

Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición Nº 1. Junio de 2022

EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD. ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A LA SEGURIDAD PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Por Alan García Huitron*

Introducción

Querida y querido lector, ¿Cuántas veces ha escuchado en medios de comunicación que las estrategias en materia de seguridad de X gobierno no funcionan?, aún más, ¿conoce cuáles son estas estrategias? ¿existen? ¿de qué forma saber si están dando resultado? ¿hay que esperar a que culmine la administración, para hacer una valoración? ¿por qué, pese a su ineficacia, se siguen manteniendo dichas acciones? Estas y otras preguntas, son frecuentes en los ámbitos de la seguridad y la justicia latinoamericanos, históricamente vinculados no solo al secretismo y la falta de transparencia, sino a la ilegalidad y la arbitrariedad.

De acuerdo con datos de Latinobarómetro 2021, en las últimas dos décadas el promedio de aprobación de los gobiernos latinoamericanos es de tan solo 43, siendo la desconfianza en las instituciones elegidas por voto popular el Talón de Aquiles más importante de la región comparado con otras como África, Asia, los países árabes y Eurasia. En el caso particular de la seguridad y la justicia penal, nuestra región es de las peor evaluadas; por ejemplo, el grado de confianza de las y los habitantes en las instituciones policiales es el más bajo en comparación con otras regiones,¹ o bien, solo los países de Uruguay y Chile son evaluados positivamente en materia de justicia

*Doctorante en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Derechos Humanos y Democracia y Criminólogo. Profesor e Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y miembro del Instituto de Criminología de la Asociación Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente (AIDCA).

¹GALLUP (2020). *Global Law and Order Report*, USA, GALLUP.

penal² y únicamente Costa Rica tiene un índice de impunidad positivo.³

Afortunadamente, las transformaciones políticas de las últimas décadas están impactado –o al menos, así debiesen hacerlo- las formas en cómo el Estado diseña e implementa sus acciones para prevenir, controlar y/o reprimir la delincuencia y las violencias. La asunción del Estado Social y Democrático de Derecho, con sus respectivos principios y dimensiones, ha promovido así diversos procesos de cambio en las instituciones de seguridad, procuración y administración de justicia, así como en la ejecución de sanciones penales, aunque estos no siempre sean bien recibidos.

Entre dichos principios y dimensiones, el presente trabajo decide rescatar dos: por un lado, la idea de política pública, surgida tras la 2da guerra mundial y entendida como programas de acción que generan las autoridades públicas, en conjunto con diversos sectores sociales, para abordar las causas y las consecuencias de los problemas públicos considerados prioritarios en un contexto determinado, sobre las cuales deben tomarse decisiones sistemáticas y democráticas que darán lugar a resultados esperados, por otro, la categoría de derechos humanos comprendida como necesidades de existencia y de calidad de vida, bajo determinadas condiciones materiales y culturales, de las personas, grupos y/o colectivos en relación con la acción u omisión de Estados, mismas que deben ser reconocidas normativamente para su respeto, protección y garantía. Con el pasar del tiempo ambas categorías, cabe mencionar, se han retroalimentado dando lugar a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos que, a decir de Peña,⁴ impacta de la siguientes dos maneras: por un lado, los derechos humanos deben ser la inspiración de las políticas públicas y, por otro, para la plena realización de los derechos humanos se requieren de políticas públicas.

Este par de herramientas teórico-metodológicas sirven, de esta forma, para evaluar cualquier política pública en materia de seguridad y justicia, abonando a la poca experiencia que existe en nuestro continente,⁵ salvo contadas excepciones, desarrolladas por organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de Chile, o bien, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

Llegados hasta este punto, se preguntarán y a todo esto, ¿de qué va la criminología? si se supone que ésta estudia científicamente el delito, el delincuente y la delincuencia (la violencia o la conducta antisocial). Bueno, ciertamente dicha respuesta y objetos de estudio han sido dados históricamente por un cierto paradigma, conocido como positivismo. Sin embargo, como cualquier otro saber científico, con el paso del tiempo han aparecido otros enfoques, perspectivas y, con ello, objetos de estudio. Así pues, el presente trabajo se ancla a una criminología contemporánea⁶ que tiene por

²World Justice Project (WJP) (2020). *Índice de Estado de Derecho 2020*, México, WJP.

³Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) (2017). *Índice global de impunidad*, México, UDLAP.

⁴Peña Guzmán, Mireya Maritza (2008). "Derechos humanos y política pública", *Aportes Andinos*, No. 21, Quito, Universidad Andino Simón Bolívar, p.1.

⁵Para conocer algunos de estos pocos ejercicios, *Vid.* García Huitron, Alan (2014). "Evaluación de las políticas públicas", en *La política de seguridad en México. Evaluación y reflexiones desde la criminología crítica (2006-2012)*, México, INACIPE, pp.31-72.

