



Universidad Autónoma  
del Estado de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

***“ANÁLISIS DEL DISCURSO DE LOS PROGRAMAS  
NACIONALES DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS SEXENIOS  
DE VICENTE FOX QUESADA, FELIPE CALDERÓN HINOJOSA,  
ENRIQUE PEÑA NIETO Y ANDRÉS MANUEL LÓPEZ  
OBRADOR: EL DISCURSO AUTORITARIO Y LA  
DISCRIMINACIÓN”***

**TESIS**

Que para obtener el título de  
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta

**Salim Leonardo Moranchel Contreras**

Director/a:

Mtro. Eduardo Rodríguez Manzanares

Toluca, Estado de México, 8 de diciembre de 2023.



## Índice

Introducción .....	4
<b>CAPÍTULO 1: EL DISCURSO DISCRIMINATORIO Y SU RELACIÓN CON EL DISEÑO DE POLÍTICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA: APROXIMACIONES TEÓRICAS .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Políticas públicas. ....</b>	<b>8</b>
1.1.1 Definición de políticas públicas y programas de gobierno .....	8
1.1.3 Plan Nacional de Desarrollo .....	11
1.1.4 Priorización de grupos en el diseño de políticas públicas.....	13
1.1.5 Estrategias de seguridad.....	13
<b>1.2 La seguridad pública como función del Estado .....</b>	<b>14</b>
<b>1.3 Una aproximación a la definición de Discriminación .....</b>	<b>16</b>
1.3.1 Estigma .....	16
1.3.2 Funciones sociales del estigma .....	17
1.3.3 Discriminación componentes.....	17
1.3.4 Definiciones de Discriminación.....	18
<b>1.4 Discurso discriminatorio en el diseño de políticas públicas en materia de seguridad y prevención del delito.....</b>	<b>20</b>
1.4.1 Definición de discurso y variantes .....	20
1.4.2 Discurso autoritario.....	21
1.4.3 Discursos de clasificación: El discurso Binario.....	23
<b>1.5 Construcción del orden social.....</b>	<b>24</b>
1.4.1 Orden social dominante y las relaciones binarias de dominación .....	24
1.5.2 Narrativas políticas .....	25
<b>1.6 Valores del Estado .....</b>	<b>25</b>
1.5.1 Cultura societal .....	25
1.6.2 Violencia estructural .....	26
<b>CAPÍTULO 2 CAMPAÑAS PRESIDENCIALES: BREVES ANTECEDENTES, DISCURSOS DE SEGURIDAD Y PROGRAMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA .....</b>	<b>28</b>
<b>Presentación .....</b>	<b>28</b>
<b>2. Sexenio de Vicente Fox Quesada 2000-2006 .....</b>	<b>29</b>

2.1.1 Vicente Fox y su estrategia de seguridad durante la campaña presidencial. Compromisos.....	31
2.1.2 Estadísticas de seguridad en el sexenio de Vicente Fox .....	35
<b>2.2 Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012.....</b>	<b>38</b>
2.2.1 Antecedentes .....	38
2.2.2 Felipe Calderón Hinojosa y su estrategia de seguridad durante la campaña presidencial. Compromisos.....	39
2.2.3 Estadísticas en materia de seguridad del sexenio de Felipe Calderón.....	39
<b>2.3 Sexenio de Enrique Peña Nieto 2012-2018 .....</b>	<b>44</b>
2.3.1 Antecedentes .....	44
2.3.2 Enrique Peña Nieto y su estrategia de seguridad durante la campaña presidencial. Compromisos.....	45
2.3.3 Estadísticas de seguridad en el sexenio de Enrique Peña Nieto .....	46
<b>2.4 Sexenio de Andrés Manuel López Obrador 2018-2024.....</b>	<b>51</b>
2.4.1 Antecedentes .....	51
2.4.2 Andrés Manuel López Obrador y su estrategia de seguridad durante la campaña presidencial. Compromisos.....	54
2.4.3 Estadísticas de seguridad en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador .....	57
<b>CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DEL DISCURSO DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE SEGURIDAD PÚBLICA 2000-2018 .....</b>	<b>60</b>
<b>Presentación .....</b>	<b>60</b>
<b>3.2 Contenidos discursivos del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006. 67</b>	<b>67</b>
<b>3.2 Contenidos discursivos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.....</b>	<b>99</b>
<b>3.2 Contenidos discursivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018.....</b>	<b>115</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>134</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>141</b>
<i>Bibliografía.....</i>	141
Hemerografía .....	144

## Introducción

El tema que pretende desarrollarse en el presente trabajo corresponde al análisis de las políticas públicas en materia de seguridad comprendidas en el periodo temporal del año 2000 al 2018, es decir, analizaré los programas nacionales de seguridad pública de cuatro sexenios en los cuales hallamos a los mandatarios: Vicente Fox Quezada, Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, a quién para fines de este trabajo también lo encontraremos con las siglas “AMLO”. Centraremos nuestras reflexiones en analizar los contenidos discursivos existentes en los documentos mencionados, específicamente en aquellos rubros destinados a atender a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, la relación manifiesta con las condiciones de seguridad, delincuencia y crimen organizado.

Para efectos del trabajo, abordaremos el tema desde la visión del discurso autoritario, la reproducción de un orden social arbitrario y la repetición discursiva manifestada en la memoria episódica de los contenidos. Es importante mencionar que se hará un recuento teórico referente a las políticas públicas, la seguridad como función primordial del estado, el orden social, el orden binario, la violencia estructural y, principalmente, la discriminación como la directriz del contenido discursivo.

El proyecto tiene como objetivo responder la **pregunta: ¿Cuáles son los discursos proyectados por el Estado en las políticas públicas en materia de seguridad, desde el año 2000 hasta el 2018, enfocadas a atender a la población en condiciones de pobreza?** Como se expondrá en los siguientes apartados, el discurso es la manifestación de los valores y, en los contenidos, hallaremos posiciones tendientes a discursos autoritarios que absorben valores discriminatorios. Así, nuestra **hipótesis** presenta un supuesto arriesgado pues, con base en los documentos a analizar, intentaremos comprobar que: **Los discursos proyectados por el Estado a través de las políticas públicas en materia de seguridad tienden a tener contenidos permeados por discriminación, lo que favorece la reproducción de un orden social arbitrario en términos de una realidad construida a través del discurso autoritario respecto a la población en condiciones de pobreza.**

La tarea primordial es la de construir argumentos suficientes para ilustrar ejemplos teóricos y de contenido que nos ayuden a responder cuestionamientos secundarios referentes a la

repetición discursiva, la continuidad de los proyectos institucionales, la continuidad en el discurso, la realidad construida a través de los contenidos, el papel de la memoria episódica y los efectos que tienen en la consolidación de políticas de seguridad pública.

Es necesario pensar en la importancia del discurso en la construcción de políticas públicas y en el desarrollo de la legitimación del Estado y los sujetos políticos. El discurso es un aspecto central en la cuestión política pues, mediante los contenidos, expresa valores, a veces manifiestos y otros difusos. El discurso es la manifestación de la ideología, la formación política, educativa y cultural. Y también, el discurso es un medio por el cual se pueden construir realidades, es decir, el discurso no solo describe la realidad, también la construye.

El otro elemento circundante al discurso es el referente a la discriminación y, aquí cabe realizarse una pregunta introductoria: ¿De qué hablamos cuando nos referimos a la discriminación? Hablamos de discriminación como un hecho irreprochablemente histórico, normalizado e incrustado en las más altas, severas y monolíticas estructuras de poder. Es la forma que, según los doctos, en política es fondo. Quizá la discusión radica ahí: ¿en qué momento el fondo de nuestra realidad política se convirtió en forma? Solo hace falta mirar la composición de los organismos gubernamentales, los altos círculos de la sociedad; la élite mexicana, para saber quiénes son los ciudadanos modelo contruidos, o favorecidos, a través de la visión estatal de las clases dominantes. Cuando somos conscientes de quienes son los grupos que favorece la construcción discursiva, también podemos darnos cuenta de quienes son los grupos que serán marginados o, potencialmente, excluidos. Lo impactante de esto, y donde toma importancia el análisis discursivo, es saber qué elementos de la realidad, qué elementos del discurso se toman en cuenta para justificar estas acciones.

El hecho único de que el desarrollo se mida en ganancias económicas, en cifras de aumento o disminución de los índices de pobreza, de culpas sexenales que reproducen necesidades discursivas de legitimación, responsabilidades sin argumentos, nos habla de un fenómeno del que no se quiere hablar, de lo irreprochablemente histórico. En México, tal como se ha mencionado en distintos medios, la discriminación es un fenómeno multifactorial, un conjunto de elementos que tienen su génesis en la violencia estructural que permea cada uno de los aspectos de la vida, que se exacerban con la fobia a la pobreza, al indígena, al migrante, al que carece de educación, al otro.

¿Quién dijo que los pobres son la raíz de la delincuencia? La respuesta es compleja y variada, por un lado, la construcción discursiva de la historia nos ha convencido de la ecuación (pobreza = delincuencia) y, por otro lado, nuestras elites dominantes han construido una realidad mediante el discurso para convencernos de que así son las cosas.

A veces, el diseño de las exposiciones de motivos para explicar una política pública tiene en su contenido las razones por las cuales las élites deciden realizar de forma específica la implementación de un programa, aunque los diagnósticos sean correctos, el enfoque es atravesado por visiones arbitrarias que impiden la resolución de los problemas, entonces, el discurso se presenta como el medio por el cual se consigue la legitimación de las funciones públicas.

Partiendo del hecho de que la historia es la memoria de las clases dominantes, el discurso es un acto político que ha intervenido en la formación de revoluciones, ideologías, planes, programas, estatutos y, por supuesto, en sentido estricto, nuestra existencia. La realidad es que la historia del discurso y el discurso mismo ha sido escrita por los dominadores, entonces el problema radica en la memoria que estamos eligiendo.

Hablar de discriminación, de discurso y de estrategias de acción, es hablar de historia y, desde esta perspectiva, es menester hacer un recorrido por la memoria (atípica y negada) de quienes son afectados por el diseño de la realidad, es decir, de la memoria episódica del dominado, o la memoria episódica manifestada en los valores del Estado que se ha manifestado en el presente y canaliza las bases en las cuales se diseñan programas gubernamentales, responsabilidades históricas y repeticiones discursivas que moldean una realidad artificial.

Es así que este trabajo realizará un recorrido histórico en el periodo ya mencionado y observaremos las variaciones, continuidades y contradicciones que ha tenido el discurso en los contenidos de los programas nacionales de seguridad pública a través de la ejecución del análisis del discurso, utilizando la perspectiva del discurso autoritario como la repetición arbitraria de una realidad. La razón fundamental por la que haremos este recorrido histórico del discurso, responde a verificar los cambios o repeticiones que existen en los distintos periodos, siendo esto un medio que ayudará a nuestra investigación, pues el diseño que utilizamos, se compone de la repetición de un modelo de análisis discursivo capaz de identificar los cambios o las características que se mantienen.

La investigación consta de tres apartados, el primero de ellos expone en términos teóricos la relación existente entre el discurso de discriminación y el diseño de políticas públicas en materia de seguridad. Este desarrollo teórico nos ayudará a entender las bases sobre las cuales se construyen las categorías discursivas en torno a la discriminación y la seguridad, siendo esta relación perteneciente a la construcción del orden social. El segundo apartado se enfoca en exponer los discursos en las campañas presidenciales, especificando el análisis en los temas de seguridad pública, esto deriva de conocer los antecedentes discursivos del diseño de políticas públicas, es decir, conoceremos los compromisos de campaña, las estadísticas en materia de seguridad en cada uno de los sexenios a estudiar.

Por último, el tercer apartado concentra el análisis del discurso de los Programas Nacionales de Seguridad Pública del 2000 al 2018, exponiendo los contenidos discursivos, aplicando la metodología de estudio, donde podremos demostrar la hipótesis de este trabajo.

Políticas públicas para analizar en esta investigación:

1. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2001-2006
2. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2006-2012
3. PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA 2014-2018.
4. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 2018

**CAPÍTULO 1: *EL DISCURSO DISCRIMINATORIO Y SU RELACIÓN CON EL  
DISEÑO DE POLÍTICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA:  
APROXIMACIONES TEÓRICAS***

**1.1 Políticas públicas.**

*1.1.1 Definición de políticas públicas y programas de gobierno*

El desarrollo de programas de gobierno y la construcción de leyes se enmarcan en atender y proteger a los grupos que conforman a la sociedad. El diseño de políticas públicas tiene como meta detonar el desarrollo de la sociedad, estos programas son dirigidos hacia grupos con necesidades identificadas; focalizando los grupos a atender, el Estado prioriza políticas públicas para resolver problemáticas sociales. Los programas de gobierno y las leyes son elementos que ayudan al desarrollo de los grupos en condiciones de vulnerabilidad y configuran su desenvolvimiento en la estructura social.

Para poder desarrollar la investigación es necesario definir en primera instancia qué son las políticas públicas, de acuerdo con el documento del Diplomado de Presupuesto Basado en Resultados (2012) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se define a la Política Pública como:

Conjunto de actividades que las instituciones de gobierno despliegan, directamente o mediante agentes, dirigidas a tener una influencia en la vida de los ciudadanos, particularmente en aquellas áreas que dan respuesta a las diversas demandas de la sociedad, es decir en aquellos asuntos de interés público como los ya mencionados: salud, educación, procuración de justicia, entre otros. En ese sentido, una política pública es la decisión gubernamental que se plasma en acciones particulares (de gobierno), que busca dar solución a un problema o asunto de interés público (SHCP, 2012).

Básicamente el Estado manifiesta sus valores en políticas públicas que rigen la satisfacción de necesidades públicas, estos pronunciamientos oficiales reproducen las perspectivas de las clases dominantes.

Los programas establecen y especifican los objetivos, las prioridades y las políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo que se trate;



incluyen estimaciones de recursos y determinaciones sobre los responsables de su ejecución, sujetándose siempre al Plan Nacional de Desarrollo. Los programas coinciden con el período de gobierno del presidente de la República (6 años). Para la ejecución tanto del plan como de los programas sectoriales, las dependencias y entidades definen programas anuales plurianuales, que sirven como base para la elaboración del Presupuesto de Egresos que de forma anual se presenta al Congreso (SHCP, 2012).

La investigación está centrada en aquellos documentos que contienen los marcos contextuales, normativos y de implementación de políticas públicas destinadas a la atención de la seguridad pública. Al elegir los programas nacionales de seguridad pública y prevención del delito, limitaremos las dimensiones de la investigación. Siendo un documento que aparece en todos los sexenios a analizar, pero que es modificado con los valores y visiones de cada gobierno en turno.

Es interesante detenernos a analizar los cambios inherentes al contenido de estos documentos. Pues, no solo nos permiten identificar los diagnósticos, también permiten estudiar las condiciones temporales y situacionales del gobierno. Partiremos de la definición de políticas públicas que dicta:

Se define como políticas públicas al conjunto de actividades que las instituciones de gobierno despliegan, directamente o mediante agentes, dirigidas a tener una influencia en la vida de los ciudadanos, particularmente en aquellas áreas que dan respuesta a las diversas demandas de la sociedad, es decir en aquellos asuntos de interés público como los ya mencionados: salud, educación, procuración de justicia, entre otros. En ese sentido, una política pública es la decisión gubernamental que se plasma en acciones particulares (de gobierno), que busca dar solución a un problema o asunto de interés público. (SHCP, 2012).

Esto viene a colación por dos razones: 1) Las políticas públicas modifican sus contenidos, objetivos, visiones y diagnósticos a través de los cambios de gobierno. 2) Esas modificaciones permiten identificar la intención discursiva de la política y, además, nos permite conocer la realidad que trata de describir.

Para el desarrollo de nuestro trabajo es importante mencionar que las políticas públicas no solo se determinan por un marco institucional específico, incluyen visiones particulares de la realidad en las cuales es fundamental la construcción discursiva, pues esos contenidos definen los problemas específicos a tratar y, por supuesto, justifican las decisiones y estrategias para atender cada uno de los temas, en este sentido, partimos de un enfoque constructivista de las políticas públicas, como lo menciona Guillermo Cejudo en su texto *Discursos y políticas públicas: enfoque constructivista*:

Las políticas públicas no sólo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos. (Cejudo, 2008: 07)

A lo largo de este trabajo expondremos la importancia del discurso en el diseño y exposición de las políticas públicas y se desarrollará un recuento teórico sobre las formas en las que se construyen visiones particulares de la realidad, las cuales responden a intereses de las clases dominantes, siendo esto un eje central para entender las motivaciones descritas en los documentos, siguiendo a Cejudo (2008), decimos que los discursos encontrados en las políticas públicas responden a determinados valores defendidos por individuos que buscan persuadir o diseñar una visión específica de la realidad y sus problemáticas.

En efecto, cualquier política pública está expresada en argumentos contruidos con el propósito de convencer. El contenido técnico formal de una política es importante, pero nunca suficiente para transmitir, por sí mismo, la justificación de por qué la decisión tomada es la correcta y los resultados esperados los convenientes. Los argumentos de políticas son entonces una mezcla compleja de hechos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones que buscan, por un lado, comunicar la decisión y, al mismo tiempo, justificarla y legitimarla (Cejudo, 2008: 10).

Así, los discursos contenidos en las políticas públicas también cumplen funciones de legitimación, pues los mensajes guían las estrategias y motivaciones a implementarse, teniendo efectos concretos tales como la construcción de una realidad que se ajusta a las propuestas de solución encontradas en los documentos, pues las políticas públicas son, a su

vez, decisiones e instrumentos, pero también son generadoras de significados y argumentaciones capaces de guiar una visión de la realidad. A lo largo de nuestro trabajo nos concentraremos en analizar aquellos contenidos que manifiesten discursos tendientes a la discriminación de la población en situación de pobreza, por ello analizar las políticas públicas en materia de seguridad, particularmente las exposiciones de motivos se vuelve un elemento sustancial de nuestra investigación.

### *1.1.3 Plan Nacional de Desarrollo*

Al pensar en los documentos que se analizaron, orientamos nuestro trabajo en los planes de desarrollo, en leyes y otros documentos. La elección de las estrategias de seguridad nacional nos lleva a estudiar no solo su diseño, sino también a la aplicación que el gobierno hace de la ley. Las estrategias están diseñadas con base en tratados legales, recomendaciones internacionales, estudios de expertos, etc. Son documentos que se ajustan a la realidad expuesta de quien llega a gobernar. Su trascendencia radica en la diferencia o similitudes que tiene referente a los planes precedentes.

Es probable que en los distintos sexenios se hablen de valores particulares, visiones particulares de la política, focalización específica de grupos sociales y banderas e ideologías, es decir: todo el contenido de acción gubernamental se concentra en los programas de estrategias, así se entiende que un programa de estrategias conlleva a un ejercicio profundo de planeación, esto es:

La planeación vista como proceso, constituye una técnica de análisis e intervención institucional, cuyos fundamentos están basados en el conocimiento de los estudios de organización, su aplicación contribuye a estructurar y coordinar el conjunto de tareas y recursos que se movilizan para la consecución de ciertos objetivos particulares que constituyen su punto de partida (generación de un bien o servicio), los cuales se verifican mediante la obtención de resultados específicos que vienen a satisfacer las necesidades planteadas en dichos objetivos. (SHCP, 2012).

Los programas estratégicos responden entonces a una acción gubernamental emprendida para atender un problema, situación o grupos específicos. En este caso, los documentos a analizar se enmarcan en responder a las problemáticas de seguridad. No es casual que en los sexenios a estudiar se tengan similitudes evidentes a la hora de planear los programas de seguridad.

Es oportuno decir que los diagnósticos son similares, y, podría pensarse, responden a una serie de valores o visiones de una clase dominante. Los programas estratégicos tienen una definición clara:

Su propósito es lograr los objetivos trazados y obtener los resultados esperados para su población y para el país mismo, ambos aspectos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual busca alcanzar un desarrollo humano sustentable para la población mexicana, mediante la ejecución de los diversos programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales que lo integran (SHCP, 2012).

Cuando queremos identificar la visión que tiene un gobierno en turno de su sociedad, instituciones o quehacer gubernamental, es menester identificar los Planes Nacionales de Desarrollo. En ellos se encuentra la descripción y especificaciones de los programas que el gobierno implementará. Una parte sustancial de los planes y programas son los programas específicos. Para poder analizar la política pública en materia de seguridad, es importante recordar que estas:

Establecen claramente a quien afecta el problema, en donde se presenta y cuál es la magnitud de las alteraciones o insatisfacciones que provoca, lo que implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos en el lugar o situación en que se quiera implementar la política. En lo que respecta a la propuesta de soluciones al problema que se define y para el cual se crea la política pública, es conveniente considerar los siguientes elementos y la capacidad de respuesta que se tiene institucionalmente para darles atención:

- Respaldo ideológico-político con que se cuenta para su diseño y puesta en marcha.
- Valoración de los criterios técnicos-operativos de su instrumentación.
- Valoración de los criterios administrativos para la gestión, seguimiento y evaluación de las acciones desplegadas. (SHCP, 2012).

#### *1.1.4 Priorización de grupos en el diseño de políticas públicas*

Existe una ardua discusión sobre los valores proyectados por el Estado, estos son observables mediante sus prácticas, que son materializadas en leyes y programas de gobierno. Las políticas públicas en su contenido están permeadas por una carga axiológica destinada a reproducir un orden social arbitrario.

Cuando los programas de gobierno priorizan su atención en algunos grupos de la sociedad es porque han identificado diversas problemáticas que deben resolverse, la priorización está en función de condiciones estructurales de vulnerabilidad que deben atenderse. De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2005) en su texto Grupos Vulnerables, publicado en su sitio web, el Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivos acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades de las personas en condiciones de vulnerabilidad, las cuales permitirán un adecuado desarrollo para garantizar el bienestar.

Los grupos de atención priorizados son los de mayor vulnerabilidad, por medio de los programas de gobierno el Estado tiene como objetivo disminuir las condiciones de desigualdad de estos grupos, permitir su desarrollo y con ello generar justicia. Entonces podemos verificar que las políticas públicas tienen una visión hacia dónde se quiere llegar, objetivos y metas:

La visión en el ámbito de la planeación remite a una descripción o imagen de la situación futura que se quiere alcanzar en un plazo de tiempo determinado. (...) Da cuenta del cómo quiere ser visto o percibido el país en el futuro, y particularmente de los cambios que se pretenden lograr en la población con sus acciones, así como el tipo de bienes y servicios que se generarán (SHCP, 2012: 60).

La desigualdad de estos grupos es consecuencia de diversos elementos tales como; los ingresos económicos, la escolaridad y edad, básicamente la desigualdad proviene de distintas condiciones de vulnerabilidad.

#### *1.1.5 Estrategias de seguridad*

En nuestra investigación abordamos los programas estratégicos de seguridad pues son temas importantes a la hora de identificar las acciones y visiones del sexenio en turno. Podemos

tener claridad a la hora de definir quiénes son los “criminales”<sup>1</sup>, pues en estos programas se describe ampliamente a las personas que se plantean erradicar/reinsertar/reivindicar/eliminar y además se enlistan las acciones que emprenderá el gobierno.

En ellos también se hace un análisis contextual del país: algunos índices económicos, índices de pobreza, índices de escolaridad, índices delictivos, índices de reinserción, etc. Con estos datos podemos contextualizar las condiciones de seguridad.

La elaboración del diagnóstico implica dos acciones, por un lado, nos permite verificar si el propósito institucional (misión), y la imagen objetivo trazada (visión), atienden y satisfacen adecuadamente las necesidades e intereses de los usuarios o beneficiarios de los bienes y servicios que genera la entidad; y por el otro, contribuye a clarificar la situación problemática del sector, así como ubicar los actores que en ella participan (SHCP, 2012).

La investigación se centra en analizar los valores proyectados por el Estado en las políticas públicas en materia de seguridad diseñadas para la atención de la violencia, estas en su contenido tienen sesgos discriminatorios hacia la población mexicana, los cuales aumentan de proporción cuando los contenidos refieren a la población en condiciones de pobreza. Para analizar estas prácticas se debe de realizar un riguroso análisis de las justificaciones y metas que tienen estas políticas, sus prioridades y además la población a la cual son dirigidas.

## **1.2 La seguridad pública como función del Estado**

Se entiende que la seguridad es un asunto de carácter público, un bien público indivisible que debe de proveerse de manera igualitaria y general por todo el territorio nacional, es decir, la seguridad forma parte de la cotidianeidad del entorno de la ciudadanía, enmarcada en criterios de integridad y salvaguarda de los derechos humanos.

¿Por qué la seguridad se considera pública? Tiene que ver con la capacidad de influencia que tiene en las personas y en las instituciones, es importante mencionar que la seguridad debe de ser igualitaria, en muchas ocasiones se convierte en una situación alarmante que requiere

---

<sup>1</sup> En este punto es esencial identificar las características sociopolíticas, económicas y demográficas que plantean las estrategias de seguridad, esto con el objetivo de demostrar que en los documentos se realiza una descripción a modo de patrón sobre la criminalidad, siendo esto relevante cuando buscamos definir un tipo de criminal, logrando demostrar que en esta definición existen criterios de estigmatización evidentes.

medidas adecuadas para su resolución pues derivado de las condiciones de inseguridad, la ausencia del Estado y las problemáticas cotidianas, la sociedad civil se involucra cuando transita de lo privado a lo público, específicamente cuando existe una sensación de vulnerabilidad, decepción o inseguridad con quienes son los sujetos garantes de los servicios públicos de protección a la integridad.

En términos generales, la seguridad pública vista como políticas es un derecho y a la vez una función a cargo del Estado, esta función no solo se justifica en la visión tradicional la cual nos dicta que es el único ente capaz de utilizar el uso legítimo de la fuerza. En este sentido, el Estado debe regir y asegurar el goce pleno del derecho a la seguridad, salvaguardando la integridad de la población, sin generar entornos de violencia.

La seguridad, por tanto, involucra una relación bilateral entre el Estado, quien toma el papel del ente garante, y la ciudadanía, quien es el ente que accede al derecho, es así que el tema toma especial relevancia cuando existen condiciones de incertidumbre a causa del incremento de los actos delictivos o la desconfianza en las instituciones.

Para tener un desarrollo inicial satisfactorio en el trabajo es importante delimitar las definiciones que utilizaremos para hablar de seguridad, esto porque el tema es abundante y las definiciones van involucrando nuevos aspectos, temas o factores que conforman una definición extendida de seguridad. Inicialmente, partiremos de la definición clásica de Política pública en materia de seguridad de Moisés Moreno, aparecida en el texto Política Criminal y Seguridad Pública (1998):

Tiene como objetivo primordial la lucha contra el delito para lograr la vida ordenada en comunidad; lo realiza previniéndolo y/o reprimiéndolo a través de una serie de medidas o estrategias que, por ello, son consideradas político criminales, y por otro lado como conjunto de conocimientos en torno a ese grupo de medidas, estrategias, acciones o decisiones que el Estado adopta para enfrentar el problema de la delincuencia (Moreno, 1998: 57).

Siendo esta una definición delimitada a la materia del combate a la delincuencia y la prevención del delito, las políticas de seguridad también tienen la capacidad de intervención

en los espacios públicos y privados, en un estado ideal, la seguridad incluye la inexistencia de amenazas que socaven o vulneren los bienes y derechos de las personas.

### **1.3 Una aproximación a la definición de Discriminación**

En el siguiente apartado de este capítulo inicial, se conceptualizarán los elementos que conforman a la discriminación como una acción compuesta de distintas variables, a partir de este punto, entenderemos a la discriminación como la manifestación de un trato diferenciado a grupos específicos, por condiciones específicas y características limitativas de su construcción social. Aunado a esto, a lo largo del documento construiremos una visión sobre el diseño de las políticas públicas de seguridad pública basadas o permeadas por elementos constitutivos de la discriminación. Para entender el concepto de discriminación en el marco de las políticas públicas es necesario deconstruir sus elementos, por ello se hará un repaso teórico sobre el estigma, su función social, y el prejuicio como elemento sustancial de la discriminación internalizada en los valores del Estado y manifestada en el diseño de políticas públicas de seguridad.

#### *1.3.1 Estigma*

El término estigma hace referencia a un atributo profundamente desacreditador, el estigma produce un tipo de identidad que permea en la concepción entre los individuos, de acuerdo con el documento Prohibido discriminar (2008), editado por el CONAPRED, se entiende al estigma como: una predisposición irracional a adoptar comportamientos negativos hacia un grupo y sus miembros, basados en una generalización errónea y rígida acerca de ellos, que conducen a los individuos a proferir juicios sin un sustento válido (CONAPRED, 2008: 36).

Goffman argumenta que el estigma modifica la identidad de los individuos:

Mientras el extraño está presente ante nosotros puede mostrar ser dueño de un atributo que lo vuelve diferente de los demás (dentro de la categoría de personas a las que él tiene acceso) y lo convierte en alguien menos apetecible –en casos extremos, en una persona casi enteramente malvada, peligrosa o débil-. De este modo, dejamos de verlo como una persona total y corriente para reducirlo a un ser inficionado y menospreciado. Un atributo de esa naturaleza es un estigma, en especial cuando él produce en los demás, a modo de efecto, un descrédito amplio (Goffman, 2006: 12).



Goffman, también define al estigma desde una visión individual/subjetiva, con lo que puede deducirse que, el principio de la discriminación se encuentra en las relaciones de trato diferencial entre los individuos.

### *1.3.2 Funciones sociales del estigma*

Es importante destacar que el estigma, según lo referido por Goffman, autor referente de la violencia estructural, el estigma cumple ciertas funciones en la sociedad pues es recurrente y repetitivo:

La estigmatización de aquellos que presentan malos antecedentes morales puede funcionar claramente como un medio de control social formal; la estigmatización de aquellos que pertenecen a ciertos grupos raciales, religiosos y étnicos funciona como un medio para eliminar a estas minorías de las diversas vías de la competencia; y la desvalorización de los que tienen desfiguraciones corporales se puede interpretar, tal vez, como una contribución a una necesaria limitación de las elecciones de pareja (Goffman, 2006: 161).

El estigma crea en el imaginario colectivo concepciones previas sobre ciertos grupos de la sociedad, estas preconcepciones condicionan la perspectiva real del individuo y por ende puede provocar rechazo o conductas de desvalorización; por ejemplo cuando un actor político afirma que dotar de apoyos económicos a los jóvenes en condiciones de pobreza es la solución para disminuir la violencia, en el fondo esta recriminando a los jóvenes de este sector como los responsables de los niveles de violencia del país, ya que en su afirmación contiene el supuesto de que -los jóvenes en condiciones de pobreza son más proclives a inmiscuirse en la delincuencia y en consecuencia provocar violencia-, la discusión aquí planteada no refiere a relacionar las condiciones de pobreza con la violencia, más bien, es estudiar las preconcepciones (estigmas) del actor político hacia la personas pertenecientes a este sector, esto además de minimizar el problema genera responsables ficticios de la violencia y estigmatiza a los jóvenes en condiciones de pobreza, dejando ver que en las declaraciones de algunos miembros del Estado se manifiesta esto que denominamos el orden social discriminatorio.

### *1.3.3 Discriminación componentes.*

El estigma se transforma en discriminación entendida como:

Una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales. (Rodríguez, 2006: 26).

Cuando se habla de discriminación, se entiende una conducta fundamentalmente personal, basada en prejuicios y estigmas contruidos subjetivamente, una definición semántica de discriminación proporcionada por la Real Academia de la Lengua Española (2006) nos enuncia que la discriminación es dar un trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos o políticos. Esta definición carga con el sesgo de otorgar tratos preferenciales o no a grupos específicos, el enunciado contiene, en sí mismo, la definición más elemental de la discriminación, aunque, para fines de esta investigación, debe pensarse a la discriminación como un mecanismo de reproducción de un orden social específico.

Hasta este punto la discriminación aparece únicamente como característica de las relaciones interpersonales, y la influencia de las instituciones (Estado) no es clara, esta investigación pretende demostrar que, aunado a la discriminación interpersonal, existe una reproducción de valores que tienden a discriminar en mayor medida a las personas en condiciones de vulnerabilidad, así, llevaré las conceptualizaciones acerca de la discriminación a manifestaciones del Estado en los contenidos de sus políticas públicas, especialmente, en las que se orientan a la seguridad pública.

#### *1.3.4 Definiciones de Discriminación*

A) Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, (Diario Oficial de la Federación, 2003: 01).

B) Una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio

negativo o un estigma relacionado con una desventaja innecesaria, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales. (Rodríguez, 2006: 26).

C) Una relación política, de dominio, entre grupos estructuralmente correlacionados. En este sentido, implica un rasgo estructural en el sistema de relaciones asimétricas de dominio en una sociedad marcada por relaciones de diferenciación/subordinación de clase, sexo, raza, capacidades, criterios de sexualidad y pautas de religiosidad y moralidad (Rodríguez, 2006: 129).

D) El concepto de discriminación alude a la operación del conocimiento, que permite diferenciar una cosa de otra a partir de la identificación de diferencias. En el mismo sentido, la indiscriminación –o no discriminación– sería la operación mediante la cual las diferencias son abstraídas y resultan invisibles. (Luna, 2013).

Las definiciones anteriormente expuestas sobre discriminación nos dan un contexto amplio acerca de lo que podemos entender de este fenómeno, la complejidad de la investigación radica en identificar en los programas de gobierno los estigmas sociales que reproducen un orden social discriminatorio, o, propiamente dicho, un orden social dominante, la discriminación manifestada en los estigmas afecta a toda la población mexicana, sin embargo, tiende a ser más fuerte hacia la población más pobre, en este sentido la “estructura discursiva general se emplea, por tanto, para legitimar amigos y deslegitimar adversarios en el curso del tiempo histórico real”, (Alexander, 2000: 159).

Teniendo como punto de partida estas definiciones, podemos constituir una definición que incluye los aspectos más importantes de cada una. Tomando al autor Jesús Rodríguez, especialista en el tema, como referencia, podemos decir que, en primera instancia la discriminación es, a su vez: exclusión y restricción, están son causadas por acciones u omisiones que tienen por objeto obstaculizar, restringir o menoscabar el ejercicio de los derechos humanos y libertades.

La discriminación también es una conducta culturalmente fundada, sistemática y aceptada en el orden social dominante, en el cual existe un catálogo de determinadas características que construyen desprecio y desestimación fundados en prejuicios. Además, se manifiestan

patrones que generan prácticas de desigualdad y estrategias de exclusión en función de elementos biológicos, culturales y económicos.

