo locales en México.

Firmados y ratificados por el estado Mexicano los ODS deben de ser incluidos y armonizados en los marcos jurídicos nacionales y locales. La estrecha relación entre la Seguridad Pública y la gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho que muestra el Objetivo 16 de los ODS ha generado en México un especial interés.

De manera más específica, la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2004 firmada y ratificada por México establece los instrumentos para combatir siete crímenes transnacionales (Naciones Unidas, 2004). Al respecto, se recomienda que los estados deben facultar a tribunales y otras autoridades competentes con el fin de poder decomisar o incautar documentos bancarios sin que el secreto bancario sea motivo para negar dichas investigaciones, de igual manera, se advierte que se debe exigir a la persona sentenciada por un delito transnacional a comprobar el origen lícito de los bienes (Müller Creel, 2009), generando así un interés en las Acciones de Extinción de Dominio en la cual México a participado al crear La Ley Federal de Extinción de Dominio (LFED) en 2009.

Por último, en el contexto latinoamericano la Declaración Sobre Seguridad de las Américas adoptada por los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2003 amplía el concepto tradicional de seguridad hemisférica a un concepto multidimensional con la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, en este acuerdo internacional firmado por México se integran amenazas terroristas, narcotráfico y crimen organizado internacional como amenazas a la región, en esta agenda

se reconocen las carencias de instituciones y políticas que atiendan las problemáticas en torno a la seguridad pública en la región (Chillier & Freeman, 2005).

## **1.2. Los marcos normativos de la seguridad pública en México**

A través de los años los estudios en torno a la seguridad pública han mostrado las problemáticas a las que se enfrentan los países de manera internacional y de manera local. Este apartado presenta el marco normativo y sus principales características en torno a la seguridad pública. Es importante mencionar que los marcos normativos nacionales y locales son una guía para las acciones que los gobiernos emprenden y la manera en la que conciben la seguridad y sus amenazas.

En los estados modernos, como lo es el mexicano, el marco normativo regula los comportamientos de las personas dentro de los territorios, en función de la seguridad pública, el estado tiene el poder de encarcelar, juzgar y sentenciar a las personas, el derecho a la expropiación de bienes y tierras, pues estas acciones son parte del derecho coercitivo exclusivo de los estados (Stiglitz, 2000). Los marcos normativos son de vital importancia para comprender la seguridad pública pues en ellos se plasman los conceptos y se asignan las actividades que llevarán a cabo los actores responsables, así como los objetivos de las acciones que se emprenden en torno a un tema.

En México encontramos el fundamento primario de la seguridad pública y sus mecanismos en el Artículo 21 de La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en la que se establece:

*“La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social”.*

Al respecto, se entiende que la seguridad pública es una función compartida por los distintos niveles de gobierno lo que implícitamente expresa la necesidad de coordinación entre los ellos, por otra parte, el fin principal es “salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio...” los cuales pueden ser entendidos como objetivos claves desde la construcción del estado tradicional de Hobbes, sin mencionar conceptos modernos de seguridad como lo pueden ser seguridad humana, seguridad ciudadana o

seguridad multidimensional, lo que nos muestra lo tradicional que es el principal marco normativo mexicano.

Del Artículo 21 constitucional se desprende la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública donde se establece que la seguridad pública:

*“...tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo...”*

De acuerdo con la ley reglamentaria en la materia, la seguridad pública comprende diversos procesos, aunque una característica que resalta en el precepto legal es lo concerniente a la prevención y atención de los delitos; entendiendo como un delito, un acto u omisión constitutivo de una infracción de la ley penal.

Cabe mencionar que la Ley en su introducción no comprende a la gobernabilidad como un elemento presente u objetivo de la Seguridad Pública, pese a que en el apartado anterior hemos podido dilucidar la estrecha relación que se ha considerado a nivel internacional entre estos dos conceptos. Finalmente cabe señalar que tanto el Artículo 21, al igual que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no cuentan con elementos actuales que podrían vitalizar su contenido y así las políticas, estrategias y acciones que emanen de ellas<sup>1</sup>.

Dentro de las leyes que regulan las acciones de seguridad pública se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el se enmarcan las estrategias de seguridad pública de un estado surgen de los objetivos nacionales, los cuales generan procesos de toma de decisiones, programación y acción política (Garza Salinas, 2002); los Planes Locales de Desarrollo suelen también contener claves para entender las estrategias de seguridad pública, sin embargo esto no acredita que se cumplan los objetivos. En estos casos los planes nacionales y locales varían cada vez que un nuevo gobernante toma el poder ejecutivo de manera nacional o estatal.

Otro elemento que regula la acción de los gobiernos es la agenda pública, la cual integra los temas que cobran un interés público para los gobiernos, los cuales deciden

---

<sup>1</sup> El objetivo de este trabajo de investigación no es generar un análisis de las leyes nacionales de Seguridad Pública, el cual podría ser abordado en trabajos posteriores.

abordar, la agenda pública puede ser constituida por temas que se vuelven prioritarios por presión de distintos grupos o se pueden formar de manera coordinada a nivel local mediante la participación ciudadana (Gómez Macfarland, 2017). La conformación de la agenda pública es también una manera de conocer las acciones emprendidas en cuanto a los temas que ahí se expresan y es una alternativa jurídica cuando es construida a través de la planificación estratégica local.

Por último, cabe mencionar que los objetivos de un gobierno también pueden ser revelados a partir del análisis de la Ley de Egresos la cual enmarca el gasto público que se destina a los distintos rubros. En cuanto a la seguridad pública en México, pese a que suele estar integrada en el PND cada sexenio y sea un tema recurrente en los medios de comunicación y en la vida cotidiana de los mexicanos, no suele ingresar en la agenda pública, más bien, se ha vuelto un tema de la vida pública del país.

### **1.3. El combate al crimen organizado en México**

Las estrategias de combate al crimen organizado suelen partir de los marcos normativos, agendas y presupuesto asignado. Dichas estrategias han variado a través de los años, así como los gobiernos e instituciones a cargo de estas políticas, sin lograr resultados favorables para el país. En este apartado se muestra un resumen de las principales características de las estrategias de seguridad pública en México, la evolución de dichas estrategias de manera cronológica, así como las principales dependencias de implementación.

Las estrategias de seguridad pública y combate al crimen organizado han sido variadas, así como las dependencias que llevan a cabo estas actividades. De manera general, un factor clave para entender las estrategias de seguridad en México es el uso de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad y como las actividades de estas instituciones han variado a través de los años, su labor en actividades de seguridad pública es neurálgico para el análisis de este trabajo, así mismo, la posición de las policías locales respecto a las estrategias nacionales a través de los años; finalmente, se consideró que las estrategias de seguridad en México pueden ser estudiadas en cuatro etapas, antes de 1994 con la política de tolerancia al crimen organizado; entre 1994 y 2006 con la transición



a una estrategia de acción directa, entre 2006 y 2018 con la estrategia de acción directa, culminando con la estrategia actual de acción mixta.

### **1.3.1. La política de tolerancia ante el crimen organizado antes de 1994 en México**

En México existió una política de tolerancia ante el crimen organizado por varias décadas. Para los años setenta no existía una estrategia de seguridad pública definida, se confiaba en el control político interno y las fuerzas paramilitares integrantes del aparato interno de seguridad para controlar cualquier problemática en torno a la seguridad pública (Bailey, Parás, & Vargas, 2013, p. 166); en la concepción tradicional de seguridad pública, cualquier insurrección que atentara contra el gobierno era un problema de seguridad pública (Alvarado & Serrano, 2010), por lo tanto, las problemáticas sociales solían representar un mayor problema para los gobiernos que el crimen organizado, de tal forma que solo eran considerados problemas de seguridad aquellos movimientos y grupos que tuvieran intereses contrarios a los del gobierno.

Por tal motivo, el narcotráfico y el crimen organizado no necesariamente eran considerados un peligro para la seguridad del país, en este contexto, los militares jugaron un papel secundario en el combate al crimen organizado (Bailey, Parás, & Vargas, 2013). Hasta mediados de la década de los 80 los gobiernos llevaban un laxo combate al narcotráfico, lo que permitió que estos grupos delictivos resurgieran en los 80 debido a la masiva exportación de cocaína proveniente de Sudamérica la cual fue atendida mediante la política de tolerancia por parte de los gobiernos mexicanos, los cuales tenían instituciones policiacas y de justicia débiles y consecuentemente una incapacidad para controlar la corrupción que se ejercía por parte del narcotráfico (Chabat, 2010). De esta forma, en la década de los 80 los grupos delictivos vinculados al tráfico de drogas crecieron y con ellos la problemática de la seguridad pública se empieza a visibilizar a manera de corrupción, sin que esto fuera aún considerado un problema prioritario para el país.

El narcotráfico se convirtió en un problema de seguridad regional y los gobiernos mexicanos no desarrollaron una estrategia de contención. Al respecto, Chabat (2010, p. 24) considera que los gobiernos de estos años obedecían una lógica de evitar la violencia extrema, por lo tanto, la estrategia se centró en la tolerancia al crimen organizado; como respuesta al problema que se avecinaba en 1989 se crea el Centro de Investigación y

Seguridad Nacional (CISEN), que reemplazó a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), era evidente que existía una escalada en la violencia vinculada al crimen organizado en el país y que necesitaba ser replanteada una nueva estrategia de seguridad pública.

### **1.3.2. Transición de la tolerancia a una estrategia de acción directa entre 1994 y 2006**

A mediados de los años 90 se registró un incremento de los índices delictivos en el país, debido a distintas causas, la crisis económica del 95, el reclutamiento de cuadros para los cárteles, la aparición de insurgencias como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, algunos grupos de guerrilla como el Ejército Popular Revolucionario (EPR) en Guerrero y Oaxaca y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) en Guerrero (Chabat, 2010), en este periodo de turbulencia surgió el Instituto Nacional de Combate a las Drogas y se realizaron varias reformas al código fiscal para rastrear transacciones; como parte del cambio de estrategia inicia un periodo de mayor colaboración entre México y Estados Unidos creando el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN); de manera paralela el gobierno mexicano empieza a utilizar a las fuerzas castrenses como una estrategia *ad hoc* de combate al narcotráfico (Garza Salinas, 2002).

Los cárteles del narcotráfico empezaron a estar mejor preparados, organizados y con mayores recursos. Las actividades delictivas que antes se concentraban en el tráfico de drogas se diversificaron a finales de siglo con el control de producción y contrabando de piratería, trata de personas, secuestro, robo con violencia y extorsión (Sánchez & Juárez, 2018), las nuevas actividades de los cárteles representaban una amenaza para la sociedad y sus capacidades sobrepasaban las capacidades de las policías municipales y estatales, de tal forma que el uso de la Marina y el Ejército mexicano resultaba una respuesta lógica al problema de seguridad que se salía de control (Bailey, Parás, & Vargas, 2013).

Con la reconfiguración política que implicó la transición democrática en México las estructuras del narcotráfico obtuvieron mayor poder político, económico y social, la rotación rápida de élites permitió que las organizaciones criminales se reestructuraran y con ello acumularan ganancias, poder y territorios (Sánchez & Juárez, 2018, p.231). A partir de este momento, la política de tolerancia y control característica de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó de ser viable y los nuevos gobiernos no lograron el

control político de las actividades delictivas. Para inicios del año 2000 era inminente la necesidad de una estrategia de seguridad.

Pese a la lógica que existía en torno al incremento del uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en México, varios organismos internacionales y nacionales externaron una legítima duda respecto a su capacidad de estas instituciones para respetar los derechos humanos. De acuerdo con Bailey, Parás, & Vargas (2013, p. 163) los soldados son reclutados, entrenados y equipados para emplear y utilizar la violencia como medio principal para derrotar al enemigo, no para llevar a cabo protocolos de seguridad pública y protección de la sociedad civil.

En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) continuaron los cambios institucionales, entre ellos se creó la Secretaría de Seguridad Pública, se construyó la polémica Ley de Seguridad Nacional<sup>2</sup>, en este sexenio se privilegió al Ejército para el combate al narcotráfico y de acuerdo con Chabat (2010, p. 28) fue en este periodo donde se evidenció la poca eficiencia de la Policía Federal Preventiva y las policías estatales y municipales para coordinarse en el nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### **1.3.3. La estrategia de acción directa contra el crimen organizado entre 2006 y 2018**

Posiblemente sea a partir de 2006 que los debates en torno a seguridad en México se vuelvan más recurrentes, especializados y profundos. Anteriormente el concepto de seguridad pública y seguridad nacional no representaban un debate entre los académicos mexicanos, a partir de este periodo la seguridad nacional empezó a recobrar su vigencia como concepto<sup>3</sup> al integrar al análisis de la seguridad pública las acciones de seguridad nacional encabezadas por ejército, marina e instituciones que tradicionalmente no participaban en actividades de seguridad pública en México.

A su llegada al gobierno Calderón había heredado un problema de seguridad pública caracterizado por el control del narcotráfico de diversos territorios del país; una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia y la renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; conflictos con Estados Unidos por la narcoviencia en la

---

<sup>2</sup> En esta Ley se establecían controles judiciales para intervenciones telefónicas.

<sup>3</sup> El concepto de “seguridad nacional” se adoptó en los años 70 en México cuando se integró al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, después fue incluido en los Planes Nacionales de Desarrollo en el marco de la Guerra Fría (Sánchez & Juárez, 2018), sin embargo, es hasta la primera década del siglo XXI que inicia su debate de manera teórica.

frontera; flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas anti narcotráfico de Fox; aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México (Chabat, 2010, p.29).

Es en este sexenio que es incluido en el Plan Nacional de Desarrollo en el Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad, Objetivo 8 “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado” (Cámara de Diputados, 2007). Al respecto (Sánchez & Juárez, 2018) identifican en este Plan Nacional de Desarrollo que la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública ahora tendrán un rol muy parecido al integrar acciones de combate contra el narcotráfico.

De acuerdo con Bailey, Parás, & Vargas (2013, p.166) la cantidad y la intensidad de violencia entre bandas criminales aumentaron de forma dramática durante la administración de Felipe Calderón, se estima que entre 2007 y 2010, un total de 25157 personas fueron asesinadas con violencia relacionada a bandas criminales. La oleada de violencia y crimen inició el debate público en torno a las estrategias y políticas de seguridad que en las dos etapas anteriores no había existido.

Hay un antes y un después en la estrategia de seguridad pública a partir del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). En este sexenio las facultades de la seguridad pública fueron otorgadas a las instituciones castrenses que tradicionalmente solo realizaban tareas de seguridad nacional, pese a que a partir de 1994 el Ejército empieza a llevar a cabo actividades de seguridad pública no es reconocida su participación hasta este periodo donde se adopta una estrategia de acción directa también conocida como “guerra contra el narcotráfico”.

La estrategia de acción directa contaba con un amplio y profundo apoyo de la sociedad mexicana como se muestra en los análisis de Bailey, Parás, & Vargas (2013) para ese entonces los mexicanos expresaban una fuerte confianza en los militares y consideraban efectivas a las fuerzas armadas para la lucha contra el crimen y el respeto a los derechos humanos, por el contrario, las policías contaban con percepciones negativas.

La estrategia de acción directa contaba con un amplio sector de apoyo en la sociedad mexicana, sin embargo, de manera académica generaba una confusión conceptual en torno al análisis de la seguridad pública (Cámara de Diputados, 2019, p. 7), pues el caso mexicano es considerado *sui géneris* en el mundo (Chillier & Freeman, 2005), pues los análisis de seguridad pública suelen estar asociados a instituciones policiacas y la

seguridad nacional suele estar vinculada a instituciones castrenses, en México la seguridad pública y la seguridad nacional ahora estaban a cargo del Ejército y la Marina<sup>4</sup>.

A diferencia del periodo anterior donde se decomiso un total de 37 380 armas de fuego, en el sexenio de Calderón la cifra aumentó en 437% (Serrano Carreto, 2019, p. 212) cifra más alta de decomiso de armas hasta la actualidad, sin que esto significara una disminución de los índices delictivos, homicidios y violencia en general.

Como parte de la estrategia de combate al crimen organizado Felipe Calderón propuso varias reformas legales. Entre 2007 y 2009 el ejecutivo federal propuso reformas en materia de justicia penal para utilizar el arraigo como medida cautelar, la autorización de la policía para ingresar a domicilios particulares sin tener una orden de cateo, un trato distinto de la ley cuando se acrediten delitos de delincuencia organizada, la autonomía de la policía para llevar a cabo labores de inteligencia, el establecimiento de un código penal único para todo el país, la creación de un sistema nacional de desarrollo policial, finalmente, la adecuación de la Ley de Extinción de Dominio donde se facultó al estado mexicano para la apropiación de bienes privados que mediante juicio fuesen declarados como extintos (Chabat, 2010). De tal forma que el combate también incluía una estrategia legal con la cual la seguridad pública y justicia en México se modernizaron.

Finalmente, la cooperación entre México y Estados Unidos en temas de seguridad pública aumentó a partir de 2008 con la firma del tratado internacional de seguridad Iniciativa Mérida<sup>5</sup>, con el cual Estados Unidos inyecta recursos en acciones y estrategias de seguridad pública. Una vez aprobado por el Senado de Estados Unidos se desarrolló un plan de tres años conocido como Plataforma México, el cual buscaba mejorar las capacidades institucionales de las instituciones mexicanas para el combate al crimen organizado (Chabat, 2010).

Las opiniones respecto a la estrategia de seguridad en el sexenio de Felipe Calderón apuntan a que era necesario una estrategia de seguridad pública, sin embargo, la confrontación directa marco directrices de corte represivo y reactivo, y muy secundariamente preventivo (Piñeyro, 2010).

Al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) hubo expectativas positivas respecto al combate de la delincuencia y la inseguridad por su discurso de planeación y

---

<sup>4</sup> Actualmente la confusión continua, en el análisis presupuestal que genera la Cámara de Diputados existen dos tipos de análisis de la seguridad pública, aquel que incluye el presupuesto para el Ejército y la Marina y aquel que lo excluye.

<sup>5</sup> También conocido como Plan Mérida o Plan México.

prevención (Sánchez & Juárez, 2018). La realidad no fue distinta al sexenio anterior, se agudizó la crisis de seguridad y violencia con un crecimiento en homicidios de 30% respecto al mismo periodo de Calderón;

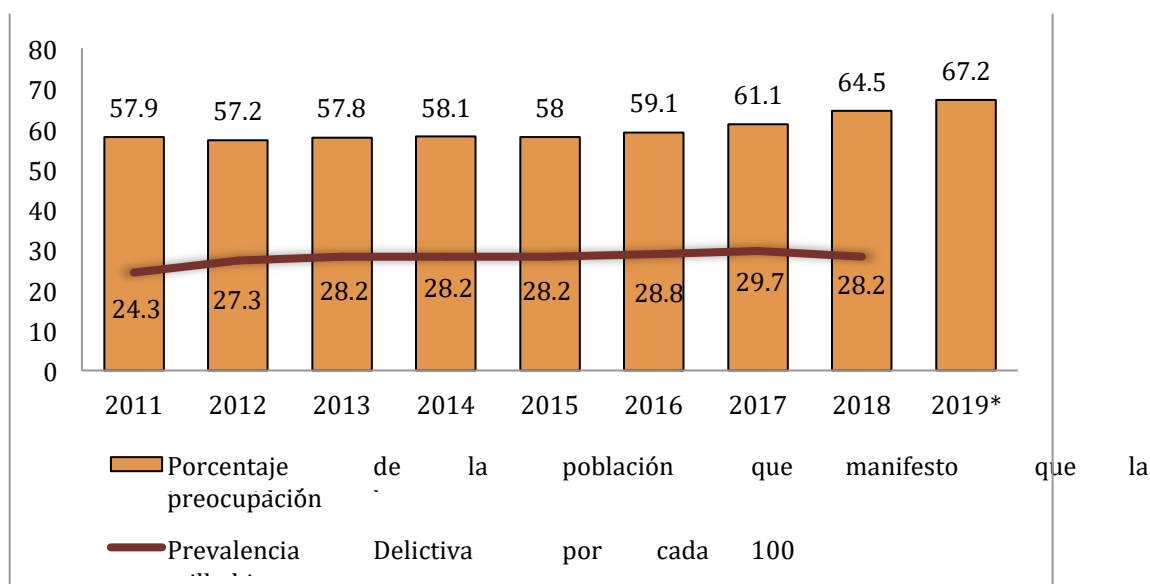
Una de las principales estrategias en este sexenio fue favorecer un modelo de mando único para la estrategia de seguridad pública para acabar con vicios de las organizaciones locales. Desapareció la Secretaría de Seguridad Pública, y creó una nueva fuerza pública, la Gendarmería, la cual nunca tuvo la capacidad institucional para poder hacer frente a la problemática que debía enfrentar, por lo que continuó el uso de las fuerzas armadas para el combate al crimen organizado (Serrano Carreto, 2019).

Como parte de las estrategias se publicó una reformada Ley Nacional de Extinción de Dominio la cual puede ser utilizada por el Ejecutivo Federal y los 32 Poderes Ejecutivos locales, anteriormente la Ley Federal de Extinción de Dominio solo tenía atribuciones federales; finalmente, desde 2011 se tiene registro de las opiniones de la población mexicana respecto a temas de seguridad pública lo que ha permitido un análisis más profundo del tema.

Entre las nuevas estrategias implementadas en México surgió una práctica exitosa reconocida a manera internacional. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública realizada a partir de 2011 por el INEGI capturó las percepciones de los mexicanos mayores de 18 años en torno a la inseguridad, violencia y su relación con las instituciones encargadas de la seguridad pública del país. A partir de este momento México contó con un instrumento para entender una problemática que inundaba cada día más calles y casas en el país.

Al respecto, la inseguridad ha sido considerada cómo el principal problema que enfrenta el país desde 2011, este porcentaje aumentó casi 10% entre 2011 y 2019 ( de 57.9 a 67.2) (INEGI, 2018 y 2019), junto con la percepción de inseguridad también ha incrementado la prevalencia delictiva, cómo se muestra en el Gráfico 1. Evolución de los indicadores de seguridad pública.

**Gráfico 1. Evolución de los indicadores de seguridad pública<sup>6</sup>**



Fuente: Elaboración propia con cifras de los reportes de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de INEGI (2018-2019)

En un lapso de 10 años (2011-2020) el gasto público en Seguridad Pública se mantuvo sin una variación significativa, relativamente bajo, pese a las dos transiciones de poder ejecutivo (Gráfico 2) y enunciados cambios de estrategias. A diferencia de otros bienes, la Seguridad Pública y la Defensa Nacional son bienes públicos puros, que deben ser suministrados por el Estado, sin su provisión sería insuficiente cualquier gasto en Seguridad Pública (Stiglitz, 2000:287), aunque el incremento de gasto público no significa mayor eficiencia y eficacia, la insuficiencia de gasto impide mejores resultados en el combate a la delincuencia y crimen organizado (Torréz Osorno, 2007, p.144).

#### 1.3.4. La actual estrategia de combate al crimen organizado

Andrés Manuel López Obrador propuso un cambio de estrategia de seguridad pública, la cual no fue anunciada en ningún momento. Serrano Carreto (2019) identifica dos elementos de la nueva estrategia de seguridad pública, el primero, se generó una

<sup>6</sup> Se tienen estos datos a partir de 2011, año en el que se inició el levantamiento anual de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de INEGI.

reorganización institucional reviviendo a la Secretaria de Seguridad ahora Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; el segundo, la creación de la Guardia Nacional, lo cual ha generado incertidumbres, pues se considera una fuerza civil integrada por elementos militares, lo que da continuidad al caso *siu generis* de estrategias de seguridad pública en México. De manera general no se puede entender con claridad la estrategia del gobierno de López Obrador en torno a la seguridad pública.

Finalmente, en tres años de gobierno el presupuesto destinado a actividades de seguridad pública y justicia sigue siendo deficiente, en 2020 el presupuesto público federal para esta función fue de 112,850.73 millones de pesos (MMDP), lo que es equivalente al 2% del presupuesto sugerido por el PPEF y corresponde al 0.43% del Producto Interno Bruto (PIB); esta cifra muestra un incremento de 39.24% de lo presupuestado de 2019 (Cámara de Diputados, 2019) sin contar el gasto federalizado.



## CAPÍTULO 2. LA GOBERNABILIDAD Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

*Gobernabilidad e ingobernabilidad son términos que nos son familiares y que utilizamos para denotar y calificar la relación que existe o que probablemente existirá entre la acción del gobierno y específicas situaciones sociales...*

Aguilar Villanueva (2010, p.31)

Actualmente, los países trabajan de manera coordinada para cumplir con objetivos relacionados con la seguridad pública y gobernabilidad, esta estrecha relación entre los conceptos de gobernabilidad y la seguridad pública cuenta con un extenso marco que será develado en el presente capítulo. De acuerdo con Valdez (2000), Moloeznik (2012), PNUD (2019) e INEGI (2019) el objetivo de las políticas de seguridad pública es brindar protección y tranquilidad a los habitantes de un territorio determinado, por lo tanto, la política de seguridad pública en México se compone de dos elementos, la protección de carácter objetivo y la tranquilidad de los habitantes de carácter subjetivo, este trabajo enfatiza en la parte subjetiva de la seguridad pública.