⁶*Vid.* García Huitron, Alan (2022). "Apuntes sobre la criminología contemporánea en México", en Lázaro Ruíz, Eliseo

propósito disminuir tanto la violencia estructural como la violencia penal (ambas, objetos de aquella criminología crítica propuesta por Alessandro Baratta)⁷ a través no de modificar o eliminar comportamientos individuales, sino de fortalecer diseños y prácticas institucionales de los ámbitos de la seguridad y la justicia, tendientes a crear contextos sociales, económicos, políticos y culturales que protejan, respeten y garanticen los derechos de todas y todos.

De esta forma, y situándonos en México, este trabajo muestra la evaluación a la política de seguridad de orden federal o nacional denominada Fortalecimiento para la Seguridad de los Municipios (FORTASEG), en su versión de 2018, abonando como se dijo a la limitada experiencia mexicana de evaluación en el ámbito de la seguridad desde un enfoque de derechos humanos (en México desde 2006, se definió la Política federal de evaluación y, desde 2011, la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos mandata su elaboración e implementación desde este enfoque). Tal ejercicio, cabe subrayar, no solo tiene como fin llegar a una ponderación técnica de los componentes de dicha política pública (en este caso, el diseño) de acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos y, con ello, evidenciar una tendencia político criminal, sino también, construir una propuesta modelo que permita re conceptualizar el ámbito de seguridad en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Dicho ejercicio adquiere hoy mayor relevancia en tanto México desde 2018, con la entrada de un gobierno de izquierda al poder ejecutivo, se encuentra en un complejo proceso de transformación social y política. Aquella victoria electoral que permitió instalar en la presidencia al Lic. Andrés Manuel López Obrador, exige de resultados distintos y, por tanto, de políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones diferentes al sello neoliberal que ha repercutido en un progresivo incremento de las tasas de criminalidad (violencias y desigualdad social) y en un constante desgaste por parte de las instituciones de seguridad, procuración y administración de justicia (corrupción e impunidad). A dos años de culminar el mandato del actual Gobierno, uno de los asuntos públicos que sigue ocupando y preocupando a los espacios gubernamentales, académicos, de medios de comunicación y sociedad civil es el concerniente a la seguridad, las violencias y la delincuencia, pues si bien ha habido avances importantes, en general, siguen existiendo altos índices de violencia y delincuencia y de desconfianza hacia las instituciones de seguridad y justicia.

Aunque desde la entrada de dicho gobierno se han desarrollado dos principales estrategias para tal fin: por un lado, la sustitución de la Policía federal por la Guardia Nacional (en una clara militarización de la seguridad) y, por otro, la creación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (que implica el fortalecimiento de las policías locales), la realidad es que la militarización se ha sobrepuesto al nuevo modelo policial.

Las recientes reformas Constitucionales en materia de Guardia Nacional dispusieron que el 26 de marzo de 2024 será la fecha límite para que las Fuerzas Armadas retornen a sus cuarteles, dejando en manos de las policías civiles las

(Coord.). *La investigación científica del INACIPE. Su trascendencia en la procuración de justicia*, México, INACIPE, pp. 15-40.

⁷Vid. Baratta, Alessandro (2000). "Seguridad". *Capítulo criminológico*, No. 29, (1). Venezuela, pp.1-24.

funciones estatales de seguridad pública y ciudadana. Precisamente a fin de sumar a las propuestas de fortalecimiento policial y, con ello, a lo convenido constitucionalmente, el presente ejercicio pretende proponer, desde una visión contemporánea de la criminología, un esquema teórico-metodológico que permita avanzar en el fortalecimiento de las policías municipales que, por su representatividad estadística, proximidad social y funcionalidad múltiple, son el estado de fuerza más importante para revertir, junto con otros sectores y acciones, la ola de violencia e inseguridad convertida desde hace varios años en huésped incómodo.

Dicho esquema, denominado *Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos (IFDPSEDH)*, incorpora a la seguridad estándares de derechos humanos con un doble enfoque: institución-policía y policía-sociedad, presentando a aquéllos -institución y sociedad-, más que enemigos del campo policial, aliados en su configuración identitaria. Aunque el propio FORTASEG tuvo su última aparición en 2020, esto de ninguna manera afecta al *Índice* propuesto, pues éste, lejos de depender de un programa específico o de una coyuntura determinada, los trasciende al derivarse de elementos teóricos y metodológicos en materia de derechos humanos contemporáneos, constituyéndose más bien en un modelo con posibilidad de réplica sin importar el espacio (regional, federal, estatal o municipal) y/o el tiempo.