Para concluir, diremos que la discriminación es una cuestión política, permeada de acciones establecidas por los distintos grupos y clases sociales existentes en nuestro sistema. Es importante mencionar que la discriminación incluye discursos de la desigualdad, prácticas sustentadas en la ideología para exponer diferencias que articulan un orden social específico. Nuestro trabajo se enfoca en analizar la estructura discursiva pues consideramos que es un elemento sustancial para entender las relaciones establecidas entre los distintos grupos, especialmente en el diseño de políticas públicas destinadas a atender la seguridad pública.

#### **1.4 Discurso discriminatorio en el diseño de políticas públicas en materia de seguridad y prevención del delito.**

El contenido de las políticas públicas, además de definir las estrategias de atención a grupos vulnerables de la sociedad, también reflejan valores de las clases dominantes, es decir: hay una recreación del orden social dominante y una descripción binaria de la sociedad, este tema se abordará en el siguiente apartado, sin embargo, es importante mencionarlo como un conjunto de elementos que ayudan a construir el discurso, con esto quiero decir que se pone de manifiesto que las políticas públicas definen cierta realidad social a través de sus discursos. El discurso que está definiendo cierta realidad, en algunos casos, trae consigo estigmas, elementos discriminatorios, que replican una violencia estructural ejercida por las clases dominantes hacia los grupos de mayor vulnerabilidad. Hace falta preguntarnos cómo se convierte el discurso en un elemento para replicar el orden social arbitrario/discriminatorio. La respuesta es muy compleja, por ahora nos limitaremos a dar un bosquejo teórico del discurso.

##### *1.4.1 Definición de discurso y variantes*

La realidad se construye a través del discurso, la descripción y los conceptos nos ayudan a definir una realidad aceptada socialmente. En el caso de las políticas públicas, la realidad expuesta en sus exposiciones de motivos, los datos y referencias, se reproducen a través de un uso específico del discurso. Como se vio en apartados anteriores, los planes de desarrollo, las acciones políticas contienen una visión particular, diseñada con objetivos claros, un recorte preciso y estrictamente construido para sustentar una forma de pensamiento único.

Por ello, cuando se analiza el discurso expuesto en las políticas públicas, es elemental identificar el aspecto discursivo que quiere enfatizarse, en el caso de esta investigación, utilizaremos los elementos conceptuales del discurso para identificar las manifestaciones discriminatorias en los valores expresados por el Estado por medio de las motivaciones de las políticas públicas en materia de seguridad, así tomaremos como punto de partida la siguiente definición de discurso, la cual nos menciona que se constituyen por medio de:

Asentamientos simbólicos que encarnan claras referencias a las relaciones del sistema social (...) como lenguajes sociales, relacionan las asociaciones simbólicas binarias con formas sociales. (...) suministran un vocabulario a los miembros para hablar gráficamente sobre los valores supremos de la sociedad, sus grupos relevantes, sus límites respecto al conflicto, la creatividad y el disenso interno (Alexander, 2000: 174).

Existen varios puntos a señalar: relaciones binarias, asociaciones simbólicas, valores de la sociedad, disenso interno, etcétera, pues un discurso, como lo veremos más adelante, construye realidades.

Es importante analizar los discursos que contienen las políticas públicas en materia de seguridad, puesto que esos documentos definirán a quiénes perseguirá la fuerza pública. Y a quiénes se tendrá que expulsar o reformar en el orden social establecido. A continuación, hablaré acerca de los discursos, especialmente, de aquellos que son de corte autoritario.

#### *1.4.2 Discurso autoritario*

Se define a los discursos autoritarios como mensajes que contienen sesgos que alteran la realidad y, además, benefician a los intereses de la clase dominante. En términos teóricos seguimos lo descrito por Daniel Prieto Castillo, quién para fines de esta investigación concentrará la mayor carga del análisis, pues nuestro enfoque discursivo tiene como objeto demostrar la relación existente entre los valores del Estado y la manifestación de valores discriminatorios a través de discursos autoritarios, los cuales se caracterizan por los siguientes elementos:

Llamamos de estructura autoritaria, a aquellos mensajes cuyos signos han sido seleccionados y combinados para llevar al perceptor a una sola interpretación: la que

interesa al emisor. (...) La estructura autoritaria corresponde a una situación social autoritaria. La intención de quien elabora ese tipo de mensajes es lograr una correlativa estructura mental, a fin de asegurarse la adhesión del perceptor a las versiones que se le ofrece. (...) El mensaje se impone (por lo tanto, el emisor) y restringe al máximo la participación (sobre todo crítica) del perceptor. En esto radica el autoritarismo. La clave se encuentra, pues, en el emisor: desde él hay que interpretar un proceso de comunicación de este tipo. (Prieto, 1979: 96).

Es importante mencionar que este recorte, que hacen los emisores, de la realidad funciona con todo arbitrio para ejercer una dominación simbólica en la sociedad. A veces, no nos damos cuenta de que un discurso está distorsionando la realidad, no porque seamos incapaces de darnos cuenta, más bien, su estructura lleva implícita una fuerte carga de autoritarismo.

Un mensaje es de estructura autoritaria cuando, por la forma en que ha sido conformado, intenta ofrecer una versión distorsionante y única del objeto o la situación a la que se refiere. La conformación implica no sólo los signos seleccionados y la forma en que aparecen combinados, sino contantes de elección y combinación que pueden ser aisladas mediante el análisis y que se repiten sistemáticamente en la mayoría de los mensajes de intencionalidad dominante (Prieto, 1979: 103).

Estos discursos son repetitivos y se adentran en el imaginario colectivo, por medio de la repetición constante, los emisores convencen a los receptores de la existencia de una realidad específica. En el análisis que se presenta del contenido de los programas, podremos ver un constante en torno a las condiciones que generan delincuencia. Es interesante detenernos en el común denominador de los cuatro documentos: Las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad son aquellas que tienden a inmiscuirse de manera más sencilla en prácticas delictivas.

Si bien, los sustentos que tienen son de corte estadístico, no expresan con total certeza las causas de la delincuencia. Pareciera ser que las clases dominantes están dispuestas a convencernos de que los pobres son los causantes de la inseguridad. Eso debe ponerse en discusión. Verificar si en verdad la población en condiciones de pobreza es la responsable de la delincuencia en el país y si, es a ellos, a quien debe atenderse. La construcción discursiva

tiene sustento en la repetición, es decir, un mensaje constante que se replica ante las audiencias, así, el diseño de mensajes autoritarios se presenta cuando:

Mediante un exceso de redundancia en los signos que incluye, busca proporcionar una información, y solo una, al perceptor. El factor redundancia es capital en todo proceso de comunicación autoritaria, ya que su ausencia puede hacer que el perceptor malinterprete o lo haga de una manera no prevista por el emisor.

Estos datos que nos ofrecen en el contenido de los programas califican a las personas en condiciones de pobreza. Esto es consonante con los elementos autoritarios del discurso:

El autoritarismo se ejerce también mediante la calificación de los datos ofrecidos al perceptor. Lo que se presenta no solo es presentado, sino también calificado. Esto es algo común a todo tipo de mensajes, pero acá cuenta el grado de calificación. Hay una redundancia en la calificación de acciones y una redundancia en la calificación de personajes o situaciones. Ambas se entrecruzan, se apoyan para enfatizar una sola versión (Prieto, 1979: 104).

La discusión que nace de estas reflexiones es la del estereotipo y el estigma, qué tanto los discursos estigmatizan a cierto sector de la población. Así: "La función de los mensajes de estructura autoritaria es difundir y reforzar, permanentemente, estereotipos de toda clase" (Prieto, 1979: 104).

#### *1.4.3 Discursos de clasificación: El discurso Binario*

De acuerdo con los autores Javier Arzuaga y Nelson Arteaga, los discursos encontrados en el contenido de las políticas públicas manifiestan:

Discursos de clasificación y caracterización de la personalidad, propuestas e ideas propias y ajenas, en función de modelos binarios donde se define quien es honesto o deshonesto, autónomo o heterónimo, discrecional o imparcial, racional o irracional, tolerante o intolerante, justo o injusto, desinteresado o calculador, justo o arbitrario, bueno o malo, víctima o victimario (Arteaga y Arzuaga, 2015: 66).

El Estado por medio de estas prácticas materializa un orden social arbitrario, constituido por un orden simbólico específico, esto es una sociedad que puede definirse en términos morales

“se tratan de imputaciones que son inducciones, vía analogía y metáfora, desde la lógica interna del código simbólico (...) Por esta razón, la estructura interna del código civil debe convertirse en objeto de estudio” (Alexander, 2000: 142). Además, estas políticas públicas forman parte de códigos civiles que tienden a contener elementos que tienden a estigmatizar en mayor medida a la población en condiciones de pobreza.

La construcción del orden social arbitrario se hace mediante discursos binarios manifestados en códigos y leyes, esto es, la definición en términos opuestos de la sociedad, “el discurso binario se despliega sobre tres niveles: motivos, relaciones e instituciones” (Alexander, 2000: 147). A partir de estos discursos binarios se construyen representaciones distintivas de la sociedad, esto es, existe una narrativa específica encargada de reproducir un tipo de cultura de clase, fragmentando a la sociedad en polos meramente contradictorios, desde la visión de Jeffrey Alexander, la sociedad todo el tiempo desarrolla distinciones binarias, los individuos eligen de acuerdo a su agencia, pero, hay un tema fundamental en esta discusión, ¿el Estado es también participe de los discursos binarios?

## **1.5 Construcción del orden social**

### *1.4.1 Orden social dominante y las relaciones binarias de dominación*

La construcción del discurso contenido en las políticas públicas replica en relaciones binarias de dominación, es decir, la clase dominante, desde el Estado, define a la sociedad entre profanos y sagrados, sin embargo “esta distinción no es real: Los actores no son intrínsecamente ni respetables ni morales: están determinados a ser así al ubicarse en ciertas posiciones en el entramado de la cultura civil” (Alexander, 2000: 144).

Estas construcciones discursivas encontradas en las políticas públicas en materia de seguridad reproducen relaciones de dominación, y la perpetuación del orden social dominante, en palabras de Bourdieu:

En una formación social determinada, el TP<sup>2</sup> por el que se realiza la AP<sup>3</sup> dominante tiene siempre la función de mantener el orden, o sea, de reproducir la estructura de las relaciones de fuerza entre los grupos o las clases, en tanto que tiende, ya sea por

---

<sup>2</sup> Trabajo Pedagógico.

<sup>3</sup> Acción Pedagógica.



la inculcación o por la exclusión, a imponer a los miembros de los grupos o las clases dominadas el reconocimiento de la legitimidad de la cultura dominante y a hacerles interiorizar, en medida variable, disciplinas y censuras que cuando adquieren la forma de autodisciplina y autocensura sirven mejor que nunca los intereses, materiales o simbólicos, de los grupos o clases dominantes. (Bourdieu y Passeron, 1985: 81).

### *1.5.2 Narrativas políticas*

Las narrativas políticas que manifiestan relaciones de dominación proyectan símbolos y valores que son esenciales para reproducir la estructura social, mediante el performance se manifiestan modos de acción simbólica:

Se trata de dispositivos mediante los cuales las sociedades proyectan símbolos y valores que se consideran fundamentales para la reproducción y permanencia de las jerarquías y las estructuras sociales. Pero también son espacios donde se crean nuevos valores, se resignifican las normas, las jerarquías y las estructuras sociales. (Arteaga y Arzuaga, 2015: 66).

## **1.6 Valores del Estado**

### *1.5.1 Cultura societal*

En consecuencia, las decisiones emanadas de estas políticas públicas no responden necesariamente a situaciones de interés público, más bien responden a la proyección de valores específicos que tiene el Estado, y las orientaciones gubernamentales tienen que ver con una cultura societal particular, no compartida con la sociedad más vulnerable, esto es:

Una cultura que proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada. Estas culturas tienden a concentrarse territorialmente, y se basan en una lengua compartida. (...) no sólo comprenden memorias o valores compartidos, sino también instituciones y prácticas sociales (Kymlicka, 1996: 113).

Por medio de la cultura societal particular, una visión de la clase dominante, las prácticas del Estado se transforman en un mecanismo más de reproducción del orden social discriminatorio, y con ello la réplica indefinida de condiciones de vulnerabilidad producto de

la distinción binaria de la sociedad. Cuando los valores proyectados por el Estado tienden a contener estigmas deducimos que sus prácticas están permeadas por mecanismos discriminatorios hacia grupos de la sociedad mexicana, en específico aquellos que viven en condiciones de pobreza, por consecuencia estos grupos se desarrollaran en la sociedad cargando con construcciones arbitrarias hechas desde el Estado, esto es, la definición binaria de la sociedad responde a un orden social arbitrario que reproduce normas que replican una cultura de clase que manifiesta prácticas discriminatorias.

### *1.6.2 Violencia estructural*

La reproducción de valores discriminatorios proyectados por el Estado puede enmarcarse también en lo propuesto por Galtung quien desarrolla una descripción muy amplia de lo que es la violencia estructural y sus consecuencias:

Para discutir los tipos de violencia estructural se precisa una imagen, un vocabulario y un discurso, con el fin de identificar todos sus aspectos y cómo se relacionan con las categorías de necesidad. La estructura violenta típica, en mi opinión, tiene la explotación como pieza central. Esto significa, simplemente, que la clase dominante consiguen muchos más beneficios de la interacción en la estructura que el resto, lo que se denominaría con el eufemismo de intercambio desigual. Esta desigualdad puede llegar a ser tal que las clases más desfavorecidas viven en la pobreza y pueden llegar a morir de hambre o diezmados por las enfermedades, lo que denominaría tipo de explotación A. O pueden ser abandonadas en un estado permanente y no deseado de miseria, que por lo general incluye la malnutrición, con un desarrollo intelectual menor, las enfermedades, que comporta también una menor esperanza de vida, lo que constituiría el tipo de explotación B. En este sentido, la forma en que las personas mueren varía de acuerdo a la posición que se ocupe en la estructura social (Galtung, 2016: 152-153).

Visualizar a las políticas públicas como uno de los mecanismos que tiene el Estado para violentar a los individuos es colocarse en un área oscura y muy complicada, la literatura respecto a la violencia estructural pone de manifiesto que:

El término violencia estructural es útil para introducir los mecanismos de ejercicio del poder como causantes de procesos de privación de necesidades humanas básicas.

En efecto, la injusticia social, la pobreza o la desigualdad, no son fruto únicamente de dinámicas producidas por las relaciones de tipo económico, sino que también pueden ser explicadas a partir de la opresión política utilizando mecanismos tan dispares como la discriminación institucional, legislación excluyente de ciertos colectivos o la política fiscal y de gasto público regresiva, por citar algunos. Al hablar de violencia nos situamos en el campo semántico del poder con mayor facilidad que cuando se usan términos como pobreza o desigualdad, que frecuentemente han sido abordados desde lo económico, campo éste que, por supuesto, no puede ser obviado (La Parra y Tortosa, 2003: 62).

## **CAPÍTULO 2 CAMPAÑAS PRESIDENCIALES: BREVES ANTECEDENTES, DISCURSOS DE SEGURIDAD Y PROGRAMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA**

### **Presentación**

El desarrollo de este capítulo se constituye a partir de la alternancia del año 2000 y el contexto social, electoral y cultural. Esto responde a la reconfiguración del mundo durante ese momento y con ello la reconfiguración de las concepciones de seguridad. Héctor Chincoya nos presenta un panorama general sobre estos cambios, los cuales marcan la pauta sobre las concepciones que habrá en materia de seguridad pública:

En efecto, el 30 de noviembre de 2000 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma en virtud de la cual se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se crea la Secretaría de Seguridad Pública Federal, con el objetivo de desarrollar las políticas de seguridad pública; proponer una política federal contra la criminalidad, que comprendiera las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos, así como fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero federal (Chincoya, 2014: 68).

A partir de esta modificación, las políticas de seguridad pública se concentran en un enfoque esencialmente preventivo, es decir, pasan de ser acciones de confrontación a ser acciones que buscan anteponerse al conflicto posterior de la violencia. En este sentido, los compromisos electorales, entendidos como los grandes borradores de los programas a implementar, son enfocados a grupos sociales particulares, este capítulo tiene como objetivo analizar y explicar el contexto situacional en el que fueron presentados los compromisos, incluyendo datos estadísticos referentes a las condiciones de inseguridad.

Veremos una serie de contenidos discursivos que se enmarcan en el clima de elecciones. En cada uno de los fragmentos, los cuales son extraídos de documentos de campaña, se define una directriz y con ella una estrategia que se basa en la descripción hecha. Es importante mencionar que en los cuatro “candidatos” hay una posición similar acerca de las condiciones de pobreza, desigualdad, descomposición del ambiente social y delincuencia. Identificaremos

en este primer análisis que existe un concepto generalizado de pobreza y su relación con la delincuencia. En este concepto pareciera existir una primera aproximación a la relación causal: pobreza-delincuencia. La pregunta crucial para este apartado será: ¿Estamos frente al desarrollo de estereotipos de la población en condiciones de pobreza aun y cuando se están definiendo programas electorales?

## **2. Sexenio de Vicente Fox Quesada 2000-2006**

### *2.1 Antecedentes*

Las políticas públicas diseñadas en los diferentes momentos históricos del país tienen un papel preponderante a la hora de definir el rumbo de la gestión del Estado, los proyectos elaborados y plasmados en los planes de desarrollo sexenales se ven modificados debido a la visión o circunstancias en las que son diseñados. En este apartado hablaremos de manera breve sobre lo ocurrido en materia de seguridad durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada, incluiremos declaraciones durante la campaña presidencial, las exposiciones de motivos de su estrategia y algunos análisis posteriores a su gobierno realizados por expertos, es importante mencionar que el objetivo de este recuento histórico es verificar la trascendencia y cambio que ha tenido la estrategia de seguridad en lo referente al discurso, es decir, vamos a identificar en su contenido, críticas, declaraciones y metas, un mensaje claro de la definición de la estrategia. Como ya se ha planteado en el apartado del marco teórico, las políticas públicas son esencialmente mecanismos discursivos, aunado a esto los procesos políticos y la visión de la clase dominante empalma con el contenido del documento.

Antes de puntualizar estos elementos, es necesario describir un breve antecedente histórico del año 2000. En ese año México vivió un momento trascendental en la historia del país, esto debido a que después de 71 años de gobiernos hegemónicos priistas por fin se había logrado una alternancia partidista en el ejecutivo federal. Sin embargo, es menester mencionar que la alternancia no se construyó de manera inmediata, más bien, fue un proceso extenso que inició con breves, pero muy significativas, apariciones de la oposición, basado en lo que nos explica Lorenzo Meyer:

Ya en 1989 el PRI había perdido el monopolio sobre los gobiernos estatales; de entonces al año 2000, hubo una quincena de gobernadores no priistas. Además, en 1997, tras 68 años de control ininterrumpido del Congreso por el PRI, la oposición

logró la mayoría en la Cámara de Diputados y el pluralismo político empezó a ser una realidad (Meyer, 2015: 17).

La llegada de Vicente Fox marca un parteaguas en los procesos político-democráticos de México pues, después de muchos años, por fin nos gobernaría un presidente no emanado de las filas tricolor. Tal es el impacto de la transición democrática en México que el inicio del siglo veintiuno se convierte en un hecho político histórico:

El esperado siglo XXI llegó con muchos cambios en el mundo, en el caso de México estuvo marcado por un hecho trascendental: la alternancia política en el poder que se dio con el triunfo de Vicente Fox, lo que abrigó la esperanza de encontrar solución a tantos problemas sociales generados por el viejo sistema político que se mantuvo en el poder durante 70 años. Con este hecho, la democracia pasó su prueba más difícil, como diría Cansino (2000) con la alternancia se concluyó la fase de transición democrática y se inició la etapa de instauración democrática (Mota, 2002: 246)

Este hecho marcó una oportunidad única para colocar en el centro de las críticas al desempeño histórico del país. La transición es la consecuencia de luchas históricas, un renacimiento de la sociedad civil y una pretensión de involucramiento ciudadano en las esferas políticas. Con el "fin" del partido hegemónico, el país transita a un clima de tensión, diversidad y pluralidad, los proyectos nacionales y la visión de estado ya no radican en la élite de un solo grupo. En este punto, la ciudadanía imaginó un cambio sustancial en la forma de hacer política y, por ende, en el diseño de políticas públicas. Tal como lo menciona Jacqueline Peschard (2013) en su estudio *Transición democrática, conflictividad política y la herida de la desconfianza*:

La transición a la democracia en México marcó el rumbo político de nuestro país durante el último cuarto del siglo XX, pues puso en el centro de la agenda política el extendido reclamo social de contar con elecciones limpias, justas y competitivas (...) La transición fue un período de construcción de instituciones, de formación de consensos, no sólo entre las fuerzas políticas, sino entre diferentes actores que fueron adoptando y comprometiéndose con la demanda de que el voto se contara y contara para la conformación de los poderes y la representación política.

### *2.1.1 Vicente Fox y su estrategia de seguridad durante la campaña presidencial. Compromisos.*

En este apartado se transcribe de manera total los compromisos que Vicente Fox utilizó como andamiaje de campaña en materia de seguridad, estos datos son relevantes pues funcionan como un parámetro para lo que después se convirtió en contenido discursivo en el plan nacional de desarrollo. Es importante mencionar que la estrategia de paz expuesta durante su campaña se centra en el desarrollo de la sociedad civil, las reglas de convivencia, el rescate de la familia como el punto focal de atención. De igual manera desarrolla aspectos referentes a las condiciones de educación como un medio capaz de reducir la presencia del narcotráfico. Es importante mencionar que el tema de la situación económica y su relación con las condiciones de inseguridad no queda de manifiesto, el único punto en que hace referencia a grupos en situación de vulnerabilidad es cuando expone la necesidad de mejora de las comunidades indígenas, aquí hay un punto de inflexión, la comunidad indígena está puesta en el apartado de seguridad y violencia. Posteriormente analizaremos lo expuesto en la estrategia formal redactada en la política pública.

Se transcriben íntegramente los diez compromisos de Vicente Fox referentes a la seguridad, publicados en su Plataforma Política 2000-2006 Alianza por el cambio. El cambio que te conviene. La cual fue aprobada por el Consejo Nacional del PAN el día 6 de noviembre de 1999, ya que nos permite tener un panorama global respecto a su discurso y posicionamiento inicial sobre la seguridad pública, permitiendo una transición o, en su caso, mantenimiento de la postura en la formalización de la estrategia como gobierno electo, también se observa la mención de las condiciones económicas como un aspecto esencial en la seguridad pública del país:

Primero: Reconocer el derecho a ser diferentes

- Aceptar las reglas de convivencia y aún de gobierno que practican.
- Reconocer, respetar y admirar no sólo las características e identidades culturales de los otros, sino también sus capacidades.

Segundo: Convivir para aprender

- Aprender a vivir juntos, a hacer juntos, a aprender-haciendo, aprender el uno del otro, educarse mutuamente reforzando el saber de ambos desde la propia experiencia.

#### Tercero: Igualdad de oportunidades

- Implementar una política económica y social que revierta de manera acelerada pero permanente las condiciones de exclusión, atraso y marginalidad de los indígenas, con pleno respeto a su identidad, su cultura, sus costumbres y su sistema ecológico.

#### Cuarto: Ampliar la participación de la sociedad

- Revalorizar el papel de la sociedad civil en la solución de los problemas de los indígenas.

#### Vivir en un Estado de derecho

##### Primero: Abatir la impunidad

- Profesionalizar y modernizar las instituciones públicas, fortaleciendo los sistemas de información e indagación.
- Terminar con el nombramiento del Procurador por el ejecutivo.
- Promover una actitud de servicio, profesional y moral de los servidores públicos.
- Desarticular los vínculos e infiltración del crimen organizado y el narcotráfico en las estructuras policiacas.

##### Segundo: Acabar con el centralismo

- Acotar el ejercicio centralizado del Poder Ejecutivo Federal.
- Reconstruir el Senado como garante del pacto federal.

##### Tercero: Asegurar la participación ciudadana

- Impulsar mecanismos de plebiscito, referendo y consulta popular.



- Asegurar la participación ciudadana en instituciones autónomas no adscritas a los tres poderes de la Unión.

Cuarto: Respetar los derechos humanos

- Promover y garantizar los derechos individuales y sociales, sin distinción de credos religiosos, convicciones políticas e ideológicas.
- Fortalecer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Quinto: Poner un hasta aquí a la corrupción

- Sanear las instituciones de la República.
- Fortalecer la división de poderes y eliminar el fuero de los servidores públicos para delitos del orden común.
- Dar mayor autonomía y capacidad técnica al Congreso de la Unión.
- Renovar los procedimientos de impartición de justicia.
- Rendir cuentas frente al pasado.
- Creación de la Comisión Nacional de Transparencia.

Poner fin al narcotráfico

Primero: La acción ciudadana es vital en la lucha contra el narcotráfico

- Generar sistemas de observador ciudadanos para el control de zonas habitacionales.
- Hacer del combate a la delincuencia un hábito de la sociedad a través de la denuncia cotidiana.
- Elevar la efectividad de la denuncia.
- Destinar fondos y bienes confiscados a los narcotraficantes a organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la rehabilitación de drogadicictos.

Segundo: Educación, pilar de una sociedad libre de adicciones

- Intensificar en los sistemas educativos el desarrollo de valores de rechazo a la corrupción y ética moral.
- Incrementar la participación de la sociedad en campañas de orientación y prevención contra el consumo de drogas.

#### Tercero: Reducir los espacios del narcotráfico

- Convenios de coordinación entre la federación y los estados para la persecución de delitos federales y de orden común.
- Crear la cédula de identidad personal que permita la identificación y localización de personas.
- Utilizar el Registro Federal de Vehículos.
- Integrar un registro electrónico nacional de predios rurales que facilite la detección de zonas productoras.
- Aprovechar al máximo la tecnología de información y los sistemas de seguridad, como la localización vía satélite.
- Fortalecer los sistemas de información y la indagación profesional y científica para esclarecer más casos e identificar más delincuentes.
- Utilizar el concepto 'se busca' en medios masivos de comunicación. No tolerar el argumento fácil de la no localización del delincuente.

#### Cuarto: Reformar los Procesos Judiciales

- Elevar las penas para aquellos que vendan drogas.
- Profesionalizar y modernizar las instituciones públicas para revertir la inercia burocrática a favor de la impunidad.
- Desarrollo de un sistema policial y ministerial que premie las investigaciones eficaces y castigue severamente la corrupción.

- Ver el problema desde una concepción más amplia para dedicar parte de los esfuerzos a reducir el daño causado a los consumidores. (Fundación Rafael Preciado Hernández, 2018).

Es visible que estos compromisos expuestos durante la campaña presidencial, publicados en distintos periódicos y sitios web, profundizó en un tema que adoleció México a principios del año 2000, definiendo una ruta clara sobre la cual se diseñaría la futura estrategia de seguridad pública, conceptualizándola como una estrategia para la consecución de la paz, centrando elementos importantes como la justicia, los derechos humanos, las condiciones económicas y el saneamiento de las policías como ejes de la política de seguridad. En apartados posteriores, podremos observar que estos compromisos fueron materializados casi por completo en el documento presentado como oficial.

#### *2.1.2 Estadísticas de seguridad en el sexenio de Vicente Fox<sup>4</sup>*

Es importante destacar que durante el sexenio de Vicente Fox la incidencia delictiva fue la más baja comparada con los tres sexenios posteriores. Manteniendo cifras cercanas a los 32, 000 muertos, el sexenio de Fox puede considerarse el que tuvo el menor número de homicidios a nivel nacional en nuestro estudio comparativo. También es importante mencionar que la incidencia delictiva se mantuvo relativamente estable, pues según lo que demuestran los cuadros realizados por el CESOP (2006) la variación del índice de la incidencia delictiva en delitos del fuero federal fue del 10.02%, mientras que en el fuero común la variación fue del -5.03% lo que representa una reducción significativa. Siendo así que el sexenio de Vicente Fox fue un sexenio en el cual los índices delictivos no variaron considerablemente, con las modificaciones en las políticas y estrategias de seguridad impulsadas durante su administración es menester destacar la capacidad que tuvo su gobierno para estabilizar los delitos diarios. En el siguiente apartado mostraremos cómo hay un repunte en los índices de seguridad y así lograremos demostrar que con el paso de los años la violencia va en aumento, sin embargo, para fines de este capítulo mantendremos las

---

<sup>4</sup> Los cuadros con datos estadísticos presentados en este apartado referente al sexenio de Vicente Fox fueron extraídos del siguiente documento: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (3 de mayo, 2006), *Seguimiento y resultados de las políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente*, en *Seguridad Pública*. Consultado en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/4\\_spublica.htm#Indica1](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/4_spublica.htm#Indica1)

estadísticas como un referente del sexenio y se considerarán en el último apartado para comparar su diseño discursivo con la ejecución real.

Figura 1 Incidencia Delictiva 1997-2005 (tasas y delitos diarios)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>pl</sup>	2005 <sup>pl</sup>	Variación 1997-2004
Delitos denunciados por cada mil habitantes <sup>1/</sup>										
Fuero federal	0.77	0.76	0.77	0.81	0.73	0.72	0.78	0.77	0.35	0.00%
Fuero común	15.44	14.05	14.01	13.31	14.13	14.00	13.79	13.48	5.53	-12.69%
Promedio diario de delitos denunciados <sup>2/</sup>										
Fuero federal	202.5	205.1	208.7	223.4	203.0	202.2	222.5	222.8	244.1	10.02%
Fuero común	4,084.7	3,768.9	3,809.5	3,657	3,940.6	3,951.3	3,936.1	3,879.1	3,897.4	-5.03%

Recuperado de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (2006), *Seguimiento y resultados de las políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente en Seguridad Pública*.

Figura 2 Posibles hechos delictivos del fuero común denunciados ante las autoridades 1997-2005 (números absolutos)

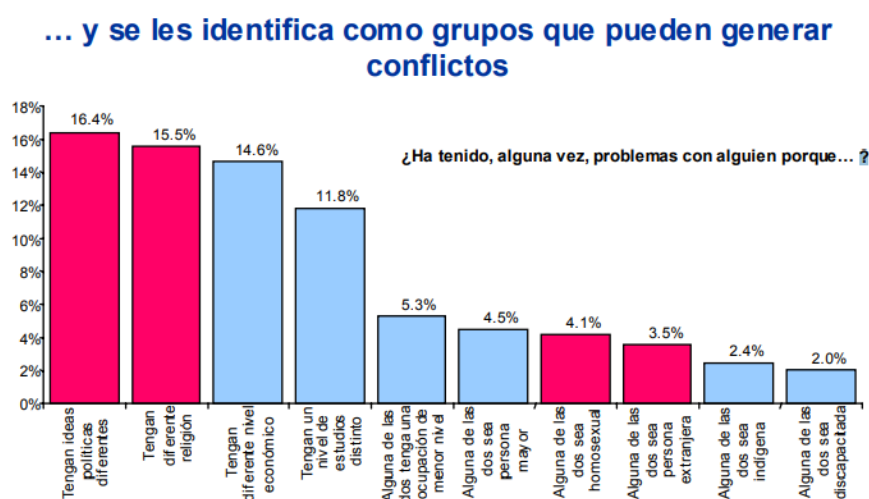
	Total	Robo	Lesiones <sup>2/</sup>	Homicidio <sup>2/</sup>	Daño en propiedad ajena	Violación	Fraude	Abuso de confianza	Otros delitos <sup>3/</sup>
1997	1,490,923	582,740	228,871	35,341	105,034	11,664	43,929	21,202	462,142
1998	1,375,635	593,281	242,144	34,444	139,642	11,315	50,165	22,982	281,662
1999	1,390,467	563,941	248,643	33,242	134,205	11,492	47,258	23,125	328,561
2000	1,338,473	509,729	253,525	31,669	126,743	13,264	48,133	21,708	333,702
2001	1,438,335	535,964	258,783	31,185	140,890	12,971	52,361	22,523	383,658
2002	1,442,226	514,551	253,972	29,140	151,477	14,373	60,122	24,073	394,518
2003	1,436,669	515,122	247,906	28,330	146,985	13,996	61,970	24,078	398,282
2004 <sup>pl</sup>	1,419,764	514,493	245,232	26,668	147,990	13,630	60,231	22,432	389,088
2005 <sup>pl</sup>	588,508	214,471	101,477	11,101	60,460	5,304	23,619	9,282	162,794
Diferencia 1997-2004	-4.77	-11.71	7.15	-24.54	40.90	16.86	37.11	5.80	-15.81

Recuperado de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (2006), *Seguimiento y resultados de las políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente en Seguridad Pública*.

Los cuadros presentados sobre incidencia delictiva durante el sexenio de Vicente Fox, nos permite observar que la tendencia fue por momentos en crecimiento, y en otros casos, se mantuvo en niveles casi similares. Sin embargo, al identificar los niveles de posibles derechos del fuero común, los datos nos muestran que durante los años del 2000 al 2005, la tendencia fue creciente, siendo esto un dato importante para entender los incrementos presupuestarios de los años subsecuentes. El sexenio de Fox, marca la pauta que tendrán los sexenios posteriores: aumentar presupuesto con relación al aumento de la inseguridad.

Aunado a esto, en el año 2005, se realizó la primera encuesta nacional sobre discriminación, realizada por el CONAPRED, destacando los siguientes datos con mayor relevancia: 30.4% de las personas pertenecientes a minorías, como los discapacitados, indígenas, homosexuales y adultos mayores aseguraron haber sufrido discriminación por su condición durante aquel año, la figura 3 nos muestra algunos porcentajes interesantes respecto a los grupos poblacionales que tienden a generar conflictos, esto de acuerdo a la percepción de la ciudadanía encuestada:

Figura 3 Grupos que pueden generar conflictos



Recuperado de CONAPRED (2005), Primera encuesta nacional sobre discriminación, México

Cabe mencionar que, esta encuesta inicial, no cruza datos de carácter económico, ni condiciones socio culturales, pero deja ver que, en México, durante aquellos años, ya existía el fenómeno de la discriminación, siendo el siguiente dato uno de los más reveladores: 90.8% de las personas consideraron que los indígenas sufren discriminación por su condición, a sabiendas de que este grupo también es uno de los más vulnerables en cuestión económica. Otro dato importante que reveló la encuesta fue que el 43% de las personas está de acuerdo con la idea de que los indígenas tendrán siempre una limitación social por sus características raciales, y 34.1% aseguró que, para salir de la pobreza, los indígenas deben de comportarse como "no indígenas", expresión utilizada explícitamente en la encuesta.

Otro apartado de la encuesta reflejó datos sobre las motivaciones del conflicto en la sociedad, es decir, las razones por las cuales se iniciaría un conflicto en el transcurrir de la vida cotidiana,

así la estadística nos indica que 14.6% de los encuestados aseguró que ha tenido conflicto con personas por haber tenido un nivel económico distinto, 11.8% por estudios distintos (menores), 5.3% por ocupaciones (trabajos) de menor nivel. Si hacemos una sumatoria de los porcentajes de estos datos, obtenemos que 31.7% de los encuestados identifican el origen de los conflictos en elementos señalados por el discurso del programa nacional de seguridad pública (más adelante ahondaremos en el tema) como problemáticas originarias de la inseguridad en México.