Partiendo de estas referencias en el presente capítulo se revisará en el primer apartado la teoría del estado y su relación con la seguridad pública explicando como la asociación humana responde históricamente a la necesidad de seguridad y paz; en el segundo apartado analizaremos el amplio concepto de gobernabilidad, sus distintos elementos constitutivos y la relación de estos con la seguridad pública; para este trabajo los elementos subjetivos de la seguridad pública son fundamentales, el tercer apartado profundizará en las percepciones de la ciudadanía en torno a la seguridad como pilares de la gobernabilidad; finalmente se mostrará la estrecha relación entre la gobernabilidad y la confianza en las instituciones.

### **2.1. Teoría del estado y la seguridad pública**

Existe en la literatura una importante reflexión sobre la relación entre el Estado y la seguridad pública. En este apartado analizaremos como la seguridad encausó a los humanos a la integración en Estados tradicionales, con el tiempo esta asociación entre

personas ha ido evolucionando y configurando a los Estados modernos sin embargo la seguridad sigue siendo un tema central en el que hacer de los gobiernos. El presente capítulo tiene como objetivo entender la relación entre la Seguridad Pública y el Estado a partir de un análisis conceptual.

La relevancia de la teoría del Estado en el marco metodológico radica en su estrecha relación con la seguridad. El concepto de seguridad se encuentra fijado en la trayectoria del liberalismo clásico, en el binomio libertad-orden (Sánchez & Juárez, 2018, p.231) La construcción histórica de los Estados desde una concepción del liberalismo clásico tiene como objetivo el aumento progresivo de la libertad, igualdad y la seguridad para la superior realización de los individuos en sociedades libres y soberanas (Juarez Jonapa, 2012); fundado en el principio de la dignidad humana, el Estado surge con el establecimiento de la sociedad a partir de un hipotético contrato entre humanos en “estado de naturaleza” (Bolívar Espinoza & Cuéllar Saavedra, 2008). Fundado en este principio el Estado configura sus acciones en torno a la dignidad humana de sus habitantes para la progresiva generación de libertad y orden.

La asociación humana ha sido un importante tema de estudio a lo largo de nuestra historia, ya sea por hacer frente a la naturaleza, por subsistencia o por hacer frente a las contradicciones a las pasiones humanas y las leyes de la naturaleza (Sánchez & Juárez, 2018, p.231). Para Hobbes en 1651 el Leviatán figuraba como un organismo social mayor que puede ser considerado como el Estado el cual tiene como fin último y primera obligación el cuidar de la vida de sus miembros, por lo que la seguridad es el principio fundamental de su reflexión, si el Estado no logra garantizar sus obligaciones de seguridad, los súbditos no están obligados a obedecerle (Juarez Jonapa, 2012). Cuando Hobbes escribió su obra aún no se reflexionaba en torno a la gobernabilidad sin embargo la idea de que los súbditos no se ven obligados a obedecer al estado refleja una relación jerárquica de poder entre el estado y los ciudadanos o “súbditos”.

La idea de “estado natural” de la cual parten las obras en torno al estado reflexionan en torno a si los humanos no son buenos por naturaleza o malos por naturaleza y como el mundo se configura en torno a estas dos ideas. Si los humanos son malos por naturaleza puede derivar en una falta de valores para la convivencia, por lo que es necesario un ente superior para mediar es el Estado, al respecto, Maquiavelo consideraba que el hombre es perverso por naturaleza, preocupado solamente por su seguridad y por aumentar el poder sobre los demás, por lo que era necesario que fuese gobernado por un príncipe astuto y

sin escrúpulos morales para garantizar un orden justo que frene a la natural violencia humana (Hermosa, 2013).

Cabe resaltar que en la obra de Maquiavelo las amenazas a la seguridad no son solamente de carácter externo, entiende que los valores éticos y religiosos dentro de una sociedad pueden ser distintos y generar desencuentros. Al respecto, Maquiavelo considera que los valores políticos buenos o malos cuentan con legalidad y legitimidad, estos son necesarios para gobernar y preservar, en palabras de Hermosa (2013, p.24), “la finalidad suprema: la *salus populi*, la seguridad de la sociedad.” De esta manera podemos acercarnos un poco más al concepto de seguridad pública, la cual aborda problemáticas locales y no necesariamente amenazas externas al Estado las cuales deben de ser enfrentadas públicamente.

Pese a que Hobbes y Maquiavelo ya reflexionaban en torno a la seguridad como idea estratégica entre la cohesión de los gobiernos y los ciudadanos, es Rosseau (2005) el que integra en su libro El Contrato Social un modelo horizontal que radica en que la ciudadanía tiene el poder de tomar las decisiones y exigir la rendición de cuentas a sus gobiernos. De esta forma se supera la idea del estado como un ente social superior y a la ciudadanía como “súbdita”; para Sánchez y Juárez (2018) la libertad se funda en una conciencia social y una idea de justicia social la cual sea compartida por los habitantes de un estado que comparten aspiraciones e identifican en la seguridad un elemento clave para la realización social de las mismas.

Profundizando en el contrato social de Rosseau, los autores Sánchez y Juárez (2018) consideran que el pacto social se manifiesta como la asociación que protege y defiende a las personas que lo constituyen de amenazas externas e internas y así dar paso a un orden público que tenga la capacidad de cumplir con los compromisos civiles que se han construido de manera legítima así como generar la viabilidad de las acciones para lograrlo. La idea de gobierno que acompaña el Contrato Social de Rosseau descifra los primeros elementos del concepto de gobernabilidad que analizaremos más adelante como lo son el cumplir con compromisos civiles y la generación de acciones viables para lograrlo.

Retomando una postura realista de la relación entre gobierno y sociedad, para Juan Bodino el poder público es parte de un pacto de las élites las cuales deciden al soberano que gobernará y lo facultan con el poder, por este motivo todos tendrán que respetar y obedecer, de esa forma se asegurará el orden, la seguridad y la prosperidad económica (Juarez Jonapa, 2012). El pacto político que describe Bodino es la base de la convivencia

y en el se establecen las facultades del soberano, será quien gobierne, sea respetado y brinde seguridad a la comunidad.

Con la transición de sociedades feudales a sociedades capitalistas la actividad política y económica se concibieron de manera distinta, con leyes y principios distintos. Los Estados modernos tras siglos de reestructuración política, social y económica el modo de producción feudal evolucionó a la producción capitalista y el control monárquico que ejercían los señores feudales se reestructuró en gobiernos nacionales los cuales intervinieron como política deliberada y permanente adaptándose a las circunstancias normales en tiempos de paz (Míguez, 2009). Uno de los objetivos de las sociedades capitalistas modernas fue la paz y la defensa de la propiedad privada.

De acuerdo con (Sánchez & Juárez, 2018, p.239) el conjunto de acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública, a través de la persecución de los delitos y de las faltas contra el orden público mediante el sistema del control penal y la policía administrativa relacionan a la seguridad pública con la función gubernamental. De este concepto es importante resaltar al sistema de control penal y a la policía administrativa como elementos que se pueden analizar para evaluar la función gubernamental en torno a la seguridad pública.

De acuerdo con la concepción de Weber los países Occidentales modernos bajo la lógica capitalista suelen ser cuerpos autónomos y racionales que tienen el monopolio del uso coercitivo de la fuerza<sup>7</sup> la cual es ejercida bajo una jurisdicción territorial delimitada (Inda & Duek, 2011). En esta concepción el papel del Estado es preponderante, puesto que la fuerza debe ser monopolizada, por lo tanto ejercida por las instituciones estatales.

En relación con esta concepción y añadiendo una perspectiva económica, Stiglitz (2000:21) explica que el Estado posee el derecho exclusivo de coerción, el cual no tienen las instituciones privadas ni la ciudadanía, la obligación de pagar impuestos, el poder encarcelar, juzgar y sentenciar a las personas y el derecho a la expropiación de bienes y tierras son parte del derecho coercitivo exclusivo de los Estados. Al igual que en la concepción de Weber, la autonomía de los Estados se refleja en la capacidad que tienen para ejercer cierto tipo de poderes, entre ellos los relacionados con la seguridad pública.

Garza Salinas (2002) reflexiona que el orden público es un factor determinante para la gobernabilidad de un país por lo que la Seguridad Pública tiene efectos más profundos

---

<sup>7</sup> También es conocido cómo “monopolio de la violencia”.

de los que se pueden concebir desde una perspectiva económica, sugiriendo un análisis integral de las acciones respecto a la Seguridad Pública del País. A diferencia de otros temas públicos, la responsabilidad de la seguridad del país no puede ser compartida con otros actores, privados u otras naciones, puesto que es una facultad ha sido históricamente exclusiva de los Estados nacionales, por lo que la cooperación en estos temas suele ser limitada; al igual, el análisis de los temas de seguridad pública suele estar obstaculizada por la falta de información que suele ser considerada como seguridad nacional y por lo tanto como parte de la soberanía (Ethos, 2017). En este sentido la seguridad pública se ha vuelto un tema de soberanía para los países.

Finalmente, la soberanía ha significado de manera histórica el reconocimiento de la autoridad dentro de los territorios, desde la cual es imposible derogar poder o uso de la violencia a otros grupos internos o externos, convirtiendo así a los gobiernos en la única autoridad dentro de sus territorios. Los Estados modernos son pensados desde la soberanía distinguida por sus funciones, la primera para tratar temas de seguridad interior, relativa a los problemas dentro del territorio y, la segunda encaminada a la seguridad nacional o la relativa a las amenazas externas del territorio (Garza Salinas, 2002).

Partiendo del análisis de la soberanía del Estado los gobiernos cuentan con dos tipos de instituciones, una para la seguridad interior y la otra seguridad nacional o exterior. En este sentido son varias las instituciones que preservan la soberanía, las fuerzas armadas, la administración pública, tribunales y policías pueden asumir funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras de relaciones exteriores (Juarez Jonapa, 2012). Aunque en la actualidad la división de la seguridad en nacional e interior no es funcional para muchos países, incluido México, pues las instituciones que se dedicaban históricamente a la seguridad interior han sido desplazadas por aquellas que se dedicaban a la seguridad nacional.

Aterrizando estas ideas, en México la seguridad pública es una función centralizada y exclusiva de la Federación, lo cual responde al pasado histórico de la conformación de los Estados modernos. La responsabilidad de la seguridad pública en México es compartida entre el gobierno federal y los poderes estatales; a estos actores se les confieren facultades complementarias de prevención, investigación, persecución y sanción (Cámara de Diputados, 2019).

El poder político que configuró la legitimidad de los gobernantes evolucionó en leyes que rigen al Estado y en ellas se reúnen todos los acuerdos sociales formales y los

convierte en leyes observables y cumplibles para todos aquellos que conviven dentro de su territorio. Para México la Ley General de Seguridad Pública (LGSP) aclara el objetivo de la seguridad pública “salvaguardar la integridad y derechos de las personas”, como se ha planteado desde la configuración del Estado tradicional.

La construcción del Estado tradicional y su eventual evolución al Estado moderno siempre tuvo como objetivo preservar la seguridad y paz de sus habitantes, integrando para el segundo derechos de la propiedad; el poder político del que reflexionó Maquiavelo se ve reflejado en leyes que rigen el comportamiento de las autoridades y sus objetivos; finalmente, la idea de soberanía de los Estados también se desarrolló en torno a la idea de seguridad, por lo tanto, todas las actividades en torno a la seguridad pública o interior y a la seguridad nacional o exterior son exclusivas de los gobiernos nacionales.

En contraposición a esta postura Garay (2015, p.314-315) menciona que el gobierno no debe ser el único actor que opere la nueva dinámica social para mejorar los índices de seguridad, el autor menciona que es necesario generar mecanismos de negociación y cooperación entre actores públicos y privados para reducir la conflictividad y violencia, una ciudadanía activa y comprometida.

Si bien, esta postura suena atractiva e hipotéticamente ideal, es de considerar que las sociedades y los actores públicos y privados no son grupos homogéneos en búsqueda del bien común, son los intereses los que guían a los grupos a contender en los espacios públicos; por otra parte, lograr consensos suele ser un proceso complejo y tardado, la seguridad pública necesita de estrategias que puedan ser accionadas de manera inmediata; finalmente, no todos los temas públicos deben ser consensuados por los distintos grupos, los gobiernos modernos, temas técnicos como la seguridad pública deben ser abordados por expertos que puedan proponer estrategias y políticas discrecionales que cumplan con los objetivos propuestos y protejan los derechos humanos.

## **2.2. La gobernabilidad de la seguridad pública**

La gobernabilidad es un concepto en construcción, el cual puede ser percibido de manera general como una característica de los gobiernos democráticos o de manera particular como un elemento que determina la aprobación de las acciones de los gobiernos por parte de la sociedad. En un sentido general y básico, la gobernabilidad se refiere a la capacidad

del gobierno de gobernar, o en otras palabras el grado o nivel de solución que se le da a situaciones sociales problemáticas (Aguilar Villanueva, 2016). Como se mencionó en el apartado anterior, los Estados son responsables de la seguridad pública y dentro de ellos se llevan procesos sociales y políticos de aprobación o desaprobación de las acciones gubernamentales. En este apartado se analizará de manera general el concepto de gobernabilidad y sus distintas perspectivas.

En un sentido tradicional, la “gobernabilidad”<sup>8</sup> es el control que genera seguridad y estabilidad interna en los Estados (sentido que se conserva pero que no es el único ni necesariamente el principal), significa, en primer lugar, la acción de gobernar, la coordinación, la regularización y la conducción de los múltiples grupos y sectores que integran su sociedad para la construcción de agendas y objetivos conjuntos (Sánchez González, 2002). Si consideramos como objetivo de la gobernabilidad la seguridad y estabilidad, entonces, intrínsecamente se encuentra relacionada la soberanía, concepto fundamental para los Estados modernos, revisado en el capítulo anterior.

La idea anglosajona de *Governance* fue dividida en dos conceptos distintos para su análisis gobernabilidad y gobernanza. La gobernabilidad en su versión actual proviene del diagnóstico elaborado por una comisión conformada por Michel Crozier, Samuel J. Huntington y Joji Watanuki en la década de 1970, quienes afirmaron que las principales instituciones políticas del capitalismo avanzado llegaron a una situación ingobernable caracterizada por la sobrecarga del Estado de bienestar y decepción ciudadana hacia el Estado y su burocracia (Garay, 2015, p. 311). En este análisis la concepción de la ciudadanía juega un rol fundamental para la gobernabilidad dentro de los Estados.

Garay (2015) explica respecto a la gobernabilidad de la seguridad pública que los altos índices de inseguridad y violencia en México ha generado una importante presencia de estos elementos en las agendas públicas, una mayor demanda de participación ciudadana y el deseo de asumir la seguridad como un bien público.

### **2.2.1. La gobernabilidad como un proceso democrático**

La gobernabilidad es un concepto característico de las democracias y Estados modernos, diversos autores relacionan a la gobernabilidad con el binomio legitimidad-eficacia, donde

---

<sup>8</sup> Gobernabilidad entendida como *Governance*, concepto anglosajón con diversos significados al castellano.

los gobiernos gozan del reconocimiento y la confianza de la ciudadanía, en este concepto se combinan tres elementos principales (Espín M, 2010): fortalecimiento político-institucional, desarrollo socio-económico e integración social y la promoción de soluciones pacíficas para facilitar la convivencia democrática.

La gobernabilidad y la democracia están estrechamente relacionadas en la literatura. Medina Ocampo (2016, 58) en su artículo Gobernabilidad y Democracia explica que la Gobernabilidad es la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas de los que forma parte, en otras palabras, la gobernabilidad es la capacidad de un sistema socio-político para auto-reforzarse, mientras la Gobernanza, es el proceso de interacción entre actores estratégicos. Esto quiere decir que la Gobernabilidad implica una correlación entre necesidades y capacidades del Estado a través de las instituciones, en este sentido.

Para Valdez (2000) un elemento fundamental de la gobernabilidad es el consenso social, el cual permite evaluar las acciones de los gobiernos. Garay (2015) explica que las decisiones de los gobiernos y su influencia en las percepciones de los ciudadanos son indispensables para desarrollar la gobernabilidad, existe una general aspiración al bien común la cual puede ser analizada. A partir de esta idea surge el análisis estadístico de este proyecto.

Para Garay (2015) la gobernabilidad es un dispositivo de negociación y cooperación que implica tanto a actores públicos como privados para atender problemáticas o conflictos específicos en una comunidad determinada; al respecto, es importante mencionar que los asuntos de seguridad al ser de orden nacional no pueden ser compartidos de manera pública y la participación es limitada, muchas veces nula. El hecho de que la gobernabilidad sea concebida como un elemento de la democracia implica la integración de los distintos actores en espacios de diálogo (Leyva, 2017).

León-Escribano (2010: 4) explica que la gobernabilidad es la “capacidad articuladora del estamento político para alcanzar tanto los compromisos consensuados como las metas destinadas para lograr el futuro preferible”, nuevamente elementos democráticos como el consenso y los espacios de opinión pública para integrar las aspiraciones sociales forman parte de este concepto. Se puede distinguir que varios autores coinciden en que un elemento fundamental de la gobernabilidad es el consenso entre los distintos grupos sociales y los gobiernos con el fin de alcanzar diversos objetivos; los nuevos retos de una gobernanza democrática obligan a reformular las estrategias de seguridad, asignar nuevas



funciones y controles a los actores y a las instituciones responsables, dar un rumbo a las políticas públicas, a las instituciones de seguridad y a los servicios de inteligencia (Alvarado & Serrano, 2010).

Por último en torno a la democracia, Joan Prats (2016, p.58) define la gobernabilidad como un atributo de las sociedades que se han estructurado políticamente, de modo tal que todos los actores estratégicos se relacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”, Señala Prat que a mayor gobernabilidad mayor capacidad institucional de satisfacción de necesidades. Desde esta perspectiva podemos entender que los espacios de opinión y diálogo son importantes para los procesos de gobernabilidad, pero también las capacidades institucionales en las cuales se encuentran las leyes, las instituciones y el logro de objetivos.

### **2.2.2. La gobernabilidad como capacidad del Estado**

Existe una rama de estudio de la gobernabilidad que se enfoca en analizar la capacidad del estado para solucionar problemáticas sociales, relacionando el binomio legitimidad-eficacia (Garay, 2015). Como ya hemos mencionado, existen diversas definiciones sobre el concepto de “Gobernabilidad”, para Aguilar Villanueva (2016, 32-33) la Gobernabilidad denota respectivamente la probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad y, en correspondencia, la probabilidad de que la sociedad en general o en específicas situaciones y asuntos este siendo gobernada o vaya a serlo en el futuro. De tal manera que el proceso de gobernar implica que los gobiernos tengan capacidad en sus instituciones para hacerlo en los diversos temas.

Sánchez González en su libro *Gestión Pública y Governance* (2002, 321322) se remonta a la etimología de gobernabilidad y hace referencia a la habilidad de gobernar y entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas. Por lo tanto, la gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones de carácter político, asimismo. Por ello, la gobernabilidad no requiere que los actores estén contentos y satisfechos con sus relaciones con otros actores, sólo se requiere que las decisiones políticamente tomadas sean llevadas a cabo.

En una observación más empírica de la gobernabilidad, desde la realidad social, el concepto puede sustentarse en la observancia de las normas y la disposición cívica para cumplirlas, también en sus vínculos sociales, agrupamientos solidarios y cooperativos, en su disciplina y autorregulación, en las capacidades productivas del Estado, el capital intelectual y el capital social, y, desde la realidad gubernamental, se sustentan en la legalidad de la actuación de los gobiernos, su comprobado respeto de derechos y libertades, imparcialidad e igualdad de trato, cuidado de los recursos públicos, decisiones apropiadas de políticas públicas, cobertura y calidad de los servicios públicos (Aguilar, 2016, 33); por su parte, Garay (2015, p.312) identifica a la eficacia y a la eficiencia como una manera de mejorar la justicia social y disminuir la marginalidad por lo que la gobernabilidad se convierte en un elemento relacionado directamente con la capacidad del estado. En esta concepción la gobernabilidad es comprendida como la capacidad de los gobiernos de proveer de una gestión pública eficaz y eficiente a la sociedad.

### **2.2.3. La gobernabilidad y el monopolio de la violencia**

Como lo mencionamos en el apartado Weber reflexiona sobre la seguridad en los países Occidentales modernos bajo una lógica capitalista en la cual suelen ser cuerpos autónomos y racionales que tienen como característica el monopolio del uso coercitivo de la fuerza la cual es ejercida bajo un territorio delimitado (Inda & Duek, 2011). Desde esta reflexión inicial de Weber se desprende una manera de analizar la gobernabilidad.

Añadiendo una perspectiva de carácter económico, Stiglitz (2000:21) explica que el Estado posee el derecho exclusivo de coerción, el cual no tienen las instituciones privadas ni la ciudadanía, la obligación de pagar impuestos, el poder encarcelar, juzgar y sentenciar a las personas y el derecho a la expropiación de bienes y tierras son parte del derecho coercitivo exclusivo de los Estados. Al igual que en la concepción de Weber, la autonomía de los Estados se refleja en la capacidad que tienen para ejercer cierto tipo de poderes, entre ellos los relacionados con la seguridad pública.

Garza Salinas (2002) reflexiona que el orden público es un factor determinante para la gobernabilidad de un país por lo que la Seguridad Pública tiene efectos más profundos de los que se pueden concebir desde una perspectiva económica, sugiriendo un análisis integral de las acciones respecto a la Seguridad Pública del País. A diferencia de otros

temas públicos, la responsabilidad de la seguridad del país no puede ser compartida con otros actores, privados u otras naciones, puesto que es una facultad exclusiva de los Estados nacionales, por lo que la cooperación en estos temas suele ser limitada; al igual, el análisis de los temas de seguridad pública suele estar obstaculizada por la falta de información que es considerada como seguridad nacional (Ethos, 2017).

Esta perspectiva de gobernabilidad y seguridad pública se encuentra presente en acuerdos internacionales como los ODS y en el marco jurídico mexicano al ser concebida la gobernabilidad como un logro de la seguridad pública en el PND (2018-2024) probablemente esta concepción de la gobernabilidad como cualidad de la paz, seguridad pública y justicia sea la más utilizada entre los gobiernos de los países.

Por tal motivo, autores como José Luis Piñeyro (2010, p.156) reflexionan acerca de las fuerzas armadas y su contribución a la gobernabilidad de México, en particular en la construcción de confianza mediante la ejecución de tareas de seguridad pública y seguridad nacional, en su obra explica que debido a distintos procesos económicos y políticos que cimbraron y modificaron el pacto social en el que se basaba el estado mexicano y los diferentes gobiernos, el preservar la seguridad pública por parte de los gobiernos se volvió una característica de la gobernabilidad.

#### **2.2.4. La gobernabilidad como requisito para el desarrollo**

En la práctica, la gobernabilidad ha sido relacionada al desarrollo y democracia como un requisito. Esta vinculación ha sido abordada a través de diversos análisis, particularmente los referidos a instituciones internacionales que tienen injerencia políticas públicas como el Banco Mundial (BM), al respecto, su estrategia de aplicación de los Programas de Ajustes Estructurales (PAE) hacia los llamados países en desarrollo, en los cuales el BM y otros organismos internacionales exigen adoptar modelos de “buena gobernabilidad” como requisito indispensable para el desarrollo económico, que junto con el establecimiento de un sistema democrático permita alcanzar sus objetivos (Araujo, 2004, p.204).

En 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que la seguridad ciudadana debía integrarse al concepto de “desarrollo humano” y que los gobiernos debían de generar estrategias para asegurar este derecho teniendo como límite infranqueable y cómo guía de sus acciones la incorporación de los derechos humanos

(Soto, 2012). Al respecto, se identifica a la seguridad ciudadana como la base para el desarrollo.

La gobernabilidad es un concepto dinámico, adaptable y con distintos usos en la academia y la práctica. Su reciente uso responde a la necesidad de analizar procesos democráticos en los Estados que cuentan con estos sistemas de gobierno y de manera general la gobernabilidad se puede entender como dos procesos, el primero, la capacidad de los gobiernos para solucionar las problemáticas de las sociedades en torno a las problemáticas públicas que se susciten y segundo, las opiniones que la sociedad tenga en torno a dichas problemáticas, en caso de que los gobiernos logren solucionar las problemáticas y la opinión de las sociedades sea positiva entonces podremos concluir que existe gobernabilidad, por el contrario, si las problemáticas expuestas no son solucionadas y las opiniones de los ciudadanos son negativas, entonces existe un problema de ingobernabilidad.

Para este proyecto de investigación las ideas Valdez (2000) y Garay (2015) en torno al concepto de gobernabilidad son ideales para categorizar el concepto. Los autores explican que la gobernabilidad tiene como elemento fundamental el consenso social, el cual permite evaluar las acciones de los gobiernos, por otra parte, las decisiones y acciones de los gobiernos influyen en las percepciones de los ciudadanos y a partir de ellas se puede desarrollar la gobernabilidad. En este concepto el consenso social, la evaluación de los gobiernos y las percepciones de los ciudadanos configuran tres categorías analizables de la gobernabilidad.