La lógica a seguir por esta propuesta de fortalecimiento (integrada por diversos indicadores que operacionalizan el derecho a la seguridad ciudadana), está focalizada solo en el diseño de políticas públicas, es decir, este trabajo no aborda la forma en cómo las corporaciones específicas o las y los policías en concreto utilizan dichos recursos (evaluación de la implementación), cuestión que, a pesar de su incuestionable importancia, rebasaría por mucho los presentes intereses y objetivos, presentándose como posible futura línea de investigación. En este sentido, aunque el impacto de dicha propuesta pareciera ser bastante modesto al evaluarla desde la perspectiva de la reducción de malas prácticas policiales o el aumento de estrategias tendientes a reducir la criminalidad o la violencia social, la utilidad de esta obra debe enjuiciarse, por un lado, en el marco de pocos ejercicios que sistematicen y operacionalicen este reciente paradigma de la seguridad ciudadana y, por otro, en la necesidad de iniciar reformas policiales que rompan con los viejos y reinventados esquemas en que se construyó históricamente la policía, visibilizando mecanismos y procesos democráticos y de respeto, protección y garantía de derechos humanos tanto al interior como al exterior del aparato policial. El *Índice*, así, se presenta como modelo no solo para evaluar el diseño de políticas existentes, sino también para crear el diseño de tales.

Continuar con la política de militarización -ahora a través de la Guardia Nacional como institución cívico-bélica- no solo es ir en contra de estándares internacionales, sino remar contracorriente respecto a uno de los principales elementos de buenas prácticas y experiencias exitosas en la reducción sostenible de las violencias y la delincuencia, en tanto son las policías y no los militares (o los militares vestidos de policías) los que deben de participar activa e inteligentemente en la resolución de la conflictividad social y la reducción de la victimización y, así, revertir los procesos socioculturales que envían a cientos de jóvenes a la prisión, activando sus trayectorias criminales. Optar por la guerra, aunque sea civilizada, además de contravenir el pulso

constante de la dignidad humana y de su protector, el Estado Social y Democrático de Derecho, no traerá paz ni legalidad a mediano ni a largo plazo, por el contrario, profundizará la crisis de violaciones graves a derechos humanos y de inseguridad pública, tal y como ha sucedido con la política criminal hasta hoy adoptada.

La participación del ejército debe ser una medida extraordinaria y temporal, no ordinaria ni permanente en el control civil del delito y la violencia. Para tener un país en paz, la seguridad ciudadana debe estar a cargo de instituciones civiles, no militares.

Claro está, no cualquier policía. Una o un policía reclutado arbitrariamente, sin procesos de capacitación, actualización y formación adecuada, de calidad y sin enfoque de derechos humanos, sin una carrera policial que permita ascender, sin derechos laborales ni sindicales, sin un salario digno y proporcional a sus necesidades, responsabilidades y riesgos, en contextos laborales adversos a su dignidad y sin procesos de atención y contención, sin posibilidad de oponerse a órdenes ilegales e injustas de sus superiores, sin equipamiento suficiente, adecuado y de calidad para cumplir con sus funciones ni infraestructura moderna y humana, sin coordinación interinstitucional, difícilmente podrá realizar sus funciones de forma efectiva y eficiente en el marco del Estado social y democrático de derecho, donde tales funciones no deben dirigirse al abstracto mantenimiento del orden público -mismo que ha generado precisamente ese modelo de policía coludida con la delincuencia y reactiva, alejada de la comunidad y la rendición de cuentas y utilizada políticamente para mantener las desigualdades- sino reestructurarse hacia la prevención a través modelos de solución de problemas y a la investigación criminal por medio de la recepción de denuncias, la atención a víctimas y la investigación coordinadamente de los hechos.

Método

El FORTASEG nació en 2008 como SUBSEMUN. Este trabajo evalúa su diseño, es decir, se trata de un tipo de evaluación que hace referencia al análisis conceptual de la política pública y que conlleva, por tanto, a analizar la justificación de la creación y diseño del programa; la adecuación entre los objetivos planteados y los problemas detectados; su vinculación con la planeación sectorial y nacional; la identificación de sus poblaciones, enfoques y objetivos; su consistencia normativa, entre otros elementos. En específico, profundiza sobre un enfoque de derechos humanos a través de dos herramientas analíticas: la identificación y el desarrollo del estándar internacional (y su comparación con el mencionado programa federal), y la identificación y el desarrollo de los elementos transversales (y su comparación con el programa).