## **2.2 Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012**

### *2.2.1 Antecedentes*

La llegada de Felipe Calderón Hinojosa a la silla del poder ejecutivo representó la segunda administración panista en la historia del país, este periodo es recordado como uno de los más violentos que haya habido en México. La llegada de Calderón a la silla presidencial se da a través de una sucesión totalmente confrontada, una elección cuestionada y con unos niveles de legitimidad bajísimos, la presencia de un opositor fuerte y la denuncia de un fraude, provocan que el inicio de este sexenio sea totalmente polarizado. En el artículo de Ortega y Ventura: *Introducción: El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa*, nos dice que:

El proceso electoral de 2006, por mucho el más competido en la historia reciente del país, sacó a la luz varios de los problemas que tendrían que enfrentar los partidos y las instituciones electorales en los siguientes años. La diferencia entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador fue de 0.56%.

Calderón asume la presidencia en un escenario de seguridad muy complicado: tiene que hacer frente al control territorial de zonas del país por parte del narcotráfico; una guerra entre cárteles de la droga; conflictos con Estados Unidos por la narcoviolenencia en la frontera; un flujo constante de drogas hacia el país del norte y un aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México. En ese contexto decide combatir frontalmente al narcotráfico y reformar las instituciones del Estado en materia de seguridad. Los resultados distaron mucho de ser exitosos, la violencia escaló a niveles altísimos, el número de víctimas derivadas de aquélla también creció de manera exorbitante y los carteles no se replegaron ni disminuyeron su ritmo de actividad (Ortega y Ventura, 2015: 5-6).

Esto quiere decir que la tarea en materia de seguridad era muy compleja y existía una necesidad urgente de rediseñar las políticas públicas en materia de seguridad.

Felipe Calderón es un político emanado de las filas panistas, cuenta con una larga trayectoria en el partido en el cual lego a ser líder nacional y coordinador de los legisladores panistas en la cámara de diputados durante el periodo 2000-2003. Apegado al marco ideológico de su partido y con el fin de mantener un proyecto político estable, la administración de Calderón se caracterizó por ejercer un pragmatismo muy visible, es decir, sus estrategias estaban basadas en la obtención de resultados inmediatos. De igual forma su administración se caracterizó por un impulso a la modernización del aparato gubernamental.

### *2.2.2 Felipe Calderón Hinojosa y su estrategia de seguridad durante la campaña presidencial. Compromisos.*

En materia de seguridad, las propuestas que definió en su campaña estuvieron abanderadas por el endurecimiento de la aplicación y diseño de leyes, la especial atención a los valores y una "mano dura" para garantizar la seguridad en la sociedad. A continuación, enlistare brevemente las propuestas de campaña de Felipe Calderón en materia de seguridad, las cuales fueron extraídas del artículo *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor*, del autor Jorge Chabat (2010):

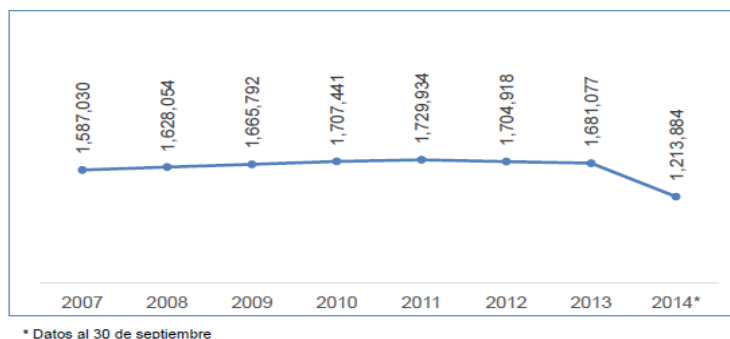
- Depuración y profesionalización integral de cuerpos policiacos.
- Combatir la impunidad para castigar con estricto apego a derecho.
- Rescatar el espacio público e incidir en problemas sociales que son caldo de cultivo para la delincuencia organizada.
- Garantizar los derechos de la víctima.
- Política preventiva consistente en rescatar los valores sociales.
- Cooperación entre sociedad y cuerpos policiacos.
- Sistema único de información criminal.

### *2.2.3 Estadísticas en materia de seguridad del sexenio de Felipe Calderón*

Como lo han mencionado muchos autores, el sexenio calderonista es caracterizado por sus altos índices de violencia, crecimiento del narcotráfico y la declaración de guerra del estado mexicano contra los grupos delictivos del narcotráfico.

Las cifras que arroja el sexenio en relación a la violencia son, en toda la extensión de la palabra, terroríficas; pues entre los años 2006 y 2012 hubo **132,065** homicidios, esto según datos del INEGI (2020). Este dato es revelador pues en comparación con el sexenio de Fox, en el cual hubo un total de **70,899** homicidios, también datos recabados por el INEGI, representa un incremento del 86% entre cada sexenio.

Figura 4 Total de delitos a nivel nacional

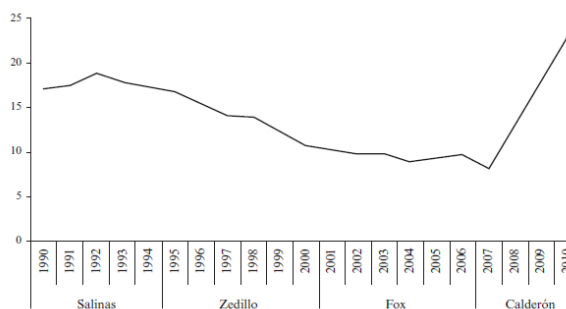


\* Datos al 30 de septiembre

Recuperado de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2014).

También es importante mencionar que, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2014), la tasa de homicidios dolosos aumento de 9.7 por cada cien mil habitantes en el año 2007 a 17.9 por cada cien mil habitantes en 2010. Los datos referentes a los delitos cometidos a nivel nacional también son fundamentales para entender las condiciones de violencia de aquel sexenio, es decir, para el año 2007 el total de delitos rondo en 1,587,030, sin embargo, para el año 2012 la cifra aumento en casi cien mil pues se contabilizaron 1,704,918.

Figura 5 Homicidios por cada cien mil habitantes (1990-2010)

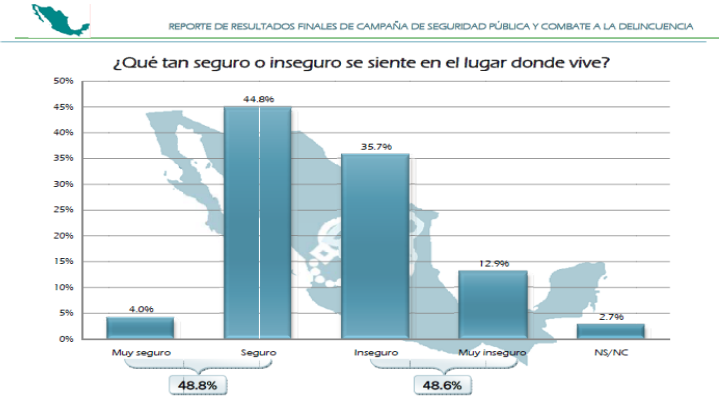


Recuperado de *Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios*, por Eduardo Guerrero, 2012.



Otro dato interesante son los resultados que arrojó el *Reporte de resultados finales de campaña de seguridad pública y combate a la delincuencia* (2008): el 35.7% de los encuestados tiene una sensación de inseguridad en el lugar donde viven, este dato refleja que, durante la administración de Calderón, la percepción de inseguridad fue en aumento.

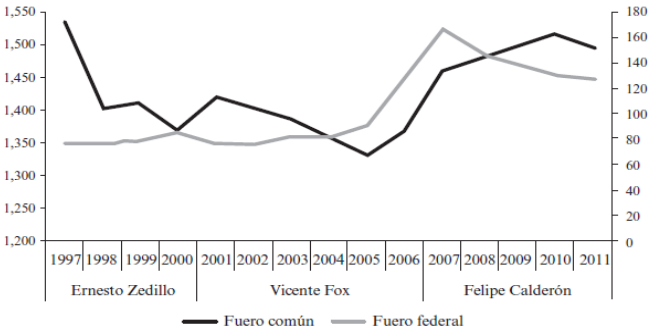
Figura 6 ¿Qué tan seguro o inseguro se siente en el lugar donde vive?



Recuperado de *Reporte de resultados finales de campaña de seguridad pública y combate a la delincuencia*, por Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2008: 10.

El último dato aparece en la figura 7 muestra el crecimiento de los delitos por cada cien mil habitantes del fuero común.

Figura 7 Delitos por cada cien mil habitantes (1997-2011)



Recuperado de *Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios*, por Eduardo Guerrero, 2012.

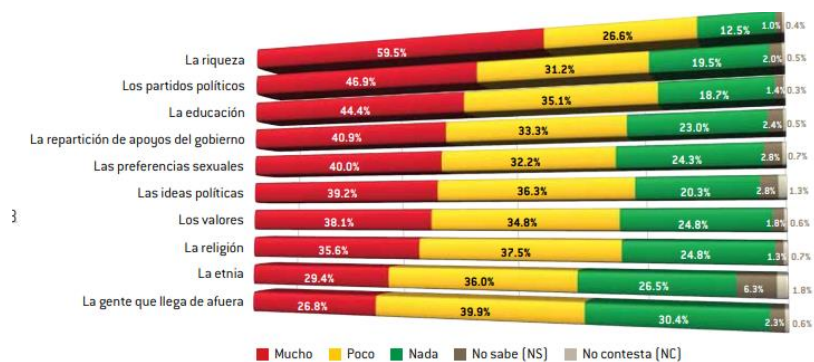
El año de 2005, durante el sexenio de Vicente Fox hubo un parteaguas en el análisis e inclusión de la discriminación como un elemento sustancial en el diseño de las políticas públicas. La primera encuesta nacional sobre el tema arrojó datos que provocaron reflexionar en torno a la focalización de las responsabilidades en materia de seguridad pública.

Como se mencionará más adelante, el programa de seguridad pública del sexenio de Felipe Calderón tuvo cambios sustanciales en comparación con el de su antecesor, sin duda, esto fue producto de las estadísticas referidas, ya que la percepción del conflicto, la desigualdad y las condiciones socioculturales que repercuten en la seguridad nacional se transformaron en aspectos conceptuales sobre la construcción identitaria de la sociedad.

Es así que en el año 2010 se realizó la segunda encuesta nacional sobre discriminación (ENADIS 2010)<sup>5</sup>, la cual concentró su análisis en exponer las desventajas de origen provocadas por la discriminación, y se hace énfasis en que el problema sigue teniendo vigencia, provocando acciones contrarias para el desarrollo del bienestar social.

La ENADIS 2010 arrojó datos sobre una pregunta aparecida en la anterior encuesta: ¿cuál es el origen de los conflictos/división en la sociedad mexicana?, la figura 7 nos muestra que el 59.5% de los encuestados consideró que la riqueza, es decir la diferencia de ingreso, como la razón principal por la que existen divisiones entre la gente. En el caso de la educación 46.9% consideró que las diferencias de formación académica, es decir el nivel de estudios, también es una causa de conflicto.

Figura 8 Siempre hay diferencias entre la gente que vive en un mismo lugar, ¿qué tanto cree usted que... provoquen divisiones entre la gente?



Recuperado de Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México, por CONAPRED, 2011.

Mostrando así que, de nueva a cuenta, la sociedad mexicana centra el conflicto en las diferencias socioeconómicas del país. Así, este dato nos ayudará a comprender la razón por

<sup>5</sup>Los cuadros presentados a continuación, al igual que los datos estadísticos fueron obtenidos de la ENADIS 2010, realizada por el CONAPRED: CONAPRED (2011), Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México.

la cual se diseña un discurso capaz de asegurar que la desigualdad es el origen de la inseguridad.

Otro dato importante que señaló el documento fue que las condiciones más identificadas por la población que han sentido que sus derechos no han sido respetados han sido por 26% no tener dinero, seguido por el 20.2% que aseguró la apariencia física fue la razón, además, 16.6% también mencionó que sus derechos no han sido respetados por motivos de su educación.

Figura 9 En lo personal, ¿alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por...?



Recuperado de Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México, por CONAPRED, 2011.

Un aspecto esencial de esta investigación es demostrar que los tratos diferenciados provocados por estigmas, es decir discriminación, son elementos que permean los valores expresados por el Estado, es así que la encuesta referida nos indica que 28% de la población opinaron que a la gente se le trata en forma desigual por motivos referentes a su color de piel, siendo esto muestra de la problemática a la que nos enfrentamos.

## **2.3 Sexenio de Enrique Peña Nieto 2012-2018**

### *2.3.1 Antecedentes*

Al realizar un balance del final de la administración de Calderón, podemos darnos cuenta de que logró menos de la mitad de sus expectativas, hubo avances en materia política, se lograron aprobar las candidaturas independientes, las consultas ciudadanas y otros elementos, sin embargo, no se pudo realizar una reforma total a la política del país. Sin embargo, la manera en que fue llevada la administración terminó con una figura presidencial debilitada y con una ardua falta de confianza, es decir:

La forma y el contenido del ejercicio mismo del poder de la presidencia de Calderón llevó a que en diciembre de 2012 el poder ejecutivo volviera a quedar en manos del viejo partido autoritario el PRI, partido que apenas doce años antes parecía destinado a ser parte de la historia y no del futuro de México. Además, la añeja desconfianza de la ciudadanía mexicana en los comicios y en sus resultados volvió a surgir (Meyer, 2015: 17).

Pensar en que el sexenio de Calderón consolidó un espíritu real de democracia en la ciudadanía es creer en una quimera, quiero decir, el sexenio de Calderón definió su final a partir del principio mismo, la estrategia, los dichos y el enfoque con el que fue dirigido originó el triunfo, y el regreso, del PRI en el año 2012.

Como sea, el cierre del sexenio 2006-2012 se caracterizó por lo siguiente. En primer lugar, por la derrota del partido gobernante, una derrota tan contundente que dejó al partido del presidente que salía en un tercer lugar con 25.4% del voto frente a 38.2% del candidato triunfante. Segundo, por la persistencia de la izquierda como fuerza significativa a pesar de sus claras divisiones: la coalición encabezada de nuevo en 2012 por López Obrador se desgajó, pero no antes de lograr 31.7% del voto. Tercero, por la decisión de Calderón de hacer de la lucha contra y entre las organizaciones de narcotraficantes el núcleo duro de su política, lo que elevó notablemente los niveles de violencia –la cifra de muertes atribuida a este fenómeno en el sexenio se calculó, conservadoramente, en 64 74417–, pero sin que tal costo lograra resolver el problema del crimen organizado en México, sino tan sólo transformarlo. Cuarto, por una derrota del PAN que no abrió la alternancia hacia la

izquierda sino al retorno del PRI a la presidencia, es decir, que regresó al poder a la organización política identificada con el autoritarismo y la ambigüedad ideológica (Meyer, 2015: 22).

Con esto podemos explicar parte de la confianza cristalizada en un gobierno opositor. La ciudadanía tenía la percepción de que el “cambio” y los gobiernos de transición no habían beneficiado la situación política del país y fue preferible hacer un retroceso con el objetivo de regresar a lo “seguro”, es decir, al gobierno al que se habían acostumbrado durante años. Cabe mencionar que el virtual partido ganador de la elección de 2012 (PRI) se presentó como un partido renovado y alejado de viejas prácticas.

En materia de seguridad su gobierno se caracterizó por una escalada en la situación de violencia, con conteos que van de los 50 a los 100 mil muertos en el país, se demostró que el país enfrentó una crisis de seguridad sin precedentes. Con altos casos de tráfico de drogas, armas y de personas, México se convirtió en la zona de guerra entre la policía y los narcotraficantes, dejando en claro que la estrategia implementada por Calderón no fue la más efectiva. El presidente se empeñó en decir que no había otra forma de acabar con la violencia y el narcotráfico, defendiendo hasta el último momento el papel de las fuerzas militares y su constante señalización a los grupos vulnerables, la mentalidad de que el armamento y la presencia de la milicia en las calles ayudaría a la disminución de la inseguridad fue una quimera. Un dato que aterra es el que presentó el grupo Reforma, diciendo que durante el sexenio de Calderón fueron ejecutadas al menos 21 personas diariamente.

### *2.3.2 Enrique Peña Nieto y su estrategia de seguridad durante la campaña presidencial. Compromisos.*

En el año 2012, Enrique Peña Nieto ganó las elecciones, de nueva cuenta fue un proceso muy criticado, pero al tomar posesión dejó claro que su estrategia sería distinta a la de su antecesor, prometiendo que no enfrentaría a las organizaciones de manera frontal, definiendo su política por medio de seis líneas de acción que se basaban en la planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos, coordinación, transformación institucional, evaluación y retroalimentación. Con este rediseño de la política planteó la disminución de los homicidios, reorganizó al país en cinco grandes regiones geográficas para enfocar los recursos policiales en las zonas de más alta violencia. Planteó la desaparición de la Secretaría

de Seguridad Pública y creó el consejo nacional de seguridad pública que dependía de la Secretaría de Gobernación, todo esto con el objetivo de diseñar estrategias para garantizar la seguridad de los mexicanos. En campaña también hablo sobre la creación de una corporación policiaca militarizada.

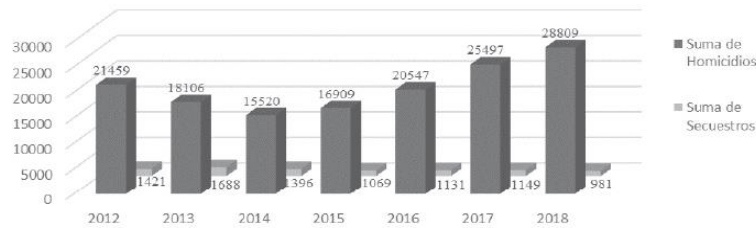
Propuestas extraídas del documento: *Evaluación del cumplimiento de las promesas de campaña de Enrique Peña Nieto en materia de seguridad y justicia*, elaborado por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A. C. (2013).

- Nuevo modelo de formación y profesionalización policial, con academias regionales para entrenar técnicamente a los policías de todos los niveles de gobierno.
- Disminuir al menos en 50% la tasa de homicidios y de secuestros, y reducir las extorsiones y la trata de personas.
- Creación de Estrategia Nacional para Reducir la Violencia.
- Garantizar seguridad y acceso a la justicia de los mexicanos.
- Reconstruir el tejido social de los municipios con mayor criminalidad.
- Construir una verdadera política transexenal con un respaldo presupuestal.

### 2.3.3 Estadísticas de seguridad en el sexenio de Enrique Peña Nieto

El presente apartado tiene por objeto mostrar algunos datos estadísticos referentes al sexenio de Peña Nieto en materia de seguridad. Es necesario puntualizar un aspecto sustancial para entender las diferencias entre las estrategias de seguridad de cada sexenio. La estrategia Peñista estuvo basada en una estrategia de prevención del delito, es decir, en lugar de una confrontación directa, las políticas se enmarcaban en atacar las raíces y anteponerse a sus consecuencias. Sin embargo, las cifras muestran que dicha política no logró los objetivos planteados y que, en cambio, la violencia en el país se disparó a niveles altísimos, la figura 9 nos muestra este crecimiento:

Figura 10 Homicidios y secuestros en México (2012-2018)



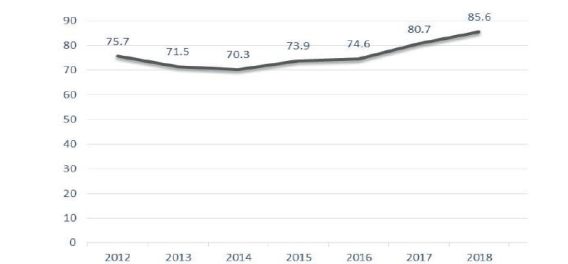
Nota: cifras por cada 100 000 habitantes.

Recuperado de *La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito*, por Gerardo Hernández, 2020: 64.

La falla de la política de seguridad es evidente a partir del año 2015 en el cual la violencia empezó a crecer. Las cifras referentes a los homicidios, que hasta 2015 habían mantenido una tendencia a la baja, se vieron en aumento a partir del año 2015, pues se pasó de 16,909 homicidios a 28,809 homicidios en el año 2018. Este dato es importante porque coincide con los momentos más críticos del gobierno y demuestra que el diseño de la política no fue suficiente para reducir la violencia.

Además de esto, la percepción de inseguridad en la población mexicana tuvo una tendencia al alza durante casi todo el sexenio pues, aunque en los años 2013 y 2014 bajo significativamente, para el año 2015 la tendencia se revierte y empieza de nueva cuenta a crecer la percepción de inseguridad. Este dato es coincidente con la tasa de homicidios, ya que para el año 2017 y 2018 la percepción de inseguridad ya superaba el 80%, llegando a su nivel más alto en el final del sexenio donde se concentró en un 85.6%, como lo muestra la figura 10:

Figura 11 Porcentaje de percepción de inseguridad en México (2012-2018)



Recuperado de *La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito*, por Gerardo Hernández, 2020: 64.

Otro dato que arroja el INEGI es el número de delitos ocurridos durante el año de 2017 el cual menciona que 3,788,860 de delitos ocurrieron, siendo el robo y la extorsión los delitos con mayor presencia.

Figura 12 Tasa de concentración de delitos por tipo de delito y distribución de los delitos ocurridos por tipo de delito.

Concepto	Delitos ocurridos	Victimas	Promedio
Estados Unidos Mexicanos	3,788,860	1,540,694	2.5
Robo/asalto de bienes o dinero /1	854,591	488,265	1.8
Extorsión	525,036	248,503	2.1
Fraude	431,090	215,179	2.0
Robo de mercancía en tránsito	302,897	194,188	1.6
Daños a instalaciones, maquinaria o equipo	90,188	55,972	1.6
Robo total o parcial de vehículo /2	416,454	186,006	2.2
Otros delitos /3	71,971	50,863	1.4

Recuperado de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, por INEGI, 2019, consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y su antecesor, la violencia se incrementó de manera exponencial, siendo la mayor problemática del gobierno en turno, dejando consecuencias irreversibles para el futuro, ofreciendo pocas soluciones, y en su caso, soluciones basadas en aumentos presupuestarios a las instancias de seguridad pública, militarización de las calles y una sociedad harta de las condiciones en las que se vivía.

Así, en el año 2017, se presentó la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017<sup>6</sup>, la cual arrojó datos relevantes que nos ayudan a entender las referencias discursivas en el diseño del programa nacional de seguridad hacia las personas en situación de vulnerabilidad. Es necesario mencionar que, para ese año, el 71.2% de la población mexicana se concentraba en los estratos económicos bajo y medio bajo, de acuerdo con datos del INEGI del año 2012. Así podemos entender que, además de la escalada de violencia, las condiciones económicas de la ciudadanía no eran favorables y esto detonaba mayores exigencias al gobierno.

La ENADIS de 2017 por primera vez hizo mención a la discriminación como un elemento estructural, sin embargo, aunque se agregan datos socioeconómicos, no lograron presentar relaciones causales entre las diferentes variables, siendo tomadas como generalidades, es

<sup>6</sup> Los datos y cuadros presentados en este apartado fueron consultados en: CONAPRED (2017) Encuesta Nacional sobre Discriminación.

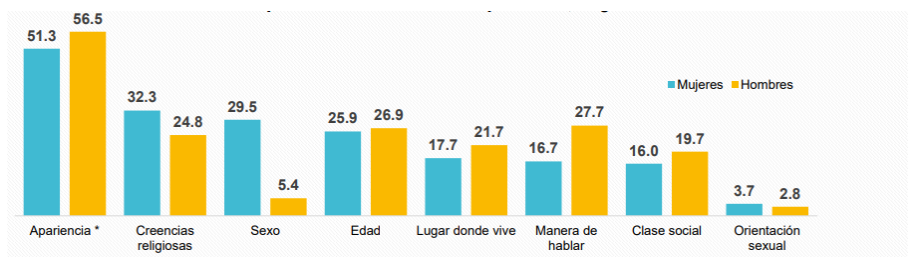


decir, como una característica más del grupo discriminado, pero sin ahondar en el desarrollo de la correlación.

Así los datos arrojados por la encuesta nos indican que 20.2% de la población mayor de 18 años declaró haber sido discriminada en algún momento, además, en relación a la población indígena, la encuesta mencionó que 24% declaró haber experimentado al menos una situación de discriminación.

Siguiendo el modelo de análisis de los anteriores sexenios, tomaré en cuenta los datos más relevantes para nuestro estudio, por ejemplo: en el apartado de los motivos más frecuentes de percepción de discriminación, 30% fueron por la forma de vestir o arreglo personal, tomando como referencia el aspecto y la forma de vestir como un elemento esencialmente económico, por otra parte, la clase social obtuvo un 17.7%.

Figura 13 Porcentaje de población de 18 años y más que declaró haber sido discriminada en el último año por motivo o condición personal, según sexo.



Recuperado de la Encuesta Nacional sobre Discriminación, CONAPRED, 2017.

En esta encuesta se presentó por primera vez un análisis sobre la relación entre el tono de piel y la escolaridad, además del tipo de trabajo que realiza. Cabe mencionar que en este documento ya no se hace mención a la pregunta sobre el origen del conflicto o división, pero aparece un dato revelador con relación a la situación de tensión por la inseguridad, en comparación con sexenios anteriores. Una de las preguntas es en qué situaciones se justifica realizar ciertas prácticas, la más impactante fue que en la situación "Llamar a la policía cuando hay jóvenes reunidos en una esquina", el porcentaje en el año 2017 fue de 39.8%, mientras que en 2010 fue de 26.3%, teniendo una tendencia a la alza, siendo un aspecto a tomar en cuenta cuando se aborde el diseño discursivo discriminatorio en la política de seguridad pública de este sexenio, en relación a los jóvenes como generadores de violencia.

Figura 14 Porcentaje de la población de 18 años y más que está de acuerdo con distintas frases de prejuicio, según sexo.



Recuperado de la Encuesta Nacional sobre Discriminación, CONAPRED, 2017.

Es vital mencionar que en la ENADIS 2017 también se mencionan los prejuicios como un elemento sustancial en la conducta de discriminación, así obtenemos datos reveladores: 42% de hombres y 37% de las mujeres consideran que "Los pobres se esfuerzan poco por salir de

su pobreza". Además, el 62% hombres y el 58% de mujeres aseguraron que la mayoría de los jóvenes son irresponsables. Un elemento a tomar en cuenta para analizar la política de seguridad pública de su sucesor, en este caso de López Obrador, pues el distanciamiento con ese discurso es una de las observaciones que hace este trabajo en su apartado final.

Considero que el sexenio peñista es uno de los más interesantes, pues los datos arrojados nos ayudan a tener un panorama global sobre la inseguridad, la economía y la discriminación en el país. Así, nuestro análisis discursivo tendrá una mayor relevancia cuando se tenga como referencia los datos aquí mencionados.

## **2.4 Sexenio de Andrés Manuel López Obrador 2018-2024**

### *2.4.1 Antecedentes*

Haciendo un recuento de los logros del sexenio anterior, es decir, del sexenio de Enrique Peña Nieto, podemos afirmar que consolidó bases, al menos momentáneamente, para la transformación política del país. La firma del Pacto por México significó la unión legislativa de los tres principales partidos políticos de México, PRI, PAN y PRD, con el objetivo de acordar once reformas estructurales que serían la bandera principal del sexenio. Como lo afirma la Dra. Ivonne Acuña Murillo en su texto *#ANÁLISIS Al final del sexenio de EPN se puede afirmar: la IBERO tenía razón:*

Pronto se convirtió Peña en un reconocido líder a nivel internacional y el protagonista de la portada de la importante revista Time, en la cual se le presentó como el salvador de México al ir su fotografía acompañada de la frase 'Saving México' (Acuña, 2018).

Sin embargo, esa luna de miel duró poco pues al final del segundo año de su gobierno sucedieron eventos que marcaron negativamente su administración, tales hechos fueron: la desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos, misma que fue atendida de forma tardía e irresponsable pues el gobierno creó una "verdad histórica" que sucumbía a cada embate de las investigaciones externas, como lo fue la del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. Aunado a esto, los escándalos de corrupción fueron el último clavo en la tumba del presidente pues:

La investigación periodística presentada por el equipo de Carmen Aristegui, el 9 de noviembre del mismo año, de acuerdo con la cual la familia de Peña Nieto era propietaria de la, desde entonces conocida, ‘Casa Blanca’, mansión ubicada en las Lomas de Chapultepec y cuyo valor ascendía a 83 millones de pesos, 7 millones de dólares al cambio vigente entonces, y que no sólo excedía con mucho las posibilidades económicas de la familia presidencial, sino que hacía visible un conflicto de interés entre Peña y la empresa consentida del gobierno federal y del anterior gobierno peñista del Estado de México. Por si fuera poco, Grupo Higa estaba ligada también al proyecto de construcción del Tren México-Querétaro, mismo que ante la denuncia del mismo equipo de periodistas tuvo que ser suspendido (Acuña, 2018).

Para el final del sexenio quedaron deudas pendientes, el país sufría una de las más graves crisis de seguridad pues los niveles de violencia crecieron como nunca se había visto, la crisis institucional era innegable y la administración no hacía nada más que recriminar a la ciudadanía por las exigencias, en una nota aparecida el 5 de febrero de 2018 en el sitio de noticias Animal Político: *México se volvió más inseguro, en 2017 los delitos subieron en 22 estados*, el periodista Arturo Ángel escribió:

México se volvió un país más inseguro en 2017. En 2 de cada 3 estados se cometieron más delitos el año pasado que en 2016, y la incidencia total delictiva a nivel nacional tuvo un crecimiento superior al 10 por ciento. No solo repuntaron los homicidios y feminicidios, también ilícitos mucho más numerosos como los robos en la calle o en el transporte público, los cuales se cometen casi siempre con violencia (Ángel, 2018).

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia fue el símbolo del hartazgo ciudadano. Un líder popular, identificado con los sectores más rezagados de la población y un luchador histórico de la izquierda por fin lograría el triunfo en la elección. El partido oficial muy debilitado, la derecha fragmentada y con candidatos grisáceos unidos por coaliciones deformes e incongruentes marcaron el triunfo descomunal de López Obrador.

El 1° de julio de 2018 apareció una nota en el periódico estadounidense The New York Times en la que se explicó el triunfo del virtual nuevo presidente. Azam Ahmed y Paulina Villegas, redactores de la nota, escribieron de manera categórica:

El resultado representa un rechazo evidente al statu quo de la nación, que durante el último cuarto de siglo se ha definido por una visión centralista y por una adopción de la globalización que muchos mexicanos sienten que no les ha servido (Ahmed / Villegas, 2018).

Las elecciones del 2018 cimbraron la estructura típica política del país, la efervescencia de un cambio absoluto y la llegada de un líder de oposición a la presidencia insertarían en la ciudadanía un espíritu de nuevas formas de entender el poder. AMLO, quien le apostó a un discurso moderado y conciliador, prometió una reestructuración de las estrategias en la administración pública, haciendo un enfoque especial en la atención a los grupos más vulnerables, en su discurso: primero los pobres. Así, el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia, logra una victoria arrasadora. J. Esteinou Madrid nos hace un recuento de los resultados en aquella elección:

En este sentido, se realizó una revolución pacífica que cimbró las bases del viejo sistema político mexicano, generando una transformación del régimen político, donde la coalición “Juntos Haremos Historia” conformada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES), encabezada por Andrés Manuel López Obrador, logró la mayor votación a su favor desde que existen comicios presidenciales con competencia pluripartidista en México (Salinas, 2018). Así, se construyó una nueva hegemonía que transformó el statu quo político con grandes márgenes de legitimidad, donde Morena “Juntos Haremos Historia” obtuvo el Poder Ejecutivo con 53.19% del total de votos; la mayoría del Poder Legislativo con 69 senadores y 306 diputados (Esteinou, 2019: 14).

Con estos números y el nivel de legitimidad conseguido, AMLO tenía en sus manos la capacidad de transformar al país en sus bases, de rediseñar las formas y los fondos de la administración pública. Su triunfo marca uno de los sucesos históricos de más impacto en la historia contemporánea del país. Aunque es realmente explicar a profundidad el desarrollo de este fenómeno, cabe citar la breve explicación que nos da Esteionu Madrid:

En este sentido, se puede señalar que la victoria de AMLO/Morena no tuvo un origen simple, sino que su génesis fue multifactorial abarcando la combinación de diversos niveles de complejidades político-sociales, culturales y comunicativas que en conjunto contribuyeron a que germinara esta radical transformación del paradigma político social tradicional del país. Debido a ello, su análisis deberá considerar, entre otros, los factores político sociales, culturales, comunicativos y mediáticos (Esteinou, 2019: 15).

#### *2.4.2 Andrés Manuel López Obrador y su estrategia de seguridad durante la campaña presidencial. Compromisos.*

El siguiente texto es una copia íntegra del documento aparecido en el diario El Financiero con fecha del 14 de noviembre del 2018, realizado por el quipo de redacción del periódico.

Los 8 ejes del Plan Nacional de Paz y Seguridad de AMLO, extraído del artículo: *Los 8 ejes del Plan Nacional de Paz y Seguridad de AMLO*, publicados, los cuales se enlistan en este apartado:

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia. Se eliminarán fueros, paraísos fiscales y se van a monitorear en tiempo real las adquisiciones de Gobierno. Las declaraciones patrimoniales y de impuestos de los funcionarios serán obligatorias. Además, buscar la tipificación de la corrupción como delito grave; eliminar el fuero; y debilitar o colapsar las finanzas del crimen organizado y reducir el lavado de dinero.
2. Garantizar empleo, educación y salud a través de programas de desarrollo y bienestar para reducir la pobreza y la marginación.
3. Garantizar el respeto y promoción de derechos humanos. No se permitirá la represión ni tortura, y se investigarán todas las denuncias de violación a los derechos humanos. Tipificar, con sanción definida, los incumplimientos de las recomendaciones hechas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por las comisiones estatales. Aunado a ello, construir una cultura de derechos humanos que se incluya tanto en los planes de estudio oficiales como en los instrumentos de publicidad de las instancias de Gobierno. Impulsar la liberación

de las personas que están presas por acciones políticas y que no llevaron a cabo ningún acto violento.