Como lo explica Garay (2015, p.313) parafraseando las ideas de Valdez Zepeda la gobernabilidad esta sujeta a la seguridad pública en tres sentidos, primero, los altos índices de criminalidad son una falta de funcionalidad del Estado; segundo, los problemas de seguridad pública están ligados a la incapacidad, descrédito del gobierno y corrupción de las corporaciones policíacas; en tercer lugar, las acciones de seguridad pública y combate al crimen organizado representan recursos que podrían ser destinados a las áreas consideradas prioritarias para el desarrollo nacional, generando una relación bidireccional entre la gobernabilidad y la seguridad pública. A partir de esta idea podemos identificar tres elementos sustanciales de la interrelación aparente entre estos dos elementos, uno en torno a las capacidades, el segundo en torno a percepciones y el último respecto a la legitimidad de las acciones y gastos.

Las percepciones se vuelven un elemento sustancial de la gobernabilidad de manera general y de manera particular, al estudiar la seguridad pública, se vuelven una categoría analítica bidireccional, que influye a la gobernabilidad y a la vez se influye de ella, de tal manera que el análisis de las percepciones en torno a la gobernabilidad de la seguridad pública resulta indispensable. Las percepciones de la seguridad pública cuentan también con un marco teórico que permite entender como las sociedades perciben su entorno de acuerdo con las experiencias, información y sentimientos como el miedo a llevar a cabo actividades cotidianas por el temor a la violencia, inseguridad o injusticia en los espacios públicos.

En crítica a la idea que se expone en este trabajo Garay (2015, p.316) considera que existe una estrecha relación entre la seguridad pública y la gobernabilidad, sin que esto signifique que una dependa de la otra, pues en un sentido estricto el concepto de gobernabilidad esta asociado a la actuación del Estado y la intervención de la sociedad civil y el sector privado, por lo tanto, la intervención del sector público y privado como garantía del ejercicio de una ciudadanía plena no se cumple. Al respecto, hemos revisado que las percepciones y opiniones son parte de la gobernabilidad sin que esto implique un ejercicio democrático de intervención social, el considerar que la sociedad debe estar inmersa en todas las decisiones gubernamentales para influir en la gobernabilidad es poco realista y se contrapone a los principios de eficacia y eficiencia de la nueva administración pública.

### **2.3. La percepción de la seguridad como pilar de la gobernabilidad**

En el presente apartado se esbozará la percepción de la seguridad como pilar de la gobernabilidad partiendo de las ideas de Valdez (2000) y Garay (2015) quienes consideran que la interacción entre los gobiernos y los actores, en especial las percepciones ciudadanas son elementos fundamentales para su estudio. Respecto a la gobernabilidad de la seguridad pública las percepciones juegan un rol fundamental para su análisis pues se ven determinadas por la victimización y el miedo, factores que como veremos en el presente apartado influyen de manera directa en las percepciones sobre seguridad y estas a su vez sobre la gobernabilidad de un lugar.

Rousseau (2005) anticipaba la sensible relación entre el gobierno y la seguridad pública en su magistral obra “el contrato social”. Al respecto, el autor señala que la

búsqueda de protección y resguardo ante cualquier amenaza articulan elementos organizativos y de coerción característicos de los gobiernos para generar seguridad, estos elementos se vuelven también elementos instrumentales de la legitimidad, al volverse el Estado la estructura garante de la seguridad. En la articulación mínima de la organización del Estado se identifica a la seguridad como parte de las garantías fundamentales que los gobiernos deben asegurar a sus gobernados para legitimar su rol.

Si la seguridad es fundamental para el contrato social y la gobernabilidad, podemos considerar que los espacios públicos son el lugar donde se deben garantizar este derecho y donde se legitiman los elementos organizativos y de coerción de los gobiernos. Al respecto, en México existe un importante ejercicio estadístico en torno a la gobernabilidad de la Seguridad Pública desde 2010, cuando el Consejo de Seguridad Pública solicitó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) proporcionar datos para generar indicadores de percepción, victimización y desempeño institucional para aportar datos útiles para la toma de decisiones de las políticas públicas de Seguridad (INEGI, 2016), al respecto se realizó la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE), la cuál ha tenido continuidad entre 2011 y 2020. Convirtiéndose la propia encuesta en un ejercicio de gobernabilidad de la seguridad pública.

Como se explicó en el primer Capítulo la transición a la estrategia de acción directa en 2006 trajo mostró los problemas en torno a la inseguridad y violencia que se vivían en el País. En 2008 el INEGI crea el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ) para obtener información confiable y oportuna en torno a estos temas, en 2010 el esfuerzo en conjunto entre esta institución y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD por sus siglas en inglés) permite la integración de esfuerzos para la construcción de la ENVIPE (INEGI, 2019), lo que permitió que a partir de 2011 se pudiera estudiar la fragmentación del tejido social, la desarticulación en las relaciones sociales, la desconfianza intrapersonal e institucional, además de las experiencias traumatizantes para las personas que han presenciado o han sido víctimas de un delito (Sánchez & Juárez, 2018).

La percepción de la inseguridad integra diversos elementos que han sido estudiados a profundidad. Las actividades de los delincuentes, el trabajo de los cuerpos de seguridad, las políticas públicas en la materia y la distribución de los recursos por parte de las autoridades para enfrentar el problema, manifestaciones públicas, la corrupción (Garay,

2015, p.313) son elementos que influyen de manera directa en las percepciones de inseguridad de la ciudadanía.

Existe un déficit de legitimidad en torno a las instituciones que tradicionalmente se encargan de la seguridad pública. En el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) se aceptaba que muchas veces las autoridades encargadas de las acciones de seguridad eran quienes violaban los derechos humanos, mostrando en buena medida la percepción que se tiene de las instituciones y el motivo por el que existe un déficit de legitimidad (Garay, 2015), se considera que en los países con sistemas democráticos las opiniones públicas ejercen algún grado de influencia para elegir que autoridades lleven a cabo las actividades en materia de seguridad, lo que incentiva el uso de militares para funciones policíacas (Bailey, Parás, & Vargas, 2013, p. 168).

### **2.3.1. Teoría de la victimización**

Entre las distintas teorías que pululan en torno a la seguridad pública, la victimización tiene un claro impacto. El estudio de la victimización de delitos pronto despertó el interés de las instituciones de justicia y tomó una orientación clara hacia la práctica y las políticas públicas. La construcción de el Manual de Encuestas de Victimización de las Naciones Unidas fue un primer esfuerzo para desarrollar lineamientos metodológicos a nivel internacional para el diseño de encuestas de victimización, sin embargo su marco permite entender de manera profunda la relación entre las instituciones, sus acciones y la ciudadanía, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEE), mediante un grupo de trabajo con expertos de institutos de estadística y justicia de diversos países, el documento contiene referencias de un inventario de 58 encuestas de victimización realizadas en 31 países (INEGI,2012).

Indiscutiblemente, las personas que han sido víctimas de un delito cuentan con percepciones de inseguridad fundamentadas en traumáticos hechos que difícilmente pueden cambiar. El Manual de Encuestas de Victimización de las Naciones Unidas establece que la victimización es “la forma en que un delito afecta a una persona o a un hogar”. En el manual se define a la víctima como “la persona que, de manera individual o colectiva, ha sufrido daños, incluidos los físicos y los mentales, el sufrimiento emocional,

pérdidas económicas o la disminución sustancial de sus derechos fundamentales mediante actos u omisiones que violan las leyes penales vigentes” (INEGI, 2012). Pudiendo ser esta la principal razón por la cual los mexicanos perciben como principal problema del país la inseguridad.

El Manual también señala que las encuestas de victimización son una herramienta que ayuda a los gobiernos y al público a entender los problemas relacionados con la delincuencia y cómo enfrentarlos. En este contexto, la delincuencia se entiende como el fenómeno social constituido por el conjunto de actos delictivos que se cometen de manera (INEGI, 2012). Con un objetivo claro la ENVIPE realizada anualmente por la INEGI contempla la teoría de la victimización como un elemento de análisis en torno a su aplicación.

Las personas que han sido víctimas de un delito sufren de la inseguridad, al respecto, cabe resaltar que esta inseguridad no solamente es concebida hacia las personas sino también a los bienes materiales, como lo plantean Inda y Duek (2011) al describir el pensamiento de Weber, la seguridad pública en los Estados modernos se caracteriza por su relación con el capitalismo, de tal forma que los bienes materiales son un importante elemento entre la interacción ciudadanía y estado.

Los delitos y su impacto en la ciudadanía generan mayores niveles de inseguridad. Mientras que una persona que nunca ha sido víctima de un delito raramente tenga temor ante estas situaciones, las personas que han tenido tal experiencia de victimización suelen perder confianza en las instituciones públicas y también en su persona. La victimización puede ser directa o indirecta, la primera es aquella sufrida por la persona en cuestión, y la segunda es aquella que se sufre por conducto de lo ocurrido a conocidos. El mecanismo causal de esta teoría consiste en la idea de que la experiencia de victimización conlleva efectos psicológicos y/o materiales duraderos, aumentando la proclividad individual a sentirse más inseguro, en comparación a la circunstancia contraria de novictimización (INEGI 2013). De tal forma que un criterio importante a tomar en cuenta al llevar a cabo un análisis de la seguridad pública.

### **2.3.2. Teorías de inseguridad y miedo al delito**

Existe una importante diferencia teórica entre la medición de la seguridad pública y la percepción sobre seguridad pública. Cuando se mide la seguridad pública se entiende que



el objeto de estudio es el servicio de seguridad prestado por cualquiera de las instituciones que tienen a su cargo esta función y se puede medir con indicadores que reflejen en valores absolutos si la problemática ha disminuido o continua en aumento; así pues, algunos de los indicadores que se obtienen sobre seguridad pública están relacionados con la infraestructura, recursos y el ejercicio de sus funciones; por otra parte, la medición de la percepción sobre seguridad pública tiene como objeto de estudio la sensación de inseguridad de las personas por temor a ser víctimas del delito y los indicadores que se utilizan están relacionados a las percepciones de seguridad y confianza de la población.

Al respecto, cuando la inseguridad aumenta se suele considerar que existe una asociación directa con la falta de gobernabilidad. Esta relación en la literatura tiene su origen en las teorías de la inseguridad y miedo al delito.

La criminalidad produce una acumulación colectiva de la ansiedad y esto a su vez genera la necesidad de responsabilizar a alguien por el temor que existe, de acuerdo con Garay (2015, p.309-310) este mecanismo social es necesario para descargar la ansiedad colectiva, cuando este sentimiento se acompaña de altos índices de violencia se genera un clima de incertidumbre que se traduce como una falta de voluntad política o capacidad institucional para resolver los problemas de seguridad, a consecuencia, la legitimidad y confianza necesarias para la gobernabilidad se pierden. Por lo tanto, el temor es un sentimiento poderoso que influye de manera directa en la gobernabilidad si existen las condiciones.

La medición de las percepciones no siempre corresponde al desempeño de las autoridades, ya que esta se encuentra influenciada por diferentes factores. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre éstos se encuentran: las señales locales de incivilidad, definidas como la presencia de comportamientos antisociales (riñas entre vecinos, consumo de alcohol en la calle, pandillas o bandas); la cooperación entre vecinos para protegerse de la delincuencia; la baja confianza en la policía local; el estatus de víctima directa o indirecta de diversos delitos. Considerando la importancia de la percepción sobre seguridad pública, Vilalta y Bisser identificaron cinco teorías básicas de inseguridad y miedo al delito: incivilidad, victimización, vulnerabilidad física, vulnerabilidad social y redes sociales. Conocer en términos generales el fundamento de estas teorías resulta de gran utilidad para identificar las distintas variables que pueden influir en el temor que sienten las personas, ya que este fenómeno se genera por una amplia multiplicidad de factores (INEGI 2013).

### **2.3.3. Teoría de la incivilidad o del desorden social**

Finalmente, el Manual de Encuestas de Victimización de las Naciones Unidas contempla la teoría de la incivilidad o del desorden social como una base para su marco teórico, dicha teoría revisa como la falta de seguridad pública proyecta comportamientos de incivilidad entre distintos sectores de la población que se ven afectados por la delincuencia. La población residente en áreas con señales de desorden social o deterioro físico tiende a reportar mayores niveles de sensación de inseguridad, de manera causal, la incivilidad o desorden social proyectan una situación generalizada de falta de control, bajos niveles de cohesión social y descuido político, generando una sensación de vulnerabilidad frente al delito que es mayor a cuando no existiese un delito (INEGI, 2013, p. 35).

Entre las señales o indicadores de incivilidad en las que existe una correlación con los niveles de inseguridad, se pueden enumerar las siguientes. Primero, las condiciones físicas de la zona (grafiti, aceras sucias, edificios abandonados o con ventanas rotas, viviendas vacantes o en mal estado, etc.); segundo la presencia de comportamientos antisociales o delictivos (prostitución, ingestión de alcohol en la calle, consumo y venta de drogas, etc.); tercero, el cambio poblacional rápido, tanto en número como en composición socioeconómica y étnica; cuarto, la reputación de “barrio duro” o barrio peligroso que puede tener una zona en su ciudad respectiva (INEGI 2013). Todos estos elementos incluidos en la ENVIPE nos relatan un problema socioterritorial que influye de manera directa en las percepciones de seguridad que tiene la ciudadanía y afectan a su vez de manera directa a la gobernabilidad.

### **2.4. La gobernabilidad y la confianza en las instituciones**

De acuerdo con (Ávila, et. all, 2016) la confianza puede ser definida como la creencia generalizada u orientación de valor enraizada en estándares evaluativos de competencia técnica y ética, y en las acciones futuras de una persona (confianza interpersonal) o una institución (confianza institucional). En este proyecto de investigación se hace énfasis en la confianza en las instituciones pues es una manera de evaluar las políticas de seguridad pública.

Para Sánchez y Juárez (2018, p.235) la legitimidad que tiene el Estado respecto al uso coercitivo de la fuerza se ve reflejado en dos procesos, uno de dominación y otro de coordinación de las decisiones colectivas, mediante sistemas administrativos, jurídicos, tributarios, burocráticos y coercitivos, que le permiten al Estado lograr “jurisdicción” sobre un territorio. Por lo tanto, identificamos elementos de la legitimidad de los Estados que pueden ser analizados para capturar una imagen de la gobernabilidad en algún punto específico de la historia de un Estado.

El analizar la confianza que tienen los ciudadanos con las instituciones de seguridad pública es una buena práctica para poder evaluar las percepciones sociales y las instituciones públicas. Entre las múltiples formas de generar estas evaluaciones la Oficina Contra la Droga y Delito de las Naciones Unidas (2018) propone ejercicios de evaluación locales que se caractericen de integrar las percepciones de los individuos desde el supuesto “mayor confianza se traducirá en una política de seguridad más efectiva” por lo tanto, una mayor gobernabilidad (Valdez, 2000). En un sentido general, la gobernabilidad tiene como objetivo involucrar a los ciudadanos en la evaluación de las políticas de seguridad y una forma sencilla de lograr la participación sin que esto signifique poner en riesgo la sensibilidad de las acciones es recopilando las percepciones a través de la ENVIPE.

La confianza regula los intercambios sociales y en el ámbito institucional, contribuye al mantenimiento de la cohesión social, a la conformación de actitudes positivas hacia las instituciones y a la participación social y política, al establecer un nexo entre la ciudadanía y las instituciones (Ávila, et. al, 2016, p.1). De tal manera que la confianza en las instituciones debe ser un elemento a integrar si se busca analizar la gobernabilidad.

Por otra parte, se sostiene que la confianza social convierte a los ciudadanos en sofisticados de la política, que los vuelve más demandantes y controladores pero también más virtuosos y participativos, todo ello facilita la articulación de las demandas sociales y potencia el compromiso y la cooperación entre burócratas y ciudadanía (Güemes, M; y Hernández, J. 2014, p.2-3). Por lo tanto, la confianza construye distintas cualidades en los ciudadanos que aseguran las prácticas democráticas, importantes para poder mejorar la participación efectiva entre ciudadanos y gobiernos.

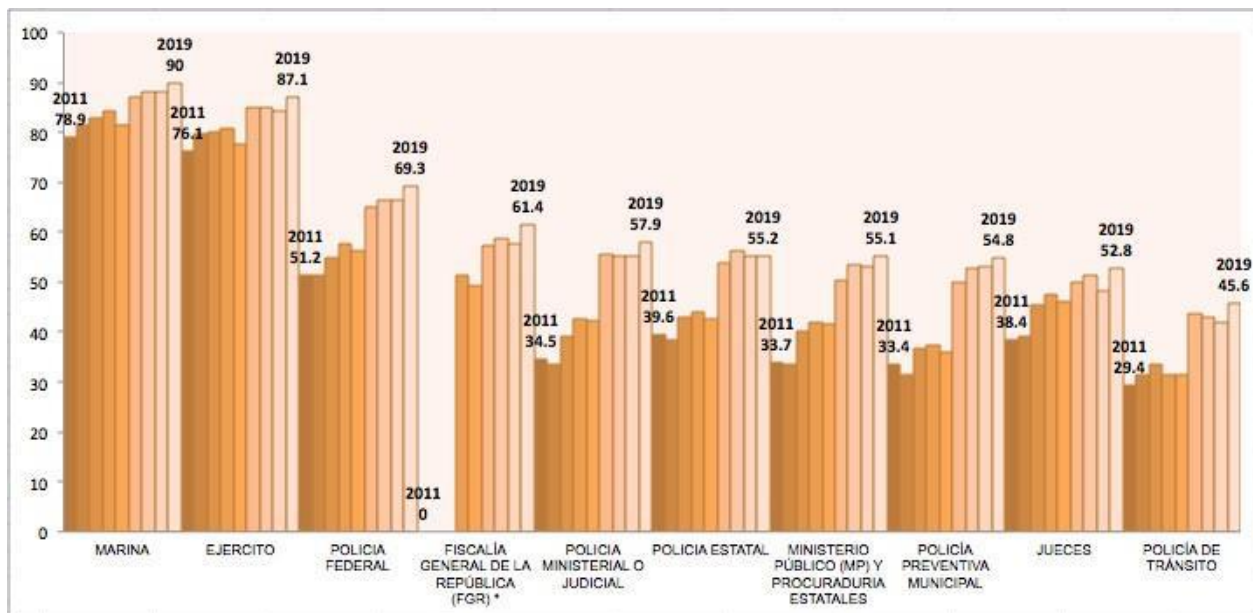
Entre los distintos conceptos el de *confianza política* se puede entender como “pertenece a una gran familia de términos relacionados con el nivel subjetivo de apoyo ciudadano a su sistema político. Entre los más prominentes parientes de este árbol familiar

están la lealtad, el compromiso y la legitimidad políticas así como sus opuestos [...] la alienación, la desafección y la enajenación políticas” (Moreno, 2010, p.19). Al respecto, podemos entender que la confianza en las instituciones públicas suele estar arraigada en elementos subjetivos, sin embargo estos responden de manera general a los sentimientos de los ciudadanos respecto a los sistemas políticos, instituciones y de manera general a la gobernabilidad.

De manera particular, cuando hablamos de instituciones que llevan a cabo funciones de seguridad pública en México encontramos diversas instituciones que pueden ser clasificadas por pertenecer a la dimensión federal, estatal o municipal, de otra forma también se pueden clasificar por ser instituciones tradicionales como las fiscalías y la policía, el problema general en torno a la medición de la confianza en las instituciones de seguridad pública radica en que todas las instituciones son gubernamentales y son percibidas de manera distinta por la ciudadanía, sería un error homologar y promediar la confianza; sin embargo, podemos observar que existe una tendencia clara de mayor confianza a ciertas instituciones y menor confianza a otras a lo largo de los años en los que se ha realizado la ENVIPE.

Resulta peculiar que de manera general la confianza en las instituciones ha sufrido un aumento entre 2011 y 2019 pese a que los índices delictivos entre estos años han empeorado y en todo este tiempo la ciudadanía ha descrito a la inseguridad como la principal problemática. Este fenómeno se podría atribuir a la interacción entre las instituciones de gobierno encargadas de la seguridad pública y la ciudadanía que mientras más veces observa a las instituciones en espacios públicos más confianza y seguridad perciben, sin que esto necesariamente signifique que los índices de seguridad estén mejorando.

**Gráfico 2. Confianza en las Instituciones de seguridad pública entre 2011 y 2019**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2011-2019)

La confianza en las instituciones de seguridad pública en México ha aumentado de manera general, sin que los índices de la seguridad pública hayan mejorado. Como lo vimos en el capítulo primero, el uso de la Marina y el Ejército en actividades de seguridad pública fue una estrategia que se adoptó de manera circunstancial, sin embargo, la confianza, que al parecer siempre ha existido ante estas instituciones puede generar un sentimiento de seguridad ante la ciudadanía pese a los altos índices delictivos. La confianza en las instituciones es decisiva para que los gobiernos democráticos cumplan sus funciones con fluidez y eficiencia (Monsiváis, 2019), lo que podría parecer cuestionable al revisar los índices de violencia en México.

Por otra parte son los Jueces y la Policía de Tránsito las instituciones que generan menos confianza a los mexicanos. En el caso de los jueces resulta preocupante pues son actores que toman decisiones en torno a la justicia, parte fundamental para la seguridad pública. Estos resultados dejan ver una contradicción entre la confianza que tiene la ciudadanía en torno a las instituciones encargadas de preservar la seguridad pública, las instituciones encargadas de proveer de justicia, ante estas percepciones diferidas entre las distintas instituciones de seguridad pública la pregunta que falta por contestar es la siguiente ¿existe gobernabilidad en torno a la seguridad pública?

Sin duda alguna el análisis de la seguridad pública en México no responde de manera general a las distintas teorías de gobernabilidad ni en la confianza en las instituciones. El hecho de que la teoría muestre un desacuerdo con la realidad genera un especial interés en poder entender la relación entre la seguridad pública y la gobernabilidad en espacios locales.

## **CAPÍTULO 3. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE GUERRERO**

La seguridad es el derecho que posibilita el ejercicio de otros derechos, es un derecho central para la democracia y sin ella una sociedad no logra un adecuado desarrollo (Soto, 2012). Sabiendo esto, el garantizar la seguridad pública resulta fundamental para su desarrollo, por otra parte, es innovador en México dicho análisis desde lo local, que en este país cuenta con varias implicaciones, históricas, sociodemográficas, culturales, políticas y económicas. En este capítulo se presenta al estado de Guerrero como el objeto de este estudio, mostrando los aciertos y problemáticas en torno a la seguridad pública<sup>9</sup> que invitan a reflexionar la complejidad del problema y los retos a los que se enfrentan los gobiernos al formular estrategias y soluciones.

De acuerdo con Aguilar Villanueva la gobernabilidad o ingobernabilidad se refiere en suma, a la probabilidad o a la improbabilidad de que los gobiernos cumplan con sus responsabilidades ante la sociedad o específicas situaciones de la vida social (Aguilar, 2010) y para el caso específico de Guerrero, la seguridad pública ha resultado un gran reto en materia de gobernabilidad para los tres niveles de gobierno, lo cual dista mucho de otros estados, en los cuales existen otros temas prioritarios distintos a la seguridad pública.

Si bien, la gobernabilidad regularmente se plantea para los estados nacionales, se puede identificar que en un territorio tan extenso como el mexicano los temas que acontecen en los espacios de consulta, debate y decisión de las sociedades son varios y dependen mucho del territorio, para ello, la gobernabilidad también debe ser entendida de manera local como aquella capacidad de gobernar por parte de los distintos gobiernos los problemas locales.

El presente capítulo analiza a manera de contexto a la seguridad pública en el estado de Guerrero. Identificando primero sus características sociodemográficas; como segundo punto se revisa cómo ha sido tratada la seguridad pública en sus últimos planes estatales de desarrollo (PED) y a continuación se muestran las principales acciones en la materia, para finalmente, dar paso al Capítulo 4. el cual propondrá una metodología para la

---

<sup>9</sup> Cabe mencionar que existe poca información a nivel local en torno a la Seguridad Pública en el estado de Guerrero.

evaluación de la gobernabilidad a nivel local y que para este trabajo esta enfocada en el estado de Guerrero.

### **3.1. Características sociodemográficas en Guerrero**

El estado de Guerrero se puede entender mejor cuando lo identificamos en el espacio por sus características naturales, sociodemográficas, políticas y sociales, este apartado tiene como objetivo retratar el espacio en el que nos encontramos reflexionando. Guerrero es un estado al sur-oeste del territorio mexicano cuenta con 81 municipios que integrados tienen una extensión territorial de 63,794 kilómetros cuadrados, que representan el 3.2% de la superficie total de la República Mexicana. Guerrero colinda con los estados de Michoacán y Estado de México al norte, Morelos y Puebla al este, el Mar Pacífico al este y Oaxaca al sur.