La evaluación consto de los siguientes procesos:

1. El primer paso fue desmenuzar el Programa FORTASEG 2017 a partir de toda la documentación disponible en la red, así como la facilitada por el SESNSP a través de la solicitud de información al Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI);

2. Posteriormente, identificar el derecho y su estándar internacional en materia de derechos humanos. El propio FORTASEG nos da el derecho a la seguridad, luego pues, se decidió tomar como el estándar la seguridad ciudadana, en tanto es el concepto contemporáneo más acorde con los Estados democráticos de derecho, en particular con su vertiente apuntalada a derechos humanos;⁸
3. Tomando como base la teoría de Vázquez & Serrano,⁹ se optó en seguida por la operacionalización del estándar internacional del derecho a la seguridad ciudadana: subderechos, obligaciones, elementos e indicadores. Paralelamente, se eligieron principios o elementos de aplicación transversal a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, a saber (por la naturaleza del programa): participación; principio de igualdad y no discriminación; perspectiva de género; mecanismos de exigibilidad (transparencia y rendición de cuentas); coordinación interinstitucional, y capacitación en derechos humanos;
4. Tanto el estándar como los principios transversales permitieron construir el Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos (INFORSEGDH), el cual se confrontó con el diseño del Programa FORTASEG 2017, y
5. Finalmente, se tuvieron los hallazgos, sobre los cuales se generaron las conclusiones y recomendaciones.

El desarrollo del INFORSEGDH, en específico, se integró por seis etapas: la primera consistió en seleccionar las Unidades de Análisis (Estándar internacional y elementos transversales); la segunda en identificar las categorías y subcategorías de las Unidades de Análisis; la tercera en operacionalizar; la cuarta en crear matrices de indicadores para su sistematización; en la quinta se analizó el programa FORTASEG con base a los indicadores seleccionados (análisis teórico y empírico)¹⁰ generando una calificación absoluta y porcentual, y en la sexta y última se creó el Índice para obtener

⁸Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Washington, CIDH, p.21.

⁹Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013), *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

¹⁰Por un lado, el teórico consistió en trabajo de escritorio a través de la búsqueda, identificación, sistematización y análisis de documentación relativa al Programa FORTASEG, por otro, el trabajo empírico fue de la mano de entrevistas, primero, a expertas y expertos en políticas de seguridad y derechos humanos (Anexo II), después, a personal de la Dirección General de Apoyo Técnico del SESNSP, la institución encargada del diseño del Programa federal.

así la calificación final del Programa evaluado

Como tal, el Índice está compuesto por dos Unidades de análisis (estándar internacional y elementos transversales), mismas que a su vez se integran por 7 Categorías, 29 Subcategorías y 35 Indicadores (véase figura I). A continuación, se ejemplifica el procedimiento realizado para cada uno de los elementos. El fundamento de cada uno de estos indicadores -y, por tanto, de las subcategorías y categorías- obedece al *corpus juris* nacional e internacional de derechos humanos; tanto de la seguridad ciudadana en cuanto a la primera unidad de análisis, como a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en la segunda.

Figura I. Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos

Unidad de análisis	Categoría analítica	Subcategorías	Indicadores
1.-Estándar internacional	1.-Seguridad ciudadana	1.-Disponibilidad de la obligación de respetar la libertad y seguridad personales frente a los agentes del Estado;	1- La existencia del Código de conducta para el cuerpo de policía en el que figuren las normas internacionales de derechos humanos
		2- La existencia de Planes de formación y especialización de las fuerzas de seguridad para la aplicación de medios no violentos, en sus acciones de prevención, disuasión y control de hechos delictivos	
		2.-Disponibilidad de garantizar la prevención de la violencia y el delito	3- La existencia de Planes y programas de prevención social, comunitaria y situacional, dirigidos a enfrentar los factores que favorece la reproducción de las conductas violentas en la sociedad
		3.-Aceptabilidad de garantizar la libertad y seguridad personas frente a terceros o particulares, y	4- La existencia de Mecanismos de vigilancia y mecanismos de reacción ante el riesgo de vulneración de derechos, de forma que se impida la consumación de la violación
		4.-Disponibilidad de garantizar la atención a víctimas de la violencia y el delito.	5- La existencia de Protocolos de actuación comunes a todas las instituciones vinculadas con la atención a víctimas del delito y la violencia, que aseguren una correcta atención y eviten la re victimización
		6- La existencia de Infraestructura y equipamiento adecuados para la atención de aquellas personas que han sido víctimas del delito y la violencia	
		5.-Disponibilidad de garantizar una selección	7- La existencia de Procedimientos objetivos de convocatoria y selección de las personas que integran las fuerzas policiales, mediante concurso público y