4. Regenerar la ética de la sociedad a través de una constitución moral para mejorar la relación en lo individual y colectivo. Además, se promete un gobierno austero honesto, incluyente y respetuoso de las libertades.
5. Reformular el combate a las drogas, y reorientar los recursos para aplicarlos en reinserción y desintoxicación.
6. Se busca emprender la construcción de la paz aumentando modelos de justicia que garanticen los derechos de las víctimas con base en cuatro ejes de justicia transicional: verdad, justicia, reparación del daño, y garantía de no repetición de los crímenes. Se impulsarán leyes que contribuyan a poner fin a los confrontamientos armados y posibilitar los procesos de desarme del crimen organizado. Se incluyen leyes especiales que puedan brindar reducción de penas a infractores y amnistía a miembros de grupos criminales, siempre y cuando las víctimas acepten ofrecer perdón.
7. Recuperación del control de las cárceles y su dignificación, así como planes para la reinserción social. Se buscará separar a los imputados de los sentenciados y garantizar que la cárcel no sea un doble castigo para las mujeres.
8. Nuevo plan de seguridad pública para lograr la construcción de una cultura de paz de la mano de instituciones y población. Se repensará la seguridad nacional y se reorientará a las fuerzas armadas para fortalecer sus funciones y estrechar lazos con la sociedad. Se creará una Guardia Nacional para prevención del delito, preservación de seguridad y combate a la delincuencia. Esta Guardia estará formada por elementos de las policías militar, naval y militar. Además, se convocará a civiles para que se integren y reciban formación y adiestramiento con nuevas prácticas que incluyen la enseñanza de procedimientos policiales, derecho penal, derechos humanos, perspectiva de género, primeros auxilios, protección civil y actualización de la tecnología para mejorar su desempeño. Habrá coordinaciones a nivel nacional, estatal y regional. Se sumarán asociaciones civiles organismos ciudadanos para revisar resultados. En la explicación del plan se señala que sería desastroso relevar a las fuerzas armadas

de su encomienda en materia de seguridad pública. "Si el Ejército y la Marina han experimentado procesos de desgaste y de pérdida de confianza entre la población, ello se ha debido a órdenes del mando civil para realizar acciones represivas o para participar en tareas de combate a la delincuencia que le son ajenas y que no forman parte de sus funciones. Los soldados y marinos no han sido entrenados ni debidamente facultados para prevenir e investigar delitos. Esa falta de correspondencia entre preparación, atribuciones y misión ha derivado en violaciones a los derechos humanos y en atropellos a la población". La Guardia Nacional se encargará de la prevención del delito, de la seguridad pública, y el combate a la delincuencia en todo el país (Redacción, 2018).

Es importante que analicemos el enfoque discursivo que se propone durante la campaña, como lo vimos en los apartados anteriores, las propuestas de cada uno de los candidatos convergen en muchos aspectos, tales como la creación de agencias de seguridad, la modificación en los procesos jurídicos y la pertinencia de normativas que se ajustan a las necesidades de cada contexto.

En el caso de las propuestas de campaña en materia de seguridad de López Obrador, observamos ocho ejes sustanciales, los cuales se sustentan en la erradicación de la corrupción, este primer tema es el principal diferenciador con sus antecesores pues, hasta el momento del discurso de campaña, tomó una posición clara frente a la tipificación de la corrupción como un delito, además de colocarla en la agenda pública como una de las principales causas de la inseguridad en el país, esto en razón de funcionarios públicos ligados a las organizaciones delictivas y, por ende, un nulo actuar para garantizar el bienestar de la ciudadanía.

Por otro lado, hay un común denominador en todos los sexenios, la seguridad está ligada a la reducción de la pobreza y la marginación, si bien, es un aspecto sustancial para la mejora de los entornos, cabe cuestionarnos sobre la constante aparición de una relación causal, aunque el impacto mediático de esta relación disminuye, sigue apareciendo en la agenda pública como la causa fundamental de la delincuencia.

La seguridad pública es un elemento que abarca todos y cada uno de los sectores de la sociedad, por ello es interesante leer en las propuestas de campaña, una acción destinada a la construcción de la paz a través de una constitución moral, es decir, por medio de



manifestaciones éticas del discurso, este hecho es fundamental pues vemos que con la llegada de López Obrador a la presidencia, se utiliza el discurso como un medio para generar opiniones, es decir, las decisiones políticas y los planes de acción en materia de seguridad se involucran directamente con la cuestión mediática, distanciándose de sus antecesores puesto que, mientras que a los presidentes anteriores se les daba cobertura a través de acciones pragmáticas, López Obrador logró convertir el tema de la seguridad pública en un elemento discursivo sustancial para modificar la percepción del tema, es decir, en el discurso evitó la confrontación con la delincuencia organizada, omitiendo mencionar el aparato de seguridad del Estado como un ente de choque, más bien, colocó a la erradicación de la inseguridad como un tema basado en la construcción de una cultura de paz, fundamentada en una ética reducida a "abrazos no balazos", siendo la campaña del año 2018 una muestra del uso efectivo del discurso.

#### *2.4.3 Estadísticas de seguridad en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador*

A partir de diciembre de 2018 inició el sexenio del presidente López Obrador, sus promesas de campaña referentes a la seguridad se centraban en el cambio en la estrategia de seguridad, el presidente dejó claro que no confrontaría la violencia con más violencia y sus políticas estarían guiadas por el elemento de prevención como eje central. Sin embargo, podemos ver en las gráficas de percepción de inseguridad realizadas por el INEGI en el año 2020 que no disminuyó de manera sustancial. Si tomamos en cuenta los datos arrojados a partir de diciembre del 2020 partimos de que un 73.7% de población siente que es inseguro vivir en su ciudad, a partir de ese momento la percepción de inseguridad fue en aumento hasta llegar a su tope máximo que fue en marzo del año 2019 cuando 74.6% de la población sentía que era inseguro vivir en su ciudad. Durante el año 2019 y 2020 la percepción de inseguridad se redujo en al menos 6.8%, cabe mencionar que la tendencia en el 2020 fue a la baja, la cuestión es preguntarse el por qué la ciudadanía cambió de percepción.

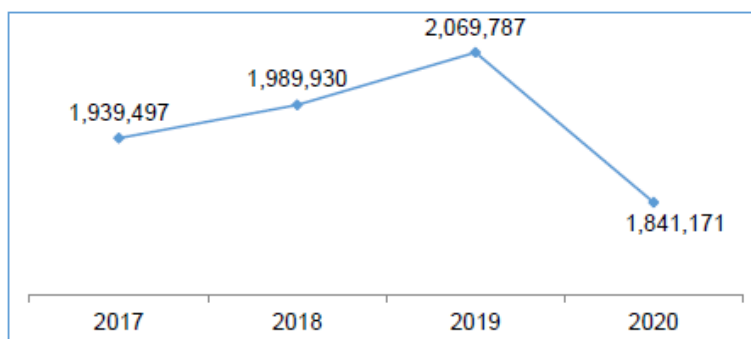
Por otro lado, en el asunto referente a los índices delictivos, vemos que los homicidios durante los años 2019 y 2020 fueron de tendencia al alza, es decir, en el año 2017 tuvimos 41,356 homicidios, mientras que en el año 2020 la cifra aumentó a 43,246, dejando ver que la estrategia de seguridad no logró disminuirlos de manera significativa. Ahora, enfocándonos en la gráfica de incidencia delictiva del fuero común, podemos observar que

en el año 2017 hubo un conteo de 1,939,497 delitos cometidos, mientras que para 2019 se contabilizaron 2,069,787. Sin embargo, para el 2020 hay una baja considerable en los delitos pues la cifra se redujo a 1,841,171, lo cual es consistente con la disminución en los índices de percepción de violencia durante el mismo periodo. Aunque los datos pueden usarse de manera arbitraria y hacerlos parecer consistentes con una buena estrategia de seguridad, lo cierto es que, durante el sexenio de López Obrador en el periodo diciembre 2018 a mayo del 2021, se han iniciado 72,892 expedientes por homicidio doloso. David Saúl Vela, periodista del diario el Financiero, nos indica que:

Los números de la presente administración son 138 por ciento mayores a los que registró el gobierno de Felipe Calderón en sus primeros 30 meses (cuando ya había iniciado la llamada ‘guerra contra el narco’), que fue 30 mil 572 expedientes. Mientras que, con relación con la administración de Enrique Peña Nieto, la cifra de la actual administración es 74 por ciento mayor, ya que con el priista hubo 41 mil 979 expedientes por homicidio doloso durante sus primeros 30 meses de gobierno (Vela, 2021).

Hace falta revisar en profundidad los datos arrojados en estos apartados y así lograr compararlos con los contenidos que dotan de sentido a la política pública. Por ahora, dejaremos en este capítulo los datos referentes al contexto de violencia vivido en el tiempo específico y nos servirá de punto de partida para analizar los contenidos discursivos de las políticas en el siguiente capítulo.

Figura 15 Incidencia delictiva del fuero común a nivel nacional, 2017-2020



Recuperado de *Incidencia delictiva, ¿cómo ha cambiado en los últimos años?*, Carpeta informativa, por Karen Nallely Tenorio Colón, 2021.

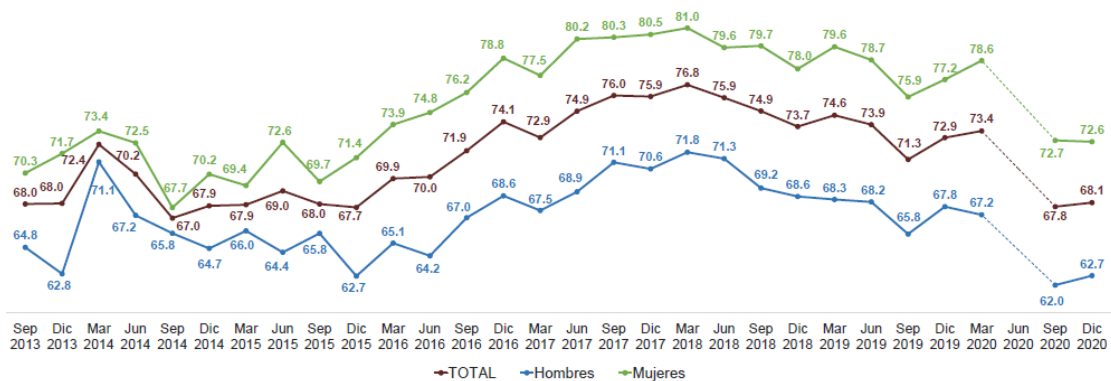
Figura 16 Incidencia delictiva del fuero común a nivel nacional por clasificación y tipo de delitos, 2017-2020.

I. Clasificación de delitos		2017	2018	2019	2020
Clave	Tipo de delito, subtipo y modalidad				
		<b>1,939,497</b>	<b>1,989,930</b>	<b>2,069,787</b>	<b>1,841,171</b>
<b>1</b>	<b>Total de delitos contra la vida y la integridad corporal</b>	<b>252,638</b>	<b>251,754</b>	<b>265,357</b>	<b>237,181</b>
<b>1.1</b>	<b>Homicidio</b>	<b>41,326</b>	<b>44,488</b>	<b>44,799</b>	<b>43,246</b>
1.1.1	Homicidio doloso	25,035	29,098	29,456	28,808
1.1.1.1	Con arma de fuego	16,891	20,077	20,520	20,202
1.1.1.2	Con arma blanca	2,789	3,011	2,807	2,574
1.1.1.3	Con otro elemento	4,898	5,549	5,283	5,155
1.1.1.4	No especificado	457	461	846	877
1.1.2	Homicidio culposo	16,291	15,390	15,343	14,438
1.1.2.1	Con arma de fuego	165	89	68	63
1.1.2.2	Con arma blanca	31	19	4	10
1.1.2.3	En accidente de tránsito	10,989	11,740	11,510	11,208
1.1.2.4	Con otro elemento	4,767	3,294	3,149	2,402
1.1.2.5	No especificado	339	248	612	755

Recuperado de *Incidencia delictiva, ¿cómo ha cambiado en los últimos años?*, Carpeta informativa, por Karen Nallely Tenorio Colón, 2021.

### Percepción de Inseguridad

Figura 17 Percepción de inseguridad en su ciudad



Recuperado de la *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*, por INEGI, 2021.

### **CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DEL DISCURSO DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE SEGURIDAD PÚBLICA 2000-2018**

#### **Presentación**

En el siguiente apartado analizaré algunos ejemplos ilustrativos del contenido de la estrategia nacional de seguridad pública puesta en práctica durante los sexenios que abarcan desde el año 2000 hasta el 2018, es interesante observar que en su contenido existe una relación palpable que llega a ser casi causal entre las condiciones de pobreza y las condiciones de delincuencia. Partiendo del supuesto de que las estrategias de seguridad forman parte de los elementos que constituyen las políticas públicas del Estado y esas políticas públicas manifiestan los valores intrínsecos del Estado.

El enfoque de este apartado del trabajo de investigación es el de analizar los contenidos discursivos que se encuentran en el apartado de las exposiciones de motivos de los documentos referentes a las políticas públicas en materia de seguridad y prevención del delito. En las exposiciones de motivos se encuentra la explicación de las razones por las cuales se diseñan las estrategias. Muestran ciertos aspectos esenciales de los valores que se manifiestan, es decir, podemos observar la visión particular del Estado en sus políticas públicas. El discurso discriminatorio es el elemento que destacaremos en nuestro análisis discursivo.

Para hablar de seguridad pública existen multitudes de definiciones que enmarcan características variadas que nos ayudan a complejizar el término. Hay definiciones generales, oficiales y definiciones prácticas, es así que la tarea de elegir un término específico es muy compleja, por supuesto, mucho más complicado es ampliar las cualidades cuando se encuentra inmiscuido en los contenidos discursivos de una política pública. Esto en razón de que dentro del discurso convergen temas y variantes del concepto, que lo transforman en un elemento complejo de estudiar, el cual no se limita a una sola dimensión de conocimiento.

La seguridad es un término de variadas latitudes, es decir, sus definiciones son dinámicas y se transforman constantemente para ajustarse a necesidades específicas del contexto, como veremos más adelante, en los distintos sexenios de este apartado, el término seguridad ha ido evolucionando a través de los años, respondiendo siempre al diseño específico de la política pública en la que se desarrolla, siendo correspondiente a una visión particular, entonces

podemos decir que el término seguridad se adhiere a las construcciones discursivas que veremos en los documentos a analizar.

Para facilitar el desarrollo de este apartado del capítulo, entenderemos a la seguridad pública como la prevención y combate al delito, es decir: la presencia de sujetos garantes de la ley, el respeto al espacio público y la disuasión de organizaciones delictivas. En el discurso político, la seguridad pública responde a elementos sustanciales del quehacer político, tales como la resolución de demandas y las exigencias ciudadanas. La seguridad pública se puede entender en una relación proporcional, es decir, a mayor exigencia de seguridad, mayor es el número de delitos cometidos y, por consiguiente, mayor es la sensación de inseguridad, por consecuencia, mayor inseguridad es producto de mayores errores del aparato estatal.

En este sentido, la seguridad forma parte de los asuntos públicos pues influye en el desarrollo, convivencia y salvaguarda de la ciudadanía. La seguridad es un bien público indivisible y, por tanto, un problema público. ¿Por qué la seguridad se considera pública? La respuesta tiene que ver con la influencia que tiene en la ciudadanía, las instituciones y el desarrollo nacional. Podemos decir que la seguridad, vista como política pública, es un derecho y una función a cargo del Estado. Los documentos que sustentan este quehacer institucional son muy claros, por ejemplo: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 21, define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), los estados y los municipios. En tanto, la ley que regula este precepto constitucional señala que “las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor”.

La metodología que utilizaremos está basada en el Análisis Crítico del Discurso (ACD), la cual se fundamenta en las propuestas metodológicas de Van Dijk, en principio, se define al análisis crítico del discurso como:

Un tipo de investigación que se centra en el análisis discursivo y estudia, principalmente, la forma en la que el abuso de poder y la desigualdad social se representan, reproducen, legitiman y resisten en el texto y el habla en contextos sociales y políticos. Con esta investigación disidente, los analistas críticos del

discurso toman una posición explícita y, de esa manera, buscan entender, exponer y, fundamentalmente, desafiar el abuso de poder y la desigualdad social. Esta es también la razón por la cual el ACD puede ser caracterizado como un movimiento social de analistas discursivos políticamente comprometidos (Van Dijk, 2016: 204).

De esta manera, retomamos lo manifestado en los programas oficiales de gobierno, analizándolos a través de una mirada que busca identificar el abuso de poder y la repetición de un mensaje autoritario, formado con el objetivo de moldear una realidad social específica. Como se expuso en el apartado del marco teórico, partimos del supuesto de la existencia de discursos autoritarios, permeados de violencia estructural y contenidos repletos de estigmas, los cuales constituyen la base para crear una realidad a través de los medios masivos de información, los documentos del gobierno y las políticas públicas.

Entendiéndose que la manifestación de los valores del Estado se haya en los discursos que exponen las motivaciones para diseñar de una manera específica un programa de gobierno, o en nuestro caso, un programa de seguridad pública. Así, logramos entender que el diseño de los documentos rectores del gobierno, las normativas y las leyes son manifestaciones de una visión específica de la realidad, es decir, la visión de nuestra clase dominante:

El poder de los grupos dominantes puede estar integrado en las leyes, las reglas, las normas, los hábitos e, incluso, en el consenso general, tomando entonces la forma de lo que Gramsci (1971) denominó hegemonía. Cabe señalar también que el poder no es siempre ejercido bajo la forma de actos abusivos ejecutados por miembros de un grupo, sino que puede ser representado por un vasto repertorio de acciones naturalizadas en la vida cotidiana (Foucault 1980), como es típicamente el caso de las muchas formas habituales de sexismo o racismo (Essed 1991). (..) Para nuestro análisis de las relaciones entre discurso y poder, primero encontramos que el acceso a formas específicas de discurso -por ejemplo, el de la política, los medios de comunicación, la educación o la ciencia- es, en sí mismo, fuente de poder (Van Dijk, 2016: 207).

Un aspecto esencial en nuestra investigación es demostrar que el discurso puede manifestar valores del Estado permeados por discriminación, pero también puede influir en las creencias, percepciones y opiniones de quienes están expuestos a estos mensajes. En el tema

que nos interesa a nosotros, es importante verificar si en la repetición discursiva de los programas a analizar existe, en verdad, un diseño discursivo capaz de inculpar a las personas en situación de pobreza como las causantes de las condiciones de inseguridad de nuestro país.

Si esto se demostrará en los contenidos de los programas nacionales de seguridad pública, estaríamos ante un uso arbitrario del discurso, es decir, la existencia de estructuras discursivas capaces de desviar la atención a las causas reales, como lo son la corrupción, la ineficacia institucional, las condiciones socioeconómicas y culturales superadas por el Estado, y estaríamos frente a una causal simple y convincente: hay inseguridad debido a la presencia de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, en este sentido, esta aseveración debe de cuestionarse por medio del análisis crítico del discurso y las categorías que, en adelante se expondrán, entendidas como parte del acervo teórico de lo que llamamos discurso autoritario, el cual es una visión que se origina en el análisis crítico del discurso.

Para fines de nuestra investigación tomaremos de base la propuesta de análisis del discurso hecha por Van Dijk (2016), la cual nos menciona que existe un esquema de reproducción discursiva del poder, en la cual hay grupos de poder que tienen control sobre la situación comunicativa, las estructuras discursivas y los elementos del evento comunicativo: tiempo, lugar, participantes, roles, objetivos, ideologías, etcétera. A su vez, estos elementos tienen influencia sobre los modelos contextuales de las personas, sobre sus ideologías y, especialmente, influyen en el conocimiento que tienen sobre la sociedad, su cultura y otros elementos que constituyen la visión de la realidad de los individuos.

Para la reproducción discursiva del poder y la dominación vincula las estructuras sociales de grupos e instituciones a su control de las estructuras del contexto, el texto y el habla de los eventos comunicativos e, indirectamente, a la influencia de los modelos personales y las actitudes, las ideologías y el conocimiento socialmente compartido de receptores individuales y de grupos enteros (Van Dijk, 2016: 212).

Cabe mencionar que nuestro estudio se limita a analizar los contenidos discursivos de los programas nacionales de seguridad pública, determinando los elementos que constituyen la situación y como esta influye en los distintos tipos de memoria, es decir, de acuerdo a la repetición de determinados mensajes, el Estado moldea valores que, en nuestra perspectiva, están permeados por discriminación hacia los grupos en situación de pobreza.

El análisis del discurso que realizaremos se sustenta bajo las categorías propuestas por el propio Van Dijk y por Teodoro Álvarez Angulo, quién sigue los planteamientos del primer autor mencionado, pero agregando algunos puntos importantes para lograr un estudio más complejo y profundo.

En primer lugar, hablaremos de la **Resolución**, la cual es un planteamiento de la estrategia discursiva para atender el problema central, es decir, se entiende como:

La descripción de un evento que es de alguna manera interesante o importante y que frecuentemente crea obstáculos entre el participante de los eventos narrados y sus metas. Así mismo, la resolución consistirá necesariamente en una acción destinada a reducir o a eliminar por completo las consecuencias negativas, reales o posibles, del evento descrito en la complicación. (Van Dijk, 1996: 54).

Por otra parte, hablaremos de nuestra segunda categoría de análisis, la cual se denomina **Situación**, se entiende como la temática o referente al que apunta el contenido del discurso.

La situación comunicativa consiste en categorías tales como escenario (tiempo, lugar); acciones en curso (incluyendo discursos y géneros discursivos); y los participantes en varios roles e identidades comunicativas, sociales o institucionales, así como sus objetivos, conocimiento, opiniones, actitudes e ideologías (van Dijk 2009b, 2008a). El control de la situación comunicativa involucra el control sobre una o más de las categorías mencionadas –por ejemplo, decidir el tiempo y el lugar de un evento comunicativo o qué participantes deben estar presentes, en qué roles o identidades, o qué conocimiento u opiniones deberían (o no) tener, y qué acciones sociales pueden o deben ser logradas por el discurso-. Más específicamente, tal control puede enfocarse en la definición subjetiva de la situación comunicativa –es decir, en los modelos contextuales de los participantes- porque es el modelo contextual el que, seguidamente, controla la adecuación pragmática del discurso (Van Dijk, 2016: 209).

Un aspecto esencial en el análisis del discurso es el referente a la memoria, la cual incluye el almacenamiento de la información en nuestra audiencia, decimos, en primera instancia que la memoria es un recuerdo y, a su vez, es la reproducción de las ideas centrales que se espera



que la audiencia capte. Entonces, cabe hacer mención de que en nuestra investigación contamos con varios tipos de memorias, las cuales incluyen a la memoria a corto plazo, a largo plazo y episódica, las cuales se definirán en lo subsecuente para facilitar el entendimiento de nuestro estudio.

Así se da por entendido que la memoria a corto plazo es aquella que es necesaria para manipular información que necesita poco tiempo para procesarse, es decir, palabras, frases, sonidos y oraciones que aislados no requieren de una interpretación compleja o a largo plazo. Por su parte, la información que se almacena en mayor tiempo y que necesita de procesos de interpretación extendidos, se denomina Memoria a largo plazo, sin embargo, es importante mencionar, tal como lo menciona el autor que la información almacenada en la Memoria a largo plazo, antes estuvo almacenada en la memoria a corto plazo. Así, en una definición práctica, decimos que la **Memoria a largo plazo (MLP)** es el almacenamiento y recuperación de información que rodea a la MCP.

En la memoria almacenamos la información que sale de nuestros diversos sentidos. Por varios motivos nos conviene hacer una distinción teórica entre (los tipos de memoria, la memoria a corto plazo (MCP) y la memoria a largo plazo (MLP). A grandes rasgos, MCP es necesaria para la manipulación de información que requiere de poco tiempo para ser procesada, por ejemplo, cuando queremos comprender sonidos, palabras, frases y oraciones. La información que requiere, de más tiempo se almacenará a la larga en la memoria a largo plazo después de que haya pasado por la memoria a corto plazo (Van Dijk, 2016: 78).

Nuestra siguiente categoría de análisis se denomina **Memoria Episódica (ME)**, en este caso nos apoyaremos en la siguiente definición dada por Teodoro Álvarez Angulo, la cual menciona que es:

Considerada como una parte de la memoria a largo plazo, y que estriba en el registro especial de una serie de rasgos tales como: dónde, cuándo y cómo se percibió y comprendió una cosa. De esta manera, a través de nuestra memoria episódica, recordamos más bien sucesos concretos (Álvarez, 2002: 23).

Es decir, la memoria episódica representa el qué de un discurso, pero sobre todo el cuándo y cómo se adquiere la información, en su concepción más compleja, es la formación de la narrativa que se capta. Así logramos conformar una gama de categorías de análisis capaces de desentrañar los contenidos encontrados en los **elementos discursivos**, es decir, este apartado de nuestra investigación plantea un análisis conjunto y concluyente del discurso existente en la política pública a través de las herramientas ofrecidas por el análisis crítico del discurso y la metodología ya establecida, agregando categorías de análisis expuestas anteriormente en el apartado del discurso autoritario y su relación con la discriminación.

Este último apartado de la metodología del análisis del discurso (elementos discursivos) incluirá elementos comparativos referentes a las oraciones, temáticas y palabras que construyen una determinada visión de la realidad, además, adjuntaremos un esquema propuesto por Van Dijk para realizar el estudio, siendo las tablas subsecuentes el producto de ese esquema, con esto lograremos demostrar que las políticas públicas en materia de seguridad pública contienen y expresan valores discriminatorios del Estado.

Los programas en materia de seguridad a analizar en este capítulo serán los siguientes, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, para efectos de la investigación se enlistan los documentos a analizar:

- Diario Oficial de la Federación (2003), Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.
- Diario Oficial de la Federación (2009, 23 de marzo), Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012.
- Diario Oficial de la Federación (2014, 30 de abril), Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.
- Diario Oficial de la Federación (2019, 16 de mayo), Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República.

### **3.2 Contenidos discursivos del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006**

El Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, 14 de enero de 2003, México, refiere que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para dar seguridad al ciudadano y a su familia, así como garantizar el orden y la paz pública. En este Plan se establecen las bases para coordinar las acciones de Gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.

Con estas aproximaciones sobre la seguridad pública iniciamos el análisis del tema que nos compete, en este caso es analizar los contenidos discursivos referentes a la seguridad durante el sexenio Foxista, específicamente en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2000-2006. El diseño de la política pública y el rumbo que se dio durante este sexenio estuvo centrado en el desarrollo de un concepto referente a la seguridad ciudadana, es decir, la seguridad ciudadana fue la directriz de las políticas en esta materia, modificando la visión pública de la seguridad a una visión ciudadana, básicamente consistió en la democratización del término. Más adelante desarrollaremos una breve discusión sobre el tema, pero es importante mencionar una aproximación inicial sobre lo qué es la seguridad ciudadana: esta consiste en la protección de un conjunto básico de derechos, los cuales incluyen el derecho a la vida, respeto a la integridad física y material del ciudadano, y el derecho a tener una vida digna.

Con esto podemos decir que la seguridad ciudadana está centrada en el bienestar de las personas y considera que la defensa de la misma es un elemento sustancial para el desarrollo humano. La seguridad ciudadana depende también de instituciones construidas de forma democrática que logren proteger, sostenible y con apego a los derechos humanos, la integridad de las personas. La seguridad ciudadana debe de entenderse como el resultado de estrategias integrales orientadas a la mejora de la calidad de vida de la población, la prevención del delito y la contención de la violencia. El apartado que se pretende desarrollar sobre el sexenio de Vicente Fox está centrado en observar los contenidos del programa y contrastarlos con las definiciones incluidas en la directriz del programa: la seguridad ciudadana.

Como situación inicial es importante hablar sobre el diseño o "rediseño" de las políticas públicas en materia de seguridad pública. En este tema ocurre un fenómeno constante: la renovación del discurso, el cual consiste en la repetición de ideas antiguas intervenidas por elementos discursivos que aparentan, o en el sentido ideal realizan, un proceso de cambio. Eso fue lo que sucedió durante el diseño de la política de seguridad del presidente Vicente Fox.

Pasamos de tener un concepto de seguridad pública definido de forma tradicional a un concepto denominado seguridad ciudadana. Este cambio, aparentemente discursivo, tuvo efectos políticos pues, con la modificación en los contenidos, se realizaron reformas a las instituciones de seguridad pública y, con ello, diseñaron nuevas estrategias, nuevos procesos legales y, también, un nuevo enfoque destinado a atender las garantías individuales, es decir, se colocó en el centro al individuo como responsable de las problemáticas de inseguridad del país.

Sin embargo, como lo veremos más adelante, el programa de seguridad del año 2000 incluye unas pocas referencias a las instituciones: corrupción, falta de preparación, presupuesto, etc. No obstante, aun y con todas esas menciones, la responsabilidad mayoritaria de la inseguridad recae en los ciudadanos, bueno, en los ciudadanos más vulnerables, es decir, en aquellos que por sus carencias, oportunidades, rezagos y deficiencias se refugian en organizaciones delictivas para subsistir.

En el libro "*La mentada estrategia*" de Alejandro Hope y Jaime López nos enuncian las diferencias primarias entre seguridad ciudadana y seguridad pública. El énfasis diferencial, como es de suponerse en aquel año 2000, es el proceso de democratización. Ya no es que el problema de seguridad sea un problema único del Estado, con este nuevo enfoque, la seguridad es un problema que encuentra sus raíces en la participación, dolosa o no, de la ciudadanía. La pregunta sustancial podría ser: ¿qué tan positiva fue esta modificación?, pero la pregunta que aquí nos haremos será: ¿cómo se modificó el discurso con este nuevo enfoque? Así tenemos una primera aproximación al discurso de la seguridad ciudadana:

La distinción entre seguridad ciudadana y seguridad pública no es trivial: apunta a diferentes formas de aproximarse al problema de la delincuencia y el delito, y a diferentes formas de entender el papel del Estado en el combate al crimen. Y en

tanto que la seguridad ciudadana es menos un esquema consolidado que un término genérico para iniciativas "democratizadoras" de las fuerzas de seguridad pública, es posible utilizar el concepto de manera más bien ambigua para justificar lo que es en realidad un ejercicio tradicional de seguridad pública (Hope y López, 2015: 31).

La tarea inmediata, después de explicar una breve semblanza de la diferencia inicial del concepto de seguridad en el documento que nos corresponde analizar, es enmarcar, brevemente, las proyecciones, o imaginaciones, con las que se diseñó el programa. En primer lugar, Vicente Fox fue un parteaguas en la planeación nacional pues en el plan de desarrollo se incluye una proyección de México hacia el año 2025. Piñeyro y Barajas (año), en su estudio sobre el sexenio Foxista, nos enuncian que en los documentos existió "una visión amplia e integral que considera a la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y la delincuencia organizada, el tráfico ilegal de drogas y la corrupción como "las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional" (Piñeyro y Barajas, 2008: 212). Tomando como base esas amenazas, el sexenio Foxista diseñó cinco estrategias rectoras para el combate de esas problemáticas:

1. Concebir ampliamente el concepto de seguridad para hacer frente a situaciones que amenacen las instituciones y la paz.
2. Desarrollo de una doctrina que guíe los factores que puedan poner en riesgo la seguridad.
3. Elaboración de una agenda para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales.
4. Diseño de un marco jurídico que respete las garantías constitucionales de los individuos.
5. Criterios de prevención que contengan los riesgos y amenazas a la seguridad, la gobernabilidad y el Estado de derecho.

Así pues, observamos modificaciones interesantes en comparación con las anteriores concepciones de seguridad, es decir, con aquello que se creía era seguridad en el siglo XX. Hasta aquí podemos ilustrar que el diseño Foxista no estaba equivocado, claro, esto es porque aún no hemos expuesto las citas del contenido a analizar, en las cuales se apertura una

característica bastante reprochable del sistema político mexicano: la repetición constante de algo para convencer a la ciudadanía de que así son las cosas. En materia de seguridad, Fox inauguró la repetición constante de que la ecuación: pobreza es igual a delincuencia, una relación prácticamente causal, en la que no existía la influencia de otras variables, no obstante, algunas otras variables son mencionadas en el documento como causas secundarias de la delincuencia, pero el problema radica en que la consecuencia primordial de la pobreza es la incidencia delictiva.

La relación pobreza/delincuencia es un discurso que facilita el desarrollo de una estrategia punitiva, de coerción, en la cual, evidentemente, se hace uso arbitrario de un diagnóstico que no estaba equivocado en su enfoque, pero sí desviado en las estrategias que debieron poner en marcha, pues excluyó factores sustanciales que permiten la operación de la delincuencia organizada y dejó de lado la materia de prevención como tarea central del programa de seguridad, así la estrategia fue de confrontación y no de contención.

¿Qué tan favorable es colocar a la pobreza como la causa más trascendente de la inseguridad? Es sustancial, es decir, en el momento que se realizó el diagnóstico de las causas de la delincuencia se encontró que las situaciones de vulnerabilidad económica facilitan el acceso de esta población a asociaciones delictivas, hasta aquí la situación es analizada de forma correcta, pero la vulnerabilidad no surge solo de las condiciones de existencia de la población, estas condiciones se perpetúan también por el quehacer del Estado, por sus responsabilidades y los programas emprendidos, cabe señalar que la delincuencia si surge por situaciones de pobreza, pero surge como consecuencia de una variable que fluctúa entre otras multitudes de variables, sin embargo, la pobreza es la variable más sencilla de colocar en el discurso pues disuade la responsabilidad del Estado y la adjudica a los modos de vida surgidos de estas condiciones del ciudadano.

El análisis de estos documentos también requiere mencionar los aspectos positivos que se realizaron, colocar a la pobreza como centro de atención de una política pública se consideró, para el sexenio de Vicente Fox, un avance importante pues en los gobiernos precedentes las cifras de pobreza aumentaron considerablemente, según datos oficiales para el año 1995 un aproximado del 70% de la población del país se encontraba viviendo en situación de pobreza, el contexto era crítico.

El diagnóstico foxista no estaba equivocado, pero la solución fue pensada de forma tradicional: transferencias monetarias en efectivo para familias pobres, asistencias estatales y puesta en marcha (continuación) del programa Oportunidades. Las soluciones neoliberales consideran que a mayores ingresos es mayor la calidad de vida, esto es presuntamente real, aunque la realidad ha demostrado lo contrario, el intercambio: dinero por conducta, es una transacción incierta pues aunado a que la cifras que otorgaban no tenían un impacto real en el combate a la pobreza, la transacción monetaria no generaba oportunidades laborales y de vida que previnieran la incidencia delictiva.

Vemos que la seguridad se mezcla con el desarrollo social, pero sin considerar los aspectos básicos del desarrollo social, es decir, cabe preguntarse una cosa: ¿es suficiente darle dinero al individuo para reducir las tendencias delictivas? En apariencia la respuesta es afirmativa, pero nos olvidamos de algo: el dinero no es el único elemento que obliga a un individuo a delinquir. En otros casos, el individuo tiene incidencia delictiva porque no tiene otra forma de sobrevivir, o sea, el individuo parte del supuesto de la sobrevivencia y no de la vivencia. Aquí encontramos la primera consecuencia de la ecuación antes mencionada: mayor pobreza igual a mayor delincuencia, sí, pero se les olvidan todas las demás variables que llevan al individuo a inmiscuirse en asociaciones delictivas.