En su territorio descansa la Sierra Madre del Sur, lo que hace de la superficie del estado sumamente montañosa, con escasas planicies y casi nulas mesetas; cuenta con un litoral de aproximadamente 500 kilómetros donde desembocan más de 30 ríos que cruzan el territorio; debido a los diversos factores y elementos que determinan el clima en el territorio se identifican en el estado el clima tropical lluvioso y templado lluvioso donde se pueden identificar ecosistemas característicos de las regiones tropicales, templadas y frías; las características del suelo de tundra, de regiones áridas y se considera de clima templado (INAFED, 2018). Convirtiendo así a Guerrero en uno de los estados más biodiversos de México.

El estado se divide en siete grandes regiones geo-culturales que agrupan a sus 81 municipios, las cuales son: Acapulco, Costa Chica, Costa Grande, Centro, La Montaña, Norte y Tierra Caliente. De estas regiones se generan y extraen recursos silvícolas, también se cuenta con una amplia superficie forestal, estas zonas son propiedad de ejidatarios y comuneros y en menor cantidad de pequeños propietarios, por otra parte, el litoral ha permitido el desarrollo de 55 comunidades pesqueras.

Guerrero es un territorio con una importante riqueza cultural que se ha construido a través de los siglos. Se identifican grupos humanos que datan de hace más de 22 mil años antes de nuestra era; más adelante se identifica una fuerte influencia olmeca sobre la cultura “mezcala” identificada como primer cultura originaria del estado, a la que después



sumaron poblaciones purépechas, mixtecos, mayas y zapotecos en el siglo VII; se identifica en el siglo VIII la integración de los toltecas especialmente en Tierra Caliente y Costa Grande y un importante avance en el comercio; para el siglo XIV, se encontraban ya asentados en el territorio de la entidad, diversos pueblos con sus características culturales propias, en las que destacan por región, los purépechas, cuitlatecas, ocuitecas y matlatzincas, en la Tierra Caliente; los chontales, mazatlecos y tlahuicas en la sierra del Norte; los coixcas y tepoztecos en los valles Centrales; los tlapaneos y los mixtecos en la Montaña; los jopis, mixtecos y amuzgos en la Costa Chica y los tolimecas, chubias, pantecas y cuitlecas en la Costa Grande (INAFED, 2018).

En la conquista española y después en el periodo de la colonia Guerrero tomo una importancia económica para los conquistadores. Hernán Cortés ordenó en 1519 que se explotara la provincia de Cihuatlán o Zacatula, como la llamaron los conquistadores, para cerciorarse de la existencia del mar del sur y de las riquezas en oro y perlas; la sumisión de los pueblos de este territorio al imperio español fue a veces voluntaria y con poca resistencia; todas las regiones tuvieron evangelizaciones, principalmente por frailes agustinos y franciscanos, la explotación y esclavización de las comunidades aunado por las enfermedades diezmo a la población, por lo que se trajeron esclavos negros para suplir el trabajo de los originarios. Fue en esta etapa donde se identifica la división del territorio en 213 “pueblos o república de indios” que serían el antecedente de los municipios de guerrero (INAFED, 2018).

Después de la independencia, la cual tuvo una importante participación de guerrerenses encabezada por Vicente Guerrero, el 15 de mayo de 1849, José Joaquín de Herrera, Presidente de la República, expidió el decreto de creación del Estado de Guerrero, llamado así en honor del caudillo de la Independencia, Vicente Guerrero Saldaña. A partir de este momento podemos considerar a Guerrero como una entidad federativa en México con un gobierno local encabezado por un poder ejecutivo y un congreso (INAFED, 2018).

Culturalmente Guerrero es una entidad con una gran diversidad de culturas. El cuarto estado con mayor diversidad cultural después de Oaxaca, Chiapas y Yucatán con 15.5% de personas que hablan algún idioma o dialecto distinto al español, la principales lenguas en Guerrero son el Nahuatl, Mixteco, Tlapaneos y Amuzgo; por otra parte, el estado cuenta con el mayor porcentaje de población que se reconoce como afrodescendiente con un 8.6% de la población (INEGI, 2020).

Respecto a la educación, para 2020 en Guerrero el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de edad es de 8.4, lo que equivale a poco más del segundo año de secundaria, porcentaje menor al nacional de 9.7 grados de escolaridad en promedio, que equivale a concluir la secundaria; por otra parte, se identifica como analfabeta al 12% de la población mayor de 15 años, de los cuales el grupo de edad de 75 años y más cuenta con el mayor porcentaje de analfabetismo llegando al 52.3%; por otra parte, de manera afortunada en Guerrero la asistencia escolar es del 94% de niñas y niños entre 9 y 14 años de edad (INEGI, 2020).

Guerrero también es uno de los estados con un importante flujo migratorio. De acuerdo con la CONAPO (2021) Guerrero es un estado con una intensidad migratoria alta, lo que significa que se identifican en los hogares en Guerrero ingresos por remesas o habitantes que han llegado desde otro país, principalmente de Estados Unidos; el estado también cuenta con una tasa de migración neta internacional de 2.99 por cada 100,000 habitantes, lo que lo convierte en el cuarto mayor expulsor de personas hacia Estados Unidos después de Guanajuato, Oaxaca, Zacatecas y Michoacán (Fundación BBVA, 2021).

Actualmente Guerrero es el segundo estado con más porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema en México después de Chiapas. En 2020 se estimaba que el 66.4% de la población se encontraba en situación de pobreza y 25.5% en pobreza extrema (CONEVAL, 2021), estos datos prácticamente no han cambiado desde 2014 cuando se inició la medición de la pobreza multidimensional en México. Lo que significa que más de la mitad de la población se encuentra bajo la línea de ingreso familiar propuesta por CONEVAL y además cuentan con al menos dos de las seis dimensiones de carencias sociales; la pobreza extrema en la que se encuentran 4 de 10 guerrerenses implica que las personas aparte de no alcanzar la línea de ingreso también tienen carencias de al menos tres de las dimensiones sociales propuestas por CONEVAL en su índice de privación social (CONEVAL, 2021). Estos porcentajes muestran una importante vulnerabilidad social de la población que habita en Guerrero<sup>10</sup>.

Las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, que se visibilizan de manera histórica, afectan el desarrollo social y económico del estado, aunado a la ausencia

---

<sup>10</sup> Antes de la medición de la pobreza multidimensional que realiza CONEVAL, entre 1990 y 2014 en México se realizaba la medición de la pobreza por ingresos, en estos años los porcentajes de pobreza en Guerrero se mantuvieron arriba del 65% (CONEVAL, 2018).

institucional del estado han generan condiciones para que grupos delictivos encuentren en Guerrero las condiciones adecuadas para la producción de heroína y marihuana, para su posterior tráfico ilícito, volviendo al estado un centro de producción, tráfico y violencia (Goldson, Witte, & Zoon, 2014). Se estima que para 2015 Guerrero era el estado con mayor número de grupos delictivos operando en el territorio, 10 organizaciones criminales independientes tienen presencia permanente en 65 de los 81 municipios, luchando entre ellos por el control de los municipios y de los mercados ilegales, los grupos delictivos son Los Rojos, La Familia Michoacana, Los Guerreros Unidos, Los Caballeros Templarios, El Cartel Jalisco Nueva Generación, El Cartel Independiente de Acapulco, La Barredora, Los Ardillos, Los Granados y el Cartel de Sinaloa (Sánchez Valdés, 2015); a estos grupos se ha integrado la operación del Cartel Jalisco Nueva Generación, quienes se encuentran disputando la plaza de Acapulco (Gandaria, 2021). La importante participación y operación de las organizaciones criminales han generado grandes olas de violencia en todo el estado que se identifican por sus altas estadísticas en homicidios.

A partir de 2008 se identifica en Guerrero un aumento en el total de los homicidios, teniendo un primer máximo en 2012 con un total de 2646 homicidios y después un segundo máximo en 2017 con un total de 2637 homicidios (INEGI, 2021), por otra parte, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en 2009 era de 55 personas, llegando a su punto más alto en 2012 con 76, para 2020 la tasa se situó en 42 homicidios por cada 100,000 habitantes, siendo esta cifra la menor desde 2008 (INEGI, 2021); cabe resaltar que Guerrero se ha mantenido arriba de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes desde 2009 cuando era de 18 y en 2020 con una tasa de 29 homicidios por cada cien mil habitantes (Forbes Staff, 2021).Tabla de homicidios.

Sánchez Valdés (2015, p.9) explica que la regionalización de los grupos delictivos en Guerrero es la principal causa de violencia. Mientras que los grandes cárteles dominan una gran extensión de territorio y la pérdida de un municipio no implica un mayor problema, para las organizaciones regionales la pérdida de un municipio representa la pérdida de un importante porcentaje de sus ingresos lo que puede llevarlos a su extinción, por lo tanto los grupos se vuelven más violentos y cuentan con más incentivos para cooptar a los cuerpos policiacos locales. Mapa de grupos delictivos.

Además de los grupos delictivos en Guerrero existe una importante tradición de guerrillas y grupos de autodefensa surgidos en los años 90. El Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) cuentan

con más de 25 años de operaciones en el estado (Chabat, 2010), a estos se le suman las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Liberación del Pueblo (FAR-LP) y otras organizaciones con presencia armada itinerante; respecto a los grupos de autodefensa la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2013 estimaba presencia de estos grupos en 46 de los 81 municipios del estado (Sánchez Valdés, 2015, p.13). Al respecto podemos visualizar que en el territorio de Guerrero coexisten numerosos grupos armados, los cuales luchan constantemente generando un crimen de violencia e inseguridad para todos los habitantes.

### **3.2. Políticas y acciones en materia de Seguridad Pública en Guerrero**

La función de la seguridad pública se encuentra sujeta a la idea de participación y vinculación entre los distintos órdenes de gobierno (González, 2002, p. 126). Al respecto, el gobierno federal, los estados y municipios integran una fórmula jurídica y operativa en torno a la seguridad pública. Sin embargo, como hemos visto en el apartado anterior, a partir de 2009 las estrategias en torno a la seguridad pública se han centralizado de manera nacional y han tenido como eje central a las instituciones castrenses o los mandos únicos vigentes de cada sexenio, dejando poco espacio de oportunidad para estrategias distintas a nivel local.

Pese a este contexto, resulta fundamental conocer cuáles han sido las estrategias a nivel estatal para saber si estas se encuentran en coordinación a las estrategias nacionales de seguridad pública o si estas incluían dentro de sus objetivos otros aspectos importantes de la seguridad pública como lo son la confianza en las instituciones, el acceso a la justicia, la cohesión social, entre otros objetivos que resultan fundamentales para la gobernabilidad de la seguridad pública.

Históricamente en Guerrero cuenta con un contexto completo en torno a la seguridad pública. El estado de Guerrero a diferencia de muchos otros estados cuenta con una importante base social organizada que caracteriza varios de los actores que operan de manera local, en Atoyac, en la Sierra de Guerrero, la represión a la manifestación pacífica de los padres de familia de la Escuela Primaria Juan Álvarez produjo la guerrilla de Lucio Cabañas, La respuesta a la masacre de 17 campesinos en el vado de Aguas Blancas en 1995, en Guerrero, se demoró un año: fue la aparición de la guerrilla del EPR (Montemayor, 2010 y Alvarado & Zaverucha, 2010).

Anteriormente existió una política de seguridad pública en pequeña escala (zonas rurales y urbanas). En el año 2007 comenzó un gran despliegue militar para luchar contra el narcotráfico, en Guerrero este despliegue de las fuerzas armadas operó como fuerzas de reacción, aparentemente sin un plan de inteligencia con las cuales se hostigaba a bases sociales inconformes y grupos guerrilleros que no tenían relación con el narcotráfico (Montemayor, 2010). La estrategia de seguridad en estados con un fondo social y político tan complejo como Guerrero tomaron una connotación de violencia política y social contra la población.

México corría con un dilema respecto a la seguridad pública de manera local, mientras que las policías municipales eran consideradas las menos confiables de las instituciones públicas en México, el ejército ha sido una de las instituciones en las que más confían los mexicanos (Bailey, Parás, & Vargas, 2013), por lo tanto, el operar tácticas policiacas a través del ejército y marina se volvió una opción viable en México, pese a que esto no signifique mejorar los indicadores relacionados con la seguridad pública.

Por su parte, Acapulco tuvo entre 2011 y 2014 las tasas más elevadas de homicidios de todo México. Se contabilizaban 69.9 homicidios por cada 100,000 habitantes en Acapulco y Chilpancingo obtuvo el segundo lugar con 62.95 homicidios por cada 100,000 habitantes de acuerdo con cifras del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y la Justicia Penal citados por Goldson, Witte, & Zoon (2014, p.1). Estas alarmantes cifras muestran que el problema de seguridad pública no era focalizado, se extendían entre los municipios y ciudades.

Para 2016 el estado de Guerrero contaba con algunos de los peores índices respecto a la prevalencia de delitos cometidos y no denunciados o sin averiguación previa con un 98% de impunidad y una tasa de homicidios de 61.7 por cada 100 mil habitantes (Ethos, 2017, p.12) a comparación con el resto del país lo que probablemente generó que las percepciones de la gente en Guerrero respecto a las instituciones de acceso a la justicia fueran negativas. Debido a estas altas cifras negras registrados en estos años para este trabajo de investigación resulto fundamental utilizar las cifras de los años analizados como parte de las variables para analizar la gobernabilidad a nivel local.

Para la periodicidad de este trabajo (2017-2020) se comprende solo una administración estatal, de Héctor Astudillo Flores del Partido Revolucionario Institucional

(PRI) quién fungió como gobernador de Guerrero de 2015 a 2021<sup>11</sup>, después de un periodo de reestructuración política que inició tras la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero en la madrugada del 27 de septiembre de 2014, suceso que generó que el gobernador en turno Angel Aguirre renunciara a los 30 días de la tragedia, entrando como gobernador interino Salvador Rogelio Ortega Martínez. Esta recomposición de la política local dejó varias lecciones aprendidas en torno a la seguridad pública de Guerrero.

Tras años de reestructuración política en el estado de Guerrero, el poder ejecutivo estatal publica el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021. El documento ruta del gobierno estatal enuncia los ejes gubernamentales desde los cuales se construyeron las políticas públicas y acciones con las cuales se hizo frente a diversos temas, considerando como urgente a la seguridad pública, la cuál es enunciada en el Eje 1. de la siguiente forma:

*Guerrero Seguro y de Leyes bajo el marco de Derechos Humanos: un Guerrero que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Este eje busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales. (Gobierno del estado de Guerrero, 2016)*

Reconociendo la compleja problemática de inseguridad que azotaba la estado en el cambio de gobierno de 2015, se presenta como principal objetivo a “Guerrero seguro y de Leyes” identificando a la democracia y gobernabilidad (Leyva, 2017) como dos objetivos alcanzables con base en la seguridad pública. Este objetivo se plantea bajo distintos ejes donde se contemplan los Desastres Naturales, estrategias generales, un diagnóstico con base en la ENVIPE 2014 y una respuesta para generar orden y paz.

La respuesta que se presenta en este documento ruta contempla la reconstrucción del tejido social mediante políticas que procuren una mejor calidad de vida para los guerrerenses, se identifica que los jóvenes corren riesgo de integrarse a la vida delictiva y la existencia de una cultura de impunidad, por otra parte, se entiende que “la Gobernabilidad será posible en la medida en que recuperemos el Orden y la Paz en nuestro Estado”; la principal forma de materializar estas estrategias se centra en fortalecer al Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la integración de modernización, tecnificación y

---

<sup>11</sup> Año histórico para Guerrero al elegir en elecciones a la primera gobernadora Evelyn Salgado Pineda

capacitación en el Sistema de Justicia Penal de Guerrero y el respeto irrestricto de los Derechos Humanos (Gobierno del estado de Guerrero, 2016 p.24).

La realidad fue otra en estos años, el modelo de mando único impulsado por Enrique Peña Nieto tuvo repercusiones en las estrategias de seguridad locales. El ex gobernador Ángel Aguirre (2011-2014) no generó una estrategia distinta de seguridad pública en Guerrero, permitiendo que fuera la federación quién actuara con una estrategia de “mando único”<sup>12</sup> tras la desaparición de diversas autoridades municipales; por otra parte, autores como Goldson, Witte, & Zoon (2014, p.2) consideran que hubo omisiones por parte del ejecutivo estatal para la investigación de delitos y la neutralización de la Comisión de Derechos Humanos del Estado mediante la designación inconstitucional de su presidente; a este clima se le sumó en 2014 la mayor tasa de homicidios reportada en México de 48 homicidios por cada 100,000 habitantes, cifra tres veces más alta que el promedio nacional y siete veces superior al promedio internacional (Goldson, Witte, & Zoon, 2014).

En 2017 un total de 53 municipios guerrerenses de 81, incluido Acapulco, se habían sumado al mando único lo que provocó una descomposición de las fuerzas de seguridad pública locales (Serrano Carreto, 2019). Para las elecciones federales de 2018 las agresiones, violencia y amenazas a políticos locales en Chilapa habían impedido a López Obrador y a Morena conformar candidatos para los puestos de elección pública (Serrano Carreto, 2019, p. 208). En este punto la violencia se apoderaba de los espacios democráticos poniendo en riesgo la soberanía y las elecciones en el estado, este año también se registran las peores percepciones en la ENVIPE en torno a la seguridad pública del estado.

Hasta el año 2020 el gobierno federal y el gobierno estatal trabajaban en conjunto mediante la Mesa de Coordinación para la Construcción de Paz. Cabe señalar que de acuerdo con el INEGI (2019) existe una clara tendencia de disminución de los homicidios lo que puede ser un indicador de que las condiciones de seguridad pública en el estado han mejorado; por otra parte, como se analizará en el siguiente apartado, es a partir de este año que las percepciones de seguridad empiezan a mejorar en Guerrero.

Desde el 15 de octubre de 2021 Guerrero recibe a su primer gobernadora junto con una nueva administración con diversos retos en torno a la seguridad pública. A futuro

---

<sup>12</sup> Los “mandos únicos” fueron emisarios del gobierno federal encargados de llevar a cabo la estrategia de seguridad a nivel estatal implementados tras las desapariciones en Ayotzinapa, estos mandos centralizaron las acciones de todas las autoridades de seguridad pública tras la desaparición de algunas instituciones municipales.

resultará fundamental identificar si la estrategia de seguridad de la nueva gobernadora aterriza temas fundamentales respecto a seguridad pública del estado como lo son la procuración de justicia, la cohesión social, la construcción de capacidades locales de prevención, atención, seguimiento de delitos y de manera transversal, la construcción de confianza hacia las autoridades locales, aspectos que seguramente mejorarán las condiciones de seguridad pública en el estado y con ellas se construirán mejores condiciones para la gobernabilidad de un tema que ha sido central en los últimos años para el estado y el país, la seguridad pública.

### **3.3. Resultados para Guerrero de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública**

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública ha permitido desde 2011 conocer las percepciones de los mexicanos respecto a diversos temas relacionados con la seguridad pública. Este esfuerzo permite retratar año con año las preocupaciones, opiniones y datos sociodemográficos de las y los mexicanos, incluyendo un apartado de victimización que permite conocer a mayor profundidad la cifra negra y opiniones respecto a las autoridades encargadas de la seguridad pública en México.

Como parte de los objetivos de este trabajo de investigación se propone conocer las percepciones en torno a la seguridad pública y a las autoridades encargadas de dicha labor en Guerrero entre los años 2017 y 2020, años de transición del gobierno federal de Enrique Peña Nieto (2012-2018) a Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Se puede observar que pese a la existencia de políticas, estrategias y acciones de seguridad pública por parte de las autoridades estatales y locales, la gran parte de los avances, retrocesos y cambios que ocurren respecto a la seguridad pública responden a las decisiones tomadas a nivel federal<sup>13</sup>. Por este motivo, el presente apartado presenta los resultados descriptivos de la ENVIPE entre 2017 y 2019, retratando aspectos a considerar para el ejercicio estadístico que continúa en el siguiente capítulo.

---

<sup>13</sup> Como se analizó en el Capítulo uno respecto a los cambios en la política de seguridad pública antes y después de 2009.



La estratificación de la ENVIPE permite analizar a nivel estatal los resultados de la encuesta. Al respecto, cuando se le preguntó al grupo de encuestados si consideraban que vivir en Guerrero es seguro o inseguro en términos de delincuencia se puede identificar una eventual disminución del porcentaje de personas que consideran que es seguro entre 2017 y 2019 (14.9 a 12.5%), a partir del 2020 existe un ascenso en este porcentaje, el más alto de los cuatro años (18%). Se puede percibir un cambio de la tendencia y un aumento de la percepción de seguridad en Guerrero que puede deberse a la disminución de los índices delictivos en el estado.

Sin embargo, se considera que este cambio de tendencia de las personas que respondieron que se sentían seguras en Guerrero sigue siendo un porcentaje bajo en comparación de los porcentajes cercanos o superiores al 80% de las personas que desde 2017 consideran que vivir en el estado es inseguro, como se puede observar en la Tabla 1. Se puede notar que pese a la existencia de un cambio de tendencia positivo respecto a la percepción de seguridad pública por parte de los habitantes de Guerrero en 2020, los porcentajes de personas que consideran al estado de Guerrero inseguro se mantiene en un 80%, por lo tanto, el estado de Guerrero continua considerándose inseguro para la mayor parte de sus habitantes.

**Tabla 1. Percepción de seguridad de los habitantes de Guerrero entre 2017 y 2020**

	2017	2018	2019	2020
<i>Seguro</i>	14.9	13.2	12.5	18
<i>Inseguro</i>	81	84.1	84.9	79.6
<i>No sabe</i>	3.1	2.7	2.6	2.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

Como se explicó en el Capítulo 2. parte de los componentes que definen el concepto de gobernabilidad son sociales. Al respecto, en las sociedades democráticas la incorporación de temas a la agenda pública permite a los gobiernos identificar situaciones que conciernen y preocupan a las sociedades y partiendo de la opinión pública, buscar

soluciones. Al respecto, podemos identificar que en Guerrero la seguridad pública ha sido uno de los principales temas en los años que se enfoca este trabajo de investigación.

Cuando se les preguntó a los habitantes de Guerrero cuáles eran los 3 temas que más les preocupaban en el estado de los siguientes: pobreza, desempleo, narcotráfico, aumento de precios, inseguridad, desastres naturales, escasez de agua, corrupción, educación, salud, falta de castigo a delincuentes u otros temas. Al respecto, entre 2017 y 2020 el mayor número de encuestados consideró a la inseguridad como uno de los 3 principales temas que preocupaban en Guerrero, superando a los otros dos temas por una cantidad considerable de opiniones, como se puede observar en la Tabla 2.

Por su parte, los otros dos temas que se integraron en el top 3<sup>14</sup> de preocupaciones de los habitantes de Guerrero fueron desempleo y pobreza para 2017, pobreza y salud para 2018, desempleo y pobreza para 2019 y salud y pobreza para 2020, año en el que inicia la pandemia de COVID-19 en el mundo.

Tabla 2. Número de personas que opinaron respecto a los 3 temas que más les preocupaban en el estado de Guerrero<sup>15</sup>

	Sí es TOP 3	Sí es TOP 3	Sí es TOP 3	Sí es TOP 3
POBREZA	1036	1092	1209	1067
DESEMPLEO	993	878	988	1036
NARCOTRÁFICO	309	338	309	267
AUMENTO DE PRECIOS	892	809	729	663
INSEGURIDAD	1321	1364	1349	1191
DESASTRES NATURALES	181	187	134	131
ESCASEZ DE AGUA	699	595	652	516
CORRUPCIÓN	481	495	472	369
EDUCACIÓN	527	517	500	527
SALUD	930	903	933	1168
FALTA DE CASTIGO A DELINCUENTES	264	253	267	254
OTRO	5	10	14	30

<sup>14</sup> Se refiere a los temas más mencioandos por la gente.

<sup>15</sup> En caso de que se quisiera estudiar la gobernabilidad en términos generales y no respecto a un tema específico como lo hacemos en este trabajo de investigación, esta pregunta de la ENVIPE permitiría conocer las principales preocupaciones de la sociedad cada año y desde ahí conocer el grado de solución que han dado los gobiernos.