Unidad de análisis	Categoría analítica	Subcategorías	Indicadores
		adecuada del personal	elevando los requisitos de formación curricular previa
		6.-Disponibilidad de garantizar una capacitación y actualizada del personal	<p>8- La existencia de Procesos de capacitación, actualización y formación policial de calidad, tanto para el primer ingreso como para habilitar ascensos y destinos profesionales</p> <p>9- La existencia de Formación adecuada al cumplimiento de sus funciones, estableciendo una carrera policial que sea el soporte académico-profesional de la transformación cultura</p>
		7.-Disponibilidad de garantizar condiciones dignas de trabajo y remuneración	<p>10- La existencia de Establecer los derechos laborales e incorporar la regulación del alcance de los derechos sindicales del personal policial</p> <p>11- La existencia de Remuneración justa, que permita al policía y a su familia un nivel de vida digno</p> <p>12- La existencia de Condiciones de seguridad e higiene en el trabajo</p> <p>13- La existencia de Respeto al horario y apoyo psicológico y físico necesarios</p> <p>14- La existencia de Régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que implica su labor en permanente estrés</p> <p>15- La existencia de Deber de cumplimiento de órdenes superiores sólo si éstas son legales y, en caso contrario, el derecho a oponerse a ellas, no pudiéndose aplicar medida penal o disciplinaria alguna</p>
		8.-Disponibilidad de	16- La existencia de Dotar de los equipos, medios de

Unidad de análisis	Categoría analítica	Subcategorías	Indicadores
		garantizar equipamiento	fuerza letal y no letal y la infraestructura necesaria para el cumplimiento de sus cometidos institucionales en forma eficaz y eficiente
2.-Elementos transversales	2.-Principio de participación	9.-Mecanismos de participación en el diagnóstico	17.- La existencia de Mecanismos de participación en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación
		10.-Mecanismos de participación en el diseño	
		11.-Mecanismos de participación en la implementación	
		12.-Control y vigilancia ciudadana	
	3.-Igualdad y no discriminación	13.-Identificación de grupos en situación de vulnerabilidad	19.- La existencia de Identificación de grupos en situación de vulnerabilidad
		14.-Existencia de normas desiguales	20.- La existencia de normas desiguales
		15.-Existencia de estereotipos en los documentos analizados	21.- La existencia de estereotipos en los documentos analizados
		16.-Contemplación de acciones afirmativas y transformativas	22.- La existencia de Contemplación de acciones afirmativas y transformativas
4.-Perspectiva de género	17.-Presupuesto con perspectiva de género	23.- La existencia de Presupuesto con perspectiva de género	

Unidad de análisis	Categoría analítica	Subcategorías	Indicadores
		18.-Acciones tendientes a eliminar la desigualdad de género	24.- La existencia de Acciones tendientes a eliminar la desigualdad de género
		19.-Eliminar contenidos sexistas	25.- La existencia de Eliminar contenidos sexistas
		20.-Acciones en materia de violencia contra la mujer	26.- La existencia de Acciones en materia de violencia contra la mujer
	5.-Rendición de cuentas	21.-Transparencia de recursos	27.- La existencia de Transparencia de recursos
		22.-Información disponible y derecho a la información	28.- La existencia de Información disponible y derecho a la información
		23.-Explicación y justificación de las decisiones públicas	29.- La existencia de Explicación y justificación de las decisiones públicas
		24.-Mecanismos de coacción y castigo	30.- La existencia de Mecanismos de coacción y castigo
		25.-Mecanismos de evaluación	31.- La existencia de Mecanismos de evaluación
	6.-Coordinación interinstitucional	26.-Acciones intersectoriales	32.- La existencia de Acciones intersectoriales
		27.-Acciones intergubernamentales	33.- La existencia de Acciones intergubernamentales
	7.-Capacitación en derechos humanos	28.-Capacitación en derechos humanos a los servidores públicos que diseñan el programa	34.- La existencia de Capacitación en derechos humanos a los servidores públicos que diseñan el programa

Unidad de análisis	Categoría analítica	Subcategorías	Indicadores
		29.-Capacitación a la población objetivo para su construcción como sujetos de derecho	35.- La existencia de Capacitación a la población objetivo para su construcción como sujetos de derecho

Fuente: Elaboración propia.

El índice o escala es un instrumento de medida compuesto por una serie de variables que representan algún atributo de interés. En este caso, el INFORSEGDH está compuesto, como se advirtió, de dos Unidades de Análisis (estándar internacional y elementos transversales), integradas a su vez por 7 categorías, 29 subcategorías y 35 indicadores. Cada una de estas variables, subvariables e indicadores representan los elementos mínimos que debe contener una política pública de seguridad con enfoque de derechos humanos; desde el derecho a la seguridad hasta los elementos de políticas públicas. A continuación, los pasos uno por uno:

En un primer momento, se seleccionaron dos Unidades de Análisis que conforman el INFORSEGDH: por un lado, el estándar internacional y, por otro, los seis elementos transversales (su justificación se encuentra en el capítulo 2 y 3, respectivamente). Con ello, se crearon las categorías propuestas para construir el índice, cifradas de la siguiente manera:

1. Índice Seguridad Ciudadana (ISC segurciu) *
2. Índice Principio de Participación (IPP prinpar) *
3. Índice Igualdad y No Discriminación (IIND igualynodis) *
4. Índice Perspectiva de Género (IPP perge) *
5. Índice Rendición de Cuentas (IRC rendicu) *
6. Índice Coordinación Interinstitucional (ICI coordin) *
7. Índice Capacitación en Derechos Humanos (ICDH capder) *

Cada una de estas categorías construye subíndices particulares que, relacionados entre sí, dan como resultado el INFORSEGDH, como índice superior.