En el programa de seguridad se muestra de una forma mucho más explícita esta relación, aunque hacen una pequeña acotación cercana al "sí, pero no", es evidente que la relación que hallaron les fue funcional para el desarrollo de sus estrategias, así encontramos que:

Entre las causas estructurales del delito y su fenomenología se encuentran diversos factores de carácter económico, que es preciso considerar en la estrategia de prevención y combate a la delincuencia. Existe una clara relación entre el crecimiento económico y la inseguridad y se puede apreciar una relación entre la caída del Producto Interno Bruto y el aumento en la incidencia delictiva (Diario Oficial de la Federación, 2003: 21).

En esta cita encontramos un primer acercamiento a la resolución, la cual define una estrategia discursiva a fin de resolver o atender una problemática particular.

El tema que buscó atender el programa de seguridad es expresamente la seguridad, violencia y delincuencia que sacudían al país, entonces veremos que en la resolución también podemos enmarcar la misión con la que fue construido el programa, así pues, leemos que el programa se plantea objetivos específicos:

Prevenir la comisión de ilícitos del fuero federal y a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública los del fuero común, con profesionalismo, honestidad y eficiencia; preservando la integridad física de los mexicanos, sus bienes patrimoniales, libertades y derechos humanos, coadyuvando al desarrollo integral del país en un ambiente de seguridad, confianza y respeto al orden jurídico (Diario Oficial de la Federación, 2003: 26)

Definida así la estrategia, visualizamos una politización en la instrumentación de las políticas de seguridad, es decir, las acciones que se describen en el discurso plantean oportunidades políticas para romper, quizá enmascarar, acciones que no han tenido un cambio significativo.

Otro elemento interesante es entender que el diseño del programa se planteó de arriba hacia abajo, es decir, hay una visión permeada por prejuicios de la clase política. El enfoque comienza a perder su rumbo pues la instrumentalización de la política pública, realizada desde el escritorio y sin conocer la realidad en profundidad de la sociedad, reflejó un desconocimiento general de las causas. Está bien decir que las raíces de la delincuencia se encuentran en la sociedad, correcto, pero esa sociedad tiene variables independientes y variables que superan las acciones emprendidas por los apoyos que pretendían disminuir la pobreza para hacer frente a la delincuencia. En otras palabras, omitieron mencionar que la delincuencia organizada y la puesta en marcha de programas de seguridad son un negocio para algunos funcionarios, en ese sentido, la exposición de las bases, su influencia, es nula.

Es importante mencionar un elemento trascendental en la discusión del diseño de políticas, hablamos de la corrupción, en nuestras instituciones políticas tenemos una amplia percepción de la corrupción y de la impunidad. Gran parte de los errores, de las estrategias fallidas parten de los actos corruptos de autoridades que no imaginan, o que no entienden, el impacto que tendrán sus decisiones en la vida de los ciudadanos. Aunque nuestro trabajo se limita a desenmarañar el discurso existente en las exposiciones de motivos de los programas, es



necesario mencionar algunas problemáticas generales que afectan el análisis y el desarrollo de las políticas.

Cabe mencionar que con la llegada del presidente Fox se presenta un esquema de contención y persecución del delito, más allá de la prevención social y la construcción de seguridad ciudadana. Es así que la estrategia Foxista, fuera del orden del discurso, estuvo centrada en fortalecer la presencia institucional para enfrentar punitivamente a la delincuencia, fue así que se creó la Secretaría de Seguridad Pública, Agencia Federal de Investigación y se fortaleció su interrelación con la Procuraduría General de Justicia.

Aunado a este desarrollo institucional, existió una doble concepción del crimen, por un lado, el crimen es una amenaza para la seguridad nacional y, por el otro, es necesario el uso de la fuerza, así entonces vemos que las medidas son de corte coercitivo y no de prevención. El avance institucional contrastó con lo que estaba escrito en la exposición de motivos del programa pues el énfasis se mantuvo en:

El incremento de la delincuencia está estrechamente ligado con el empobrecimiento de la población. Sin embargo, la pobreza y marginación no necesariamente generan delincuentes. Influyen también las limitaciones al desarrollo material, individual y social, las que producen situaciones predelictivas que al no contar con opciones o alternativas para obtener los ingresos necesarios para mejorar su calidad de vida e inducen a la comisión de actos delictivos (Diario Oficial de la Federación, 2003: 21).

Como se mencionó anteriormente, la repetición constante de un discurso nos orilla a la creación de una realidad artificial específica, es así que los programas, los discursos, los contenidos fueron empleados como un medio de reproducción de las ideas centrales que tenían como objetivo colarse en la memoria a corto plazo de la ciudadanía. El discurso tenía como tarea central convencer de que la responsabilidad de la delincuencia no estaba en los grandes bagajes institucionales, ni siquiera en la ingeniería económica de los grupos delictivos, menos en los intereses ocultos de nuestras autoridades, el discurso planteó una realidad alterna: los pobres son los responsables directos de la inseguridad.

Otra vez, existe una constante referente a las situaciones de vulnerabilidad, la repetición es evidente:

Las crisis económicas, el alto crecimiento demográfico de las grandes ciudades y la falta de planeación urbana, alteraron las relaciones del tejido social y deterioraron gradualmente las condiciones de vida de la población, generando el crecimiento de la delincuencia y la inseguridad pública, pobreza, desigualdades sociales, marginación, desempleo, restricciones en la oportunidad de acceso a la educación y a la salud (Diario Oficial de la Federación, 2003: 09)

Podemos intuir que el programa estaba diseñado para enrolarse con el programa de desarrollo social, pero el problema no radica en eso, es decir, la intervención de varias políticas públicas para la atención de un proyecto no es negativo, al contrario, es una estrategia ideal para realizar políticas públicas conjuntas, sin embargo, sabiendo del uso electoral y de legitimación que tenían los programas sociales, mezclar la seguridad con programas de desarrollo social contenía otra meta, la cual consistía en responsabilizar a un sector de la población que no tenía responsabilidad. Existía la participación, la incidencia delictiva, pero los grupos en situación de pobreza no eran los responsables.

En el programa de seguridad pública del presidente Vicente Fox no existe algún apartado o alguna grafica que demuestre la relación causal entre pobreza y delincuencia, entonces la solución fue sencilla: el enfoque ahora estaba centrado en los valores, especialmente en una "crisis de valores" de la sociedad mexicana:

El aumento en el consumo de alcohol y drogas, desintegración y violencia intrafamiliar, cambio acelerado de los valores tradicionales y la influencia de los medios de comunicación en la socialización y reproducción de otro tipo de valores, entre otros han incrementado la inseguridad pública (Diario Oficial de la Federación, 2003, pág. 9).

Con esto encontramos otro factor de justificación del problema que es la crisis de valores y, con ella, las adicciones. La siguiente cita a la que haremos mención manifiesta la responsabilidad asignada a un grupo específico de la sociedad, lo más grave: justifica la incidencia delictiva a través de la satisfacción de necesidades negativas, es decir, además de

pobres son adictos y, consecuentemente, hay una definición muy clara del delincuente: El delincuente es pobre, sin educación, adicto y sin valores.

Resulta interesante observar que realmente existe esa repetición constante del discurso, en sentido teórico, podemos decir que gran parte del contenido de este programa es definible dentro del marco del discurso autoritario:

México es un país de jóvenes que, aunado al desempleo y falta de oportunidades, constituye un campo fértil para la delincuencia, ya sea de manera ocasional o formando parte del llamado crimen organizado, por lo que es importante encontrar nuevos espacios de oportunidades y de trabajo que ofrezca alternativas honestas de superación económica, personal y profesional a dicho sector (Diario Oficial de la Federación, 2003, pág. 21).

Como se ha expuesto, las citas que planteamos en este apartado no contienen referencias al papel que juegan las instituciones, ni siquiera existe una mención sobre las ganancias que generan las asociaciones delictivas. Quiero mencionar que hay otro elemento que también es una repetición discursiva, me refiero a los ingresos económicos, aun y cuando los ingresos económicos representan una variable que afecta el desarrollo de los ciudadanos, no podemos reducir la delincuencia a solo eso, el programa lo hace y lo justifica por medio de elementos consecuentes de la política neoliberal, es decir: la pobreza existe porque no hay un aparato productivo eficaz, pero ¿cuál es el papel que tiene el Estado frente a estas problemáticas? El programa no logra definirlo.

Esto es un reflejo de que el aparato productivo no está generando una oferta de trabajo acorde a las demandas del mercado laboral, de ahí que muchos mexicanos busquen otras alternativas que lamentablemente resultan ser válvulas de escape que complican la cadena de distribución e intermediación respecto al consumidor final, en algunos casos encareciendo los productos y en otros abaratándolos, sobre todo aquellos de procedencia ilícita convirtiéndose en una verdadera “industria” parasitaria que no aporta valor agregado a la economía nacional, no obstante contribuye a aliviar las tensiones sociales (Diario Oficial de la Federación, 2003, pág. 21).

Gustavo Fondevila y Miguel Quintana (2013) escribieron un texto, por demás interesante, sobre los discursos referentes al crimen durante el sexenio de Vicente Fox. Ellos hacen un recuento de algunas entrevistas, discursos públicos, etcétera, que realizó durante su mandato. Es pertinente mencionar algunos de sus hallazgos y contrastarlos con lo aquí desarrollado:

En el discurso foxista hay un reconocimiento expreso de que ciertas circunstancias sociales y económicas condicionan la vida de las personas de tal manera que favorecen la comisión de delitos. Hay una preocupación por solventar esas necesidades, y también la idea de que esto reduciría el número de delitos. De forma paralela hay un discurso que le resta importancia a esas causas y responsabiliza a los individuos. Esto no es necesariamente contradictorio. De hecho, su combinación revela una lógica racional. Si el individuo tiene mayores oportunidades y mejor calidad de vida tiene más que perder si viola la ley. De igual manera, si la corrupción y la impunidad se eliminaran se incrementaría la probabilidad de que el individuo fuera castigado, elevando los costos y reduciendo los beneficios de delinquir (Fondevila y Quintana, 2013: 741).

En este sentido, esta cita va en consonancia con lo que aquí estamos exponiendo y refleja que el discurso fue un medio de control arbitrario para distraer de las verdaderas problemáticas del país.

Detengámonos a pensar que ya no hay más objetos que nos ayuden a demostrar nuestros argumentos, sin embargo, existen algunos todavía más graves, tal es el caso del tema referente a la emigración rural, la cual fue descrita en el programa como otra causa sustancial de la delincuencia, aunque hay mención de que la emigración es por las malas condiciones de vida, también se menciona que esta crea cinturones de miseria en las grandes zonas metropolitanas del país, así estos cinturones de miseria provocan la evolución del delito y generan un clima de inseguridad:

No es casual que las zonas rurales sean las expulsoras de población y las de mayor atraso económico y pobreza, en tanto que las zonas metropolitanas y la frontera norte son las más atractivas por su mayor dinamismo.

El tránsito del México rural al eminentemente urbano ejerció enormes presiones y desajustes al gobierno y a la sociedad para ofrecer respuestas a las demandas surgidas del reacomodo social propio de la migración, principalmente en la generación de empleos y en sentido negativo contribuyó con focos de inseguridad y cinturones de pobreza en torno a las grandes ciudades (Diario Oficial de la Federación, 2003: 10-11)

La discusión central en este apartado del programa habla sobre el crecimiento de las ciudades, es decir, con la emigración rural existe un crecimiento de las zonas metropolitanas y el crecimiento de la zona genera menos oportunidades laborales y por consecuencia hay mayor presencia delictiva. ¿Es esto un discurso arbitrario referente a los grupos en situación de pobreza? Por supuesto, incluso podemos señalar que el discurso contenido en este apartado es de corte discriminatorio y dudoso respecto al diagnóstico:

El crecimiento de la inseguridad y la delincuencia es una característica propia de los desequilibrios de las sociedades modernas, no es casual que los delitos con mayor frecuencia sean los de orden patrimonial, es decir, el robo en sus diversas modalidades. Se advierten algunos síntomas de descomposición social en México al igual que en otros países. Los factores que influyen en dicho proceso tienen desde luego un efecto en el clima de inseguridad pública por su impacto en el entorno social, particularmente, el fenómeno se presenta en mayor medida en las grandes ciudades, en las cuales se pueden apreciar ciertos patrones de comportamiento que evidencian la tendencia descrita (Diario Oficial de la Federación, 2003: 11).

¿El programa quiere o quiso convencernos de algo? Nuestra respuesta es afirmativa, el programa se enmarca, ya no solo en el discurso de memoria a corto plazo, también abarca la memoria a largo plazo y facilita la obtención de una memoria episódica trazada a través de la repetición contante de un discurso autoritario, esto en razón de que los elementos discursivos existentes en el diseño de la política pública están aprovechando la ecuación inicial:

pobreza = inseguridad

La situación de pobreza se planteó en el discurso como un justificante de las acciones gubernamentales, estas acciones también incluyen la opacidad, la corrupción y la complicidad:

En este contexto, la delincuencia ha evolucionado de manera radical consolidando organizaciones delictivas, en donde la corrupción y la ineficiencia institucional aportan un esquema de bajo riesgo para quienes delinquen; de igual forma y en paralelo ha proliferado una industria lícita, que se ha desarrollado en torno al crimen (empresas de seguridad privada, alarmas, equipos sofisticados de comunicaciones, de seguridad personal, vehículos blindados, venta de seguros contra el secuestro, entre otras) (Diario Oficial de la Federación, 2003: 12).

Para cerrar el apartado del sexenio foxista anexamos unas tablas en las que se observa una relación entre el aumento del presupuesto público en instituciones garantes de seguridad y el crecimiento de la incidencia delictiva, es decir, aunque hubo aumentos monetarios, no existió una reducción significativa de la delincuencia.

Tabla 1 Presupuesto asignado en el sexenio de Vicente Fox para la seguridad pública en México.

<b>Año</b>	<b>Presupuesto Asignado</b>
1999	21 mil 215 mdp
2000	25 mil 721.7 mdp
2001	33 mil 612.5 mdp
2002	36 mil 696.5 mdp
2003	36 mil 638.7 mdp
2004	41 mil 323.8 mdp
2005	45 mil 984.2 mdp

Elaboración propia con información de *Indicadores delictivos por estados y el presupuesto público federal que la Federación asigna a las entidades federativas para SEGURIDAD PÚBLICA, 1999-2006*, Reyes Tépac M., 2006.

Tabla 2 Designación del gasto público federal para la seguridad pública por ramo (1999-2006)

<b>Ramo</b>	<b>Presupuesto</b>
La Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	39 mil 827 mdp
La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)	9 mil 836 mdp
La Secretaría de Gobernación (SEGOB)	8 mil 528 mdp
La Secretaría de Marina (SECMAR)	1 mil 668 mdp

Elaboración propia con información de *Indicadores delictivos por estados y el presupuesto público federal que la Federación asigna a las entidades federativas para SEGURIDAD PÚBLICA, 1999-2006*, Reyes Tépac M., 2006.

Tabla 3 Delitos del fuero común y del fuero federal cometidos en el sexenio de Vicente Fox.

<b>Año</b>	<b>Total de delitos</b>	<b>Delitos del fuero federal</b>	<b>Delitos del fuero común</b>
2000	183,977	28,498	155,479
2001	192,614	28,619	163,995
2002	198,777	30,591	168,186
2003	207,247	32,287	174,960
2004	211,650	31,193	180,457
2005		38,903	

Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, 2016.

En el capítulo II de este trabajo se expusieron datos referentes a las condiciones de seguridad pública durante el sexenio de Vicente Fox, en el presente apartado cerraremos con la mención del crecimiento exponencial del presupuesto asignado durante cada año en materia de seguridad pública, teniendo un crecimiento del lapso comprendido entre el año 2000 y el 2005 de 24, 769 mil millones de pesos, siendo casi el doble del presupuesto con el que inició su sexenio.

Este incremento es derivado del aumento de las condiciones de inseguridad en el país, de la presencia cada vez mayor de las fuerzas armadas y del intento de legitimación de un discurso de "pacificación", siendo esto contrario al destino del presupuesto, pues la instancia

gubernamental que recibió mayor incremento presupuestal durante todo el sexenio fue la secretaria de seguridad pública, observaremos más adelante que en los siguientes sexenios prevalece una militarización de las funciones de seguridad, derivado de las condiciones específicas de cada año.

Recalco que ya hemos hecho mención sobre el aumento de la incidencia delictiva en este sexenio, y quiero dejar en claro que es fundamental entender que la respuesta de Fox, la cual marcó la pauta de los gobiernos sucesorios, fue aumentar presupuesto en relación al aumento de los delitos cometidos, dejando de lado la atención al problema de fondo, pues muchos de estos recursos no tuvieron resultados exitosos y, en consecuencia, las condiciones de inseguridad no disminuyeron.

Así pues, la estrategia quedó en tan solo un discurso, un discurso autoritario que inauguró la forma en que se diseñarían los siguientes programas, al menos, en los dos sexenios posteriores. En la siguiente tabla presentamos un resumen sobre los principales elementos discursivos analizados referentes al sexenio de Vicente Fox.



Tabla 4 ANÁLISIS DE ELEMENTOS DISCURSIVOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD DEL SEXENIO DE VICENTE FOX.

ANÁLISIS DEL DISCURSO	ELEMENTOS DISCURSIVOS	CONTENIDOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD
<b>Resolución</b>	<p>Las causas estructurales del delito se encuentran en factores de carácter económico.</p> <p>Existe una clara relación entre el crecimiento económico y la inseguridad. Se aprecia una relación entre la caída del producto interno bruto y el aumento de la incidencia delictiva.</p>	<p>Entre las causas estructurales del delito y su fenomenología se encuentran diversos factores de carácter económico, que es preciso considerar en la estrategia de prevención y combate a la delincuencia.</p> <p>Existe una clara relación entre el crecimiento económico y la inseguridad y se puede apreciar una relación entre la caída del Producto Interno Bruto y el aumento en la incidencia delictiva." (Diario Oficial de la Federación, 2003, Pág. 21).</p>
<b>Situación</b>	<p>Los pobres son quienes causan la inseguridad.</p>	<p>"El incremento de la delincuencia está estrechamente ligado con el empobrecimiento de la población. (Diario Oficial de la Federación, 2003: Pág. 21).</p>
<b>Memoria a corto plazo</b>	<p>Preocupación por solventar necesidades básicas como criterio de prevención.</p>	<p>Sin embargo, la pobreza y marginación no necesariamente generan delincuentes. Influyen también las limitaciones al desarrollo material, individual y social, las que producen situaciones predelictivas que al no contar con opciones o alternativas para obtener los ingresos necesarios para mejorar su calidad de vida e inducen a la comisión de actos delictivos". (Diario Oficial de la Federación, 2003: Pág. 21).</p>
<b>Memoria a largo plazo</b>	<p>Si el individuo tiene mayores oportunidades y mejor calidad de vida tiene más que perder si viola la ley</p>	<p>"Las crisis económicas, el alto crecimiento demográfico de las grandes ciudades y la falta de planeación urbana, alteraron las relaciones del tejido social y deterioraron gradualmente las condiciones de vida de la población, generando el crecimiento de la delincuencia y la inseguridad pública, pobreza, desigualdades sociales, marginación, desempleo, restricciones en la oportunidad de acceso a la educación y a la salud". (Diario Oficial de la Federación, 2003: Pág. 9).</p>
<b>Memoria Episódica</b>	<p>La incidencia delictiva se justifica a través de la satisfacción de necesidades negativas, es decir, además de pobres son adictos y, consecuentemente, hay una definición muy clara del delincuente:</p>	<p>"México es un país de jóvenes que, aunado al desempleo y falta de oportunidades, constituye un campo fértil para la delincuencia, ya sea de manera ocasional o formando parte del llamado crimen organizado " (Diario Oficial de la Federación, 2003: Pág. 21).</p>

	<p>El delincuente es pobre, sin educación, adicto y sin valores. Creación de la imagen del delincuente que se utilizará en los siguientes sexenios.</p>	<p>"El aumento en el consumo de alcohol y drogas, desintegración y violencia intrafamiliar, cambio acelerado de los valores tradicionales y la influencia de los medios de comunicación en la socialización y reproducción de otro tipo de valores, entre otros han incrementado la inseguridad pública" (Diario Oficial de la Federación, 2003: Pág. 9).</p>
--	---	---

### **3.2 Contenidos discursivos del Programa Nacional de Seguridad Pública 2006-2012**

En sintonía con los apartados anteriores, hemos visto que el análisis discursivo de las políticas públicas, es primordial para tejer una concepción amplia de los temas centrales que queremos desarrollar. Es el momento de analizar el sexenio del presidente Felipe Calderón, su programa nacional de seguridad y otros referentes discursivos que nos ayuden a demostrar si en este sexenio también se mantuvo la sintonía discursiva de la administración Foxista.

Es importante mencionar que, durante esta administración, hay un reforzamiento integral de las instituciones, una configuración nueva del papel del Estado y un rol distintivo de la sociedad civil. Es en este momento que se creó el Sistema de Seguridad Nacional, el cual estaba compuesto por instancias encargadas de la seguridad, puntualmente: instituciones que tenían la encomienda de dirigir las políticas de atención al crimen organizado y el narcotráfico, este sistema derivó en el documento oficial denominado Programa de Seguridad Nacional.

A sabiendas de los errores cometidos en la administración anterior, el sexenio de Felipe Calderón centró su atención en la modificación del papel del Estado y sus instituciones para la atención de la inseguridad en el país. Es así que, en un contexto de reorientación del papel de los cuerpos policiacos y de las funciones garantes de la seguridad, se asumen responsabilidades centrales con el fin de favorecer el desarrollo del individuo, su protección y prevención en la participación de actividades delictivas que pusieran en riesgo su vida y desarrollo integral.

Observamos que el Estado, a través de un proceso reformativo, adquiere mayor atención en sus funciones de seguridad, es decir: el Estado debe de desempeñar funciones preventivas, disuasivas y de desactivación para asegurar condiciones mínimas de gobernabilidad, de administración de justicia y de protección de la integridad de los derechos individuales de los ciudadanos. Estas funciones promueven una visión ampliada del término de seguridad y, recordando lo mencionado en el sexenio anterior, fortalece la visión democrática y de planeación del término seguridad.

Calderón hizo énfasis en el Estado como objeto nodal garante de la gobernabilidad, es decir, la administración de la seguridad se transformó en un término instrumental referido a la

capacidad de las estructuras gubernamentales para diseñar y ejecutar políticas públicas eficaces capaces de responder a las demandas ciudadanas, en otras palabras, el Estado, sus aparatos y todo aquello que interviene en su papel, debía ponerse en movimiento.

Durante la administración Calderonista se identificó al crimen organizado y el narcotráfico como el eje principal de las acciones gubernamentales, se puso un énfasis mayor en la guerra contra el narcotráfico y, con ello, hay una renovación en los procedimientos de las instituciones de seguridad. La decisión de otorgarle una atención mayoritaria a la seguridad provino de distintos factores: Primero, por la situación conflictiva heredada del último año del sexenio de Vicente Fox y por los fuertes brotes de violencia ocasionados por el narcotráfico en distintas ciudades. También comenzaron a salir a la luz grandes escándalos referentes a vínculos de personajes de la vida política con el narco, redes de pederastia y prostitución, periodistas violentados y otros elementos que detonan una nueva discusión referente a la seguridad.

Se observa que el presidente Calderón, desde sus primeros discursos, prioriza el tema de la seguridad, siendo el tema más mencionado por él, por decir algo, solo en los primeros treinta meses de su gobierno el tema fue referente cerca de 600 veces, una cifra impactante sabiendo de lo delicado del tema de la seguridad y su relación con los hechos delictivos provenientes del narcotráfico.

Es así que el tema de la seguridad se justificó desde el principio por medio de la delincuencia, la cual fue definida, para su atención y descripción en documentos oficiales, como organizada. Es decir, la delincuencia ya no era solo el robo o la existente en los cinturones de miseria, para este sexenio, a diferencia del sexenio Foxista, la delincuencia se veía como un todo que pretendía atemorizar e inmovilizar a la sociedad y al gobierno. Podemos decir que la inseguridad pública era una amenaza que afectaba a todos los sectores de la población, incluidos los más desfavorecidos. Calderón, durante algunos discursos públicos, manifestó el énfasis que su administración tendría, estaría centrado en la recuperación de la seguridad pública y la legalidad, esto se conseguiría por medio de transformaciones institucionales enmarcadas en el incremento sustancial de la eficacia, es decir, los resultados que entregarían las instituciones serían vitales para recuperar la fortaleza del Estado y la convivencia social.

La seguridad es un derecho humano fundamental. Garantizarla es una de las tareas prioritarias del Estado y su cumplimiento es un indicador clave de su eficacia. El desafío es inhibir la corrupción, la impunidad, la violencia y la desconfianza. Para enfrentarlo, hay que capacitar y profesionalizar a los cuerpos policiales, propiciando con ello que la respuesta del Estado sea mucho más eficaz. Para lograrlo se deben considerar los siguientes aspectos:

- Evaluación del trabajo policial, tanto por sus resultados como por los medios empleados.
- Formación del personal policial orientada al respeto del orden legal y de los derechos humanos.
- Dignificación de la actividad policial, mediante el respeto a sus derechos y la satisfacción de sus necesidades elementales.

Esta labor deberá ser permanente y en ella no sólo habrá de intervenir el Estado sino también la sociedad, que debe convertirse en un actor coadyuvante de las distintas etapas de la estrategia integral de seguridad pública (Diario Oficial de la Federación, 2009: 10).

Es interesante observar las justificaciones que se construyeron para elaborar una estrategia, los diagnósticos y el contexto. En el caso de Felipe Calderón, la seguridad comenzó a tejerse sin especificar razones claras que la provocan, es decir, la seguridad en esta época se argumentó de la forma más elemental y reduccionista posible: salvaguardar la vida, la libertad y la integridad de los ciudadanos.

Una primera aproximación al termino deja ver que el termino seguridad será utilizado para justificar la violencia Estado. Comenzó una justificación del uso de las fuerzas armadas para garantizar la tranquilidad del pueblo mexicano, de esta manera, siendo las fuerzas del orden el eje central de su estrategia, se puede interpretar que la decisión de confrontar a las asociaciones delictivas con la fuerza fue una decisión deliberada y las consecuencias que surgieron durante su sexenio se justificaron en los discursos iniciales. Calderón inició una guerra para enfrentar a las asociaciones delictivas, muy distinto a la estrategia establecida por su antecesor, la cual, como ya lo hemos expuesto, se enfocaba mucho más en entender a la inseguridad como una consecuencia de las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad. Con

Calderón, la inseguridad fue entendida como consecuencia de la organización de los delincuentes.

De acuerdo con lo establecido por el Programa Nacional de Seguridad, el entorno es dinámico y complejo, así los riesgos, las amenazas y aquellos factores que desestabilizan la permanencia del Estado provienen de frentes múltiples. En un contexto de globalización, el entorno se altera y se vuelve veloz, cambia las direcciones, la intensidad y las relaciones entre elementos que tienen una potencial capacidad de vulnerar la seguridad nacional. El programa enuncia a la delincuencia organizada no solo como un elemento restringido de la seguridad pública, también la coloca en una posición de enfrentamiento a la soberanía y el orden constitucional.

Las acciones emprendidas por este gobierno para enfrentar a la delincuencia organizada y el narcotráfico, marcan un parteaguas en la presión del aparato estatal sobre las organizaciones criminales. La respuesta de las asociaciones delictivas fue la confrontación y los hechos de violencia en contra de las fuerzas del orden, la población civil y las autoridades, todo como muestra del desafío puesto a la autoridad. Así comenzamos a observar que el discurso manifestado en el programa describe una transformación de la conducta de las asociaciones delictivas: “La delincuencia ha diversificado sus mecanismos de operación. Esto le ha posibilitado eludir las capacidades de prevención y persecución de las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país” (Diario Oficial de la Federación, 2009: 07). La primera acción contundente de Felipe Calderón fue el despliegue de las fuerzas del orden en Michoacán, con el objetivo de disminuir los índices delictivos, este hecho, fue el detonante de la conocida “Guerra contra el narcotráfico”, aunque hubo avances instantáneos, la estrategia perdió rápidamente el rumbo debido a la respuesta violenta de los carteles delictivos. Eduardo Guerrero (2012) nos menciona en su artículo *La estrategia fallida*, publicado en Nexos, que:

El 11 de diciembre de 2006, 10 días después de tomar posesión como presidente de la República, lanzó la primera “operación conjunta” del sexenio: casi siete mil elementos, militares en su mayoría, se instalaron en los puntos más peligrosos del Estado. La oleada de arrestos y decomisos que siguió a aquel operativo contribuyó a bajar los niveles de violencia. En 2007 se registraron 328 ejecuciones en

Michoacán, 38% menos que el año anterior. En 2008 hubo 289: un descenso de 45% con respecto a 2006 (Guerrero, 2012).

Es importante observar un cambio sustancial de este programa con respecto al del sexenio anterior, pues en el documento del año 2008 no hay menciones a la pobreza como causa central de la inseguridad o de la delincuencia. Por el contrario, se hace énfasis en elementos que antes no fueron contemplados, particularmente, en la participación social, la escuela, la familia y los canales de comunicación entre la sociedad y las dependencias gubernamentales:

Ningún esfuerzo de prevención y combate a la delincuencia estará en condiciones de alcanzar sus objetivos y metas sin la participación y apoyo de la ciudadanía. La participación social en la prevención del delito debe centrarse en privilegiar la cultura de la legalidad, la denuncia y el fortalecimiento de los lazos comunitarios. La prevención del delito tiene su origen en instituciones sociales como la familia y la escuela. Para arraigar la cultura preventiva habrá que mejorar y desarrollar nuevos canales de comunicación entre la sociedad y las dependencias gubernamentales, mediante el establecimiento y consolidación de instancias y mecanismos de participación ciudadana en los distintos órdenes de gobierno (Diario Oficial de la Federación, 2009: 9).

A pesar de que hay modificaciones latentes en la manera en la que se construyó el discurso, los fines que este tenía continuaron gravitando dentro de intereses ocultos de sectores privilegiados de la población. Es decir, durante el sexenio Foxista vimos que la justificación de pobreza igual a delincuencia fue funcional para el desarrollo de una narrativa específica y la construcción de una realidad arbitraria, obtenido eso, Felipe Calderón se enfrentó a una realidad con un mayor grado de complejidad, esta fue la señalización de la delincuencia organizada, posteriormente su guerra contra ella, contradiciendo así los elementos descritos en su programa destinados a mejorar los índices de desarrollo humano.

Es así que, de acuerdo a lo que nos enuncia Adrián Velázquez, el discurso de la seguridad:

No sólo implica la justificación pública de la estrategia de combate al crimen organizado, sino una determinada interpretación del “hecho violento” y del “crimen” que condiciona prácticas políticas y que va condicionando ciertas

dinámicas, así como incorporando determinado tipo de elementos al espacio político donde se desenvuelven actores e instituciones (Velázquez, 2012: 78).

Vemos que el discurso opera con una capacidad modeladora que jerarquiza y prioriza demandas, aplaza debates en el espacio público e instala una agenda política de un solo tema (delincuencia organizada) en torno al problema de la seguridad.

El discurso tiene elementos que se pueden identificar de manera particular, sí, pero también debe de entenderse al discurso como parte de un proceso mucho más global, es decir, implica una transformación sustancial en las formas que se venía interpretando la relación crimen-castigo-ley. Así, la resolución del discurso calderonista se centró en entender a la inseguridad como producto de la delincuencia organizada, de esta manera, existió una justificación para el uso legítimo de la fuerza y la renovación de los aparatos de seguridad. En esta sintonía, la resolución discursiva prioriza a la seguridad sobre temas como la pobreza, la distribución del ingreso, la participación política de grupos marginados, la democratización, etc. Entonces el discurso desplaza temas susceptibles a discutirse de forma práctica en la arena política, a un amplio bagaje de amenazas potenciales para la seguridad del Estado.

La situación discursiva se observa en que las causas de la inseguridad se modifican y pasan de ser los contextos de pobreza (causa central en la administración foxista) a figuras específicas como los narcos o los sicarios, los cuales son los personajes que desatan toda la violencia en el país y, entonces, se reproduce una realidad sujeta a un contexto sociopolítico particular: a los narcos y sicarios se deben de eliminar, consecuentemente, hay una apertura para el uso incuestionable de la fuerza.

La operación hegemónica que este discurso contiene trabaja desconectando causas de consecuencias, es decir, convirtiendo a su antagonista criminal en una figura anónima y sin un contexto sociopolítico específico, restringiendo la posibilidad de describir las líneas de causalidad que puedan ayudar a explicar la emergencia del narco en México y establecer una salida que implique precisamente atender este contexto (Velázquez, 2012: 80).

No obstante, el programa no presenta todavía la figura central del narcotráfico como eje de la inseguridad del país, este discurso se presentó como un medio de legitimación del



presidente Calderón, y modificó el primer objetivo marcado en el programa de seguridad, el cual está centrado en la prevención de las conductas delictivas, poniendo su atención en la garantía de la convivencia social, los espacios públicos y el entorno escolar, también se menciona la protección de los derechos humanos, la participación de los tres órdenes de gobiernos y, coloca a la participación de la sociedad en un papel determinante de la cultura de la legalidad, el objetivo principal enuncia:

Prevenir conductas delictivas con mecanismos que garanticen la convivencia social y familiar segura en lugares públicos y en el entorno escolar; fortalecer la cultura de la legalidad y la atención a víctimas del delito, así como el respeto y protección a los derechos humanos de la población por parte de los encargados de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno. La participación de la sociedad es determinante en la cultura de la legalidad y de la prevención del delito. Las posibilidades de éxito de los programas de seguridad dependen, en buena medida, del apoyo ciudadano. La puesta en marcha de una política nacional de prevención del delito tiene como fin disminuir la comisión de ilícitos. Permite, también, proveer a los ciudadanos de mejores condiciones de seguridad en sus comunidades y espacios urbanos. Entre los elementos en que se apoya la prevención de ilícitos está el análisis situacional y de entorno, que propicia la colaboración preventiva de instituciones de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil organizada (Diario Oficial de la Federación, 2009: 21).