NO SABE / NO RESPONDE | 13 10 12 4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

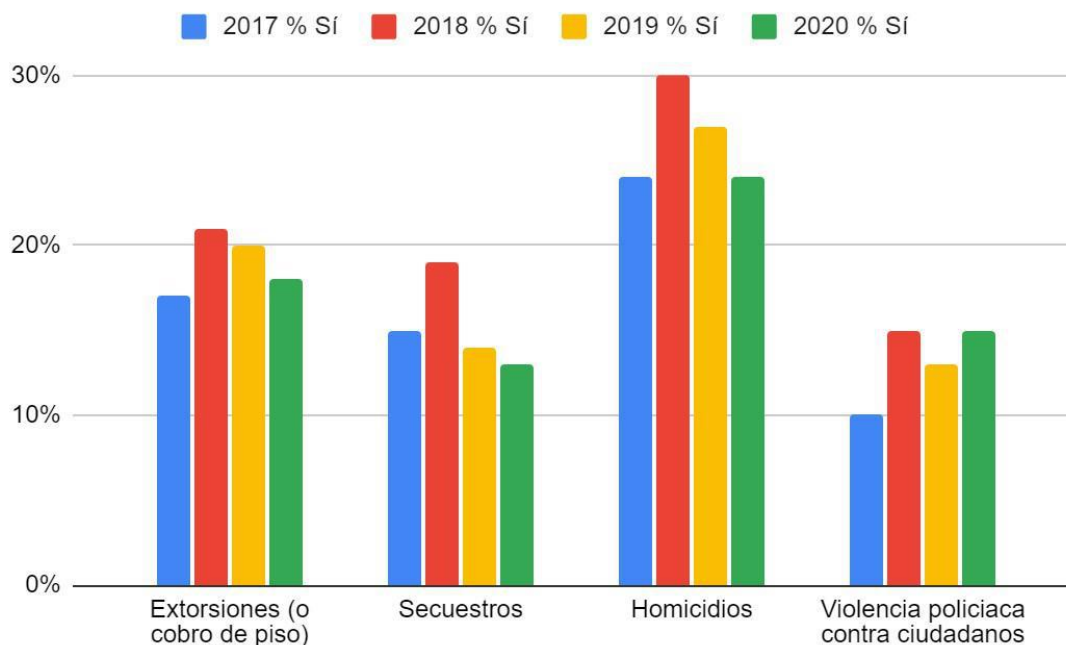
Profundizando en torno a la percepción de la inseguridad en el estado de Guerrero, los encuestados entre 2017 y 2020 mencionaron distintas situaciones que saben o han escuchado que suceden en los alrededores de su vivienda. Entre las posibles respuestas se consideran extorsiones o cobro de piso, secuestros, homicidios y violencia policiaca o contra de los ciudadanos, aspectos que podrían determinar la percepción de la seguridad en el estado.

Al respecto, se puede observar en el Gráfico 3. que para las cuatro situaciones hay ciudadanos que afirmaron saber o haber escuchado que pasaban cerca de sus hogares. De manera general, se identifican porcentajes bajos en las cuatro situaciones en 2017, para 2018 se llegan a los porcentajes más altos, teniendo una disminución hacia 2020 menos en violencia policiaca en contra de los ciudadanos, la cual comparte el porcentaje más alto de 15% en 2018 y 2020.

En un mayor porcentaje los homicidios son considerados como la principal situación que ocurre cerca de los hogares de las personas en Guerrero, siendo en 2018 el porcentaje más alto (30%) y en 2017 y 2020 se registraron los porcentajes más bajos (24%). Se podría considerar que la disminución de los homicidios cerca de los hogares de las personas podría disminuir la percepción de inseguridad en los habitantes de Guerrero.

En segunda posición, el 21% de las personas que viven en Guerrero identifican que cerca de sus hogares se llevan a cabo extorsiones o cobro de piso, actividad relacionada con los grupos delincuenciales del crimen organizado, teniendo una disminución hacia 2020, sin llegar al porcentaje de 2017 (17%) el menor para esta medición.

Gráfico 3. Situaciones de inseguridad identificadas cerca de las viviendas de las personas encuestadas en Guerrero entre 2017 y 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

De manera significativa, en Guerrero se reconoce que en los cuatro años de análisis las personas saben o han escuchado que existe violencia policiaca contra ciudadanos, situación grave que posiblemente vulnere la percepción que tienen los ciudadanos en torno a las autoridades encargadas de la seguridad pública, como hemos podido reflexionar a lo largo de este trabajo de investigación, la capacidad de las instituciones para generar seguridad entre los ciudadanos es un aspecto fundamental para la gobernabilidad; al respecto, 10% de los ciudadanos consideraron que existía violencia policiaca en contra de ciudadanos en 2017, llegando al 15% en 2018 y luego en 2020, aspectos considerados *triggers*<sup>16</sup> para llevar a cabo la medición de la gobernabilidad de la seguridad pública propuesta en el siguiente capítulo.

Continuando con las percepciones de seguridad, cuando se les preguntó a los habitantes de Guerrero si consideraban que pudieran sufrir de robo, agresiones físicas,

<sup>16</sup> Para este trabajo de investigación consideramos ciertas respuestas de la ENVIPE como *triggers* o detonadores para calificar la gobernabilidad de la seguridad pública en Guerrero, que suman a la medición aumentando o disminuyendo un porcentaje extra por respuestas positivas como la detección de violencia policiaca o desplazamiento interno, aspectos que claramente vulnere la gobernabilidad del estado y se explican en el Capítulo 4.

extorsiones o secuestros por los lugares donde transitan o por el tipo de actividad que realizan encontramos que prácticamente la mitad de las personas consideran que si les puede pasar alguna de estas situaciones vinculadas directamente con la inseguridad y violencia.

Cabe resaltar que estos porcentajes reflejan la cercanía con la que perciben la violencia las personas que viven en Guerrero, pues se les pregunta por lugares por donde transitan o el tipo de trabajo que realizan, generando un ambiente de inseguridad que de acuerdo con la teoría puede generar situaciones de estrés y trauma que afectan a las personas.

Tabla 3. Percepción de delitos que le puedan ocurrir a los habitantes de Guerrero en condición de los lugares donde transitan o el tipo de actividad que realizan

	<b>ROBO / AGRESIÓN FÍSICA / EXTORSIÓN / SECUESTRO</b>		
	Sí	No	No sabe / No responde
<b>2017</b>	49.83%	46.19%	3.98%
<b>2018</b>	54.45%	43.21%	2.34%
<b>2019</b>	47.78%	47.74%	4.49%
<b>2020</b>	45.13%	51.02%	3.86%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

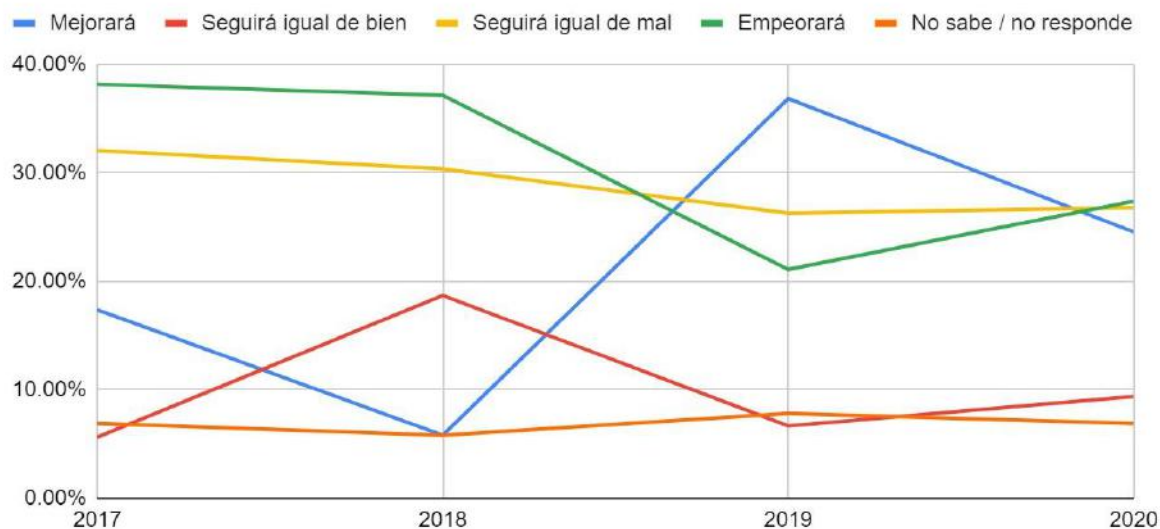
Al igual que en la gráfica pasada, podemos identificar que el porcentaje afirmativo más alto corresponde al año de 2018, con un 54.45% de personas que consideraron que podrían ser víctimas de alguna de las agresiones descritas, mientras que se ve una clara disminución de este porcentaje al 45.13% en 2020. Pese a que se visualiza una curva con tendencia a la disminución de las respuestas que evidencian los problemas de seguridad pública en Guerrero desde 2019, los porcentajes de respuestas positivas a situaciones de violencia siguen siendo altos al corte de 2020.

A manera de perspectiva en torno a la seguridad pública se les preguntó a los habitantes de Guerrero si de acuerdo con su experiencia consideraban que en lo que restaba del año la seguridad pública en el estado mejoraría, seguiría igual de bien, continuaría mal, empeoraría o no saben o no responden. Al respecto, como se puede observar en el Gráfico 4. en 2017 el porcentaje más alto de respuesta correspondiente al

38.15% de los encuestados consideraron que la seguridad pública empeoraría, en efecto, los porcentajes que hemos revisado nos permiten identificar al 2018 como el año con más pesimismo respecto a la evolución de la seguridad pública; sin embargo, para 2019 el porcentaje más alto de respuesta es del 36.83% y corresponde a las personas que consideraron que la seguridad pública mejoraría.

Se puede considerar que los aires de transición que acompañaron el cambio de gobierno en 2018 también pudiesen tener relación con la perspectiva de cambio y mejora en torno a la seguridad pública que manifestó la gente en el mes de marzo de 2019, tras 4 meses de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, las personas en Guerrero reconocieron que podía ser posible que la seguridad pública mejorara y en parte esto se ha cumplido, pues en 2020 se registraron los números más bajos de homicidio en el estado, síntoma de una posible pacificación en Guerrero.

Gráfico 4. Percepción de los habitantes de Guerrero en torno a la evolución de la seguridad pública entre 2017 y 2020



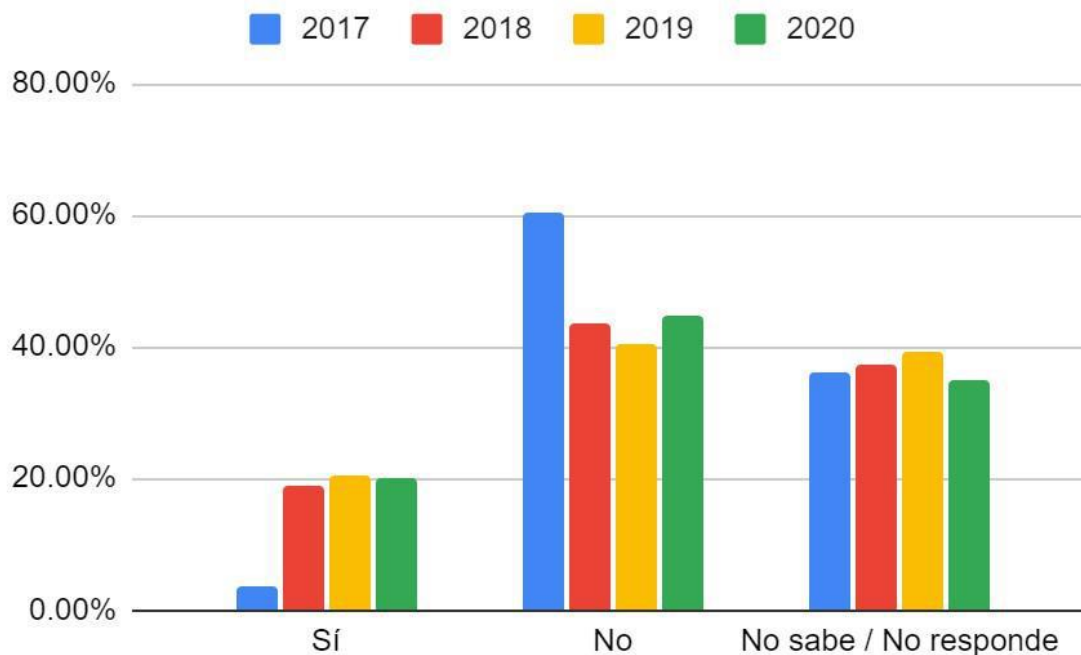
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

El estrés de sentirse en riesgo genera que las personas dejen de realizar actividades por temor a sufrir de violencia de acuerdo con la teoría de la victimización. Cuando se les preguntó a los habitantes de Guerrero que si durante el año en el que fueron encuestados

por temor a ser víctima de algún delito (robo, asalto, secuestro, etc.) dejaron de salir de noche, permitir que las niñas, niños o adolescentes salgan solos, visitar parientes o amigos, tomar taxi, usar transporte público, llevar dinero en efectivo, ir a la escuela, ir al cine o al teatro, salir a caminar, usar joyas, salir a comer o a cenar, llevar tarjetas de crédito o débito, ir al estadio, ir a centros comerciales o viajar por carretera a otro estado o municipio, encontramos una clara tendencia en aumento del porcentaje de personas que han dejado de hacer alguna de estas actividades por temor a ser víctimas de algún delito.

Mientras que en 2017 solo el 3.63% de las personas encuestadas respondió que dejó de realizar alguna de las actividades mencionadas, para el año siguiente el porcentaje había aumentado a un 19.06%, manteniéndose en 20% para 2019 y 2020. Anualmente el porcentaje de personas que han dejado de llevar actividades recreativas, sociales, educativas y de traslado ha aumentado en Guerrero.

Gráfico 5. Porcentaje de personas en Guerrero que dejaron de hacer cosas por temor a ser víctima de algún delito entre 2017 y 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

Si bien, el tomar taxi o ir a un estado o al centro comercial podrían afectar de manera directa la economía local, estas actividades no generarían las implicaciones sociales que tendría el no mandar a las niñas y niños a la escuela, actividad que fortalece el desarrollo de las infancias que sumando a las limitaciones de llevar actividades de recreación podría simbolizar un estrés que podría generar un trauma para las niñas y niños de Guerrero que viven en entornos percibidos como violentos por sus padres o cuidadores.

Al respecto, como lo muestra la Tabla 3., la actividad que las personas dejaron de hacer más por temor a ser víctima de un delito se encuentra permitir que los menores de edad que viven en el hogar salgan solos, en segundo lugar se encuentra salir de noche y en tercer lugar visitar parientes y amigos. La primera y tercera actividad que más dejaron de hacer las personas corresponden a actividades que permiten el desarrollo y socialización de las niñas, niños y adolescentes.

En paralelo al Gráfico 5., cuando se les preguntó a las personas respecto a las medidas que habían tomado en el año para protegerse de la delincuencia, dándoles como opciones cambiar o reforzar puertas y ventanas, cambiar, colocar o reforzar cerraduras o candados, colocar o reforzar rejas o bardas, instalar videocámaras o alarmas, contratar vigilancia privada en la calle o colonia, realizar acciones conjuntas con vecinos, contratar seguros, comprar un perro guardián, adquirir armas de fuego, cambiarse de vivienda o lugar de residencia u otras medidas encontramos que la mayor parte de los habitantes de Guerrero no han tomado ninguna de estas medidas de seguridad para protegerse de la delincuencia, manteniendo un porcentaje general cercano al 6% en todos los años.

Tabla 3. Hogares de Guerrero en los que se implementó algún tipo de medida de seguridad para protegerse de la delincuencia entre 2017 y 2020

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
SÍ	6.22%	5.57%	5.97%	5.74%
NO	93.59%	92.21%	93.43%	93.63%
NO SABE / NO RESPONDE	0.19%	2.22%	0.60%	0.63%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020



Al respecto, las medidas implementadas más recurrentes entre los habitantes de Guerrero se encuentran cambiar o reforzar puertas y ventanas, cambiar, colocar o reforzar cerraduras o candados, colocar o reforzar rejas o bardas, que podrían considerarse de fácil acceso y un presupuesto accesible a diferencia de la contratación de seguros o la contratación de seguridad privada.

### **3.4. Percepción de las Instituciones de Seguridad Pública en Guerrero**

En concordancia con el apartado anterior, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública cuenta con una sección para conocer las percepciones de los encuestados en torno a las instituciones de seguridad pública. Como lo hemos podido analizar en el capítulo anterior, las instituciones que se encuentran a cargo de la seguridad pública juegan un rol fundamental en la gobernabilidad pues son el primer contacto entre los gobiernos y la ciudadanía y tienen la responsabilidad de llevar a cabo las acciones dictadas por los gobiernos para mantener el orden, paz e integridad de los ciudadanos, si estas instituciones no funcionan o se consideran poco efectivas por parte de los ciudadanos para preservar la paz y seguridad pública, entonces la gobernabilidad se verá comprometida.

El presente apartado tiene como objetivo presentar los estadísticos descriptivos correspondientes al apartado de instituciones de seguridad pública de la ENVIPE entre los años 2017 y 2020, dichas percepciones permiten analizar de manera profunda uno de los aspectos fundamentales para la medición de la gobernabilidad de la seguridad pública que se propone en el Capítulo 4.

Cuando se les preguntó a las personas encuestadas en Guerrero respecto a las instituciones de seguridad pública que les generan mucha o algo de desconfianza entre 2017 y 2020 se identifica, como se observa en el Gráfico 6.<sup>17</sup>, una clara tendencia para las agrupaciones locales y un incremento de la desconfianza para la policía ministerial o judicial

---

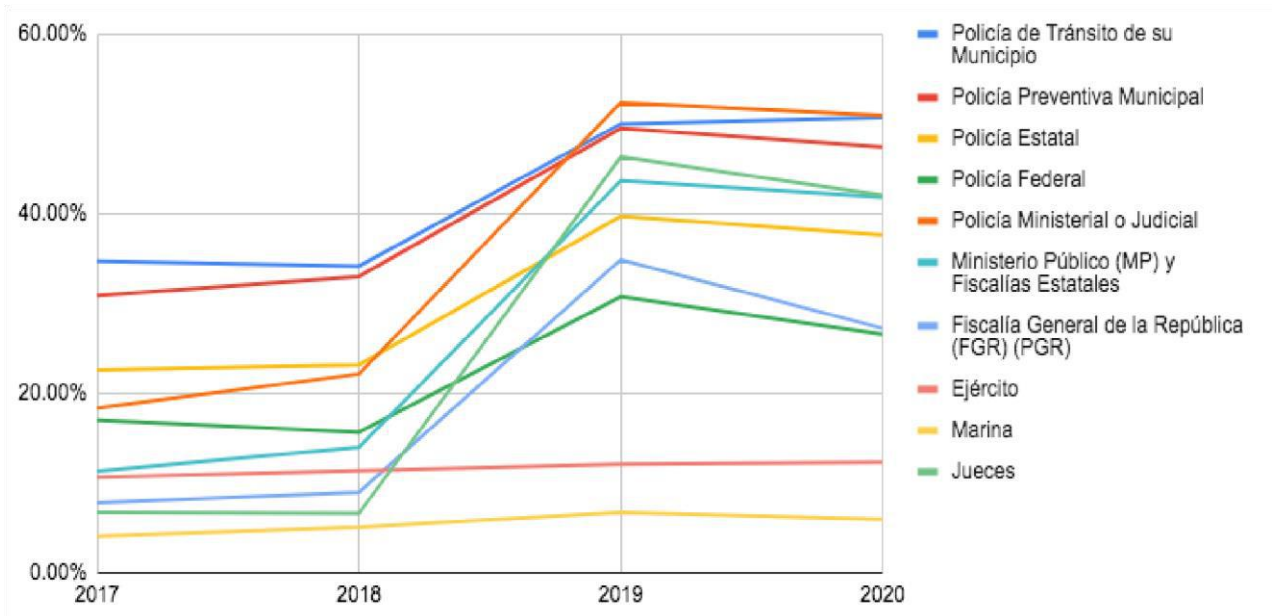
<sup>17</sup> Existe un cambio en la recolección de la información respecto al apartado de confianza en las instituciones de Seguridad Pública de la ENVIPE en 2019. A partir de 2019 si en la pregunta 5.1 del formulario las personas contestaban que no conocían a alguna de las autoridades, subsecuentemente ya no se les preguntaba por las percepciones; antes 2019 se asumía que las personas identificaban a todas las autoridades que se mencionan en la encuesta. Esta diferencia en la recolección de los datos generó una tendencia entre 2018 y 2019 ascendente o descendente que estaremos observando en todas las gráficas de este apartado.

con 51% de desconfianza o mucha desconfianza, de manera general se observa que la Marina con 6.2% y el Ejército con de 12.3%, permanecen los cuatro años como las Instituciones que menos generan desconfianza entre los habitantes de Guerrero.

Al respecto, la historia reciente de Guerrero ha descubierto casos importante de corrupción y violación a los Derechos Humanos por parte de instituciones locales como la policía de Cocula en la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa y a al Ejército, pues diversas investigaciones sugieren que los normalistas fueron retenidos en sus instalaciones o que el grupo de inteligencia del Ejército Mexicano contaba con información en tiempo real respecto a la retención de los estudiantes (Camacho Servín, 2021), pese a esto, se identifica una desconfianza generalizada en las instituciones locales y una confianza en las instituciones castrenses, que posiblemente se relacione con la imagen histórica que representa al ejército mexicano.

Por otra parte, los datos muestran para 2019 y 2020, con la nueva dinámica de recolección de datos, que las instituciones que más identifican las personas son el ejército, la policía de tránsito municipal, la policía municipal, la marina. Posiblemente el hecho de identificar a las autoridades genere percepciones positivas o negativas con mayor peso.

Gráfico 6. Instituciones de seguridad pública que generan mucha desconfianza o algo de desconfianza a los habitantes de Guerrero entre 2017 y 2020



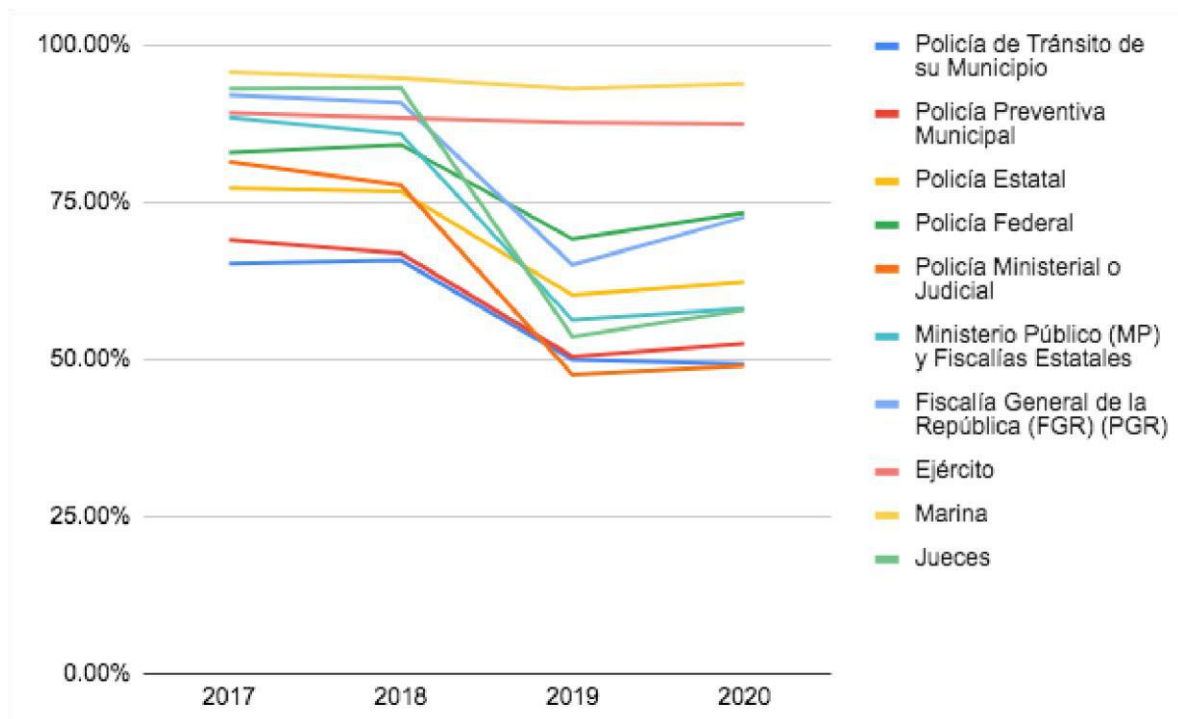
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

En contraparte al gráfico anterior, se les preguntó a los encuestados que instituciones de seguridad pública en Guerrero les generan mucha confianza o algo de confianza. De manera general y en contraparte a la gráfica anterior, se identifica a la Marina y al Ejército como las instituciones que mayor confianza generan y a la policía de tránsito municipal y la policía municipal las que menor confianza generan en la población entre 2017 y 2020.

De manera particular se reconocen a las instituciones federales con el mayor porcentaje de confianza por parte de los habitantes de Guerrero. La Marina en Primer lugar con valores arriba del 94% para los cuatro años, el Ejército con valores por encima del 87% para los cuatro años y la Policía Federal con valores por encima del 70% para los años contemplados en este trabajo de investigación. Por otra parte, los Jueces y la Fiscalía General de la República (FGR) (PGR) son las instituciones que mayor confianza han perdido entre 2017 y 2020.

Los Jueces de un máximo de 93% en 2017 y 2018 a un 53% en 2019 y la Fiscalía General de la República (FGR) (PGR) de 92% en 2017 a un 65% en 2019. Cabe resaltar que estas dos instituciones son responsables de la procuración de justicia, una mala experiencia de víctimas de delito podría generar estos bajos resultados en torno a la confianza que responden a una cifra negra de delitos cometidos de casi un 90% para el estado de Guerrero, de acuerdo con cifras de Ethos (2017).