Después de la selección de las 2 Unidades de Análisis y las 7 categorías, se procedió a generar subcategorías (29), y de éstas, indicadores (35) a través de la operacionalización de variables a efecto de hacer cuantificable y comparable la medición. Al análisis de cada uno de los 35 indicadores se le asignó un valor de entre 0 y 1 con los siguientes criterios: ausencia del indicador, es decir, que mediante el análisis al FORTASEG no se identificó su presencia por lo cual se le asignó un puntaje de 0; cuando en el análisis se observó la presencia parcial de los indicadores se le asignó un puntaje de 0.5, por último, en el caso de la presencia del indicador el puntaje asignado fue de 1.0.

Acto seguido, se obtuvo la normalización de cada uno de los 35 indicadores para hacer homogénea la medición, así como comparable, de forma que cada uno de estos valores sea un número adimensional entre cero y uno. Cabe subrayar que todos los indicadores están ponderados de igual forma, es decir, tienen un igual peso. Así, entonces, se procedió a efectuar la siguiente fórmula:

$$N\text{Indi}^1 = \frac{\text{Cump}^1 * 1}{T\text{IndiCate}}$$

Dónde:

NIndi¹= Normalización del primer indicador

Cump¹= Resultado del análisis del FORTASEG para el primer indicador (0-0.5-1)

TIndiCate¹= Total de indicadores para la primera categoría

Este mismo procedimiento se realizó con cada uno de los indicadores de las 7

categorías. Posteriormente, los indicadores normalizados se agruparon por categoría para obtener el subíndice de cada categoría con la siguiente fórmula:

$$\text{ISC segurci} = \frac{\text{NIndi}^1 + \text{NIndi}^2 + \text{NIndi}^3 \dots (\text{NIndi}^n)}{\text{TIndiCate}^1}$$

Dónde:

ISC segurci = Índice de seguridad ciudadana

NIndi¹= Normalización del primer indicador

NIndi²= Normalización del segundo indicador

NIndi³= Normalización del tercer indicador

TIndiCate¹= Total de indicadores para la primera categoría

Esta misma fórmula se repitió con las siete categorías, donde el número de subíndices de indicadores fue distinto: 16 para la primera categoría del estándar de seguridad ciudadana; 2 para la segunda de principio de participación, y así sucesivamente (por eso el NIndiⁿ).

Finalmente, para obtener el IFPSEDH, se sumaron cada uno de los Subíndices de las siete categorías, y se dividieron entre el número total de dichas variables, tal y como se observa a continuación:

$$\text{INFOSEGDH} = \frac{\text{ISC segurci} + \text{IPP prinpar} + \text{IINDigualynodis} + \text{IPP perge} + \text{IRC rendicu} + \text{ICI cordin}}{\text{TCate}}$$

Dónde:

INFOSEGDH = Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos

ISC segurci= Subíndice de seguridad ciudadana

IPP prinpar= Subíndice Principio de Participación

IIND igualynodis= Subíndice Igualdad y No Discriminación

IPP perge= Subíndice Perspectiva de Género

IRC rendicu= Subíndice Rendición de Cuentas

ICI coordin= Subíndice Coordinación Interinstitucional

ICDH capder= Subíndice Capacitación en Derechos Humanos

TCate= Total de categorías

Hallazgos

Luego de recorrer cada uno de estos procedimientos metodológicos de normalización, ponderación, construcción de subíndices y construcción del índice, los resultados permiten observar que la política pública del Programa FORTASEG 2017, diseñado por el SESNSP de la SEGOB, tiene un Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos de 0.4768 (véase figura II).