Eduardo Guerrero explica que la ruptura que hizo Felipe Calderón con su discurso oficial manifestado en los documentos obedeció a causas políticas, es decir, la lucha contra el narcotráfico se convirtió en un medio para legitimar su gobierno, fortalecer la presencia del Estado y, particularmente, reforzar su imagen institucional:

En la narrativa del gobierno de Calderón se dijo que la crisis de violencia era resultado de un prolongado proceso de descomposición, así como de la negligencia de los gobiernos previos (y, sin embargo, algunos indicadores en materia de seguridad habían mejorado durante el sexenio de Ernesto Zedillo o habían permanecido estables en el de Vicente Fox). Se dijo también que cuando Calderón llegó al poder el crimen organizado se había convertido en una amenaza para la

seguridad nacional. Dichos argumentos no habían formado parte de la agenda de Calderón durante la campaña presidencial. El candidato se había centrado, sobre todo, en asuntos económicos. Tampoco la realización de operativos conjuntos figuró entre los planteamientos de su plataforma. La ausencia de esos temas entre sus propuestas de campaña puede resultar consistente con la hipótesis de que —al menos en parte— Calderón recurrió a la guerra contra el narcotráfico para mejorar su imagen y elevar sus niveles de aprobación —luego de la controvertida campaña electoral de 2006 (Guerrero, 2012).

Es así que, durante el sexenio de Felipe Calderón, la política de seguridad estuvo diseñada a partir de la renovación de normatividades y cambios institucionales realizados desde el gobierno federal con la finalidad de combatir el crimen organizado. Las normativas implementadas fueron: Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP); Ley Federal de Extinción de Dominio; Reforma a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo); Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

Con la reestructuración institucional también hubo aumento en el gasto público en materia de seguridad, esto fue en razón del aumento del número de activos de los cuerpos de seguridad. Según datos oficiales, en 2006 había 6 mil 489 policías, para el año 2012 había un total de 36 mil 940, entonces, es palpable identificar que la estrategia se basó en la confrontación de la delincuencia, antes que la prevención, sin embargo, aun y con el aumento de policías, los homicidios dolosos aumentaron en un 35% respecto al sexenio anterior. Aunado a esto, el programa también habló del enfrentamiento que se realizaría con la delincuencia pues la respuesta fue frontal y de combate, es decir el Estado tendría como objetivo:

Combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, a través de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia en el

marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Diario Oficial de la Federación, 2009, pág. 22).

La distinción evidente con el sexenio anterior es que el documento del año 2008 omite, casi en su totalidad, las explicaciones que refieren a las causas de la incidencia delictiva, es decir, no existió una continuidad con el discurso foxista de que las personas en situación de pobreza son aquellas que tienden a delinquir. Con Calderón se habló de una delincuencia omnisciente, de varias caras, de varios niveles, pero sin arriesgarse a culpabilizar a uno solo, por el contrario, al omitir su diagnóstico de las causas, el programa se centra en explicar de qué manera realizaría la confrontación, y define los medios con los cuales se pretendería disminuir el poderío de las asociaciones delictivas:

Para el combate de los delitos de alto impacto en estados y municipios, se han reforzado las acciones conjuntas emprendidas con las secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y de Marina (SEMAR), así como con la Procuraduría General de la República (PGR), la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y autoridades de seguridad pública y procuración de justicia locales; entre otras. El gobierno federal se trazó como uno de sus objetivos centrales en materia de seguridad pública la recuperación de los espacios públicos invadidos por la delincuencia, para devolver la tranquilidad a la sociedad que quiere un México libre de drogas y de violencia. Para hacer realidad este compromiso se ha hecho un esfuerzo de coordinación sin precedente entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, para desarticular las estructuras logísticas y financieras de las redes criminales (Diario Oficial de la Federación, 2009: 23).

Otro aspecto diferencial de la administración de Felipe Calderón fue la atención que se le dio al sistema penitenciario, así el documento define como objetivo prioritario:

Recuperar el sentido original del sistema penitenciario, para que en los centros de reclusión se garantice el cumplimiento de las sanciones impuestas a los internos con estricto apego a la ley y se procure la creación de condiciones propicias para la reinserción social, a partir de políticas públicas armonizadas en los tres ámbitos de gobierno (Diario Oficial de la Federación, 2009: 25).

Otro de los objetivos que planteó el programa fue el referente a la utilización de la tecnología de telecomunicaciones para fortalecer la estrategia de prevención del delito, es decir, la administración de Calderón buscó tener una plataforma de información de las corporaciones de seguridad capaces de tener interconexión e infraestructura con la meta de generar inteligencia policial para combatir el delito.

El sustento central de todo el programa de seguridad de la administración calderonista estuvo en ubicar a las instituciones, las corporaciones policiales, el Estado como el principal eje rector de la seguridad. Esto en consonancia con los preceptos clásicos de la función del Estado, sin embargo, dejó de lado los elementos identificados en el diagnóstico foxista como lo fueron las condiciones materiales de existencia, las oportunidades laborales, el contexto social, los valores, etc. Aunque el programa foxista puede calificarse como arbitrario, su diagnóstico no estuvo equivocado.

Por el lado del programa de Calderón, el diagnóstico se centró en la percepción de inseguridad, en estadísticas referentes a crímenes cometidos, en los índices de confianza institucional, pero no hubo mención de las relaciones existentes entre las condiciones de vida de la población y la delincuencia. Otro de los objetivos prioritarios en aquella administración fue “profesionalizar a las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, mediante la homologación de procedimientos, formación especializada y vocación, para que se conduzcan éticamente, y se obtenga el reconocimiento de la sociedad como instituciones a su servicio” (Diario Oficial de la Federación, 2009: 29).

Basando toda la atención de la estrategia en el fortalecimiento institucional, podemos observar que la atención a las condiciones de seguridad fue desplazada por el discurso de la confrontación directa del Estado para conseguir la paz y tranquilidad de los ciudadanos. También es importante mencionar que, fuera de las estrategias definidas en el programa, la confrontación contra el narcotráfico y la delincuencia organizada estuvo permeada por la necesidad de obtener resultados inmediatos, se ignoró el diagnóstico inicial y se dio apertura a un modelo de contención basado en el uso irrestricto de la fuerza pública, Eduardo Guerrero nos indica al respecto que:

Queda claro que la embestida del presidente no fue diseñada con base en un diagnóstico detallado. Todo indica que fue resultado de un conjunto de factores

circunstanciales: una crisis regional, un éxito en el corto plazo y un contexto político adverso. La inconsistencia en el discurso oficial, en el que a lo largo de los años se citaron objetivos vagos, cambiantes, incluso contradictorios, confirma que la guerra fue producto de una decisión precipitada. (Guerrero, 2012).

La siguiente figura demuestra la modificación de los objetivos del programa de seguridad del sexenio durante cada uno de los años, vemos que, conforme pasa el tiempo, la estrategia de seguridad centra, en mayor medida, su atención al narcotráfico como la causa genérica de la inseguridad-

Figura 18. Objetivos de la política de seguridad o estrategia de combate al crimen señalados por el presidente Felipe Calderón (2007-2011).

<b>Año</b>	<b>Objetivos</b>
<b>2007</b>	Rescate de espacios públicos.
	Nueva cultura de la legalidad en México.
	Erradicación de plantíos ilícitos.
	Puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en vías de comunicación. Desmantelamiento de puntos de venta de drogas.
<b>2008</b>	Combate al narcomenudeo mediante la prevención y rehabilitación.
	Expansión de los operativos conjuntos en contra del crimen organizado.
	Participación ciudadana y nueva cultura de la legalidad.
	Modernización de leyes e instituciones en materia de seguridad y procuración de justicia.
<b>2009</b>	Depuración de fuerzas policiales estatales y municipales.
	Cultura de prevención del delito.
	Reducción del secuestro.
<b>2011</b>	Enfrentar, debilitar y neutralizar a los grupos criminales mediante la captura de líderes y mandos medios. <sup>2</sup>
	Reconstrucción del tejido social.
	Atención a las víctimas de la violencia criminal.
	Reducir crímenes de alto impacto.

Recuperado de *La estrategia Fallida*, por Eduardo Guerrero, 2012.

Podemos mencionar que Calderón rompió con la lógica que veníamos observando, pero también se inmiscuyó en el uso repetitivo del discurso para fundamentar su quehacer político. Es decir, su programa se encargó de incrustar en la memoria a corto y largo plazo la presencia de la delincuencia organizada. Aunque no logramos observar la repetición del discurso de la pobreza, si observamos la repetición del discurso coercitivo de la fuerza pública para enfrentar a los miembros de la delincuencia organizada.

La cuestión más interesante es identificar cuáles son las características de los sicarios, es decir, del último eslabón de la delincuencia organizada. Casualmente, los miembros más

vulnerables y aquellos que sufrieron las consecuencias de esta estrategia también se enmarcaban en las características foxistas del delincuente: pobre, sin educación y adicto. Es así que el discurso autoritario utilizado por Calderón desvió la atención de las raíces del problema para convertir a la delincuencia organizada en el justificante de su actuar coercitivo.

Por último, al igual que lo hicimos en el sexenio de Fox, anexaremos unas breves graficas que ilustren el presupuesto asignado a las instituciones de seguridad, también incluiremos una gráfica que nos ilustre el número de delitos cometidos durante el sexenio.

Con esto, además de lo ya descrito en el análisis discursivo del programa de seguridad, demostraremos que la estrategia de seguridad de Calderón si fue distinta a la de Fox, pero referente al discurso tuvo particularidades muy similares al anterior sexenio, básicamente el uso autoritario del discurso y la creación de una realidad arbitraria para hacer funcionar sus medidas, también estos datos nos ayudarán a ver que con el paso de los sexenios, la violencia aumenta, el presupuesto aumenta, el discurso se perpetúa, pero los afectados siguen siendo los mismos: los grupos de mayor vulnerabilidad. Igualmente, en el último apartado sintetizamos nuestro análisis discursivo, diseñando una tabla que resume los elementos del discurso que analizamos.

Tabla # DESIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA POR RAMO (2007-2012)

Tabla 5 Designación del gasto público federal para la seguridad pública por ramo (2007-2012)

Institución	Presupuesto asignado por año (Miles de millones de pesos)					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SEDENA	32,200	34,861	43,623	43,632	50,039	55,610
SEMAR	10,951	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679
CNS	13,664	19,711	32,916	34,437	35,519	40,536
PGR	9,216	9,307	12,309	11,871	11,997	14,905
CISEN	1,114	1,269	2,379	2,140	2,244	2,766

Elaboración propia con información de *Presupuestos: Seguridad y Defensa 2000-2016*, por Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2016.

Tabla 6 Presupuesto asignado en el sexenio de Felipe Calderón para la seguridad pública en México

<b>Año</b>	<b>Presupuesto Asignado total al sector seguridad y defensa (miles de millones de pesos)</b>
<b>2007</b>	67,145
<b>2008</b>	78,530
<b>2009</b>	107,286
<b>2010</b>	105,981
<b>2011</b>	118,069
<b>2012</b>	133,496

Elaboración propia con información de *Presupuestos: Seguridad y Defensa 2000-2016*, por Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2016.

Tabla 7 Delitos del fuero común y del fuero federal cometidos en el sexenio de Felipe Calderón.

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>FUERO FEDERAL</b>	<b>FUERO COMÚN</b>
2006	1,529,167	58,066	1,471,101
2007	1,668,521	81,491	1,587,030
2008	1,701,276	73,222	1,628,054
2009	1,729,196	63,404	1,665,792
2010	1,759,221	55,122	1,704,099
2011	1,768,566	42,747	1,725,819
2012	1,727,271	25,121	1,702,150

Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, 2016.

Lo mencionado en el apartado anterior fue que el incremento presupuestario era una consecuencia sustancial del incremento de la violencia, el sexenio de Calderón expuso que, a mayor inseguridad, mayor es el presupuesto asignado, al igual que su antecesor, su gobierno inicio con cierta cantidad de presupuesto, que después terminó duplicándose, justificando este aumento en las condiciones de violencia del país.

El sexenio de Calderón cerró su último año de gobierno con un aumento presupuestario al sector seguridad de 66,351 mil millones de pesos con respecto a lo asignado en el ejercicio 2007. Es importante mencionar que, con Calderón, la militarización de las tareas de seguridad

fue evidente, pues concentro la mayor parte del presupuesto en la SEDENA y SEMAR, aumentando sus presupuestos considerablemente cada año.

Como mencionamos en el capítulo anterior, los delitos cometidos durante el sexenio tuvieron, sin excepción, una tendencia creciente, pasando de 1,529,167 delitos cometidos en 2006, a 1,727,271 delitos cometidos para el año 2012, teniendo un aumento significativo de aproximadamente 33,000 delitos cada año.

Así, con el crecimiento de la incidencia delictiva y un marcado uso del discurso, pudo justificarse el aumento presupuestario, pero sin lograr avance alguno, demostrando que la estrategia fue discursiva, permeada de discriminación y sin beneficio para el bienestar de la sociedad mexicana.



Tabla 8 ANÁLISIS DE ELEMENTOS DISCURSIVOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD DEL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

ANÁLISIS DEL DISCURSO	ELEMENTOS DISCURSIVOS	CONTENIDOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD
<b>Resolución</b>	Se centró en entender a la inseguridad como producto de la delincuencia organizada, de esta manera, existió una justificación para el uso legítimo de la fuerza y la renovación de los aparatos de seguridad. La resolución discursiva prioriza a la seguridad sobre temas como la pobreza, la distribución del ingreso, la participación política de grupos marginados, la democratización, etc. El discurso desplaza temas susceptibles a discutirse de forma práctica en la arena política, a un amplio bagaje de amenazas potenciales para la seguridad del estado.	La delincuencia organizada representa desafíos que actualmente no se restringen solo a la seguridad pública ya que en algunos casos se vulnera la soberanía y el orden constitucional (PSN, 2007). Narcotráfico: Es la manifestación más significativa del crimen organizado, y por tanto, fenómeno de atención prioritaria. El crecimiento del tráfico ilícito de estupefacientes se asocia a las transformaciones del mercado internacional de droga, los cambios en los patrones de consumo nacional y extranjero, la proliferación del narcomenudeo y un mayor protagonismo de las organizaciones delictivas mexicanas que utilizan tecnología de comunicación y armamento de uso exclusivo de las fuerzas armadas (PSN, 2007). <sup>7</sup>
<b>Situación</b>	Las causas de la inseguridad se modifican y pasan de ser los contextos de pobreza (causa central en la administración foxista) a figuras específicas como los narcos o los sicarios, los cuales son los personajes que desatan toda la violencia en el país. Se reproduce una realidad sujeta a un contexto sociopolítico particular: a los narcos y sicarios	La delincuencia ha diversificado sus mecanismos de operación. Esto le ha posibilitado eludir las capacidades de prevención y persecución de las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país” (Diario Oficial de la Federación, 2008: Pág. 7).

<sup>7</sup> Nota: Durante los años posteriores a la publicación del documento que analizamos, Calderón modificó muchos de los objetivos y contenidos del programa, para ilustrar el tema referente a la resolución inicial, retomé el contenido del Plan Nacional de seguridad del año 2007, un año después al de su toma de protesta.

	se deben de eliminar, consecuentemente, hay una apertura para el uso incuestionable de la fuerza	
<b>Memoria a corto plazo</b>	Las instituciones, las corporaciones policiales, el estado como el principal eje rector de la seguridad.	Profesionalizar a las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, mediante la homologación de procedimientos, formación especializada y vocación, para que se conduzcan éticamente, y se obtenga el reconocimiento de la sociedad como instituciones a su servicio (Diario Oficial de la Federación, 2008: pág. 29).
<b>Memoria a largo plazo</b>	La política de seguridad estuvo diseñada a partir de la renovación de normatividades y cambios institucionales realizados desde el gobierno federal con la finalidad de combatir el crimen organizado.	las instituciones serian vitales para recuperar la fortaleza del Estado y la convivencia social. “La seguridad es un derecho humano fundamental. Garantizarla es una de las tareas prioritarias del Estado y su cumplimiento es un indicador clave de su eficacia. El desafío es inhibir la corrupción, la impunidad, la violencia y la desconfianza. Para enfrentarlo, hay que capacitar y profesionalizar a los cuerpos policiales, propiciando con ello que la respuesta del Estado sea mucho más eficaz. (Diario Oficial de la Federación, 2008: pág. 10).
<b>Memoria Episódica</b>	Con Calderón se habló de una delincuencia omnisciente, de varias caras, de varios niveles, es decir ubica y describe a la delincuencia organizada como la mayor amenaza del Estado. El programa se centra en explicar de qué manera realizaría la confrontación, y define los medios con los cuales se pretendería disminuir el poderío de las asociaciones delictivas. Coloca a las fuerzas del orden en el centro de todo su actuar.	“Para el combate de los delitos de alto impacto en estados y municipios, se han reforzado las acciones conjuntas emprendidas con las secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y de Marina (SEMAR), así como con la Procuraduría General de la República (PGR), la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y autoridades de seguridad pública y procuración de justicia locales; entre otras. (...) Para hacer realidad este compromiso se ha hecho un esfuerzo de coordinación sin precedente entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, para desarticular las estructuras logísticas y financieras de las redes criminales” (Diario Oficial de la Federación, 2008: pág. 23).

### **3.2 Contenidos discursivos del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018**

El análisis de resultados es crucial para el diseño y crítica de una política pública. A través de los diagnósticos podemos verificar la viabilidad de las estrategias, comparar sus planteamientos y observar los avances que se han realizado en los rubros específicos de atención. El paso del tiempo es un elemento evaluativo imposible de modificar pues, conforme rota y crece la información, el contexto se complejiza y muestra las transformaciones provocadas por nuevas demandas, nuevos elementos circunstanciales, y, por supuesto, nuevas visiones de Estado.

Tal es el caso de la administración del presidente Enrique Peña Nieto y el diseño del nuevo programa de seguridad. En este apartado de nuestro trabajo, abordaremos el análisis del documento que comprende a partir del año 2012 hasta el 2018. Contrastaremos sus preceptos con el de sexenios anteriores y mantendremos nuestro estudio dirigido al discurso y sus contenidos, con especial atención en los temas referentes a los grupos de vulnerabilidad.

En esta administración, las políticas públicas en materia de seguridad se enfocaron en un modelo distinto de seguridad pública, es decir, debido a los problemas de violencia, inseguridad y los estragos del combate que dejó la anterior administración, el programa del gobierno Peñista centró su objetivo en el envío de un mensaje de paz a la ciudadanía, mediante acciones distintas para el combate a la delincuencia.

Es durante los primeros años de la administración de Peña Nieto que el aparato estatal consiguió desviar los reflectores del tema de la violencia, esto a consecuencia del desgaste que sufrió la fuerza del orden durante el periodo de Felipe Calderón. La administración peñista no dudó en cambiar la narrativa del país y dirigió su atención a los procesos de reforma modernizadores encaminados a modificar elementos de corte económico e internacionales. No obstante, la crisis de seguridad era un problema que estaba desatado en prácticamente todo el país, fue así como tomaron atención casos de violaciones a derechos humanos que atrajeron la atención de los organismos internacionales.

El ejecutivo federal, con miras a disminuir los problemas de violencia, planteó la reforma para combatir la infiltración del crimen organizado en las autoridades municipales, así como la ley general en materia de tortura y desaparición forzada, aunado a esto, existió una

redefinición del sistema de competencias en materia penal, generando la iniciativa de la creación de 32 policías estatales únicas. También, es necesario destacar que durante este sexenio se implementó un nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual garantizaba que todos los mexicanos sean juzgados con los mismos procedimientos, sin importar el lugar del país en el que se encuentran. Se implementó el sistema de juicios orales y la homologación de delitos para mejorar la impartición de justicia en México.

En materia de prevención del delito, la estrategia se planteó con base en la confluencia de los programas. Y se comprendió a las acciones gubernamentales de manera multifactorial para detener los procesos delictivos y atender las causas que lo generan. El programa se orientó a potenciar las capacidades de los tres órdenes de gobierno en colaboración con instancias y dependencias normativas responsables de transmitir a la población la cultura de la prevención. Se mantuvo la concordancia con la administración anterior en el rubro de la participación ciudadana pues, en el programa, es el ciudadano el centro de las tareas de prevención, y por medio de una cabal conciencia de la importancia y significancia del comportamiento para mantener el orden, la convivencia y la legalidad.

Es así que el programa peñista replanteó la forma de abordar las problemáticas, poniendo énfasis en factores culturales, sociales, económicos, motivacionales, comunitarios y situacionales que influyen en la comisión de delitos.

La existencia de conflictos y desequilibrios graves que advierten sobre el posible surgimiento de diversas formas de violencia, algunos son: hacinamiento, embarazos adolescentes, deserción escolar, desempleo, adicciones, entre otros. Los factores de riesgo pueden ser clasificados en ámbitos de procedencia, de acuerdo a un continuo que va desde el nivel individual hasta el nivel sociocultural. A continuación, se enumeran estos ámbitos, proporcionando en cada caso algunos ejemplos.

- a) Factores individuales: bajo coeficiente intelectual, baja capacidad de resolución de conflictos, actitudes y valores favorables hacia conductas de riesgo, hiperactividad, temperamento difícil en la infancia.

- a. Factores familiares: baja cohesión familiar, tener padres con enfermedad mental, estilos parentales coercitivos, ambivalentes o permisivos.
- b. Factores ligados al grupo de pares: pertenencia a grupos de pares involucrados en actividades riesgosas (comportamientos delictivos, consumo de drogas, por ejemplo).
- c. Factores escolares: bajo apoyo del profesor, alienación escolar, violencia escolar.
- d. Factores sociales o comunitarios: bajo apoyo comunitario, estigmatización y exclusión de actividades comunitarias.
- e. Factores socioeconómicos y culturales: vivir en condición de pobreza (Diario Oficial de la Federación, 2014: 59).

La prevención se entiende como el actuar antes de que suceda aquello que se quiere evitar, es decir, para impedir que ocurra un delito, es preciso identificar y atender las causas relacionadas con su comisión, pero, sobre todo, es menester neutralizar sus efectos y transmitir confianza a la ciudadanía. Por consiguiente, la prevención debe entender, visualizar y diagnosticar los factores que generan los comportamientos delictivos, y así diseñar estrategias de prevención a partir de análisis de los escenarios que pueden minimizar sus efectos.

La directriz del programa peñista comprendió que la prevención de la delincuencia debía centrarse en resolver la descomposición del tejido social, la falta de oportunidades, la generación de empleos y los desequilibrios económicos causados por la desigualdad. Sin embargo, y tal como se lo plantea este trabajo, resolver, en el discurso, el problema de la delincuencia mediante la ecuación (pobreza igual a delincuencia), lejos de abonar a resultados eficaces, se convierte en una política de retorno que aprehende las viejas prácticas y las viejas estrategias.

Como se ha mencionado en apartados anteriores, el diagnóstico de la delincuencia si tiene sus raíces en las condiciones materiales, culturales, económicas y sociales de la población, pero es primordial entender a la delincuencia como un problema multifactorial. Es decir, no es, otra vez, que las personas en situación de pobreza sean los responsables de la violencia,

más bien, cabe preguntarse ¿qué orilla a este grupo de personas a tener una tendencia de participación en asociaciones delictivas? En la respuesta se encuentra la intervención del Estado, los modelos económicos y las macro estructuras delictivas que superan los delitos y los delincuentes menos sofisticados.

Es importante hacer énfasis en la definición de los conceptos nodales del programa, pues en ellos encontraremos las posturas estatales respecto al problema de la seguridad, en principio, el programa dice que la seguridad “se traduce en un bien público que brinda certeza a las personas respecto a su integridad física, psicológica, patrimonial y social; por tanto, permite el ejercicio de derechos como la libre movilidad y la convivencia pacífica” (Diario Oficial de la Federación, 2014: 04).

Por su parte, el concepto contrapuesto a la seguridad es el de delincuencia, la cual se comprende como multifactorial y que su fin es la obtención de un beneficio: “es entendida como un fenómeno social, multicausal y multifactorial, el cual se expresa mediante una conducta que quebranta un orden social o legal determinado; es decir, un delito (BID, s/f) para obtener, principalmente, un beneficio económico, gratificación sexual o poder” (Diario Oficial de la Federación, 2014: 04).

Una de las mayores diferencias del programa de Peña Nieto respecto a las dos anteriores administraciones es la problematización de la inseguridad como un tema de causas múltiples. Como ya lo vimos, Fox centró a la pobreza como el origen de la inseguridad. Calderón, por su parte, centró a la organización de los delincuentes como el problema a resolver. En el programa peñista hay una modificación importante, este es la multi causalidad de la inseguridad y el énfasis en las estrategias de prevención, además del diagnóstico de las causas basado en el bienestar de la sociedad.

La tendencia mayoritaria en la elaboración de las políticas de seguridad en estos sexenios es la realización de diagnósticos acertados, muy cercanos a las condiciones reales de la población. El problema ha estado en el enfoque, el cause, que tiene el diseño del programa. Ya hemos visto que las condiciones sociales de la ciudadanía son factores importantes para la seguridad del Estado; las instituciones tienen un papel preponderante y la comunicación entre ambos elementos es central.

Entonces ¿cuál es el problema? La respuesta está en el enfoque, en el caso de Peña Nieto, el enfoque del programa vuelve a la responsabilización de los grupos en situación de vulnerabilidad de los problemas de inseguridad, aunque intentaron disfrazarlo, o volver sutil el discurso, mediante el uso del concepto del desarrollo humano, el bienestar y las observaciones de organismos internacionales, es innegable que en el documento hay una relación causal, arbitraria y discriminatoria entre los elementos: pobreza e inseguridad. Es decir, aunque el programa enuncia "factores de riesgo", conforme se van desarrollando los apartados, las situaciones de vulnerabilidad (pobreza, falta de educación, trabajo, valores, etc.) incrementan su valor causal en el clima de inseguridad.

El programa menciona que: “Para efectos del Programa, se entiende por factores de riesgo aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas” (Diario Oficial de la Federación, 2014: 09). Siendo que los factores de riesgo solo son una posibilidad para la incidencia delictiva, sin embargo, en apartados posteriores, el discurso se centra en demostrar que las personas más pobres son aquellas que tienen mayor tendencia a delinquir.

Un problema grave en el diseño de este programa es el referente a la ausencia de temas de corrupción, colusión de autoridades, fortalecimiento de prácticas de ética pública, vinculación de programas de otros sectores públicos para la prevención del delito. Es así que el documento define un objetivo general sobre el quehacer que en este se define:

Fortalecer los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia e incidir en las causas y los factores que la generan, buscando propiciar la cohesión comunitaria y el fortalecimiento del tejido social, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los poderes de la unión, la sociedad civil organizada, las instancias nacionales e internacionales y la ciudadanía. Fenómenos como la violencia y la delincuencia amenazan la seguridad ciudadana y limitan el pleno ejercicio de los Derechos Humanos. Por tanto, se requieren acciones públicas que contribuyan a prevenir su generación e incremento, de manera complementaria a su control y contención. La incidencia de delitos, así como el incremento y agudización de la violencia que se ha registrado nuestro país durante los últimos años, tiene impactos negativos en la vida de las personas, entre los que destacan la modificación

de comportamientos cotidianos para evitar ser víctimas de delitos; invertir en servicios privados para seguridad; afectaciones irreparables en la integridad física e incluso en la vida de las personas. Todo lo anterior transforma la manera en que se construyen vínculos sociales, altera la relación de las personas con la comunidad y propicia el deterioro del tejido social y la convivencia comunitaria, propiciando el uso de la violencia como una forma para relacionarse y resolver problemáticas locales (Diario Oficial de la Federación, 2014: 26).

Es importante mencionar que el programa si se separa de las anteriores administraciones porque, al menos en el discurso, diseño y contenido del programa, se enmarca al problema de la inseguridad dentro de una compleja entramado de relaciones, factores y elementos que gravitan entre sí para detonar las condiciones que facilitan la comisión de delitos. La administración peñista da en el clavo cuando enuncia que el sistema social y sus elementos son sustanciales para generar la seguridad del Estado, sin embargo, reduce las responsabilidades a grupos que no deberían de cargar con ellas.

Otra diferencia importante en el diseño discursivo del programa peñista refiere a un nuevo termino que atraviesa la visión general de la población mexicana frente a las autoridades y sus instituciones. Quiero decir, el programa de esta administración trae a colación un nuevo termino para justificar y analizar las problemáticas sociales, hablo de la cultura de la ilegalidad, la cual será un concepto, aunque modificado, que se utilizará en la siguiente administración. El programa enuncia que:

La cultura de la ilegalidad se constituye en un factor precursor de la violencia. Por un lado, se exige el combate a la ilegalidad, pero por el otro se practica un consumo y venta de artículos ilegales y se llevan a cabo actos de corrupción. En la corrupción se contribuye a la evasión, omisión e inacción de leyes, reglamentos y normas establecidas; fomenta la utilización de acciones ilegítimas en beneficio de la persona u de otros individuos que la cometen (Diario Oficial de la Federación, 2014: 13).

Así dota de una nueva dimensión al problema de la inseguridad, poniendo especial atención en los valores culturales de la ciudadanía que impiden el desarrollo de estrategias de prevención del delito.



El programa de seguridad de la administración peñista basó su discurso en un cambio aparentemente radical respecto a la estrategia de Calderón, es decir, la diferencia estaría en la reducción de la violencia a través de la prevención del delito. Es aquí donde encontramos la resolución del discurso peñista pues, la prevención del delito mediante la atención de los multi factores que la propician, presentó una estrategia discursiva para atender la problemática de la inseguridad.

Gerardo Hernández (2020) nos ilustra la importancia de este nuevo discurso en su texto: *La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito*, en el cual menciona que:

Es importante señalar que el resultado del uso de estas tácticas retóricas, en un primer momento, fue políticamente significativo, tanto en aprobación del Gobierno federal -en 2012, la aprobación del presidente fue de 53% y para 2013 de 57%- como en reconocimiento a nivel internacional por los cambios estructurales realizados por la administración que iniciaba (Hernández, 2020: 53).

Así pues, observamos que la situación discursiva del programa refiere a la atención de las problemáticas de inseguridad mediante la prevención del delito y la reconstrucción del tejido social, la renovación del sistema penal, la policía, el sistema penitenciario, la participación ciudadanía, la coordinación y regionalización de autoridades:

En este contexto, la política de seguridad 2012-2018 se basó en diez estrategias con las cuales, de acuerdo con el propio Gobierno federal, se lograría recuperar la paz entre los mexicanos: 1) prevención del delito y reconstrucción del tejido social; 2) justicia penal eficaz; 3) profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía; 4) transformación del sistema penitenciario; 5) promoción y articulación de la participación ciudadana; 6) cooperación internacional; 7) información que sirva al ciudadano; 8) coordinación entre autoridades; 9) regionalización; y 10) fortalecimiento de inteligencia. (Hernández, 2020: 53).

Al ubicar a la prevención como el eje central de la estrategia, observamos una transformación completa en el diseño de políticas públicas respecto a sexenios anteriores. Es así que los criterios de riesgo, los factores que facilitan la incidencia delictiva son parte de un enfoque

distinto a los anteriores, sin embargo, el problema radica en responder una pregunta ¿cuál es la repetición discursiva que se halla en el programa? Podríamos decir que es la prevención y los factores de riesgo, pero nos quedaríamos únicamente en la primera capa. La repetición discursiva refiere a las relaciones causales entre el tejido social y las causas de la delincuencia, dando como resultado la repetición de factores de corte económico y social como factores torales de la estrategia de seguridad.

Así encontramos citas que recuerdan a los contenidos foxistas referentes a los cinturones de miseria:

La insuficiente planeación de las ciudades en el país ha dado como resultado modelos expansivos y fragmentados con incremento de la pobreza y la inseguridad; se ha acentuado el temor y se han dejado de realizar actividades por el miedo a salir a determinadas horas y en ciertos sitios, lo que ha implicado un deterioro en la calidad de vida. Asimismo, una planificación urbana inadecuada, la ruptura del tejido social en barrios y colonias y la exclusión social fomentan el crimen y la violencia. Lo anterior influye en la vinculación cotidiana con la ciudad, lo que determina cómo comportarse, a dónde se va, en dónde se trabaja, dónde divertirse y disfrutar del tiempo libre (Diario Oficial de la Federación, 2014: 14).

Es evidente que el programa perpetuó la creación discursiva de una realidad, y así vemos justificaciones más agresivas:

La violencia y la delincuencia impactan a toda la población de manera heterogénea. Algunos grupos poblacionales como las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres registran mayor vulnerabilidad a experimentar estas problemáticas, toda vez que su condición y posición social influye en que se vean afectados por diversas situaciones que combinadas les expone a mayor riesgo ante la violencia y delincuencia; algunas de estas situaciones son la deserción escolar, falta de oportunidades laborales, embarazo temprano, consumo de drogas, ambientes familiares deteriorados y problemáticos, marginación y exclusión (Diario Oficial de la Federación, 2014: 27).

Distinguimos en los contenidos del programa peñista una clara repetición discursiva que, poco a poco y muy sutilmente, se va convirtiendo en un discurso autoritario, arbitrario y discriminatorio. Abonando a este tema, podemos intuir que el contenido, dirigido a la memoria a corto plazo del discurso, se enfocó en introducir el concepto de prevención y contención del delito, es decir, en el corto plazo la estrategia sería de no confrontación. Para el mediano plazo, la estrategia mantuvo sus pilares en la prevención, pero comenzaron a aparecer temas referentes al desarrollo económico, desarrollo social y la reconstrucción del tejido social.

La memoria episódica fue permeada por un discurso más agresivo destinado a delinear las características generales del delincuente, las cuales son muy similares a las mencionadas por el documento del sexenio foxista. De nuevo vemos que el delincuente es pobre, sin educación, adicto, sin valores, sin oportunidades laborales y, ahora, con una cultura interna de ilegalidad. El documento plantea a la marginación como la causa central de las problemáticas de inseguridad:

El grado de marginación presente en las regiones del país puede inducir al aumento de la violencia y la delincuencia, sobre todo en aquellas localidades en donde existen elevados niveles de desigualdad social y falta de acceso a oportunidades laborales, incrementando los problemas de ingreso y de mala calidad de vida de las personas, lo que podría ocasionar que éstas procuren su subsistencia a través de medios alternativos, ilegales o precarios (Diario Oficial de la Federación, 2014: 15).

Y para ahondar en esta memoria episódica de la pobreza, también el programa culpabiliza a los jóvenes en situación de vulnerabilidad, vemos una nueva característica del delincuente: la juventud.

Respecto a la participación de personas jóvenes en pandillas, estudios de corte cualitativo han documentado que factores como la pobreza, exclusión, marginalidad, abandono familiar y represión policial influyen para que las personas jóvenes se integren en pandillas y utilicen la violencia como un medio de socialización. De ahí que estos estudios hagan énfasis en la importancia de analizar y abordar este fenómeno desde un enfoque preventivo (Balcázar, 2012). Es importante destacar que no todas las pandillas se encuentran asociadas con la

comisión de delitos ni mantienen vínculos demostrables con la delincuencia organizada (Diario Oficial de la Federación, 2014: 17).