Gráfico 7. Instituciones de seguridad pública que generan mucha confianza o algo de confianza a los habitantes de Guerrero entre 2017 y 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

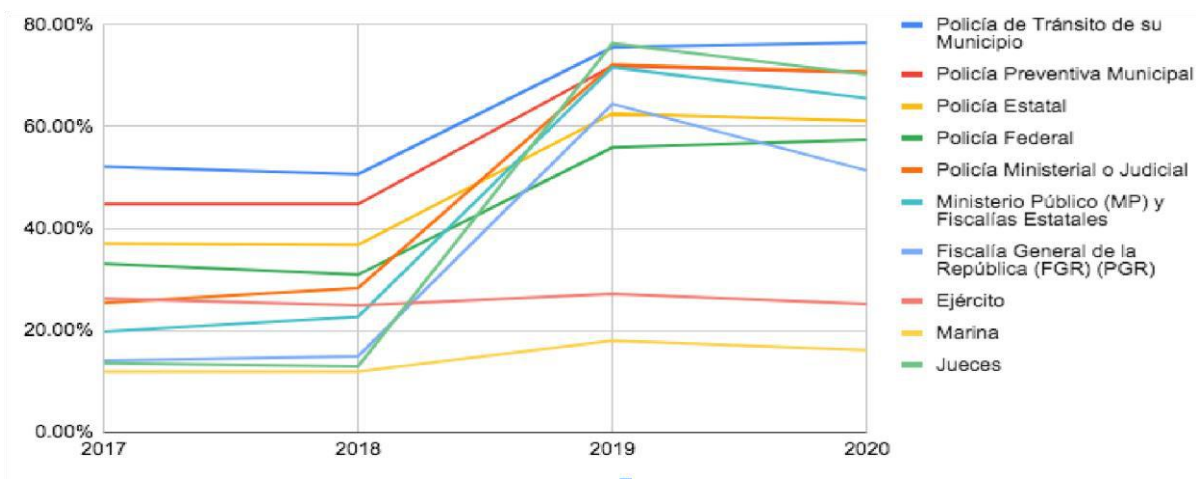
Respecto a la percepción de la corrupción por parte de las autoridades responsables de la seguridad pública en Guerrero se perciben como corruptas prácticamente todas las instituciones, pero en menor medida al Ejército y la Marina.

Por arriba de un 60% de percepción de corrupción para 2020 se encuentran la Policía de Tránsito municipal con un 76%, la Policía Preventiva Municipal con 70%, la Policía Federal con un 57%, quien en 2019 se ubica en la primera posición de percepción de corrupción, el Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales con 65% con un y por último, la Policía Estatal con 61%. Si bien, estas instituciones registran altos índices de percepción de corrupción y algunas de ellas se acompañan con un alto porcentaje de desconfianza como lo hemos visto en el Gráfico.6, de manera general podemos apreciar que las instituciones con funciones de seguridad pública son consideradas como corruptas en Guerrero. Por otra parte, resulta interesante que el Ejército y la Marina, instituciones castrenses que no deberían de estar a cargo de las actividades de seguridad pública en México cuenten con los menores porcentajes de percepción de corrupción en 2019 y

2020<sup>18</sup>. Entonces, el uso de las fuerzas castrenses para actividades de Seguridad Pública en Guerrero puede abonar al ejercicio de gobernabilidad al generar percepciones positivas de las instituciones a cargo del tema, sin que esto signifique que los índices de criminalidad, violencia e inseguridad cambien o disminuyan.

Por otra parte, resulta fundamental para el desarrollo de políticas integrales de la seguridad pública el contemplar medidas anti-corrupción que terminen con las prácticas que generan una percepción negativa de las personas y por otra parte, el desarrollo de actividades que reconstruyan la confianza entre las personas e instituciones para la construcción de la seguridad pública de manera integral y con ello, el desarrollo de la gobernabilidad.

Gráfico 8. Percepción sobre la corrupción de las autoridades por parte de los habitantes de Guerrero entre 2017 y 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

Respecto al desempeño de las autoridades en torno a seguridad pública se les preguntó a los encuestados en Guerrero qué tan efectivo es el desempeño de las autoridades. Al respecto, se encuentran porcentajes muy similares para la Marina y el Ejército consideradas las instituciones más efectivas entre 2017 y 2020, como se puede

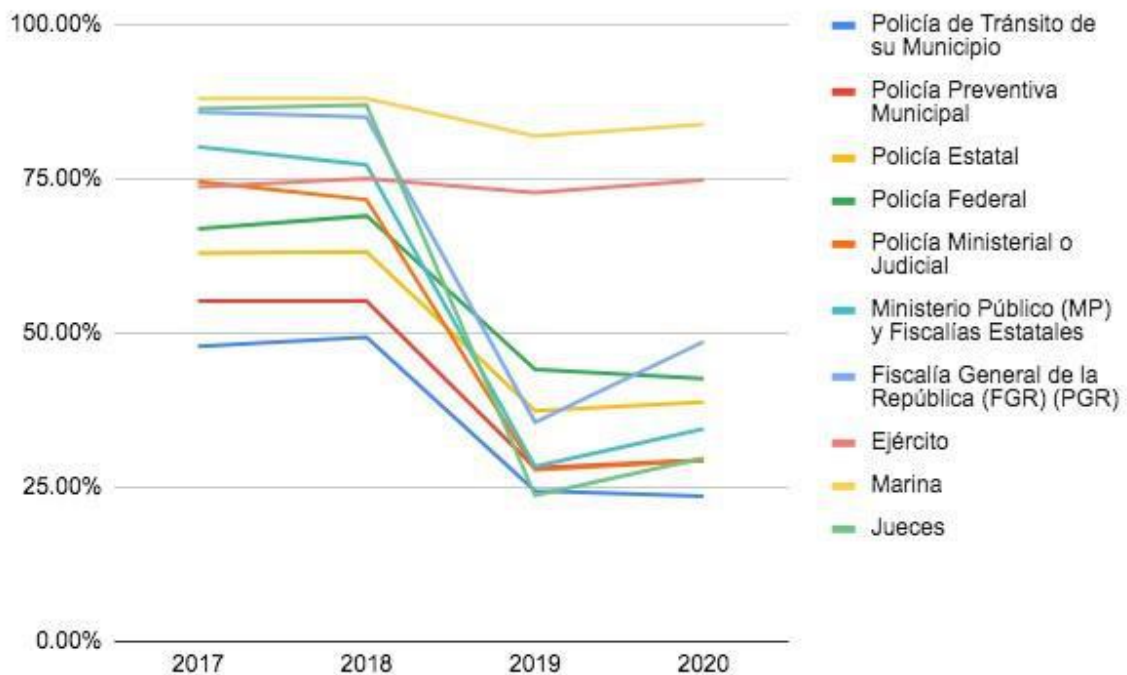
<sup>18</sup> En la pregunta 5.5 de la ENVIPE que corresponde al Gráfico 8. de este trabajo de investigación se puede identificar un sesgo en las percepciones de las instituciones que afecta los resultados. Antes de 2019 no se preguntaba si conocían a las instituciones antes de realizar las preguntas, por lo que se observa una dispersión distinta de los datos que en 2019 revela opiniones respecto a la corrupción mayores. Este acierto en la medición anual de la ENVIPE se puede ver reflejado en el Gráfico 8. Sin que este afecte el ejercicio de medición de la gobernabilidad propuesto en este trabajo.

observar en el Gráfico 9., existe un mínimo en las percepciones del desempeño en 2019 y una tendencia ascendente en 2020.

Nuevamente, como lo hemos visto a lo largo de este capítulo, la Marina y el Ejército son por mucho las instituciones que se consideran más efectivas en el desempeño de actividades de seguridad pública en Guerrero, sin que esto signifique la mejora de los índices de criminalidad, violencia y delitos, sin embargo, su presencia en las calles genera la percepción de que hay instituciones efectivas que podrían actuar ante cualquier situación de inseguridad.

La realidad es que estas instituciones castrenses, si bien, han recibido funciones en torno a la seguridad pública, son las fuerzas locales las que cuentan con las facultades de atender los conflictos que se suscitan en la sociedad y la relación entre las fuerzas armadas es de colaboración. Esto nos muestra que las percepciones se pueden construir desde distintos elementos y no necesariamente ser influidos por las acciones y resultados de las instituciones, de todas formas, las percepciones de las autoridades y gobiernos en torno a un tema de carácter público como lo es la seguridad pública son fundamentales para entender la gobernabilidad.

Gráfico 9. Percepción de los habitantes de Guerrero en torno a la efectividad del desempeño de las autoridades



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

Finalmente, cuando se les preguntó a los encuestados en Guerrero respecto a la disposición que tiene la policía para ayudarlo en una situación de inseguridad o delincuencia se identifica nuevamente que las policías municipales cuentan con el menor porcentaje de percepciones positivas, mientras que las federales son consideradas en los cuatro años con el mayor porcentaje positivo.

Nuevamente, esta tendencia de desconfianza en torno a las instituciones locales posiblemente tenga diversos orígenes que influyen las percepciones de las personas en el estado de Guerrero. La conocida complicidad de las policías locales en la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa dejó un profundo sentimiento de desconfianza y corrupción para estas instituciones; por otra parte, la capacidad institucional entre las autoridades locales y las federales determina también la posibilidad de llevar a cabo acciones y cumplir con su deber a cabalidad generando desconfianza entre la población que visibiliza un severo problema con las autoridades públicas municipales.

Tabla 4. Percepción de los habitantes de Guerrero respecto a la disposición de las policías para ayudarlo en una situación de inseguridad o delincuencia entre 2017 y 2020

	2017			2018			2019			2020		
	Sí	No	No sabe / no responde	Sí	No	No sabe / no responde	Sí	No	No sabe / no responde	Sí	No	No sabe / no responde
<b>Policía de Tránsito de su Municipio</b>	55.3	39.9	4.8	56.8	40.4	2.8	23.7	42.5	33.9	28.8	37.1	34.1
<b>Policía Preventiva Municipal</b>	70.9	25.6	3.5	68.8	28.8	2.4	32.0	31.0	36.9	37.0	26.9	36.0
<b>Policía Estatal</b>	78.3	18.9	2.9	77.3	20.8	1.9	38.1	23.0	38.9	43.8	18.6	37.6
<b>Policía Federal</b>	82	14.7	3.3	83.3	15.1	1.5	38.8	16.2	44.9	43.2	14.4	42.4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

Finalmente, existen varias lecciones aprendidas en la conformación de este análisis local, por una parte, identificamos que las estrategias estatales y federales de seguridad pública se limitan a hacer frente al crimen organizado y procurar la disminución de los

indicadores de violencia, inseguridad y delitos, sin embargo, no busca de manera integral aspectos fundamentales para la seguridad pública como lo son la construcción de confianza hacia las instituciones, el combate a la corrupción dentro de las instituciones y de menor manera el acceso a la paz y la justicia. Frente a este panorama surgen varios retos para la gobernabilidad de la seguridad pública en Guerrero.

Por otra parte, se identifica una clara tendencia de confianza a las instituciones castrenses y pese a la crítica que ha tenido esta medida desde 2009 y tras los cambios políticos en la presidencia de la república, la estrategia de mantener al Ejército y la Marina en la calle continua. Más aún, podemos observar en el periodo analizado en este trabajo que estas instituciones son las que más confianza generan, son consideradas menos corruptas, más conoce la gente y en ellas identifican disposición de ayudar, por lo que resulta lógico el mantener su intervención en lugares con problemas de seguridad pública pese a que los indicadores no cambien, la gente podría sentir más seguridad con la milicia en las calles y así mejorar la gobernabilidad de la seguridad pública, suposición que podría plantearse como tesis en un próximo trabajo de investigación.



## **CAPÍTULO 4. ANÁLISIS ESTADÍSTICOS DE LA GOBERNABILIDAD DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN GUERRERO ENTRE 2017 Y 2020**

La gobernabilidad es un concepto complejo que ha tenido distintos abordajes metodológicos desde sus distintas perspectivas teóricas. De manera general identificamos en el Capítulo 2. diversas características de la gobernabilidad, como base, debe constituirse en un régimen de carácter democrático donde existan espacios participativos en los cuales los ciudadanos puedan opinar respecto a sus preocupaciones; en segundo punto, la gobernabilidad se entiende como una capacidad de los gobiernos de dar solución a problemáticas identificadas por las sociedades; tercero, se asocia a la gobernabilidad con el desarrollo social, político y económico de una sociedad; cuarto, la gobernabilidad tiene un importante componente de confianza entre la sociedad y los gobiernos; quinto, la gobernabilidad puede tener una denotación general como la capacidad de los gobiernos de resolver las problemáticas que aquejan a la sociedad o una denotación particular enfocándose en un tema público, para el caso de esta tesis, la seguridad pública; finalmente, la gobernabilidad puede ser medida pues es un concepto ordinal y existen distintas propuestas de medición general y de temas particulares. Este capítulo propone una metodología para la medición de la gobernabilidad de la seguridad pública local en México, basada en los resultados entre 2017 y 2020 en Guerrero.

Partiendo de la hipótesis: Si la inseguridad y los altos niveles delictivos en el estado de Guerrero han generado desconfianza en las instituciones encargadas de salvaguardar la Seguridad Pública entre 2017 y 2020, entonces, existe un problema de gobernabilidad. Para comprobarla propone un diseño metodológico cuantitativo no experimental que integre como categorías la percepción de la seguridad pública, la percepción de las autoridades encargadas de la seguridad pública y la incidencia delictiva, la cual integra la cifra negra de delitos cometidos y no denunciados en Guerrero.

Para ello, se expondrá el marco metodológico, el instrumento estadístico de donde se basa el trabajo, la construcción de las variables y el índice que se propone, los resultados del ejercicio estadístico y la discusión respecto a este ejercicio, dando paso a las conclusiones de este trabajo de investigación.

#### 4.1. Diseño Metodológico

Para este trabajo de investigación se ha propuesto un diseño cuantitativo no experimental de carácter longitudinal que utiliza como instrumento para el análisis la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) de 2017 a 2020, ejercicio estadístico encabezado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística que aplica anualmente este instrumento a una muestra aleatoria a nivel nacional y cuenta con una desagregación a nivel “Entidades Federativas” lo que permite realizar observaciones longitudinales.

La ENVIPE tiene como unidad última de muestreo a residentes de viviendas de mayores de 18 años y cuenta con una muestra probabilística, por lo que todos los individuos tienen posibilidad de ser encuestados, trietápico, estratificado que cuenta con una cobertura geográfica nacional, nacional urbano, nacional rural y por Entidades Federativas, lo que permite que pueda ser utilizada para el análisis estatal.

Tabla 5. Características de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2017-2020

Unidad de análisis	Residentes de las viviendas seleccionadas de 18 años y más, y personas seleccionadas para responder sobre los temas abordados a partir de la tercera sección del cuestionario de la encuesta.
Cobertura geográfica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nacional.</li><li>• Nacional urbano.</li><li>• Nacional rural.</li><li>• Entidades Federativas</li></ul>
Tipo de Muestra	Probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados.
Sujetos de Investigación	La encuesta está dirigida a la población de 18 años cumplidos o más, que reside permanentemente en viviendas particulares dentro del territorio nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

Respecto a la periodicidad de este estudio, se decidió analizar un periodo de 4 años que comprende 2017 a 2020 con el objetivo de poder tener como referencia para el análisis los últimos dos años de gobierno del priista Enrique Peña Nieto (2017 y 2018) y los dos

primeros dos años del morenista Andrés Manuel Lopez Obrador (2019 y 2020), este periodo también cuenta con la presencia del exgobernador de Guerrero, el priista Ángel Aguirre Guerrero (2014-2020). Al respecto se presentan en la Tabla 6. Las características de la muestra, las cuales son similares a lo largo de la periodicidad de este trabajo de investigación. Los datos de la ENVIPE son públicos, gratuitos y accesibles para todas las personas desde la página del INEGI.

Tabla 6. Características de las muestras de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
Muestra Nacional	10,2051	102,129	102,043	101,988
Muestra de Guerrero	3,017	3,010	3,008	3,006
Periodo de levantamiento	Del 1° de marzo al 28 de abril de 2017	Del 1o. de marzo al 27 de abril de 2018.	Del 1o. de marzo al 30 de abril de 2019.	Marzo, abril y mayo de 2020

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017-2020

El cuestionario está dividido en dos partes. La primera llamada “cuestionario principal” conformado por 7 secciones Sección I. Tipo de vivienda, Sección II. Hogares y residentes de la vivienda, Sección III. Integrantes del hogar y características sociodemográficas, Sección IV. Percepción sobre seguridad pública, Sección V. Desempeño institucional, Sección VI. Victimización en el hogar Sección VII. Victimización personal; la segunda parte del cuestionario se le conoce como módulo sobre victimización y tiene como objetivo explorar a las personas que respondieron en el cuestionario principal haber sido víctimas de un delito o más y se divide en I. Datos de identificación., II. Control de la vivienda., III. Dirección de la vivienda., IV. Control del hogar y módulos, V. Responsables, VI. Control de la persona seleccionada, VII. Códigos para delitos (INEGI, 2021).

Respecto al diseño metodológico de la encuesta podemos identificar las siguientes variables, las cuales coinciden con el análisis de este trabajo de investigación:

**Percepción del problema del delito y sus tendencias:** Interpretación de la población a los problemas delictivos. Las preguntas sobre tendencias se hacen para conocer la opinión de los informantes acerca de si el crimen se ha incrementado o disminuido en un cierto período de tiempo.

**Percepción del desempeño de las autoridades:** Mide la percepción de la población, independientemente de si han sido víctimas del delito, sobre el trabajo y los resultados de las autoridades gubernamentales en general, y de seguridad pública y justicia en particular. Se incluyen diversas variables como grado de confianza, percepción de corrupción y desempeño (INEGI, 2010).

**Actitudes hacia la policía y el sistema de justicia penal:** Un delito que afecta a una persona o a un hogar. Para delitos personales el número de victimizaciones puede ser mayor al número de víctimas involucradas porque una persona puede sufrir más de un delito, mientras que para delitos contra un hogar se asume que implica a una víctima, el hogar afectado (INEGI, 2010).

**Victimización:** Un delito que afecta a una persona o a un hogar. Para delitos personales el número de victimizaciones puede ser mayor al número de víctimas involucradas porque una persona puede sufrir más de un delito, mientras que para delitos contra un hogar se asume que implica a una víctima, el hogar afectado. (INEGI, 2020).

Por otra parte, para la variable de delitos que se propone en este diseño se utilizaron los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Los datos de Incidencia Delictiva Estatal e Incidencia Delictiva del Fuero Común que integran la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común y por la Fiscalía General de la República en el fuero federal (SESNSP, 2021).

## 4.2. Marco Metodológico

En el presente apartado se explicarán el conjunto de pasos técnicos y procedimientos que se han utilizado para la creación del índice nombrado “Indicador de la Gobernabilidad de la Seguridad Pública Estatal en México (IGSEPE)” que tiene como objetivo medir la gobernabilidad de la seguridad pública a nivel local en México y se inscribe como un esfuerzo para desarrollar el análisis del estado de Guerrero entre 2017 y 2020.

Partiendo de la idea de que existen distintas ideas en torno a la categorización del concepto de gobernabilidad, para este trabajo de investigación se usarán las categorías propuestas por Aguilar Villanueva (2010), explica que el concepto de gobernabilidad tiene

una denotación general, que es la que hemos analizado en el capítulos dos y una denotación específica, cuando se trata de problemas particulares como lo son la seguridad, educación, salud, etc. Aguilar Villanueva (2010) también considera a la acción o inacción de los gobiernos como variables que influyen y modifican aspectos negativos o los agrava y extiende generando efectos en la gobernabilidad y también nos explica que la gobernabilidad es un concepto ordinal pues tiene distintos grados o niveles respecto al nivel de solución, puede haber llegado a un nivel de solución satisfactorio, avanzado, razonablemente satisfactorio o un básico o limitado. De cualquier manera que se mire, el concepto de gobernabilidad se ha pensado para ser medido.

Con base en este concepto se ha decidido interpretar a la gobernabilidad desde una denotación específica que toma como tema particular a la seguridad pública local, al ser considerada la gobernabilidad como un concepto ordinal proponemos la medición de la gobernabilidad en una escala de 0 a 1 donde 0 signifique nula o inexistente gobernabilidad y 1 signifique una óptima gobernabilidad de la seguridad pública, al respecto. Para calificar los resultados obtenidos se utilizan como referencia los niveles de solución propuestos por Aguilar (2010), considerando como “limitado” todos los resultados inferiores al .5, básico del .5 al .7, razonablemente satisfactorio del .7 al .85 y refiriéndonos a un buen estado de la gobernabilidad el “avanzado” comprende del .85 al .95 y “satisfactorio” del .95 al 1 como se muestra en la tabla 9.

Tabla 9. Estratificación de los resultados del índice de Gobernabilidad de Seguridad Pública Estatal

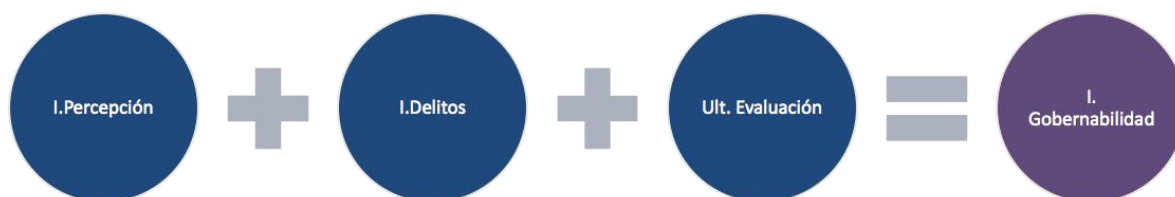
Límite	Límite Inferior	Límite Superior
Satisfactorio	0.95	1
Avanzado	0.85	0.95
Razonablemente satisfactorio	0.7	0.85
Básico Limitado	0.5	0.7
	0	0.5

Fuente: Elaboración propia

Los resultados del Índice de la Gobernabilidad de la Seguridad Pública Estatal en México (IGSEPE) se obtiene al ponderar 3 variables independientes, dos de ellas relacionadas con el marco teórico de la gobernabilidad de la seguridad pública y una más, de carácter temporal, que considera al resultado del año anterior del índice, junto con 3 *triggers* o detonantes que de existir modifican hasta 10% la variable en la que estén insertos para dar un mejor o peor resultado.

Para entender mejor este ejercicio se presenta el Diagrama 1.

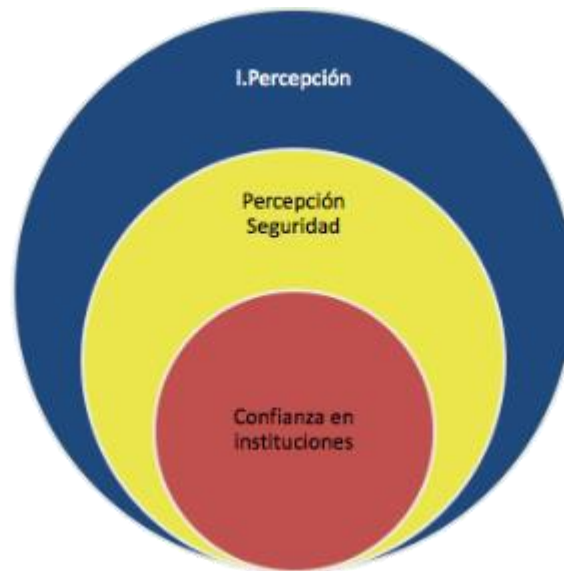
Diagrama 1. Composición del índice de Gobernabilidad de Seguridad Pública Estatal en México



Fuente: Elaboración propia

La variable I. Percepción agrupa dos sub-variables consideradas fundamentales para explicar la gobernabilidad. En primer lugar agrupa la percepción de seguridad por parte de los habitantes de un estado determinado, en el caso de este trabajo de investigación, del estado de Guerrero; en segundo lugar, integra la confianza que tienen los habitantes del estado en torno a las instituciones que están encargadas de proporcionar seguridad pública. Como analizamos en el marco teórico, si la ciudadanía coincide en que existe un problema público, entonces, los gobiernos son los encargados de proporcionar una respuesta, si esta no es satisfactoria y además genera una ruptura entre las instituciones y los ciudadanos entonces existe un problema de gobernabilidad.

Diagrama 2. Composición de la variable Percepción del Indicador de Gobernabilidad de Seguridad Pública Estatal en México



Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar tenemos a la variable I. Percepción, que también se compone de dos sub-variables identificadas como fundamentales para el análisis de la gobernabilidad de la seguridad pública. En primer lugar, tenemos como subindicador la cifra negra de delitos cometidos y no denunciados en el estado donde se realiza el análisis; en segundo lugar, se ponderan 5 indicadores de rendimiento (KPI) de los delitos cometidos en el estado y se comparan con el promedio nacional para dar una respuesta comparada con la situación del país. La gobernabilidad no solo se compone de elementos subjetivos como lo son opiniones, sino también de resultados concretos, en el caso de la seguridad pública el aumento o disminución de los delitos cometidos en el estado y la cifra de delitos no denunciados, para así obtener una variable objetiva de la gobernabilidad de la seguridad pública.