Figura II. Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos FORTASEG 2017

Unidad de análisis	Categoría analítica	Indicadores	Cumplimiento	Normalización	Subíndice	Índice
Estándar internacional	Seguridad ciudadana	La existencia del Código de conducta para el cuerpo de policía en el que figuren las normas internacionales de derechos humanos	0	0	0.47265625	0.4768
		La existencia de Planes de formación y especialización de las fuerzas de seguridad para la aplicación de medios no violentos, en sus acciones de prevención, disuasión y control de hechos delictivos	1	0.0625		
		La existencia de Planes y programas de prevención social, comunitaria y situacional, dirigidos a enfrentar los factores que favorece la reproducción de las conductas violentas en la sociedad	0.5	0.03125		
		La existencia de Mecanismos de vigilancia y mecanismos de reacción ante el riesgo de vulneración de derechos, de forma que se impida la	0.5	0.03125		

Unidad de análisis	Categoría analítica	Indicadores	Cumplimiento	Normalización	Subíndice	Índice
		consumación de la violación				
		La existencia de Protocolos de actuación comunes a todas las instituciones vinculadas con la atención a víctimas del delito y la violencia, que aseguren una correcta atención y eviten la re victimización	0	0		
		La existencia de Infraestructura y equipamiento adecuados para la atención de aquellas personas que han sido víctimas del delito y la violencia	0	0		
		La existencia de Procedimientos objetivos de convocatoria y selección de las personas que integran las fuerzas policiales, mediante concurso público y elevando los requisitos de formación curricular previa	0.5	0.03125		
		La existencia de Procesos de capacitación, actualización y formación	1	0.0625		

Unidad de análisis	Categoría analítica	Indicadores	Cumplimiento	Normalización	Subíndice	Índice
		policial de calidad, tanto para el primer ingreso como para habilitar ascensos y destinos profesionales				
		La existencia de Formación adecuada al cumplimiento de sus funciones, estableciendo una carrera policial que sea el soporte académico- profesional de la transformación cultura	1	0.0625		
		La existencia de Establecer los derechos laborales e incorporar la regulación del alcance de los derechos sindicales del personal policial	0	0		
		La existencia de Remuneración justa, que permita al policía y a su familia un nivel de vida digno	1	0.0625		
		La existencia de Condiciones de seguridad e higiene en el trabajo	1	0.0625		
		La existencia de Respeto al horario y apoyo psicológico y físico necesarios	0	0		

Unidad de análisis	Categoría analítica	Indicadores	Cumplimiento	Normalización	Subíndice	Índice
		La existencia de Régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que implica su labor en permanente estrés	0	0		
		La existencia de Deber de cumplimiento de órdenes superiores sólo si éstas son legales y, en caso contrario, el derecho a oponerse a ellas, no pudiéndose aplicar medida penal o disciplinaria alguna	1	0.0625		
		La existencia de Dotar de los equipos, medios de fuerza letal y no letal y la infraestructura necesaria para el cumplimiento de sus cometidos institucionales en forma eficaz y eficiente	1	0.0625		
Elementos transversales	Principio de participación	La existencia de Mecanismos de participación en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación	0.5	0.25	0.375	
		La existencia de Mecanismos, de control y vigilancia ciudadana	0.5	0.25		

Unidad de análisis	Categoría analítica	Indicadores	Cumplimiento	Normalización	Subíndice	Índice
	Igualdad y no discriminación	La existencia de Identificación de grupos en situación de vulnerabilidad	1	0.25	0.8125	
		La existencia de Existencia de normas desiguales	1	0.25		
		La existencia de estereotipos en los documentos analizados	1	0.25		
		La existencia de Contemplación de acciones afirmativas y transformativas	1	0.25		
	Perspectiva de género	La existencia de Presupuesto con perspectiva de género	0	0	0.4375	
		La existencia de Acciones tendientes a eliminar la desigualdad de género	0.5	0.125		
		La existencia de Eliminar contenidos sexistas	1	0.25		
		La existencia de Acciones en materia de violencia contra la mujer	1	0.25		
	Rendición de cuentas	La existencia de Transparencia de recursos	1	0.2	0.74	
		La existencia de Información disponible y derecho a la información	1	0.2		

Unidad de análisis	Categoría analítica	Indicadores	Cumplimiento	Normalización	Subíndice	Índice
		La existencia de Explicación y justificación de las decisiones públicas	0.5	0.1		
		La existencia de Mecanismos de coacción y castigo	1	0.2		
		La existencia de Mecanismos de evaluación	1	0.2		
	Coordinación interinstitucional	La existencia de Acciones intersectoriales	0.5	0.25	0.25	
		La existencia de Acciones intergubernamentales	0	0		
	Capacitación en derechos humanos	La existencia de Capacitación en derechos humanos a los servidores públicos que diseñan el programa	0.5	0.25	0.25	
		La existencia de Capacitación a la población objetivo para su construcción como sujetos de derecho	0	0		

Fuente:

Elaboración

propia.