Para sintetizar toda esta información, podemos enmarcar a la estrategia de este sexenio en cinco grandes objetivos descritos en la estrategia nacional de seguridad pública correspondiente a nuestro análisis:

- 1) Incrementar la corresponsabilidad y participación ciudadana.
- 2) Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia en poblaciones prioritarias.
- 3) Generar entornos que favorezcan la convivencia.
- 4) Fortalecer capacidades institucionales para la prevención social.
- 5) Asegurar una coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno.

A veces un buen diagnóstico no es correspondido con las estrategias de intervención que se diseñan para atender las problemáticas de fondo, a veces el discurso pierde el enfoque del diagnóstico y se convierte en un medio para justificar visiones arbitrarias del Estado. Como se ha demostrado en estos documentos, la visión específica del Estado sobre la delincuencia recaía fundamentalmente en la señalización de las personas en situación de vulnerabilidad económica como aquellas responsables de la generación de inseguridad.

El programa peñista de seguridad tuvo muchos aciertos, especialmente, la manera en la que se abordó la inseguridad, siendo considerada multifactorial. Así el término y la visión seguían las pautas marcadas por las agendas de bienestar de organismos internacionales, sin embargo, conforme fueron pasando los años, las acciones del ejecutivo pasaron de ser preventivas a ser combativas, prevaleciendo el uso de la fuerza y la repetición de los enfrentamientos contra las grandes asociaciones delictivas. La pérdida del enfoque provocó, de nueva cuenta, un clima de violencia y dejó claro que, mientras la estrategia siga ubicada en la dimensión del combate punitivo, la violencia, los muertos, la inseguridad no van a disminuir.

El enfoque preventivo inicial que tuvo la política de seguridad peñista no estaba equivocado, únicamente requería paciencia, pero en política, bueno, en la política mexicana, los resultados deben de ser inmediatos, palpables y presumibles en el discurso, así la autora Elda Arroyo dice:

Apostar por la prevención social es el camino ideal para mejorar la seguridad, pero se debe entender que es un camino largo, en donde la continuidad es vital, pues no se trata solamente del cumplimiento del marco legal y las promesas de campaña, sino que las causas de la violencia son multifactoriales y comienzan desde el ámbito local, por lo que se les debe dar estricto seguimiento, de ahí la importancia de las policías municipales, cuyas labores son preventivas (Arroyo, 2018: 205-206).

Para concluir el análisis del sexenio de Enrique Peña Nieto, es necesario hacer mención de la falta de continuidad en el programa de prevención, la pérdida de enfoque, y el intento de rescate mediante estrategias combativas que también fueron fallidas.

El diagnóstico no estuvo equivocado, priorizar la atención en los jóvenes era el camino correcto, sin embargo, culpabilizar y moldear un delincuente a modo, basado en prejuicios y estigmas, también resultó contraproducente. Si bien hubo errores y también existió la presencia de un discurso autoritario, es correcto mencionar que la planeación mostrada en este plan fue el elemento distintivo con los anteriores sexenios. Cabe destacar, aunque se explicará en el siguiente apartado, que la estrategia implementada con la administración sucesora a Peña Nieto, retomó muchos de sus planteamientos para diseñar una estrategia de prevención basada en el bienestar. Así vemos que las rupturas, el cambio de rumbo es aquello que debilita la implementación de políticas públicas eficaces.

Es por ello que deberíamos poner atención en las propuestas teóricas de quienes conocen del tema, por ejemplo, la que nos menciona Elda Arroyo:

La atención a los jóvenes deberá de ser el eje de la nueva estrategia, siempre y cuando esté basada en la prevención social, ya que es, precisamente, este sector de la población el que se encuentra en condiciones de mayor vulnerabilidad para ser víctima de la violencia o la delincuencia. La tarea es titánica, pero con una conducción adecuada y continuidad en los planes, México podría comenzar su camino hacia la recuperación de la paz (Arroyo, 2018: 215).

Tabla 9 Designación del gasto público federal para la seguridad pública por ramo (2013-2018)

Institución	Presupuesto asignado por año (Miles de millones de pesos)					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SEDENA	60,810	65,236	71,273	72,250	69,407	81,021
SEMAR	21,864	24,602	27,025	27,401	26,336	31,305
CNS	1,500	28,139	27,262	27,668	25,654	29,848
PGR	15,760	17,288	17,029	16,468	15,897	16,243
CISEN	2,744	7,537	7,616	3,273	2,823	2,888

Elaboración propia con información de *Presupuestos: Seguridad y Defensa*, Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2020.

Tabla 10 Presupuesto asignado en el sexenio de Enrique Peña Nieto para la seguridad pública en México.

Año	Presupuesto Asignado total al sector seguridad y defensa (miles de millones de pesos)
2013	102,678
2014	142,802
2015	150,205
2016	147,060
2017	140,117
2018	161,305

Elaboración propia con información de *Presupuestos: Seguridad y Defensa*, Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2020.

Para el sexenio de Enrique Peña Nieto, las tareas de seguridad estuvieron casi por completo militarizadas, reflejándose esto en el incremento del presupuesto de la SEDENA y SEMAR. Al igual que en sexenios anteriores, y mostrando aquí una constante, los delitos aumentaron y por ende el presupuesto asignado, así tenemos que en el año 2012 tenemos un presupuesto de 133, 496 mil millones de pesos, y para 2018 cerramos con 161, 305 mil millones, teniendo un crecimiento de casi 30, 000 mil millones de pesos.

Es importante mencionar que el discurso referido en nuestro análisis busca cimentar sus argumentos con las estadísticas presentadas, ofreciendo un panorama global, es decir, aunque el alcance de esta investigación está delimitada a los aspectos discursivos de los programas

mencionados, los datos estadísticos nos proporcionan un marco referencial para entender la razón y motivaciones del diseño discursivo.

Es así que, cuando mencionamos que, en todos los sexenios, incluyendo el de Peña Nieto, responsabilizan a las condiciones de pobreza como el origen de la violencia, dejan de lado temas como la evaluación presupuestaria, el atino de la estrategia y centran toda la atención en temas repetitivos del discurso. En el apartado del análisis discursivo profundizamos en el tema, haciendo mención de la importancia de entender el contexto en el cual se estudia la estrategia nacional de seguridad pública. A continuación, presentamos una tabla en la cual está resumido nuestro análisis discursivo, la cual consta de exponer nuestras principales categorías de análisis con los contenidos hallados en el documento que revisamos referente al sexenio de Enrique Peña Nieto:





Tabla 11 Análisis de elementos discursivos del Programa Nacional de Seguridad del sexenio de Enrique Peña Nieto.

ANÁLISIS DEL DISCURSO	ELEMENTOS DISCURSIVOS	CONTENIDOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD
<b>Resolución</b>	El programa de seguridad de la administración peñista basó su discurso en un cambio aparentemente radical respecto a la estrategia de Calderón, es decir, la diferencia estaría en la reducción de la violencia a través de la prevención del delito. Es aquí donde encontramos la resolución del discurso peñista pues, la prevención del delito mediante la atención de los multi factores que la propician, presentó una estrategia discursiva para atender la problemática de la inseguridad.	"La violencia y la delincuencia impactan a toda la población de manera heterogénea. Algunos grupos poblacionales como las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres registran mayor vulnerabilidad a experimentar estas problemáticas, toda vez que su condición y posición social influye en que se vean afectados por diversas situaciones que combinadas les expone a mayor riesgo ante la violencia y delincuencia; algunas de estas situaciones son la deserción escolar, falta de oportunidades laborales, embarazo temprano, consumo de drogas, ambientes familiares deteriorados y problemáticos, marginación y exclusión" (Diario Oficial de la Federación, 2014: pág. 27).
<b>Situación</b>	Refiere a la atención de las problemáticas de inseguridad mediante la prevención del delito y la reconstrucción del tejido social, la renovación del sistema penal, la policía, el sistema penitenciario, la participación ciudadana, la coordinación y regionalización de autoridades	"El fin del PNPSVD es fortalecer los factores de protección para la prevención social de la violencia y la delincuencia e incidir en las causas y los factores que la generan, buscando propiciar la cohesión comunitaria y el fortalecimiento del tejido social, en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los poderes de la unión, la sociedad civil organizada, las instancias nacionales e internacionales y la ciudadanía. Fenómenos como la violencia y la delincuencia amenazan la seguridad ciudadana y limitan el pleno ejercicio de los Derechos Humanos. Por tanto, se requieren acciones públicas que contribuyan a prevenir su generación e incremento, de manera complementaria a su control y contención" (Diario Oficial de la Federación, 2014: pág. 26).
<b>Memoria a corto plazo</b>	Se enfocó en introducir el concepto de prevención y contención del delito, es decir, en	"Se requieren acciones públicas que contribuyan a prevenir su generación e incremento, de manera complementaria a su control y contención. La incidencia de delitos, así como el incremento y agudización de la violencia que se ha registrado nuestro país

	<p>el corto plazo la estrategia sería de no confrontación.</p>	<p>durante los últimos años, tiene impactos negativos en la vida de las personas, entre los que destacan la modificación de comportamientos cotidianos para evitar ser víctimas de delitos; invertir en servicios privados para seguridad; afectaciones irreparables en la integridad física e incluso en la vida de las personas (PNUD, 2013). Todo lo anterior transforma la manera en que se construyen vínculos sociales, altera la relación de las personas con la comunidad y propicia el deterioro del tejido social y la convivencia comunitaria, propiciando el uso de la violencia como una forma para relacionarse y resolver problemáticas locales” (Diario Oficial de la Federación, 2014: pág. 26).</p>
<p><b>Memoria a largo plazo</b></p>	<p>Para el mediano plazo, la estrategia mantuvo sus pilares en la prevención, pero comenzaron a aparecer temas referentes al desarrollo económico, desarrollo social y la reconstrucción del tejido social.</p>	<p>Para efectos del Programa, se entiende por factores de riesgo aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas” (Diario Oficial de la Federación, 2014: pág. 9).</p>
<p><b>Memoria Episódica</b></p>	<p>Fue permeada por un discurso más agresivo destinado a delinear las características generales del delincuente, las cuales son muy similares a las mencionadas por el documento del sexenio foxista. De nuevo vemos que el delincuente es pobre, sin educación, adicto, sin valores, sin oportunidades laborales y, ahora, con una cultura interna de ilegalidad. El documento plantea a la marginación como la causa central de las problemáticas de inseguridad</p>	<p>“El grado de marginación presente en las regiones del país puede inducir al aumento de la violencia y la delincuencia, sobre todo en aquellas localidades en donde existen elevados niveles de desigualdad social y falta de acceso a oportunidades laborales, incrementando los problemas de ingreso y de mala calidad de vida de las personas, lo que podría ocasionar que éstas procuren su subsistencia a través de medios alternativos, ilegales o precarios” (Diario Oficial de la Federación, 2014: pág. 15).</p>

### **3.2 Contenidos discursivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018**

Para iniciar este apartado sobre el documento presentado en el sexenio que inició en 2018, haremos énfasis en que el alcance de este estudio únicamente comprenderá hasta el tercer año de este sexenio, es decir, el lapso de estudio culminará con datos proporcionados hasta el año 2021, pues tres años de gobierno son una referencia consolidada para enmarcar los retos y circunstancias futuras. Para fines estratégicos de la investigación, en la parte final de este apartado, presentaré brevemente algunos temas que han estado en boga, pues su trascendencia es vital en el curso de la investigación, siendo temas legislativos aquellos que describiremos. También agregaremos algunos datos que nos permitirán entender la situación actual para lograr así un análisis prospectivo del tema que nos corresponde.

Los procesos sociales son de suma importancia para el desarrollo de estrategias y discursos políticos que se encargan de atender las demandas ciudadanas. El respaldo popular, el hartazgo, las exigencias, el descontento y la identificación pueden fungir como el sustento de los cambios de paradigmas, más aún, cuando la ciudadanía se plantea el fracaso de todo un sistema político, de todo un andamiaje institucional que no ha atendido sus necesidades.

Como se explicó en el capítulo anterior, el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) inició con una euforia ciudadana sin precedentes. La nueva administración se autodenominó un proceso de transformación y, como figura central de su discurso conjunto, se proclamó la cuarta transformación del país. Las expectativas en los sujetos políticos exentos del sistema, aquellos que rompen el statu quo son muy altas. La ciudadanía observa en estos personajes la redención del sistema, la renovación de los procesos y, en sentido amplio, el cambio de la visión estatal. ¿Qué se espera cuando la promesa del cambio es tan radical? Evidentemente, un cambio sin precedentes, es decir, más allá del discurso, la ciudadanía busca cambios pragmáticos y palpables, que impacten en las condiciones económicas, de seguridad y de bienestar. Es así que el reto es muy alto, pues tal y como lo dice el dicho: "entre más alta es la expectativa, más dura es la caída".

En este apartado analizaremos el desarrollo discursivo de la Estrategia Nacional de Seguridad 2018 del presidente López Obrador, veremos los cambios más trascendentales respecto a las anteriores administraciones, pero también veremos, como novedad en este trabajo, el desarrollo de un proceso de rompimiento, que, aunque no se expuso en todos los medios, si

se expuso en los contenidos del programa. La política de seguridad de AMLO también se enmarca en este proceso de cambio paradigmático, es decir, planteó puntos diferenciales en torno a la atención del problema de seguridad.

Para empezar, es necesario mencionar que López Obrador asumió su administración con una crisis descomunal en materia de seguridad y violencia. Es en su inicio de sexenio, y como discurso continuo de su campaña, que el presidente advirtió los síntomas más graves de la crisis de inseguridad. Para el año 2018, con documentos procedentes de la administración peñista que se expuso la situación de crisis del país, el Sistema Nacional de Seguridad Pública subrayó que aproximadamente la mitad de los municipios del país no contaban con policía o no tenían al menos diez policías en activo.

Aunado a esto, la administración de AMLO advierte a la inseguridad como un tema en ascenso, descontrolada y, casi, sin posibilidades de resolución, esto porque la tasa acumulada de homicidios rebasó los umbrales de la guerra contra las drogas que inició Calderón, entonces las cifras de muertos, la incidencia delictiva y los escándalos de corrupción e impunidad son las manifestaciones más grises del fracaso de la estrategia de seguridad de Peña Nieto, pero también del fracaso de todo un sistema político que no logró garantizar la seguridad en cuatro sexenios.

¿Vale reemplazar al sistema o reformularlo? En un país tan grande como México, en un sistema tan complejo y entramado de relaciones políticas, no es válido el "al diablo con sus instituciones", más bien, es necesario la intervención, capacitación y trabajo conjunto de todos los organismos públicos para atender las problemáticas sociales. AMLO diseñó su programa de seguridad con la plena conciencia de la crisis de violencia e inseguridad, es así que, aun y con el fervor del triunfo electoral, la seguridad no fue tomada con gran optimismo por el grueso de la población, ni siquiera por los mandos gubernamentales.

La primer gran modificación del reacomodo institucional propuesto por AMLO fue la denominación de la Secretaria de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, también supuso la transferencia de unidades administrativas hacia otras distintas, por ejemplo: la Comisión Nacional de Seguridad, la Policía Federal, las instancias de prevención del delito, el Servicio de Protección Federal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), se integraron a la nueva

secretaría de seguridad, exponiendo así un proceso de centralización en las tareas de seguridad.

Seguido de estas modificaciones institucionales, se planteó la creación de la Guardia Nacional para salvaguardar la seguridad del país, siendo que esta nueva corporación sería el instrumento fundamental del ejecutivo en la prevención del delito, la preservación del orden, la paz y el combate a la delincuencia, sin embargo, y tal como se expondrá en los siguientes párrafos, la guardia nacional respondió a una tarea de confrontación, de militarización del país y de la continuidad de estrategias frontales de combate, es decir, las fuerzas estatales no detendrían la guerra contra el narco, por el contrario fortalecerían las luchas contra estas organizaciones y también aumentarían los índices de violencia.

Gerardo Hernández (2019) nos ilustra en su texto: *La guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México*, las razones por las cuales existieron estas modificaciones a las instancias de seguridad, como se ha explicado en anteriores apartados, las políticas públicas responden a diagnósticos especializados capaces de predecir escenarios, tanto de confrontación como de prevención, en este tenor el autor dice:

El diagnóstico del cual partió la creación del nuevo cuerpo de seguridad fueron los pocos resultados de las estrategias llevadas a cabo por los expresidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, sobre todo en lo que se refiere a conformar cuerpos policiacos estatales y municipales con capacidad de hacer frente a la violencia. A esto se le sumaron las fallas en la coordinación entre órdenes de gobierno para implementar de manera adecuada las políticas de seguridad (Hernández, 2019: 102).

Así pues, visualizamos algunos de los primeros cambios pragmáticos en la administración de López Obrador. Ahora, el paso subsecuente es analizar los contenidos discursivos del programa de seguridad. Para este momento de nuestro trabajo, es necesario detenernos a reflexionar sobre los cambios sucedidos en cada sexenio, las modificaciones discursivas en torno a la inseguridad, y las estrategias que se han implementado. Los criterios de prevención, la señalización de las causas, los factores de riesgo, los efectos en la soberanía del Estado, el papel de la sociedad civil y los elementos económicos, condiciones sociales y culturales son las directrices de las administraciones anteriores.

Sin embargo, el programa de esta administración circunscribió el problema de la seguridad como un problema consecuente a las fallas institucionales, la corrupción y la complicidad de los funcionarios públicos, aunado a esto, mantuvo el tenor de la priorización de la atención de la descomposición del tejido social, pero, esta vez, incluyendo el desarrollo del bienestar (salud, educación, acceso al trabajo, cultura, presencia del Estado, apoyos gubernamentales, ética pública y desarrollo económico) como variables nodales en la posible incidencia delictiva de los grupos vulnerables, es decir, modifica la ecuación: pobreza = delincuencia, para sustituirla con variables intermedias en la relación causal, así existe una compleja relación de factores que obligan/orillan al individuo a inmiscuirse en asociaciones delictivas, también rompe con la relación de la vulnerabilidad como génesis de la delincuencia pues, el diagnóstico encontrado en el documento, manifiesta el valor de la atención del Estado, la ausencia de instituciones capaces de garantizar la seguridad como variables de intervención en la delincuencia.

¿Cuál es la directriz del programa? La crisis institucional, así-identificamos que la situación discursiva ya está centrada en la atención de distintas variables, y ya no solo los pobres, o los pobres en asociaciones delictivas, o los pobres culturalmente alienados para delinquir. Así, el programa redacta una concepción distintiva de lo que son los factores que pueden intervenir negativamente en los criterios de seguridad del Estado:

La seguridad de la gente es un factor esencial del bienestar y la razón primordial de la existencia del poder público: el pacto básico entre éste y la población consiste en que la segunda delega su seguridad en autoridades constituidas, las cuales adquieren el compromiso de garantizar la vida, la integridad física y el patrimonio de los individuos (Diario Oficial de la Federación, 2019: 05).

Es así que el concepto de seguridad pública evoluciona, y a diferencia de las visiones precedentes en las otras administraciones, ahora la seguridad es vista como un derecho humano y no necesariamente como el uso de la fuerza pública para el control de la sociedad, visión claramente manifestada en el discurso de las anteriores administraciones, es importante hacer mención de que el programa de AMLO contempla el uso de la fuerza legítima del Estado, pero con una condición que no aparecía en los anteriores sexenios: el marco de la legalidad, la democracia y el respeto a los derechos humanos.

De igual manera, coloca a las políticas públicas como un punto central en las respuestas que atienden las demandas sociales, y no solo eso, el papel de las instituciones se enfoca en elementos que buscan combatir la crisis de inseguridad. Así la seguridad pública es definida de la siguiente manera:

La seguridad pública es un derecho humano, no un mecanismo de control social. Por tal razón las fuerzas de seguridad jamás serán utilizadas para reprimir a la ciudadanía. Se hará uso de la fuerza legítima del Estado en un marco de legalidad, de principios democráticos y de respeto profundo a los derechos humanos. No vamos a mejorar la seguridad pública reprimiendo la inconformidad social. La violencia política y social solo se resolverán con diálogo, racionalidad y transparencia, y con decisiones públicas que respondan las demandas sociales (Diario Oficial de la Federación, 2019: 11).

En contraste con anteriores administraciones, la resolución discursiva de la estrategia nacional de seguridad se centró en detallar las fallas institucionales que han propiciado los factores de riesgo en la inseguridad, siendo así la modificación del papel de los grupos en situación de vulnerabilidad como una causa menor frente a la crisis institucional:

Cuando las instituciones son incapaces de utilizar adecuadamente tales potestades y herramientas y fallan en su responsabilidad de preservar la vida, la integridad y la propiedad de las personas, y las poblaciones, entra en crisis su primera razón de ser, se debilita el acuerdo que articula las instituciones a la sociedad, se degrada la calidad de vida y se pone en peligro la existencia misma del Estado (Diario Oficial de la Federación, 2019: 05).

Cuando hablábamos de delincuencia organizada en el sexenio de Calderón, veíamos, según lo descrito, que la causa generalizada de la inseguridad en el país se encontraba ahí, a diferencia de este programa, Calderón colocó en el centro a los delincuentes unidos, es así que AMLO propone una distinta situación discursiva, es decir, las estrategias de seguridad pública descritas en los contenidos están centradas en desenmarañar el papel de los funcionarios públicos como el eje de la prevalencia de la delincuencia organizada. En este punto, identificamos un cambio radical en el discurso pues es la primera mención,

considerando los cuatro documentos analizados, de conceptos tales como la corrupción, la impunidad y la complicidad de las instituciones públicas con el crecimiento de la inseguridad:

La delincuencia organizada no puede existir sin un grado de involucramiento de funcionarios públicos que le ofrezca un margen de protección e impunidad; además del tamaño, la extensión y el poder de grupos criminales como los que existen en México sólo pueden entenderse por una corrupción de dimensión equivalente en las oficinas públicas, particularmente -aunque no en forma exclusiva- en los aparatos de prevención y combate de la delincuencia, procuración e impartición de justicia (Diario Oficial de la Federación, 2019: 08).

La modificación discursiva del problema de la inseguridad, prepondera el papel de los funcionarios públicos, las instituciones y sus problemas como el factor elemental de facilitación de la crisis de seguridad, observamos que, en el discurso de este sexenio, aparecen variables novedosas, como por ejemplo el bienestar, las oportunidades, las condiciones de vida, la corrupción, la impunidad y la opacidad. El documento puede leerse en tres grandes apartados:

- El fracaso de las políticas neoliberales de seguridad (Fox, Calderón y Peña Nieto):

En el ciclo neoliberal el poder público no sólo abandonó a su suerte a la población para ponerse al servicio de las grandes fortunas nacionales y extranjeras, sino que, en conjunto con los poderes económicos, emprendió desde hace tres décadas un sistemático adoctrinamiento de la sociedad para orientarla hacia el individualismo, el consumismo, la competencia y el éxito material como valores morales supremos, en detrimento de la organización gregaria, los valores colectivos, el bien común y los lazos de solidaridad que han caracterizado a la población mexicana y que hunden sus raíces históricas en el modelo civilizatorio mesoamericano. Particularmente entre los jóvenes, la exaltación del dinero, las posesiones materiales superfluas, aunado a un entorno que les niega espacios educativos y plazas laborales, ha generado frustración y facilitado actitudes antisociales (Diario Oficial de la Federación, 2019: 20).

- El corrompimiento del sistema político (corrupción e impunidad):



En lo que se refiere a la seguridad pública, la prevención, la procuración e impartición de justicia y el trato oficial a delincuentes presuntos o sentenciados, es necesario abandonar el autoritarismo y la violencia y avanzar a una perspectiva de respeto a las libertades y los derechos humanos y combate a la impunidad (Diario Oficial de la Federación, 2019: 9).

- El aislamiento y rezago del pueblo mexicano (pobreza, falta de educación, falta de oportunidades laborales, etc.):

La crisis de valores y de convivencia que constituye uno de los componentes del estallido de violencia y criminalidad se origina, a su vez, en buena medida, en el resentimiento social a causa de la pobreza, la marginación, la negación regular de derechos básicos y la falta de horizontes de realización derivada de la supresión de mecanismos de movilidad social. El estilo de vida inducido por la cultura neoliberal y consumista, en el que lo fundamental es el dinero, lo material y lo superfluo, ha generado frustración social, particularmente entre los jóvenes (Diario Oficial de la Federación, 2019: 21).

Con estos mismos apartados identificamos la memoria a corto plazo, la memoria a largo plazo y la memoria episódica. Siendo ubicados de la siguiente forma:

- Memoria a corto plazo: Aislamiento y rezago del pueblo mexicano.
- Memoria a largo plazo: Fracaso de las políticas neoliberales de seguridad.
- Memoria episódica: Corrompimiento del sistema político mexicano.

Aunque es complicado identificar cada una de las memorias discursivas presentes en el sexenio de AMLO, observamos la jerarquía existente en los contenidos. Sin embargo, ocurre un hecho fundamental en el discurso de López Obrador: su discurso, ideología, visión de la historia y posición estatal combina cada uno de los elementos para concluir con una visión terminal de la política mexicana: fracaso. Es así que, constantemente encontramos en la política de seguridad apartados en los cuales se menciona la opacidad en la actuación para contener el problema, y nos recuerda que, más allá de que los pobres sean quienes tienen tendencia a delinquir, las personas en situación de vulnerabilidad existen porque el Estado no atendió un problema anterior a la delincuencia: el bienestar de la ciudadanía:

Así, si la persistencia y el incremento de la pobreza, la marginación y la falta de servicios educativos y de salud se encuentran en la base del auge delictivo que enfrenta el país, la corrupción prevaleciente es la razón primaria de su descontrol, de su crecimiento y de la imposibilidad de contrarrestarlo e incluso de contenerlo (Diario Oficial de la Federación, 2019: 08).

La visión del problema de seguridad pública que se identifica en el programa contiene directrices bien definidas que confluyen con el problema institucional, tal es el caso de los factores económicos, sociales y culturales, además, el deterioro del tejido social alimentado por la crisis de valores, las adicciones, los conflictos comunitarios y la crisis institucional son otras variables que se incluyen en la ecuación pobreza es igual a delincuencia.

Ya no es que el pobre sea el perfil de un delincuente, o que la delincuencia encuentre a sus elementos en las comunidades más marginadas, ahora se refiera al papel del Estado, el cual ha permitido a través de estas fallas continuas la prevalencia de la delincuencia, es decir, al no garantizar el bienestar de la ciudadanía, tarea primordial identificada en el programa de seguridad pública analizado en este apartado, las personas en situación de vulnerabilidad tienen mayor susceptibilidad a delinquir.

Con esto quiero decir que la diferencia sustancial del programa de López Obrador con los anteriores programas es la identificación del fracaso del Estado y sus instituciones, no necesariamente en las circunstancias culturales, geográficas y políticas de las personas en situación de vulnerabilidad:

En esta circunstancia de violencia e inseguridad confluyen factores muy diversos, empezando por los de índole económica y social como la falta de empleos de calidad y la insuficiencia del sistema educativo, la descomposición institucional, el deterioro del tejido social, la crisis de valores cívicos, el fenómeno de las adicciones, disfuncionalidades y anacronismos del marco legal e incluso la persistencia de añejos conflictos intercomunitarios, agrarios y vecinales. Esta complicación dificulta la comprensión misma del problema y lleva a una discusión en la que se entremezclan y confunden los conceptos de seguridad nacional, interior y pública, la prevención, la criminalidad, el estado de derecho y la "paz interior" mencionada en la Constitución y en otros textos legales (...) La crisis de valores y de convivencia

que constituye uno de los componentes del estallido de violencia y criminalidad se origina, a su vez, en buena medida, en el resentimiento social a causa de la pobreza, la marginación, la negación regular de derechos básicos y la falta de horizontes de realización derivada de la supresión de mecanismos de movilidad social. El estilo de vida inducido por la cultura neoliberal y consumista, en el que lo fundamental es el dinero, lo material y lo superfluo, ha generado frustración social, particularmente entre los jóvenes (Diario Oficial de la Federación, 2019: 06).

Aunque el camino del sexenio de López Obrador le falta mucho tiempo por recorrer, es muy importante mencionar, sin ánimos de definir una postura ideológica o partidista, que el rompimiento con el discurso de los mandatarios anteriores es evidente. Es un tema al que se necesita poner particular atención pues los contenidos discursivos, las resoluciones y las situaciones reflejan valores políticos.

El punto nodal del discurso del actual sexenio se ha centrado en la corrupción como el origen de todos los males, en todas las esferas y en todas las personas. La pobreza es consecuencia de malos manejos de políticas económicas y de desarrollo social. La crisis de seguridad es consecuencia de la impunidad y la complicidad de funcionarios públicos. La falta de valores cívicos es consecuencia de la corrupción moral, el cual es un término arriesgado para desarrollarlo en este apartado. Para distinguir el discurso de AMLO de los otros sexenios, es menester identificar cuántas o de qué forma se mencionó el problema del sistema político como la causa originaria de la crisis de seguridad.

En los tres sexenios anteriores que analizamos, ninguno menciona las problemáticas sistémicas como un punto a resolver. La corrupción es un tema prácticamente prohibido y su mención como variable activa en el problema de la seguridad pública es omitida.

Es entonces momento de plantearnos una pregunta para cerrar con el sexenio de AMLO: ¿Mantuvo el discurso de sus predecesores? Mi respuesta es no, hasta cierto punto. Realmente hay distanciamiento con los contenidos discursivos, pero el tema de la pobreza es abordado de manera similar a los anteriores, claro, la contundencia de la ecuación pobreza = delincuencia se modifica pues la estrategia de seguridad planteada en este sexenio agrega variables intermedias en esta relación causal.

Como lo hemos hecho con los anteriores sexenios, agregaremos algunas estadísticas significativas para ilustrar la situación, hasta el año 2021, de la seguridad. Siendo totalmente neutral, observo en las estadísticas incremento en los homicidios, incremento en los delitos e incremento en el presupuesto, siendo esto una tendencia en cada uno de los sexenios. Sin embargo, la estrategia de AMLO apunta a prevenir la incidencia delictiva de generaciones venideras, es decir, mediante las políticas de bienestar y regeneración del sistema político, los ciudadanos, y particularmente los ciudadanos pertenecientes a los grupos más vulnerables, no dejaran de involucrarse en la delincuencia, pero si tendrán un factor que no apareció en ninguno de los anteriores programas: la posibilidad de no incidir porque las condiciones de vida les permiten tomar decisiones basadas en su situación social, económica y cultural.

¿La estrategia de AMLO también fracasará? La respuesta es incierta, hasta cierto punto todos los programas de seguridad, aunque hayan sido definidos con distintas visiones, han generado lecciones, nuevos enfoques y nuevas preguntas, también nuevas respuestas. La estrategia de AMLO, como ya lo he dicho, apunta a un escenario futuro, un escenario donde la prevención es el eje del bienestar social, así pues, el problema real al que se enfrenta esta estrategia y al que se enfrentaron todas las estrategias anteriores es el problema que ha hecho que en México las problemáticas sigan en auge, ese es el problema de la continuidad.

Tabla 12 Delitos del fuero común y del fuero federal cometidos en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2020).

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>FUERO FEDERAL</b>	<b>FUERO COMÚN</b>
2018	2,044,552	54,622	1,989,930
2019	2,122,139	52,352	2,069,787
2020	1,878,789	37,618	1,841,171
2021			

Elaboración propia con información de *Incidencia delictiva, ¿cómo ha cambiado en los últimos años?*, Carpeta informativa, por Karen Nallely Tenorio Colón, 2021..

Tabla 13 Designación del gasto público federal para la seguridad pública por ramo (2018-2021)

Institución	Presupuesto asignado por año (Miles de millones de pesos)			
	2018	2019	2020	2021
SEDENA	81,021	93,670	94,029	112,157
SEMAR	31,305	32,083	33,558	35,477
CNS	29,848	28,224	60,151	63,442
FGR	16,243	15,531	16,702	17,346
GN		0.858	29,286	35,672
CNI	2,888	2,490		

Elaboración propia con información de *Presupuestos: Seguridad y Defensa*, Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2020 y *Causa en Común, Presupuesto para seguridad pública en 2021*.

Tabla 14 Presupuesto asignado en el sexenio de Enrique Peña Nieto para la seguridad pública en México.

Año	Presupuesto Asignado total al sector seguridad y defensa (miles de millones de pesos)
2018	161,305
2019	171,998
2020	186,462
2021	264,094

Elaboración propia con información de *Presupuestos: Seguridad y Defensa*, Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2020

El panorama de la seguridad nacional en el último año y parte del 2022, muestra que el presidente López Obrador ha utilizado un discurso de legitimación sobre las tareas de seguridad ciudadana en las fuerzas armadas. Este discurso, que se separa de lo propuesto en la estrategia publicada y hecha mención en este análisis, abarca diversos aspectos. Entre ellos, contradice el apartado donde aseguró priorizar el regreso de las fuerzas militares a los cuarteles. Este tema ha tenido gran relevancia en los últimos meses derivado de la propuesta de reforma en seguridad pública, donde se prolongan las actividades de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública hasta 2028, siendo esto producto de las condiciones de inseguridad en el país.

La reforma incluye un aspecto esencial en el discurso de la seguridad construido por AMLO, el cual refiere que el ejército es la institución mejor capacitada para lograr un entorno de paz, provocando así la concentración de las tareas en dicha corporación. Así, es consecuente la discusión de un tema nodal aparecido en estos últimos meses, el cual dicta que la SEDENA tendrá un mandato total sobre la Guardia Nacional, organización que, en su origen pretendía ser de corte civil. Sin embargo, esta reforma modifica el artículo 5° transitorio, prolongando el control de la SEDENA sobre la Guardia Nacional. Las principales medidas aprobadas en esta reforma son las siguientes:

- Se promueve la evaluación del desempeño del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública y protección ciudadana de manera constante.
- El Congreso de la Unión constituirá una comisión bicameral encargada de evaluar el quehacer de las Fuerza Armadas.
- Se contempla un plan de fortalecimiento a las policías estatales.

Es evidente que el sexenio de López Obrador mantiene la militarización de las tareas de seguridad pública como eje central para la obtención de la paz pues, aun y con la creación de la Guardia Nacional, corporación nacida con un corte plenamente civil, la seguridad se mantiene bajo un régimen militarizado.

La reforma impulsada desde el ejecutivo, textualmente, indica que el mando corresponde a las fuerzas castrenses, así en su artículo 13 Bis., nos dice que:

A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las siguientes facultades: I. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia de Seguridad Pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones; II. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público de la Guardia Nacional; III. Elaborar programas operativos y estrategias de la Guardia Nacional; IV. Autorizar los planes y programas a que se refiere el artículo 15, fracción XVI de esta ley; V. Organizar la distribución territorial de la Guardia nacional; VI. Proponer adecuaciones a la estructura orgánica de la Guardia Nacional, y VII. Las demás

establecidas en esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables (Diario Oficial de la Federación, 2022).