Diagrama 3. Composición de la variable Percepción del Indicador de Gobernabilidad de Seguridad Pública Estatal en México



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, la tercera variable a ponderar en este ejercicio es la evaluación previa del Indicador. Se decidió incluir la evaluación previa para premiar la evolución positiva del Indicador, pues se entiende que los procesos de gobernabilidad son a largo plazo e implican disminuir los niveles delictivos, generar confianza en las instituciones y modificar las percepciones de seguridad de las personas, por lo tanto, un avance en dichos indicadores de un año a otro será reconocido con el aumento en la calificación del Índice bajo la variable “Ult. Evaluación”.

Para la construcción del Índice de la Gobernabilidad de Seguridad Pública Estatal en México (IGSEPE) se desarrollaron las siguientes variables con base en la identificación de factores ligados a la gobernabilidad de la seguridad pública que se pueden revisar en el Capítulo 2. de este trabajo de investigación, mismos que son descritos en la Tabla 7.



Tabla 7. Variables del índice de Gobernabilidad de Seguridad Pública Estatal en México

Variable	Nombre	Descripción y Métrica	Fuente
<b>P.Inseguridad</b>  <b>C.Instituciones</b> <b>I.Delitos</b> <b>U.Evaluación</b>	Percepción de la inseguridad	Proporción de la población con percepción positiva en temas de seguridad pública. Métrica calculada a partir del promedio de proporciones obtenidas por pregunta y ponderadas respecto de las medias nacionales correspondientes.	INEGI - ENVIPE
	Confianza en las instituciones	Promedio ponderado de la proporción de la población que confía en las instituciones.	INEGI - ENVIPE
	Índice delictivo	Resultado obtenido a partir de 5 KPI ( <i>Key Performance Indicators</i> ) que contrastan los índices delictivos del estado respecto de índices delictivos nacionales.	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
	Última evaluación	Promotor - En caso de obtener una mejora en el Indicador de Gobernabilidad, se adiciona un factor adicional al calculo final del año. Métrica calculada a partir de la proporción del incremento dividida sobre 10.	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente a los 4 indicadores presentados se han diseñado un sistema de disparadores o “*triggers*”, herramientas estadísticas que se accionan cuando ocurre cierto evento. Estos *triggers* se construyeron con los datos disponibles de la ENVIPE entre 2017 y 2020 para los indicadores P.Inseguridad y I.Delitos, con ellos se resalta en sus métricas situaciones extraordinarias que consideramos deberían afectar a la medición de la gobernabilidad de la seguridad pública. Se decidió incluir estos elementos en la medición pues se consideró que podían materializar problemáticas específicas de la gobernabilidad de la seguridad pública, pese a que no entraran en las variables seleccionadas para la

medición, como ejemplo, la identificación de personas desplazadas dentro del territorio mexicano a causa de la violencia.

Los *triggers* para P. Inseguridad son el “Entorno de presencia de delitos severos” reportados por los encuestados en las cercanías de su hogar y sus trabajos, dicho *trigger* funciona como un “detractor”, lo que significa que, si se tienen respuestas positivas estas disminuyen la calificación del índice; la segunda es “Movilidad”, dicho *trigger* también funciona como detractor y responde a las personas que decidieron cambiarse de vivienda o lugar de residencia por la violencia o inseguridad posiblemente víctimas de desplazamiento interno; finalmente, la cifra negra responde a la variable I. Delitos a manera de detractor considera el porcentaje de personas que no denunciaron ser víctimas de delito en Guerrero, la media de esta medición se contrasta con la media nacional y se divide sobre 10 para afectar al índice; para el Indicador C. Instituciones se elaboró un *trigger* detractor cuando las personas encuestadas responden que consideran corrupta a alguna de las autoridades de seguridad pública que se les presenta en la encuesta.

Tabla 8. Detonadores (*triggers*) de las variables del índice de Gobernabilidad de Seguridad Pública Estatal en México

Variable	Trigger	Descripción y Métrica	Fuente
		Detractor - Indicar alguna de las Entorno con siguientes situaciones en el entorno de presencia de la vivienda: Cobro de piso / Secuestros INEGI -	
<b>P.Inseguridad</b>	delitos / Homicidios / Violencia policiaca contra ciudadanos. Métrica calculada a partir de la proporción de respuestas		ENVIPE severos
		obtenidas en este rubro divididas sobre 10.	
	Movilidad	Detractor - Indicar que para protegerse de la delincuencia el encuestado requirió cambiarse de vivienda o lugar de residencia. Métrica calculada a partir de la proporción de respuestas obtenidas en este rubro divididas sobre 10.	INEGI - ENVIPE
<b>P.Inseguridad</b>			
<b>C.Instituciones</b>			
<b>KPI Delitos</b>			

Corrupción	Detractor - Indicar que considera como corrupta a las instituciones (municipal, estatal, federal). Métrica calculada a partir de la proporción de respuestas obtenidas en este rubro divididas sobre 10.	INEGI - ENVIPE
Cifra negra	Detractor - Indicar que ante un delito no se acudió al Ministerio Público a denunciar. Métrica calculada a partir de la proporción de respuestas obtenidas en este rubro y su contraste contra la media nacional divididas sobre 10.	INEGI - ENVIPE

Fuente: Elaboración propia

A manera de ejemplo respecto el uso de triggers. Al medir la variable P.Inseguridad se detona el *trigger* “Movilidad” porque se identifica que un 10% de las personas encuestadas en la ENVIPE en 2020 reportan que tuvieron que cambiar de residencia a causa de la inseguridad, por lo tanto el indicador global P.Inseguridad será dividida sobre 10 y se reducirá en 1% de la calificación (10% / 10).

#### 4.2.1. Variable I. de Percepción

La variable I. de Percepción recopila dos subvariables fundamentales para el análisis de la gobernabilidad de la seguridad pública, en primer lugar, integra las percepciones de la seguridad pública de los habitantes de cada estado y en segundo lugar utiliza la confianza que tienen dichas personas en las instituciones de seguridad pública. Al respecto se puede visualizar en el Diagrama 2. la composición gráfica de dicha variable. En este subapartado se explicará la metodología para la medición de la variable “I. de Percepción” desde las encuestas ENVIPE realizadas por INEGI entre 2017 y 2020.

Primero, se calcula con base en las siguientes preguntas de la encuesta ENVIPE:

*Pregunta 4.2 De los temas que le voy a mostrar, ¿cuáles son los tres que le preocupan más?*

*Respuesta Inseguridad en: AP4\_2\_05 (identificador en base de datos)*

Al respecto, se calcula la proporción de personas que responden Inseguridad como uno de los tres temas que le preocupan más en Guerrero:

$$\frac{\# \text{ Respuestas afirmativas en Inseguridad en Guerrero AP4\_2\_05}}{\# \text{ Total de respuestas}}$$

Segundo, se hace el cálculo de la proporción de personas que responden “inseguridad como uno de los tres temas que le preocupan más a nivel nacional:

$$\frac{\# \text{ Respuestas afirmativas en Inseguridad Nacional AP4\_2\_05}}{\# \text{ Total de respuestas}}$$

Tercero, se calcula la variación entre la proporción de Guerrero y la proporción Nacional con la siguiente fórmula:

$$\frac{P_{\text{Guerrero}}}{P_{\text{Nacional}}} - 1$$

Cuarto y último, el indicador de la pregunta AP4\_2\_05 será la proporción obtenida en Guerrero más un factor correspondiente a la variación respecto del resultado Nacional. Para determinar el factor se debe identificar la variación entre la proporción nacional en la siguiente tabla y tomar el factor correspondiente<sup>19</sup>.

Tabla 9. Factores para identificar la variación de las respuestas AP4\_2\_05

Límite Inferior	Límite Superior	Factor
0	0.1	1 * (Variación Nacional)/100
0.1	0.25	2 * (Variación Nacional)/100
0.25	0.35	4 * (Variación Nacional)/100
0.35	0.5	8 * (Variación Nacional)/100
0.5	>	16 * (Variación Nacional)/100
-0.1	0	1 * (Variación Nacional)/100
-0.25	-0.1	2 * (Variación Nacional)/100
-0.35	-0.25	4 * (Variación Nacional)/100
-0.5	-0.35	8 * (Variación Nacional)/100

<sup>19</sup> Cabe destacar que este factor puede sumar como restar a la proporción original dependiendo la posición en la tabla.

<	-0.5	16 * (Variación Nacional)/100
---	------	-------------------------------

Fuente: Elaboración propia Para ello se utiliza la siguiente fórmula:

$$Prop\ 4.2 = P_{Guerrero} + Factor_{4.2} \quad \text{donde } Factor\ 4.2 = \begin{cases} \text{si } \frac{P_{Guerrero}}{P_{Nacional}} < -0.5 \rightarrow Factor_{4.2} = 16 * \frac{\frac{P_{Guerrero}}{P_{Nacional}} - 1}{100} \text{ (negativo)} \\ \dots \\ \text{si } \frac{P_{Guerrero}}{P_{Nacional}} > 0.5 \rightarrow Factor_{4.2} = 16 * \frac{\frac{P_{Guerrero}}{P_{Nacional}} - 1}{100} \text{ (positivo)} \end{cases}$$

4.3 ¿En términos de delincuencia, considera que vivir en (ÁMBITO GEOGRÁFICO) es...

Respuesta Inseguro en: AP4\_3\_3

4.6 En lo que resta de \_\_\_\_\_, por los lugares donde transita o por el tipo de actividades que realiza,

¿cree que a usted le pueda ocurrir... Respuesta Sí en: AP4\_6\_1, AP4\_6\_2, AP4\_6\_3

4.7 De acuerdo con su experiencia, ¿considera que en lo que resta de 2020 la seguridad pública en (ÁMBITO GEOGRÁFICO) ...

Respuesta Seguirá igual de mal / Empeorará en: AP4\_7\_2

También se calculan los *triggers* correspondientes al indicador. Esto se hace calculando la proporción de personas que responden afirmativamente las siguientes preguntas:

4.5 ¿Sabe usted o ha escuchado si en los alrededores de su vivienda suceden o se dan las siguientes situaciones?

Respuesta Sí en: AP4\_5\_15, AP4\_5\_13, AP4\_5\_14, AP4\_5\_06

$$\frac{\# \text{ Respuestas afirmativas}}{\# \text{ Total de respuestas}}$$


---

10

4.11 Durante 2019, para protegerse de la delincuencia, ¿en este hogar se realizó algún tipo de medida como... Respuesta Sí en: AP4\_11\_11

$$\frac{\# \text{ Respuestas afirmativas}}{\# \text{ Total de respuestas}}$$


---

10

Séptimo, el Indicador de Percepción de Seguridad se calcula obteniendo el promedio de las proporciones ponderadas obtenidas en las preguntas 4.2, 4.3, 4.6, 4.7, al resultado se le restan los *triggers* de las preguntas 4.5 y 4.11 como se puede ver en la siguiente fórmula:

$$\text{Percepción seguridad} = \frac{\text{Prop4.2} + \text{Prop4.3} + \text{Prop4.6} + \text{Prop4.7}}{4} - T4.5 - T4.11$$

#### 4.2.2. Variable C. Instituciones

La segunda variable que integra el Índice de Percepción para el análisis de la gobernabilidad de la seguridad pública es la “Confianza en las Instituciones” (C.Instituciones) la cual integra las percepciones de los habitantes del estado de Guerrero en torno a la actuación de las autoridades encargadas de la seguridad pública, la efectividad de las acciones que llevan a cabo y la integridad de su trabajo. Dicha variable puede ser construida desde la ENVIPE, la cual cuenta con una sección dedicada a dichas opiniones.

Para obtener la variable “C. Instituciones” del “Indicador de la Gobernabilidad de la Seguridad Pública Estatal en México (IGSEPE)” que se desarrolla en esta tesis se utilizaron las preguntas 5.4, 5.5 y 5.6 de la ENVIPE entre 2017 y 2020:

5.4 ¿Cuánta confianza le inspira la (el) (AUTORIDAD)?

Respuesta Algo de desconfianza / Mucha desconfianza en: AP5\_4\_01, AP5\_4\_02, AP5\_4\_03, AP5\_4\_04, AP5\_4\_05, AP5\_4\_06, AP5\_4\_07, AP5\_4\_08, AP5\_4\_09, AP5\_4\_10, AP5\_4\_11

5.5 A su juicio, ¿la (el) (AUTORIDAD) puede calificarse como corrupta(o)?

Respuesta Sí en: AP5\_5\_01, AP5\_5\_02, AP5\_5\_03, AP5\_5\_04, AP5\_5\_05, AP5\_5\_06, AP5\_5\_07, AP5\_5\_08, AP5\_5\_09, AP5\_5\_10, AP5\_5\_11

5.6 ¿Qué tan efectivo considera el desempeño de la (del) (AUTORIDAD)?

Respuesta Poco efectivo / Nada efectivo en: AP5\_6\_01, AP5\_6\_02, AP5\_6\_03, AP5\_6\_04, AP5\_6\_05, AP5\_6\_06, AP5\_6\_07, AP5\_5\_08, AP5\_5\_09, AP5\_5\_10, AP5\_5\_11

Primero, se calcula la proporción de personas en Guerrero que responden “Algo” o “mucho desconfianza” para las instituciones municipales, estatales y federales con las siguientes fórmulas:

$$\text{Confianza Municipal 5.4} = \frac{(\# \text{Personas algo de desconfianza}(\text{Instituciones Municipales}) + \# \text{Personas mucha de desconfianza}(\text{Instituciones Municipales}))}{\text{Total de Personas}}$$

$$\text{Confianza Federal 5.4} = \frac{(\# \text{Personas algo de desconfianza}(\text{Instituciones Federales}) + \# \text{Personas mucha de desconfianza}(\text{Instituciones Federales}))}{\text{Total de Personas}}$$

$$\text{Confianza Estatal 5.4} = \frac{(\# \text{Personas algo de desconfianza}(\text{Instituciones Estatales}) + \# \text{Personas mucha de desconfianza}(\text{Instituciones Estatales}))}{\text{Total de Personas}}$$

Segundo, bajo el mismo criterio se calculan las proporciones a nivel nacional.

Tercero, se calcula la variación entre e nivel nacional y los resultados de Guerrero para los 3 niveles (municipal, estatal, federal) con la siguientes fórmulas:

$$\frac{P_{\text{Guerrero Municipal}}}{P_{\text{Nacional Municipal}}} - 1 \quad \frac{P_{\text{Guerrero Estatal}}}{P_{\text{Nacional Estatal}}} - 1 \quad \frac{P_{\text{Guerrero Federal}}}{P_{\text{Nacional Federal}}} - 1$$

Cuarto y último, el indicador de la pregunta AP5\_4 será la proporción obtenida en Guerrero más un factor correspondiente a la variación respecto del resultado Nacional (misma tabla que Indicador Percepción de seguridad).

$$\text{Prop 5.4} = \frac{(P_{\text{Guerrero Municipal}} + \text{Factor}_{5.4\text{Muni}}) + (P_{\text{Guerrero Estatal}} + \text{Factor}_{5.4\text{Est}}) + (P_{\text{Guerrero Federal}} + \text{Factor}_{5.4\text{Fed}})}{3}$$

Este proceso se repite para la pregunta 5.6.

Por último, para calcular el *trigger* de esta variable, se utilizan las respuestas positivas de la pregunta 5.5., se dividen por el total de respuestas y estas a su vez se dividen entre 10 para darnos el valor que se restará al Indicador.

$$T_{5.5} = \frac{\frac{\# \text{Respuestas afirmativas}}{\# \text{Total de respuestas}}}{10}$$

De manera general, la subvariable “Confianza en las Instituciones” se calcula el promedio de las proporciones ponderadas obtenidas en las preguntas 5.4, 5.6 y se les resta el trigger 5.5 como se puede observar en la siguiente fórmula:

$$\text{ConfianzaInst} = \frac{\text{Prop}_{5.4} + \text{Prop}_{5.6}}{2} - T_{5.5}$$

### 4.2.3. Variable Victimización

Para la variable victimización se decidió utilizar la cifra negra de delitos cometidos en Guerrero mediante el módulo de victimización de la ENVIPE, la cual recopila datos de las personas encuestadas que mencionaron haber sido víctimas de algún delito en el último año, este módulo nos permite saber cuantas personas encuestadas fueron víctimas de un delito y cuantas de esas personas levantaron una denuncia. La cifra negra nos permite estimar cuantos delitos han sido reportados y de alguna manera tienen seguimiento de las autoridades o en su caso están informadas al respecto, mientras el resto de los delitos no denunciados muestra la gravedad de la impunidad en el estado.

Para calcular la cifra negra de delitos cometidos en Guerrero se utilizaron las preguntas 1.2 y 1.20 del módulo de victimización de la ENVIPE entre 2017 y 2020:

1.2 ¿En qué Estado sucedió el (DELITO)?

1.20 ¿Acudió ante el Ministerio Público a denunciar el delito?

Primero, para calcular la cifra negra se deben considerar Delitos que hayan sucedido en la entidad de Guerrero y respuesta No en acudir al ministerio público bajo la siguiente fórmula:

$$\text{Cifra negra} = \frac{\text{\#Delitos en guerrero no denunciados}}{\text{Total de delitos}}$$

Segundo, bajo los mismos criterios se calcula la cifra nacional:

$$\text{Cifra negra} = \frac{\text{\#Delitos Nacional no denunciados}}{\text{Total de delitos}}$$

En tercer lugar se calcula la variación entre la proporción de Guerrero y la proporción Nacional para los 3 niveles (municipal, estatal, federal).

Cuarto y último paso, el *trigger* de Victimización será la proporción obtenida en Guerrero más un factor correspondiente a la variación respecto del resultado Nacional (Tabla 9).



#### 4.2.4. Variable I. Delitos

Para calcular la variable “I.Delitos” se construyeron indicadores de desempeño mejor conocidos como “*Key Performance Indicator (KPI)*” con base en la información publicada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para este indicador se obtiene un *score* ponderando los 5 KPI del estado seleccionado, para esta tesis, del estado de Guerrero y se divide por el *score* obtenido de los índices delictivos nacionales. Obteniendo un indicador que se pondera y evoluciona en comparación al promedio nacional.

Para obtener la variable I. Delitos primero se deben calcular los siguientes KPI para delitos Estatales de la siguiente forma:

Tabla 10. KPI para delitos estatales del Índice de Seguridad Pública Estatal en México

TOTAL DELITOS	$\frac{\# \text{ Delitos Guerrero}}{\text{Total Delitos}}$
AVG	$\frac{\text{Promedio de Delitos Guerrero por tipo}}{\text{Promedio Delitos por tipo}}$
CONTEO 0	$\frac{\# \text{ Tipo de Delitos sin incidencia en Guerrero (0)}}{\# \text{ Tipo de Delitos sin incidencia en Nacional (0)}}$
Alto	$\frac{\# \text{ de Delitos con severidad Alto Guerrero}}{\text{de Delitos con severidad Nacional}}$
Medio Alto	$\frac{\# \text{ de Delitos con severidad MedioAlto Guerrero}}{\text{de Delitos con severidad MedioAlto Nacional}}$

Fuente: Elaboración propia.

Los KPI necesitan una interpretación para poder ser incluidos en el Índice. En seguida se debe interpretar el riesgo de los KPI CONTEO 0, AVG, Alto, Medio Alto, mediante la siguiente tabla:

Tabla 11. Interpretación de los KPI de la variable I. Delitos del índice de Seguridad Pública Estatal en México

LOWER BOUND	UPPER BOUND	KPI
-------------	-------------	-----

0.00%	2.05%	BAJO
2.05%	3.00%	MEDIO BAJO
3.00%	3.50%	MEDIO
3.50%	4.00%	MEDIO ALTO
4.00%	>	ALTO

Fuente: Elaboración propia.

Tercero, se interpreta el riesgo de los KPI TOTAL DELITOS mediante la Tabla 12. Como se puede observar, la única manera de mantener una calificación excelente sería tener los 5 KPI en riesgo bajo. Por otra parte, el score propuesto tiene una tendencia positiva por lo cual la probabilidad de reprobación (<5) es mayor a la de aprobar.

Tabla 12. Interpretación del KPI TOTAL DE DELITOS de la variable I. Delitos del índice de Seguridad Pública Estatal en México

LOWER BOUND	UPPER BOUND	KPI
0.00%	10.00%	MEDIO BAJO
10.00%	25.00%	MEDIO
25.00%	35.00%	MEDIO ALTO
35.00%	50.00%	ALTO
50.00%	>	ALTO
-10.00%	0.00%	BAJO
-25.00%	-10.00%	BAJO
-35.00%	-25.00%	BAJO
-50.00%	-35.00%	BAJO
<	-50.00%	BAJO

Fuente: Elaboración propia.

Cuarto, se calcula el score obtenido en los KPIs sumando los valores asociados a los riesgos Bajo, Medio Bajo, Medio, Alto. Bajo los mismos criterios se hace el cálculo de KPI para los delitos federales.

Por último, se promedian los scores obtenidos a nivel estatal y a nivel federal para obtener los puntos que se ponderarán con las demás variables en el Índice. Para obtener estos puntos se lleva a cabo la siguiente fórmula:

$$\text{Score}_{m,e,f} = \frac{\text{puntos TOTAL DELITOS} + \text{puntos CONTEO 0} + \text{puntos AVG} + \text{puntos Alto} + \text{puntos MedioAlto}}{4}$$

#### 4.2.5. Fórmula general del Índice de gobernabilidad de la seguridad pública estatal en México

Una vez calculados los indicadores previos se debe calcular el Indicador de Gobernabilidad bruto por medio la siguiente fórmula:

$$I. \text{Gobernabilidad}_{bruto} = (.4)\text{Percepción seguridad} + (.15)\text{Confianza en instituciones} + (.45)\text{Delitos} * \frac{\text{trigger Cifra negra}}{10}$$

Para darle peso a la evolución del Índice se decidió incluir en su construcción la evaluación previa, aumentando hasta 10 por ciento la calificación del índice si existen avances de un año a otro. Para calcular este promotor se utiliza la siguiente fórmula:

$$Ult \text{ evaluación} = \begin{cases} \text{si } IGob_{bruto}(T) > IGob_{bruto}(T - 1) \rightarrow Ult \text{ evaluación} = \left( \frac{IGober_{bruto}(T)}{IGober_{bruto}(T - 1)} - 1 \right) / 10 \\ \text{si } IGob_{bruto}(T) \leq IGob_{bruto}(T - 1) \rightarrow Ult \text{ evaluación} = 0 \end{cases}$$

En caso de una mejora del Índice bruto en el tiempo T respecto de T-1 aumentará el Índice bruto más la variación (incremento obtenido) dividido sobre

10. Finalmente, se obtiene el resultado general mediante la siguiente fórmula:

$$I \text{ Gobernaibilidad final} = I \text{ Gobernabilidad}_{bruto} + Ult \text{ evaluación}$$

### 4.3. Hipótesis

Partiendo de la siguiente hipótesis se ha realizado este ejercicio estadístico: Si la inseguridad y los altos niveles delictivos en el estado de Guerrero han generado desconfianza en las instituciones encargadas de salvaguardar la Seguridad Pública entre 2017 y 2020, entonces, existe un problema de gobernabilidad.

### 4.4. Evolución de la gobernabilidad de la seguridad pública entre 2017 y 2020 en Guerrero

Tras integrar las percepciones de inseguridad, los niveles delictivos y la confianza en las instituciones en un ejercicio estadístico que tiene como objetivo entender el punto de enunciación en el que nos encontramos en torno a la gobernabilidad de la seguridad pública en el estado de Guerrero se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 13. Resultados del Índice de Seguridad Pública Estatal en México para el estado de Guerrero entre 2017 y 2020

Año	I.Percepción	I.Delitos	Cifra negra	I.Gob. Bruto	Ult. Evaluación	I. Gob. Final	Resultado
2020	0.264	0.2925	94.30%	0.5319	0.00%	0.5319	Básico
2019	0.257	0.3038	94.30%	0.5365	0.38%	0.5403	Básico
2018	0.235	0.3038	95.10%	0.5170	0.51%	0.5222	Básico
2017	0.245	0.2700	96.90%	0.4918	0.00%	0.4918	Limitado
2016	0.227	0.2925	95.90%	0.4979			

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

## **4.5. Discusión**

Se considera que el ejercicio estadístico llevado a cabo ha cumplido con los objetivos planteados para este trabajo de investigación que son, de manera general, mostrar el estado de la inseguridad y las percepciones ciudadanas respecto a la confianza en las instituciones e inseguridad para explicar la gobernabilidad en Guerrero entre 2017 y 2020; de manera particular, entender las características particulares de las políticas de seguridad implementadas en Guerrero entre 2017 a 2019, identificar los elementos de análisis particulares en el estudio de la gobernabilidad y seguridad pública de Guerrero y descubrir si existe una relación entre las percepciones de inseguridad y la confianza en las instituciones.