Conclusiones

En 2016 el SESNSP anunció el nacimiento del FORTASEG en lugar del SUBSEMUN. Según palabras del mismo Secretariado, éste cambio obedeció a adecuar el Programa a los principios de derechos humanos. A efecto de verificar lo anterior, la pregunta que guio esta investigación fue ¿en qué medida este Programa incluía el enfoque de derechos humanos a partir del estándar de seguridad ciudadana y de seis elementos transversales?

Si bien este Programa ha recibido cinco evaluaciones desde su surgimiento en 2008 como SUBSEMUN, ninguna de ellas ha sido desde este enfoque; una necesidad no solo derivada de la Reforma constitucional de 2011, sino también de los contextos de seguridad pública, escasamente evaluados y con frecuencia señalados por violar derechos humanos.

En términos generales, se concluye que el cambio fue solamente de siglas y no estructural. Este resultado puede ser ejemplificado a través de la entrevista llevada a cabo al personal del Secretariado ya que, a pregunta expresa de ¿por qué la creación del FORTASEG?, la respuesta fue: “en realidad solo fue un cambio de nombre [sic]”.

A nivel de indicadores, el FORTASEG 2017 logró 21.5 puntos de los 35 posibles. En el caso del estándar alcanzó 8.5 de los 16 puntos; 6 de 9 se obtuvieron en la dimensión interna (selección adecuada, capacitación y equipamiento y condiciones sociolaborales), mientras que en la dimensión externa (libertad y seguridad de las personas frente al Estado y frente a particulares, prevención del delito y atención a las víctimas) obtuvo 2.5 de 7 posibles. Para los elementos transversales, el Programa obtuvo 13 de 19 puntos. Por subderecho, el Programa cumplió en el caso del estándar solo con 2 subderechos de los 8 (25%), en tanto en 5 (62.5%) lo hizo de manera parcial negativa. Para los elementos transversales la tendencia fue la misma; cumplimiento en 2 (33.3%) de sus subderechos, y en 4 (66.6%) cumplimiento parcial negativo.

Aplicando el Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos, compuesto a su vez por los subíndices del estándar internacional y de los seis elementos transversales, el FORTASEG 2017 obtuvo un índice entre 0 y 1 de 0.47, lo que indica un cumplimiento parcial negativo.

Por supuesto, la reforma policial que necesita México va más allá de la simple propuesta de un Índice con enfoque de derechos humanos. El problema no es sencillo, tiene muchas aristas y dimensiones, y aquí se ha pensado solo en una de ellas que, no obstante, se cree es una fuerte condicionante de mucho de lo que hasta ahora se presenta en términos de corrupción, criminalidad, precariedad, incertidumbre, abusos, injusticias y un largo etcétera; en una frase, los policías son culpables, pero también son víctimas, y viceversa.

De allí la utilidad del paradigma de derechos humanos, pues este no ve víctimas o culpables, policías o delincuentes, como visiones binarias y naturalizadas de la realidad, sino personas interactuando en contextos históricamente condicionados y bajo ciertas relaciones de poder. Además, presenta salidas en términos de derechos de las personas y deberes de los estados, denunciando su no observancia o violación. Los derechos humanos, así pensados, se presentan para el fin de esta obra de carácter criminológico como freno de la violencia institucional y estructural y como motor del derecho humano

a la seguridad ciudadana.

Si bien históricamente la criminología se ha focalizado en identificar los factores individuales (psicológicos y biológicos) y sociales (económicos) que inciden en la aparición y mantenimiento de la violencia y el crimen, son recientes los estudios que valoran la importancia que, en ello, tiene la reacción social en términos del control social y punitivo, es decir, cómo la falta de legitimidad y la operatividad ineficaz de las unidades de socialización primaria como la familia, escuela, trabajo y/o mercado y del sistema de seguridad y justicia (policía, fiscalía, prisión) influyen en la aparición e incidencia de la violencia institucional y estructural (el daño social).

Bibliografía

Baratta, Alessandro (2000). "Seguridad". *Capítulo criminológico*, No. 29, (1). Venezuela.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Washington, CIDH.

GALLUP (2020). Global Law and Order Report, USA, GALLUP.

García Huitron, Alan (2014). La política de seguridad en México. Evaluación y reflexiones desde la criminología crítica (2006-2012), México, INACIPE.

García Huitron, Alan (2022). "Apuntes sobre la criminología contemporánea en México", en Lázaro Ruíz, Eliseo (Coord.). La investigación científica del INACIPE. Su trascendencia en la procuración de justicia, México, INACIPE.

Peña Guzmán, Mireya Maritza (2008). "Derechos humanos y política pública", Aportes Andinos, No. 21, Quito, Universidad Andino Simón Bolívar, pp.1-22.

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013), Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) (2017). Índice global de impunidad, México, UDLAP.

World Justice Project (WJP) (2020). Índice de Estado de Derecho 2020, México, WJP.