Uno de los fines de la presente investigación es plantear una postura crítica respecto al discurso aparecido en los documentos referentes a las estrategias y programas de seguridad pública, también el de presentar un contexto que nos ayude a entender por qué las tareas de seguridad, sus causas y consecuencias están focalizadas a sectores e individuos en específico.

Es claro que la militarización del país no es la respuesta a las condiciones de violencia pues, de acuerdo con datos estadísticos de registro de las fiscalías del país: 2021 cerró con una tasa de 21.9 carpetas de investigación de homicidio doloso por cada 100,000 habitantes, mientras que, en 2011, uno de los años más violentos del sexenio de Calderón, fue de 19.4, siendo esto muestra del incremento de la violencia durante cada año acontecido.

Hoy la discusión está enfocada en las reformas que pretenden responsabilizar y dotar de más funciones a las fuerzas castrenses, obteniendo también una mayor presencia en la agenda pública y, por ende, más poder en la toma de decisiones. Es sensato decir que sexenio tras sexenio la formula ha sido casi la misma, en la práctica se despliega a las fuerzas armadas, estalla la violencia y no hay una ejecución real de la justicia federal.

Aunado a esto, el discurso mantiene el tenor de la ecuación descrita en nuestra introducción (pobreza=violencia), aunque difuminada en el caso del programa de AMLO, el cual expone a las condiciones del estado como el real origen, pero sin negar la formula.

Los años 2021 y 2022 se han caracterizado por los hechos de violencia ocurridos cotidianamente, los delitos aumentan a diario y la presencia militar es mayor en todo el territorio nacional. La emergencia es clara, pero no se termina de entender el origen, el camino es el mismo y el resultado no es diferente: AMLO ha aumentado el presupuesto de las fuerzas armadas, también ha aumentado su presencia en distintas tareas gubernamentales, pero las condiciones de seguridad no tienen un horizonte positivo.

Para cerrar este apartado, diremos que profundizar en el tema del discurso de la seguridad pública y su relación con la discriminación es una obligación para aquellos que tienen interés en estos temas, mucho más con los documentos publicados en los últimos años, siendo el

estudio "Por mi raza hablará la desigualdad"<sup>8</sup> uno de los más controversiales y reveladores que se han publicado.

Enlistaremos algunas de las conclusiones a las que llegó el estudio, adelantando que las estadísticas mencionadas reflejan el alto impacto de la desigualdad y la discriminación en el bienestar de los ciudadanos.

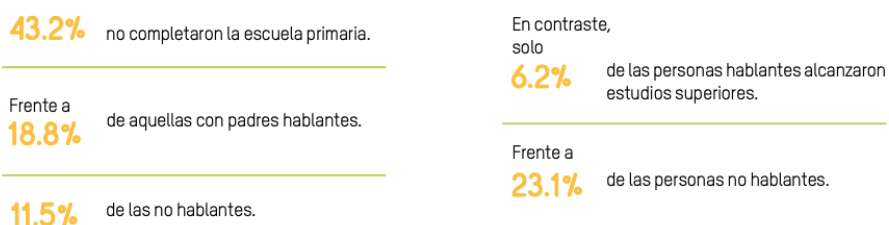
Este estudio también nos ayuda a entender nuestro tema de análisis ya que la discriminación no solo existe en el discurso, también se manifiesta en las condiciones socioeconómicas y políticas de las personas, afectando irremediablemente sus oportunidades. Siendo estos datos una prueba fehaciente de que México es un país que discrimina y en el cual se diseñan políticas permeadas por discursos de división, discriminatorios, que producen una realidad a modo, benéfica únicamente para las clases dominantes.

Entre los hallazgos principales, nos encontramos con que las situaciones de desventaja social son vinculadas con razones de origen étnico, rasgos físicos y la acumulación histórica del trato, como lo muestra la figura 18, las personas hablantes de lenguas indígenas tienen las siguientes características:

Figura 19 Datos relevantes sobre las personas hablantes de lenguas indígenas.

Todos los indicadores muestran cierto grado de asociación con el nivel educativo, aunque en magnitudes diferentes. La identificación lingüística parecería ser la dimensión que genera mayores diferencias en los destinos educativos:

#### ENTRE LAS PERSONAS HABLANTES DE LENGUAS INDÍGENAS



Recuperado de *Por mi raza hablará la desigualdad*, por Oxfam México, 2019.

El estudio también deja ver que 25.5% de las personas mestizas o blancas logran estudios superiores, mientras que las personas negras o mulatas solo lo logran en un 12.4% y los

<sup>8</sup> Los datos estadísticos presentados en este apartado fueron extraídos de: OXFAM México (2019), *Por mi raza hablará la desigualdad*.



indígenas en 8.5%. El estudio también menciona que 21.4% de las personas con tonos de pieles oscuros no logró terminar la escuela primaria, frente al 14.7% de la población total.

Un tema fundamental del estudio es las probabilidades que tienen las personas de pieles oscuras para acceder a estudios superiores, los resultados son impresionantes: en el caso de los hombres de tonos de piel oscuro es 23% menor y 50% menor en el caso de las mujeres, en comparación con las personas de tonos claros.

Figura 20 Índice de orígenes sociales, características étnico-raciales y quintiles de riqueza (%).

	Índice de riqueza					Total
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
<b>Identificación lingüística</b>						
No hablantes de lenguas indígenas	15.2	19.9	21.0	21.6	22.3	100.0
Padres hablantes de lenguas indígenas	31.3	21.8	19.2	16.0	11.8	100.0
Hablantes de lenguas indígenas	63.9	17.9	10.6	4.7	2.9	100.0
<b>Autoadscripción étnico - racial</b>						
Biancos o mestizos	14.2	18.4	20.6	22.4	24.4	100.0
Indígenas	41.7	24.0	17.4	10.8	6.2	100.0
Negros o mulatos	31.4	26.9	15.2	17.1	9.5	100.0
Sin autoadscripción	30.0	24.9	21.1	15.7	8.4	100.0
<b>Tono de piel</b>						
Claros	15.7	15.2	20.3	21.4	27.4	100.0
Morenos claros	15.1	19.1	20.1	21.4	24.3	100.0
Morenos	20.9	20.4	21.2	20.8	16.7	100.0
Oscuros	30.3	24.1	18.2	15.4	12.0	100.0
<b>Índice de Orígenes Sociales (cuartiles)</b>						
Cuartil 1	46.1	28.2	15.9	8.1	1.8	100.0
Cuartil 2	21.1	25.7	26.9	17.6	8.7	100.0
Cuartil 3	9.0	17.7	23.7	28.2	21.4	100.0
Cuartil 4	3.3	7.4	14.1	26.3	49.0	100.0

Recuperado de *Por mi raza hablará la desigualdad*, Oxfam México, 2019.

El estudio también incluye datos socioeconómicos, evidenciando que 2,7% de las personas con orígenes socioeconómicos familiares de mayor desventaja (en condiciones de pobreza) tuvo oportunidad de realizar estudios superiores, mientras que las personas pertenecientes al cuartil de mayores privilegios contaron con acceso a estudios superiores en un 53.5%.

Estos datos nos ayudan a entender el discurso constante que se presenta en las exposiciones de motivos de cada programa de seguridad pública, en el cual se asegura que la pobreza y la falta de educación son aspectos esenciales de la violencia, sin embargo, el estudio de Oxfam nos ofrece una perspectiva distinta, la cual hace mención a que las desventajas de origen son arbitrarias respecto a las personas de menores ingresos y de un color de piel más oscuro, y esto es consonante con la descripción del "modelo de delincuente" presente en nuestra sociedad.

AMLO no se separa de este discurso pues, aunque pretende responsabilizar las causas en otros aspectos ya mencionados en este trabajo, su estrategia es similar a la presentada en anteriores sexenios. El problema de la discriminación en México es tan delicado como el tema de la violencia, pues entendiendo el primero, lograremos entender las motivaciones para diseñar el discurso de las políticas públicas en materia de seguridad pública.

A continuación, al igual que hicimos en los análisis discursivos de los sexenios anteriores, presentamos una tabla a manera de resumen de lo expuesto en este apartado, sintetizando nuestras categorías de análisis para facilitar la identificación de los elementos discursivos hallados en el documento que analizamos:

Tabla 15 Análisis de elementos discursivos del Programa Nacional de Seguridad del sexenio de Andrés Manuel López Obrador (2021)

ANÁLISIS DEL DISCURSO	ELEMENTOS DISCURSIVOS	CONTENIDOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD
<b>Resolución</b>	La resolución discursiva de la estrategia nacional de seguridad se centró en detallar las fallas institucionales que han propiciado los factores de riesgo en la inseguridad, siendo así la modificación del papel de los grupos en situación de vulnerabilidad como una causa menor frente a la crisis institucional	Cuando las instituciones son incapaces de utilizar adecuadamente tales potestades y herramientas y fallan en su responsabilidad de preservar la vida, la integridad y la propiedad de las personas y las poblaciones, entra en crisis su primera razón de ser, se debilita el acuerdo que articula las instituciones a la sociedad, se degrada la calidad de vida y se pone en peligro la existencia misma del Estado” (Diario Oficial de la Federación, 2019: Pág. 5).
<b>Situación</b>	El programa de esta administración circunscribió el problema de la seguridad como un problema consecuente a las fallas institucionales, la corrupción y la complicidad de los funcionarios públicos, aunado a esto, mantuvo el tenor de la priorización de la atención de la descomposición del tejido social, pero, esta vez, incluyendo el desarrollo del bienestar (salud, educación, acceso al trabajo, cultura, presencia del estado, apoyos gubernamentales, ética pública y desarrollo económico) como variables nodales en la posible incidencia delictiva de los grupos vulnerables, es decir, modifica la ecuación: pobreza = delincuencia, para sustituirla con variables	“Así, si la persistencia y el incremento de la pobreza, la marginación y la falta de servicios educativos y de salud se encuentran en la base del auge delictivo que enfrenta el país, la corrupción prevaleciente es la razón primaria de su descontrol, de su crecimiento y de la imposibilidad de contrarrestarlo e incluso de contenerlo” (Diario Oficial de la Federación, 2019: Pág. 8).

	intermedias en la relación causal, así existe una compleja relación de factores que obligan/orillan al individuo a inmiscuirse en asociaciones delictivas.	
<b>Memoria a corto plazo</b>	Aislamiento y rezago del pueblo mexicano.	“La crisis de valores y de convivencia que constituye uno de los componentes del estallido de violencia y criminalidad se origina, a su vez, en buena medida, en el resentimiento social a causa de la pobreza, la marginación, la negación regular de derechos básicos y la falta de horizontes de realización derivada de la supresión de mecanismos de movilidad social. El estilo de vida inducido por la cultura neoliberal y consumista, en el que lo fundamental es el dinero, lo material y lo superfluo, ha generado frustración social, particularmente entre los jóvenes” (Diario Oficial de la Federación, 2019: Pág. 21).
<b>Memoria a largo plazo</b>	Fracaso de las políticas neoliberales de seguridad.	“En el ciclo neoliberal el poder público no sólo abandonó a su suerte a la población para ponerse al servicio de las grandes fortunas nacionales y extranjeras, sino que, en conjunto con los poderes económicos, emprendió desde hace tres décadas un sistemático adoctrinamiento de la sociedad para orientarla hacia el individualismo, el consumismo, la competencia y el éxito material como valores morales supremos, en detrimento de la organización gregaria, los valores colectivos, el bien común y los lazos de solidaridad que han caracterizado a la población mexicana y que hunden sus raíces históricas en el modelo civilizatorio mesoamericano. Particularmente entre los jóvenes, la exaltación del dinero las posesiones materiales superfluas, aunado a un entorno que les niega espacios educativos y plazas laborales, ha generado frustración y facilitado actitudes antisociales”. (Diario Oficial de la Federación, 2019: Pág. 20).

<p><b>Memoria Episódica</b></p>	<p>Corrompimiento del sistema político mexicano.</p>	<p>“La delincuencia organizada no puede existir sin un grado de involucramiento de funcionarios públicos que le ofrezca un margen de protección e impunidad; además y el tamaño, la extensión y el poder de grupos criminales como los que existen en México sólo pueden entenderse por una corrupción de dimensión equivalente en las oficinas públicas, particularmente - aunque no en forma exclusiva- en los aparatos de prevención y combate de la delincuencia, procuración e impartición de justicia” (Diario Oficial de la Federación, 2019: Pág. 8).</p> <p>“En lo que se refiere a la seguridad pública, la prevención, la procuración e impartición de justicia y el trato oficial a delincuentes presuntos o sentenciados, es necesario abandonar el autoritarismo y la violencia y avanzar a una perspectiva de respeto a las libertades y los derechos humanos y combate a la impunidad” (Diario Oficial de la Federación, 2019: Pág. 9).</p>
-------------------------------------	--	---

## **Conclusiones**

El análisis documental, la historia de la política, el análisis del discurso y las reflexiones que surgen de la comparación, nos permiten visualizar y explicitar los cambios trascendentales ocurridos durante el paso del tiempo. A veces, los cambios políticos son acompañados de promesas, de nuevas visiones, de una remodelación en las estructuras institucionales. El cambio, en casi todos los casos, refleja las posiciones ideológicas y las dinámicas de choque entre distintas generaciones.

A lo largo de este trabajo hemos recorrido el contexto anterior al diseño de gobierno, observamos los contenidos discursivos enmarcados en las contiendas electorales y nos dimos cuenta de que el contexto, es decir, la realidad social es lo que construye los distintos documentos que son la base para el diseño de programas de gobierno. Comparamos las diferentes propuestas de los, en su momento, presidentes y logramos identificar directrices generales en cada uno de los casos, tal fue lo ocurrido con la directriz de pobreza, inseguridad y desarrollo económico.

Igualmente, comparamos datos estadísticos que explicaban la situación delictiva del país y entendimos que los cambios sexenales y sus distintas propuestas no trascienden si no se enfocan en la prevención y la planeación a futuro, esto en razón a que las estadísticas, en todos los casos, reflejaron aumentos presupuestales, aumentos en los números de activos de la fuerza legítima, pero también aumento en los índices delictivos, los homicidios, asaltos, etc.

La situación de México es muy compleja, en el caso específico de la inseguridad, el tema es atravesado por muchas variables, demasiadas para estructurarlas en un solo trabajo. Fue así que el trabajo aquí presente se concentró en analizar los contenidos discursivos de los programas nacionales de seguridad pública. Estos programas, mediante las explicaciones de los motivos, referían a un contexto específico y justificaron, a su manera, las acciones que implementaron. Los programas desarrollaron definiciones específicas, temas nodales para la estructuración de soluciones. Así, los diagnósticos hechos intervenían en casi todas las variables posibles en el tema de la seguridad: pobreza, incidencia delictiva, el ambiente social, educación, trabajo, marginación del campo, cooptación de organizaciones delictivas, crimen organizado, corrupción, impunidad, cultura, leyes, etc.

Con cada uno de los documentos, entendimos que el tema de la inseguridad es un tema de carácter multifactorial, el cual es imposible cercarlo en una sola causa, pero, también nos dimos cuenta de que se pueden mencionar todas las variables y hacer de cada una de ellas un tema trascendental, sin embargo, hubo variables que tuvieron mayor peso que otras. En ese caso, la variable de mayor preponderancia, en todos los programas, fue la pobreza, y al observar que esa variable se repetía, pudimos descartar muchas variables para concentrarnos únicamente en el tema de la pobreza y la relación con la delincuencia, específicamente la relación que se describió en los documentos oficiales.

Al principio, fue complicado entender la relación ya que las otras variables también son oportunas, como justificante para asegurar que no todo era culpa de las personas en pobreza, no obstante, al enfocar el análisis discursivo en las generalizaciones que realizaron de las personas en situación de pobreza, de la vulnerabilidad y los efectos en la economía y, después, la economía y el trabajo como causas de la pobreza y la pobreza como causa de la inseguridad, el tema comenzó a tener forma. En cada uno de los documentos se presentó el tema de la seguridad como un punto estratégico, las acciones diferían en cada sexenio, iban de la prevención a la confrontación, de lo económico a lo cultural, de la educación al vandalismo, de la emigración a los cinturones de miseria, y de la miseria a la delincuencia. Fueron pocos los casos, en los que mencionaron el papel de las instituciones como precursoras de la delincuencia, es decir, omitieron que las instituciones políticas tienen injerencia para permitir la incidencia delictiva.

Al omitir las responsabilidades institucionales, los programas buscaron un responsable funcional al discurso, ¿quién sería el responsable de la inseguridad durante el sexenio? La respuesta fue demasiado reduccionista: los pobres ocasionan la delincuencia, ese es el verdadero problema, dijeron. Entonces, los contenidos de los programas se enfocaron en diseñar acciones para reducir la incidencia delictiva de los pobres, pero sin integrar las condiciones sociales, económicas y políticas que provocan que las personas en situación de vulnerabilidad se involucren en la delincuencia. Lograron crear una imagen del pobre, es decir, del pobre que se involucra en la delincuencia: es adicto, joven, migrante, vive en los cinturones de miseria, no tiene educación, no trabaja, la familia es disfuncional, seguramente

tuvo un embarazo no deseado, y está afectado por la cultura de la ilegalidad generalizada en personas de este tipo.

La afirmación anterior demuestra que, en el diseño discursivo de las políticas públicas de seguridad, existen elementos de corte discriminatorio, tendientes a estigmatizar a sectores específicos de la población. A través de los ejemplos encontrados en los documentos, notamos la presencia de estereotipos y prejuicios, las repeticiones discursivas, sumadas a las justificaciones oficiales podrían describir un estigma estatal hacia los pobres. En los documentos hay una estigmatización de la pobreza, ¿cómo se demuestra esto? Con la repetición discursiva de la ecuación: POBREZA = DELINCUENCIA. Como era de esperarse, en esta relación causal hay una marcada descripción en términos binarios de la sociedad: La gente pobre y vulnerable son aquellos que tienen afectaciones en la estabilidad y el estado de derecho de la nación. Esta descripción binaria, se sustenta por medio del prejuicio el cual, como ya se definió anteriormente, consiste en: "Una valoración rígida de la realidad, de los otros, que desencadena necesariamente acciones tan rígidas como esos juicios que uno lanza previamente sin haber confrontado nada con la propia experiencia" (Prieto, 1979: 109).

La pregunta de nuestro trabajo fue: ¿Cuáles son los contenidos discursivos de las políticas públicas en materia de seguridad desde el año 2000 hasta el 2018, referentes a la población en condiciones de pobreza? En los programas nacionales de seguridad existen prejuicios referentes a la pobreza. Es así que los contenidos discursivos proyectados por el Estado, en efecto, son discriminatorios, esencialmente el problema de la inseguridad se redujo a las condiciones de pobreza de la población y esa afirmación no es necesariamente real sabiendo que la inseguridad es un tema multifactorial. La pobreza se describió como un elemento irreversible, histórico, general, monolítico. La pobreza se definió como el génesis de los problemas del Estado.

Por su parte, hallamos definiciones similares en torno a la seguridad pública, este aspecto también es esencial para comprender el discurso que contenían los documentos que analizamos, pues al tener definiciones claras sobre el problema a atender, logramos vislumbrar la forma en que se construye la realidad a través del discurso, en nuestro caso, observamos la construcción discursiva de una concepción particular de seguridad pública,



por ello es importante conocer la evolución que tuvo el concepto de seguridad en cada sexenio, de esta manera tendremos la posibilidad de identificar posibles diferencias, diferencias que se expusieron a lo largo de este trabajo:

Tabla 16 Evolución del concepto de seguridad en los Programas Nacionales de Seguridad Pública 2000-2018.

<b>SEXENIO</b>	<b>DEFINICIÓN DE SEGURIDAD</b>
VICENTE FOX QUEZADA	“La seguridad pública no sólo debe considerarse como una función del Estado, debe ser orientada como una forma de vida, en la que participan tanto el gobierno como la ciudadanía. El gobierno es el resultado de una decisión ciudadana para desempeñar ciertas funciones y proporcionar determinados servicios, por su parte la ciudadanía debe respetar los lineamientos y normas que del Estado surjan, así como de evaluar las funciones de las instituciones gubernamentales”. (Diario Oficial de la Federación, 2003: 21).
FELIPE CALDERÓN HINOJOSA	“La seguridad es un derecho humano fundamental. Garantizarla es una de las tareas prioritarias del Estado y su cumplimiento es un indicador clave de su eficacia”. (Diario Oficial de la Federación, 2008: 08)
ENRIQUE PEÑA NIETO	“Se traduce en un bien público que brinda certeza a las personas respecto a su integridad física, psicológica, patrimonial y social; por tanto, permite el ejercicio de derechos como la libre movilidad y la convivencia pacífica” (Diario Oficial de la Federación, 2014: 04).
ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR	“La seguridad pública es un derecho humano, no un mecanismo de control social. Por tal razón las fuerzas de seguridad jamás serán utilizadas para reprimir a la ciudadanía. Se hará uso de la fuerza legítima del Estado en un marco de legalidad, de principios democráticos y de respeto profundo a los derechos humanos. No vamos a mejorar la seguridad pública reprimiendo la inconformidad social. La violencia política y social solo se resolverán con diálogo, racionalidad y

	transparencia, y con decisiones públicas que respondan las demandas sociales” (Diario Oficial de la Federación, 2019: 11).
--	--

Así los discursos del Estado, expresados en los programas nacionales de seguridad pública, estuvieron permeados por discriminación y por sus elementos conformantes: prejuicio y el estigma, es decir, los temas de la pobreza en relación a la inseguridad "aparecen como algo irreversible, como un elemento natural, dado, indiscutible, absoluto. Los mensajes de estructura autoritaria difunden estereotipos de todos los sectores de la realidad, en especial de aquellos que en situaciones coyunturales pueden constituir un riesgo para la clase dominante" (Prieto, 1979: 109).

Considero que el objetivo del trabajo no se trazó para evaluar que tan buenas o malas fueron las estrategias en materia de seguridad, evidentemente, necesitamos los resultados para analizar la implementación y su diseño, pero en el caso de nuestro análisis, el cual se centró en el análisis discursivo de los programas, las estadísticas son ejemplos ilustrativos de que los resultados y las acciones no van en consonancia con los contenidos de los documentos.

A lo largo del trabajo, demostramos que en los programas existió una repetición discursiva referente a responsabilizar a las personas en situación de vulnerabilidad como las generadoras de la inseguridad, se demostró que hubo una imagen arbitraria del “delincuente” y del “pobre” y también vimos que pretendieron hacer de la ecuación pobreza = delincuencia el común denominador de las acciones.

En cada sexenio se modificó la intensidad de los contenidos, hubo quienes responsabilizaron con mayor contundencia a las personas en situación de pobreza, y otros que se fueron por la tangente, es decir, los responsabilizaron indirectamente, pero incluyendo otros factores. El ejemplo más ilustrativo de este caso fue durante el sexenio de Calderón, esto porque él abordó a la inseguridad como un tema sustentado en la delincuencia organizada, el narcotráfico y los mercados de la droga. Dejo un poco de lado a las personas en situación de vulnerabilidad, pero no impidió que diseñara una imagen específica del sicario: ¿cuál era la imagen del sicario? La respuesta es obvia: pobre, joven, sin educación y marginado. Así que Calderón tampoco evitó tener contenidos discriminatorios.

En el análisis discursivo de los sexenios también nos dimos cuenta de que los diagnósticos tienen parcialmente razón, o sea, la inseguridad si se entiende como un tema multifactorial, de distintas latitudes y distintos ámbitos de acción, las relaciones que teje en el entorno generan problemáticas en distintas escalas, sin embargo, combatir a la inseguridad mediante la confrontación directa y justificar las acciones con un discurso sobre “quitar el problema de raíz” ha sido una salida sencilla. Durante todos los sexenios, exceptuando a Fox hasta mediados de su sexenio, el Estado mexicano emprendió una batalla sangrienta en contra de las organizaciones delictivas, provocando muertes, violencia, crisis, la confrontación respondió a una respuesta inmediata, una respuesta capaz de permanecer en el discurso justificando acciones, pero también encubriendo las problemáticas no atendidas.

¿Cuál ha sido la problemática no atendida en las políticas de seguridad pública? Sin duda los efectos que tienen las condiciones económicas, sociales y culturales en la incidencia delictiva. La inseguridad surge si por situaciones de necesidad, pero también permanece por la nula capacidad de acción del Estado pues incumple con su tarea fundamental: garantizar la seguridad y estabilidad del ciudadano. Así vemos que las acciones estatales no intervienen en la mejora de las condiciones de seguridad y, por el contrario, provocan que los ciudadanos se involucren en asociaciones delictivas. El gran problema con esta intermitencia del Estado es la forma en que justifica y desvía su responsabilidad, pues como se mencionó a lo largo del trabajo, las políticas públicas son la expresión material de los valores y discursos del Estado, es decir, el diseño de estas identifica las necesidades que busca resolver y manifiesta también una realidad específica moldeada a través de la repetición constante del discurso.

Entonces, cuando vemos que en los programas nacionales de seguridad pública hay una identificación de la pobreza como la causa central de la inseguridad, estamos observando la visión que tiene el Estado sobre el problema: Los pobres son el origen de la inseguridad. Es así que esta relación demuestra discursos discriminatorios presentes en los contenidos discursivos de los documentos analizados, siento esto consonante con lo mencionado por Van Dijk y Daniel Prieto Castillo en lo referente al análisis crítico del discurso y el discurso autoritario respectivamente, esto en razón a que esos contenidos discursivos generalizan a las personas en situación de vulnerabilidad como delincuentes.

La última observación que podemos hacer en nuestro trabajo es que la hipótesis que se sustenta, al menos en los programas nacionales de seguridad pública de los cuatro sexenios, se comprueba de manera positiva, pues como hemos visto a lo largo de este documento, los discursos del Estado que fueron proyectados se constituyeron en contenidos permeados por discriminación (estigmas y prejuicios) hacia las personas en situación de vulnerabilidad, pretendiendo justificar a la inseguridad como un tema de carácter multifactorial, terminaron por justificar los errores institucionales culpando a un sector desfavorecido, desprotegido y, además, marginado.

El trabajo demuestra solo una pequeña parte de las problemáticas que existen en el diseño discursivo de políticas públicas en materia de seguridad. Actualmente, el diagnóstico de la seguridad incluye temas que antes estaban marginados, tal es el caso de la corrupción, la impunidad, el bienestar de la sociedad, las oportunidades de vida, la educación, los mercados económicos de las asociaciones delictivas, etc. Logrando así una relación no causal, más bien, una relación de distintas variables, ya no es que el pobre sea delincuente, ahora se puede entender en ¿por qué las personas en situación de vulnerabilidad tienden a delinquir?

La respuesta está en esos factores que fueron ignorados durante muchos años. Sin embargo, quedan temas pendientes por atender, pues, aun y con las reformas implementadas en los últimos años y los informes publicados por distintos organismos sobre la problemática de discriminación, esta sigue siendo un elemento central en la sociedad mexicana y el Estado. La discriminación hacia sectores desfavorecidos por condiciones económicas y su manifestación en el discurso de las estrategias de seguridad pública, demuestra que esos documentos y sus motivaciones siguen estando permeados por estigmas y prejuicios, siendo políticas públicas que responden a un discurso autoritario de corte discriminatorio.

## REFERENCIAS

### *Bibliografía*

Alexander J. (2000), *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*, Editoria Antrhopos.

Álvarez T. (2002), *El resumen como estrategia de composición textual y su aplicación didáctica*, España: Universidad Complutense de Madrid.

Álvarez T. (2004), *Textos expositivo-explicativos y argumentativos*, España: Ediciones Octaedro.

Arroyo E. (2018). *Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda*. Revista Análisis plural, primer semestre de 2018. ITESO.

Arteaga N. y Arzuaga J. (2015) *Performances políticos y sociología cultural, diario de campo*, Volumen 6-7.

Atlas de la Seguridad y la Defensa de México (2016). *Presupuestos: Seguridad y Defensa 2000-2016*

Atlas de la Seguridad y la Defensa de México (2020). *Presupuestos: Seguridad y Defensa 2020*.

Bourdieu P. y Passeron J. (1995). *La reproducción*. México: Fontamara.

Causa en Común (2021), *Presupuesto para seguridad pública en 2021*.

Cejudo G. (2008), *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*, México: CIDE.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2008), *Reporte de resultados finales de campaña de seguridad pública y combate a la delincuencia*, pág. 10.

Chincoya H. (2014), *De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)*, Rev. IUS vol.8 no.34 Puebla jul./dic.

CONAPRED (2005), *Primera encuesta nacional sobre discriminación*, México

CONAPRED (2008), *Prohibido discriminar*, 2da edición.

CONAPRED (2011), *Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México*.

CONAPRED (2017) Encuesta Nacional sobre Discriminación.

Esteinou J. (2019), *Las elecciones de 2018 y el triunfo de AMLO/Morena*, Revista Argumentos Estudios críticos de la sociedad, numero 89, enero-abril 2019.

Fondevila G. & Quintana M. (2013), Juegos de palabras: los discursos presidenciales sobre el crimen. Estudios sociológicos, Vol. 31, N°. 93, págs. 721-754.

Fundación Rafael Preciado Hernández (2018), Plataformas Presidenciales del Partido Acción Nacional 1988-2018

Galtung J. (2016). *La violencia: cultural, estructural y directa*. Cuadernos de estrategia.

Goffman E. (2006). *Estigma: La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu

Guerrero E. (2012), *Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios*, Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012.

Hernández G. (2019) *La guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México*. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, No. 25, diciembre 2019-mayo 2020

Hernández G. (2020) *La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito*. Espiral estudios sobre estado y sociedad. Vo. XXVII No. 77 enero/abril 2020.

Hernández G. (2020), *La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito*, Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XXVII No. 77 enero / abril de 2020, pág. 64.

Hope A. & López J. (2015), La mentada estrategia: Dos ensayos y treinta y nueve preguntas sobre Seguridad, Justicia, Violencia y Delito, Senado de la República. LXII Legislatura.

INEGI (enero, 2021), *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*.

Kymlicka, W. (1996). Ciudadanía Multicultural. España: Paidós

- La Parra D. y Tortosa J. (2003) *Violencia estructural: una ilustración del concepto*. Documentación Social 131.
- Meyer L. (2015), *Felipe Calderón o el infortunio de una transición*, Foro Internacional, Vol. LV, 1 (219) Enero-Marzo, 2015.
- Mota L. (2002), *La política social del gobierno del cambio*, Convergencia Revista de Ciencias Sociales, vol. 9, núm. 30, septiembre-diciembre.
- Ortega R. / Somuano Ventura M (2015), *Introducción: El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa*, Foro Internacional, Vol. LV, 1 (219) Enero-Marzo.
- OXFAM México (2019), *Por mi raza hablará la desigualdad*.
- Peschard J. (2013), *Transición democrática, conflictividad política y la herida de la desconfianza*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. 58, N°. 218.
- Piñeyro J. & Barajas G. (2008), *La seguridad nacional con Fox: Avances analíticos, retrocesos reales*. Foro Internacional 191 - 192, XLVIII, 209 - 237.
- Prieto Castillo D. (1979), *Discurso autoritario y comunicación alternativa*, Ed. EDICOL, México, pp 108
- Prieto D. (1979), *Discurso autoritario y comunicación alternativa*, Ed. EDICOL, México.
- Proyecto de reforma a la Ley de la Guardia Nacional, 2022.
- Real Academia de la Lengua Española (2006), *Diccionario Esencial de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe.
- Rodríguez, J. (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. México: CONAPRED
- SHCP (2012) *Diplomado de presupuesto basado en resultados*.
- Tenorio K. (2021), *Incidencia delictiva, ¿cómo ha cambiado en los últimos años?*, Carpeta informativa No. 174 del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México 2021.
- Van Dijk T., (1999), *El análisis crítico del discurso: Argumento*: Barcelona, Anthropos No. 186.

Van Dijk T., (1996), *Estructura y funciones del discurso*, México: Siglo Veintiuno Editores.

Velázquez A. (2012). *El "discurso de la seguridad" en México (2006-2010)*. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. XIX No. 54 mayo/agosto.

#### *Hemerografía*

Acuña Murillo Ivonne (2018), #ANÁLISIS Al final del sexenio de EPN se puede afirmar: la IBERO tenía razón, IBERO Fwd. Consultado en: <https://ibero.mx/prensa/analisis-al-final-del-sexenio-de-epn-se-puede-afirmar-la-ibero-tenia-razon>

Ahmed Azam y Villegas Paulina (2018), *López Obrador gana la presidencia de México con una victoria aplastante*, The New York Times, 1 de julio de 2018. Consultado en: <https://www.nytimes.com/es/2018/07/02/espanol/america-latina/eleccion-2018-amlo-lopez-obrador.html>

Arturo Ángel (2018), *México se volvió más inseguro, en 2017 los delitos subieron en 22 estados*, Animal Político, 5 de febrero de 2018. Consultado en: <https://www.animalpolitico.com/2018/02/mexico-inseguro-2017-homicidios/>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (3 de mayo, 2006), *Seguimiento y resultados de las políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente*", en *Seguridad Pública*. Consultado en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/4\\_spublica.htm#Indicador](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/4_spublica.htm#Indicador)

CESOP (2005), *Grupos Vulnerables*. Consultado en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/4\\_gvulnerables.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/4_gvulnerables.htm)

Diario Oficial de la Federación (2003), Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.

Diario Oficial de la Federación (2003). *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*.

Diario Oficial de la Federación (2009, 23 de marzo), *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*.



Diario Oficial de la Federación (2014, 30 de abril), *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*.

Diario Oficial de la Federación (2019, 16 de mayo), *Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República*.

Guerrero, E. (1 de diciembre 2012). *La estrategia fallida*. Revista Nexos. Consultado en: <https://www.nexos.com.mx/?p=15083>

INEGI (2019), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

Luna, M. (2013). Discriminación en las instituciones de cuidado de niñas, niños y adolescentes: institucionalización y prácticas discriminatorias en Latinoamérica y el Caribe.

Redacción (2018), *Los 8 ejes del Plan Nacional de Paz y Seguridad de AMLO*, El financiero, 14 de noviembre de 2018. Consultado en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/los-8-ejes-del-plan-nacional-de-seguridad-y-paz-de-amlo/>

Reyes Tépac M. (2006) “Indicadores delictivos por estados y el presupuesto público federal que la Federación asigna a las entidades federativas para SEGURIDAD PÚBLICA, 1999-2006”. Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SE-ISS-05-06.pdf>

Romero, A. (2008). Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República (PGR), (2016) recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

SHCP, Presupuesto. Consultado en: <http://www.presupuesto.gobierno.pr/af2003/definicion.pdf>