### **4.5.1. Resultados generales**

De manera general se puede observar una escasa evolución en el Índice desde 2017, año en el que el índice muestra un resultado “limitado” de la gobernabilidad de la seguridad pública en Guerrero, sin embargo, los datos apuntan a una mejoría en el Indicador para los años 2019 y 2020, sin que los resultados obtenidos se acerquen a un resultado razonablemente satisfactorio (.7 a .85). De tal forma que podemos visualizar que la inseguridad y los altos niveles delictivos que ha tenido Guerrero en décadas han generado percepciones de desconfianza hacia las instituciones encargadas de la seguridad pública y un sentimiento generalizado de inseguridad, el cual no ha podido ser resuelto de manera satisfactoria por los distintos gobiernos, generando así un problema de gobernabilidad de la seguridad pública, la cual mostró un resultado limitado de la gobernabilidad para 2017 y un resultado básico entre 2018 y 2020.

Pese a que 2018, 2019 y 2020 los resultados se han mantenido en básicos, en 2019 se obtuvo el mejor resultado con un score de .5404, el cuál coincide con el cambio de gobierno de 2018 tras las elecciones federales donde ganó Morena a nivel federal, en dicho año, las percepciones mejoraron pese a que los delitos se mantuvieron prácticamente igual, la mejora de la evaluación previa permitió que el Indicador tuviera su mejor resultado. Por lo tanto, los acontecimientos políticos podrían tener una trascendencia en las percepciones de seguridad pública de las personas, pese a que los índices delictivos no cambien.

Por otra parte, el año de 2017 cuenta con el resultado más bajo con un *score* de .4918, calificación más baja de los años analizados, dicha calificación no mejoró respecto al 2016, por lo que no sumó un porcentaje la “última evaluación”, lo que proporcionó un resultado limitado y que posiblemente responda a los altos índices delictivos que sufrió Guerrero desde 2009.

#### **4.5.2. Resultados de variable “I. Percepción”**

La variable “I. Percepción” agrupa las percepciones ciudadanas en torno a la seguridad pública y las instituciones encargadas de llevar a cabo las estrategias y políticas en la materia, su componente subjetivo genera una importante controversia en torno a su integración en trabajos cuantitativos, sin embargo, como lo hemos repasado en el Capítulo 2. la confianza en las instituciones y la percepción de seguridad son elementos fundamentales para la gobernabilidad de la seguridad pública.

Para el Índice de Seguridad Pública Estatal en México podemos observar una tendencia ascendente del indicador. Al parecer, la gente ha mejorado sus percepciones respecto a la seguridad y a las instituciones encargadas de hacerle frente entre 2016 y 2020, posiblemente por los distintos cambios de gobiernos, estrategias y personal dedicado a estas labores en el estado. Si la percepción mejora, pronto existirá una mayor cohesión social, confianza en las instituciones y así un mejor ejercicio de la seguridad pública, generando una mayor gobernabilidad.

2018 resulta el año con un menor resultado 0.235 mientras que 2020 resulta el año con un mayor resultado 0.264. Si bien este trabajo de investigación no contempla el análisis de las variables que afectan de manera directa al indicador, se puede suponer que las elecciones de 2018, la transición gubernamental y el cambio de gobierno federal pueden tener una influencia directa en dicho indicador, el cual aparenta no tener una relación directa con el indicador con datos objetivos “I. delitos”.

#### **4.5.3. Resultados de variable “I. Delitos”**

Por su parte, el indicador “I. Delitos” mostró una meseta en los resultados obtenidos entre 2017 y 2020, siendo 2017 el año con la peor evaluación, los años 2018 y 2019 tuvieron la

mayor evaluación, disminuyendo en 2020, comportándose de manera similar al Índice. Primero, podemos ver que los indicadores no se comportan igual, por lo que posiblemente no se influyan entre sí, para ello tendríamos que generar una regresión lineal, sin embargo, para este ejercicio no es necesario realizarla pues hemos incluido los indicadores que la literatura propone como indispensables para la medición de la gobernabilidad de la seguridad pública.

Por otra parte, estos resultados reflejan la evolución de los índices delictivos que hemos revisado respecto a Guerrero en el Capítulo 3., podemos observar que esta variable influye de manera negativa al Indicador, de tal forma que integra datos objetivos del problema de seguridad pública en Guerrero.

#### **4.5.4. Resultados de variable “Cifra Negra”**

Como ya se comentó en el capítulo, la Cifra Negra se construye a partir de los resultados del cuestionario de victimización de la ENVIPE que nos permite conocer cuantas personas que fueron víctimas de algún delito no lo denunciaron, mostrando un problema de acceso a la justicia, los resultados generales de la cifra negra son bastante similares para todos los años, siendo 2017 el año con una cifra negra más alta con 96.90%, disminuyendo para 2019 y 2020 con 94.30% mostrando una tendencia a la disminución de delitos no denunciados sin que represente un gran avance.

El comportamiento descendiente en el periodo de estudio, lo cual muestra que cada vez hay más personas que acuden a denunciar un delito, pese a esto, los cambios son mejores a 2%, por lo tanto, la cifra negra continúa en niveles cercanos al 95% en Guerrero, siendo esta una constante a la cual se debe de poner atención cuando se discute el tema de gobernabilidad de la seguridad pública en México.

#### **4.5.5. Resultados de variable “I.Gob. Bruto”**

Los resultados de I. Percepción, Cifra Negra y el I. Delitos nos permiten ponderar el “I.Gob.Bruto” (Índice Global Bruto) el cual nos arroja un primer resultado que no se ve beneficiado por la última evaluación, al respecto, podemos observar que los resultados de 2017 y 2020 no cuentan con un porcentaje de mejora en el índice por lo que los resultados

de “I.Gob.Bruto” son los mismos que los totales del Índice, mientras que para el año 2018 y 2019 existe un porcentaje que se suma al índice, generando una mejor evaluación.

De manera general los resultados del Índice podrían ser los totales del “I.Gob.Bruto”, los cuales no modificarían el resultado entre básico y limitado, pero perderían el hilo promotor que genera la variable “Ult. Evaluación” cuando se mejoran los resultados de un año a otro.

#### **4.5.6. Resultados de variable “Ult. Evaluación”**

Finalmente, como se comentó en el presenta capítulo, el indicador “Ult. Evaluación” es un *trigger* que nos permite observar el grado de avance del Indicador año tras año, proporcionando una evaluación, manteniéndose prácticamente igual entre 2016 y 2017 y entre 2019 y 2020, siendo los años de 2017 a 2018 y de 2018 a 2019 los que contaron con un incremento gracias a este promotor. Cabe mencionar que esta variable se comportó muy parecida a la variable de Delitos por ser esta la que se decidió ponderar con mayor peso de las 3 variables estudiadas por su peso objetivo.

El integrar este *trigger* en el Índice de Seguridad Pública Estatal en México para el estado de Guerrero premia la evolución positiva de los indicadores y es la causa por la cual el año 2019 resulta mejor calificado que los otros años. Al respecto, se podría omitir este elemento de la fórmula, sin embargo, para este trabajo de investigación la evolución del indicador se considera un elemento positivo a tomar en cuenta para la construcción de confianza y capacidades institucionales en torno a la seguridad pública en Guerrero.



## CONCLUSIONES

El trabajo de investigación aquí presentado responde a un esfuerzo cuantitativo de analizar la gobernabilidad en un tema específico, la seguridad pública, partiendo desde la teoría y proponiendo una forma de estudio a nivel estatal en México que nunca se había realizado. De esta forma se suma este ejercicio al estado del arte en proponer de manera cuantitativa una forma de estudiar dicho concepto dando una respuesta que puede ser replicable para otros contextos, escalable a otros estados y distintos años y comparable con otras propuestas metodológicas para estudiar la gobernabilidad de la seguridad pública y al objetivo principal de este trabajo, que es mostrar el estado de la inseguridad y las percepciones ciudadanas respecto a la confianza en las instituciones e inseguridad para explicar la gobernabilidad en Guerrero entre 2017 y 2020.

De la misma forma, la construcción del Índice de Seguridad Pública Estatal en México para el estado de Guerrero entre 2017 y 2020 requirió el análisis de las características particulares del lugar de estudio, el Estado de Guerrero, su sociodemografía, grupos sociales y otros elementos que influyeron directamente en los resultados del Índice, los cuales se incluyen en el Capítulo 3. de esta investigación. De tal manera que este trabajo cumple con su objetivo particular de razonar las características particulares de las políticas de seguridad en Guerrero entre 2017 a 2019.

Finalmente, para el desarrollo de los indicadores específicos del Índice de Seguridad Pública Estatal en México para el estado de Guerrero entre 2017 y 2020 se identificaron los elementos de análisis particulares en el estudio de la gobernabilidad y seguridad pública, los cuales dieron paso a los tres indicadores, la cifra negra y los *triggers* que componen el Índice. Se puede intuir que las variables construidas en torno a la percepción ciudadana “I. Percepción” y los índices delictivos en Guerrero “I. Delitos” no cuentan con una correlación aparente, pues mientras que las percepciones mostraban una curva positiva los delitos se encontraban en una meseta, mostrando una posible influencia de otras variables que afectan estos dos elementos, sin embargo, dicho análisis queda fuera de nuestro alcance des estudio y se sugiere generar un análisis correlacional de estos elementos. Sin embargo, el no contar con información estadística en torno a las variables no afecta al Índice, pues este fue construido con base en la literatura existente en torno a la gobernabilidad de la seguridad pública.

De manera general se puede concluir que los objetivos planteados para esta investigación han sido abordados satisfactoriamente y dicho ejercicio ha generado resultados que incentivan el análisis y discusión.

### **Prueba de hipótesis**

De manera particular, la hipótesis general de este trabajo de investigación es la siguiente: Si hay una mala percepción de la seguridad y altos niveles delictivos en el estado de Guerrero entre 2017 y 2020, entonces, existirá una desconfianza en las instituciones encargadas de salvaguardar la seguridad pública, por lo tanto, existirá un problema de gobernabilidad de la seguridad pública. Dicha hipótesis general puede establecerse de la siguiente manera “si hay una mala percepción de seguridad y altos niveles delictivos en Guerrero entre 2017 y 2020 entonces, el Índice de Gobernabilidad de la Seguridad Pública Estatal en México se mantendrá con calificación básica o limitada”.

También se planteó una hipótesis alternativa “si hay una mala percepción de seguridad y altos niveles delictivos en Guerrero entre 2017 y 2020 entonces no se modificará el Índice de Gobernabilidad de la Seguridad Pública Estatal en México no tendrá un resultado ni satisfactorio, ni insatisfactorio en los distintos años, fructuando debido a otras variables no observadas.

Al respecto, se cumple la hipótesis general del trabajo pues el Índice de Gobernabilidad de la Seguridad Pública Estatal en México entre 2017 y 2020 nos mostró malas percepciones en torno a la seguridad pública y las autoridades, así como altos índices delictivos y una importante cifra negra reflejando resultados “básico” y “limitado” en las evaluaciones de la gobernabilidad de la seguridad pública, por lo tanto, podemos concluir que existe una compleja y desfavorable situación de gobernabilidad de la seguridad pública en Guerrero entre 2017 y 2020.

### **Implicaciones o limitaciones de la investigación**

El trabajo de investigación contó con alcances y limitaciones en torno a datos, metodología, capacidades de investigación que han generado una importante reflexión que podrían sugerir preguntas de investigación a posteriori e invitar a la reflexión, resulta fundamental

para el autor generar la siguiente reflexión para resolver dudas respecto a los alcances de este trabajo que posiblemente hayan surgido a los lectores.

La integración del género en la identificación de los delitos. Tras generar la variable Índice de Delitos se generó la siguiente pregunta ¿el Índice de Gobernabilidad de la Seguridad Pública responde de manera similar para hombres y mujeres? posiblemente, sin embargo la gobernabilidad no enuncia una distinción de género en su teoría la cuál analiza a las percepciones generales de la sociedad, sin embargo, consideramos que sería importante reflexionar si la gobernabilidad en su generalidad integra a sus distintos segmentos, principalmente aquellos excluidos de manera histórica, empezando por un análisis del género. Este trabajo de investigación se limita a reflexionar la integración de un análisis de género que muestre si la gobernabilidad se expresa distinta para hombres y mujeres.

Análisis de la influencia política en las percepciones de seguridad pública y en la confianza en las instituciones. Los estadísticos descriptivos generados a partir de la ENVIPE muestran en el Gráfico 4. optimismo en 2019 de las personas que consideraron que la seguridad mejoraría, en dicho año entra la administración de Andrés Manuel López Obrador y al analizar la variable “I. Percepción” podemos notar que las percepciones van mejorando, por lo que surge de manera intuitiva la pregunta ¿los acontecimientos políticos de qué manera influyen en las percepciones de la seguridad pública de las personas? y ¿la popularidad de un líder político en el poder tiene más influencia en las percepciones de la seguridad pública que los índices delictivos? en ese caso, podríamos suponer que el elemento subjetivo de la gobernabilidad de la seguridad pública puede ser manipulado por la opinión pública.

La gobernabilidad limitada. Al reflexionar sobre las percepciones se identificó que se excluye del análisis a niñas, niños y adolescentes, así como a migrantes y personas que no cuentan con un domicilio fijo en el cual recibir al entrevistador, al respecto surge la duda respecto a qué tan objetivo puede ser la investigación a partir de los datos con los que contamos, al respecto, en México no existen más datos de los cuales pudiésemos obtener información para generar este análisis y el presupuesto de este trabajo limita la construcción de un instrumento y recolección de los datos que puedan incluir a estas poblaciones.

Los efectos de la ingobernabilidad en niñas, niños y adolescentes en Guerrero. En continuación con la reflexión anterior, los entornos percibidos como violentos pueden tener un efecto psicosocial en las niñas, niños y adolescentes de Guerrero que podría afectar

su desarrollo a futuro; al respecto, se desconoce los efectos de la violencia e inseguridad que genera que los padres o tutores dejen de mandar a la escuela a las niñas y niños, como afectan estas limitaciones a sus actividades sociales cuando los padres temen que puedan ser víctimas de violencia y principalmente, cual es el efecto de la ingobernabilidad en las niñas, niños y adolescentes desplazados por motivos de violencia de sus lugares de origen, aspecto que se debe de considerar y se invita al análisis en trabajos futuros.

Finalmente, surge la duda respecto a cuáles son los delitos que más influyen en las percepciones de la seguridad pública en Guerrero. A manera de reflexión podríamos suponer que delitos de alto impacto como homicidios cerca de los hogares, secuestros y otros delitos considerados de alto impacto influyan negativamente en las percepciones de los habitantes, sin embargo, en este trabajo de investigación no se enmarcaba dicha pregunta.

### **Sugerencia de trabajos futuros**

Se sugieren distintas aproximaciones de este trabajo para investigaciones futuras que invitan la reflexión y análisis integrando al Índice de Gobernabilidad de la Seguridad Pública Estatal en México como principal elemento.

Como se ha mencionado, existe un esfuerzo por que este trabajo sea replicable, escalable y comparable, al respecto, se considera primordial desarrolla el Índice de Gobernabilidad de la Seguridad Pública Estatal en México para otros estados de la república y en distintos años para generar un Índice Nacional de la Gobernabilidad de la Seguridad Pública, ejercicio que no se ha llevado a cabo de manera particular en México.

Para ello resulta fundamental reflexionar sobre las variables objetivas y subjetivas que se han generado para reflexionar en torno a la gobernabilidad de la seguridad pública, que si bien, son las variables que parecen pertinentes para el estudio, no son limitativas y se pueden construir de distintas formas, agregar o suprimir *triggers* para llegar a distintos resultados. Se considera como una posibilidad de trabajo futuro el reflexionar sobre dichas variables.

Finalmente, sería interesante tras realizar un estudio nacional sobre la gobernabilidad de la seguridad pública en México e identificar los estados con mejores resultados y los estados con peores resultados realizar un análisis comparativo de las estrategias, políticas

y dinámicas sociales que influyen en la construcción de una satisfactoria gobernabilidad de la seguridad pública, para proponer una ruta en el país para la pacificación, mejoramiento de los índices delictivos, acceso a la seguridad, justicia y construcción de espacios adecuados para que la ciudadanía y los gobiernos dialoguen respecto a este importante tema.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (2010). *Democracia, gobernabilidad y goberanza*. CDMX.
- Alvarado, A., & Serrano, M. (2010). *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México: Colegio de México.
- Ávila, M. E., Vera, J. A., Martínez, B., & Bahena, A. (2016). Un análisis psicosocial de la confianza en los grupos policiales: el caso de Cuernavaca (México). *Perfiles Latinoamericanos*, 151-174.
- Bailey, J. J., Parás, P., & Vargas, D. (2013). ¿El ejército como policía? Correlación de la confianza pública en la policía, el sistema judicial y los militares México en un contexto comparativo. *Política y Gobierno*, 161-185.
- Bolívar Espinoza, A., & Cuéllar Saavedra, O. (2008). La república legítima y el orden político en Rousseau: principios de composición e imagen del estado de equilibrio . *Revista Polis*, 239-260.
- Camacho Servín, F. (27 de 10 de 2021). Aclarar si el Ejército sabía que iban a retener a los 43 normalistas, exigen padres. *La Jornada*.
- Cámara de Diputados. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Cámara de Diputados. (2019). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Ciudad de México.
- Cámara de Diputados. (12 de julio de 2019). *PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado el 15 de noviembre de 2019, de Diario Oficial de la Federación: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- Cámara de Diputados. (2019). *Presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Pública, 2019-2020*. México: Cámara de Diputados LXIV Legislatura.
- Chabat, J. (2010). La Respuesta Del Gobierno De Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. En A. Alvarado, & M. Serrano, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (págs. 2141). Ciudad de México: COLMEX.
- Chillier, G., & Freeman, G. (2005). *El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia*. Washington: Washington Office on Latin America.
- CONAPO. (2021). *Índice de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos por entidad federativa y municipio 2020* . CONAPO. CDMX: CONAPO.

- CONEVAL. (2021). *Estadísticas de pobreza en Guerrero*. Recuperado el 13 de 11 de 2021, de Entidades Federativas: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Guerrero/Paginas/principal.aspx>
- CONEVAL. (2021). *Glosario*. Recuperado el 13 de 11 de 2021, de Medición de la Pobreza: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- CONEVAL. (2018). *Entidades Federativas Guerrero*. Recuperado el 19 de 03 de 2021, de CONEVAL: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Guerrero/Paginas/principal.aspx>
- Espino, J. A. (2005). *Economía Del Sector Público Mexicano*. Ciudad de México: Facultad de Economía, UNAM.
- Ethos. (2017). *Reporte Ethos: Descifrando El Gasto Público en Seguridad*. Ethos, laboratorio de Políticas Públicas. Ciudad de México: Ethos, laboratorio de Políticas Públicas.
- Expansión. (2020). *México - Índice de Paz Global*. Obtenido de Índice de Paz Global: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-pazglobal/mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20no%20est%C3%A1%20en%20un,estaba%20en%20el%20puesto%20140>.
- Forbes Staff. (27 de julio de 2021). Tasa de homicidios en México se mantuvo en su nivel más alto en 2020. *Forbes*.
- Fundación BBVA Bancomer. (2020). *Anuario de Migración y Remesas México 2020*. CDMX: Fundación BBVA Bancomer.
- Gandaria, M. (05 de julio de 2021). Dos cárteles de la droga se disputan Acapulco. *El Sol de México*.
- Garay, D. (2015). Seguridad Pública y Gobernabilidad. *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 305-317.
- Garza Salinas, M. (2002). Políticas Públicas y Seguridad en el Marco de la Acción del Estado. En P. J. Peñaloza, & M. A. Garza Salinas, *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Gobierno del estado de Guerrero. (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*.
- Goldson, J. A., Witte, E., & Zoon, I. (2014). *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*. Ciudad de México: Open Society Justice Initiative.

- Gómez Macfarland, C. A. (2017). Los Planes de Desarrollo municipal en México y la Participación Ciudadana. Un Análisis del Marco Jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1149-1177
- González, J. A. (2002). La seguridad pública en México. En P. J. Peñaloza, & M. A. Garza Salinas, *Los desafíos de la seguridad pública en México* (págs. 125-135). Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hermosa, A. (2013). La actualidad del pensamiento político de Maquiavelo. *Revista Coherencia*, 13-36.
- IMCO. (23 de 05 de 2016). *ÍNDICE MUNDIAL DE SEGURIDAD INTERNA Y POLICÍA VÍA IPSA*. Recuperado el 19 de 03 de 2021, de Centro de Investigación en Política Pública: <https://imco.org.mx/indice-mundial-deseguridad-interna-y-policia-via-ipsa/>
- INAFED. (2018). *INAFED*. Recuperado el 13 de 11 de 2021, de Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM12guerrero/mediofisico.html>
- INAFED. (2018). *Reseña histórica, Estado de Guerrero*. Recuperado el 13 de 11 de 2021, de INAFED: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM12guerrero/historia.html>
- Inda, G., & Duek, C. (2011). La concepción del Estado moderno del joven Weber (1890-1910): nacionalismo y crítica del absolutismo burocrático. *Estudios Avanzados*, 105-129.
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública Una buena práctica*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI. (2019). *ENVIPE 2019. INFORME OPERATIVO*. Recuperado el 18 de noviembre de 2019, de INEGI: <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825191191>
- INEGI. (2019). *ENVIPE 2019. MARCO CONCEPTUAL*. Recuperado el 18 de NOVIEMBRE de 2019, de INEGI.ORG.MX.
- INEGI. (2019). *Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia por cada cien mil habitantes*. Recuperado el 10 de 11 de 2019, de INEGI.com: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>
- INEGI. (2020). *Cuéntame INEGI, Diversidad en Guerrero*. Recuperado el 15 de 11 de 2021, de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=12>



- INEGI. (2021). *Datos preliminares revelan que en 2020 se registraron 36579 homicidios*. CDMX: INEGI.
- IPSA. (2016). *World International Security & Police Index*. Florida: Dr. Mamdooh Abdelmottlep.
- Juarez Jonapa, F. J. (2012). *Teoría General del Estado*. Ciudad de México: Red Tercer Milenio.
- León-Escribano, C. (2010). *La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- Leyva, O. (2017). Participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en el Estado de Guerrero. En A. M. Olivia Leyva Muñoz, *Guerrero, una democracia compleja* (págs. 67-84). Guerrero: Universidad Autónoma de Guerrero.
- Leyva, O. (2021). Democracia y participación ciudadana de las juventudes en México. En: A.M. Cárabe y J. Russo (editores), *Las grietas de la democracia en el contexto latinoamericano*,. México. Tirant lo blanch.
- Leyva, O. A. M. Cárabe y E. L Espinoza. (2017). *Guerrero, una democracia compleja*. México: Plaza y Valdés.
- Míguez, P. (2009). El nacimiento del estado moderno y los orígenes de la economía política. *Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, S/N.
- Montemayor, C. (2010). Los movimientos guerrilleros y los servicios de inteligencia (notas reiteradas y nuevas conclusiones). En A. A. Serrano, *Los grandes problemas de México XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (págs. 42-58). Ciudad de México: Colegio de México.
- Piñeyro, J. L. (2010). Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional. En A. Alvarado, & M. Serrano, *Los grandes problemas de México XV seguridad nacional y seguridad interior* (págs.156-187). Ciudad de México: El Colegio de México.
- PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2019). *Paz, justicia e instituciones sólidas*. Recuperado el 15 de noviembre de 2019, de Objetivos de Desarrollo Sostenible:<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-developmentgoals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>

- PNUD. (2020). *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (2021). *¿Qué son los objetivos de desarrollo sostenible?* Recuperado el 19 de 03 de 2021, de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainabledevelopment-goals/background/>
- Rojas Aravena, F., & Soto, D. (2012). Estándares internacionales y seguridad pública. *Revista de Derecho Público*, 441-451.
- Rousseau, J.-J. (2005). *El contrato social*. México: Grupo Editorial.
- Sánchez González, J. J. (2002). *Gestión Pública y Governance*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sánchez Valdés, V. M. (2015). *¿Cómo se puede reducir la violencia en Guerrero?* San Diego: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sánchez, F., & Juárez, C. (2018). Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 229-250.
- Serrano Carreto, M. d. (2019). La estrategia de seguridad de amlo. ¿De la pacificación a la militarización? *Revista del instituto de ciencias jurídicas de Puebla* , 207-227.
- SESNP. (2021). *Incidencia delictiva*. Obtenido de gob.mx: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva87005?idiom=es>
- Soto, D. (2012). Estándares internacionales y seguridad pública. *Revista de Derecho Público*, 441-451.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona, España: Antoni Bosch editor.
- UNODC. (19 de octubre de 2018). UNODC y el Gobierno de México presentan acciones conjuntas en favor de la paz, justicia e instituciones sólidas. *Oficina de Enlace y Paternariado de México*.
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. *EURE*, 213-237.
- Viola, A., & Patricia, K. (2014). *El Índice de Desarrollo Humano*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

