



Seguridad pública:
El calibre y la celda

El calibre y la celda

Introducción

En el Estado A, los peritos de la procuraduría estatal tienen una peculiar práctica. Al presentarse en la escena de un homicidio con arma de fuego, su prioridad no es resguardar el sitio o encontrar indicios que permitan dar con el asesino. No, su tarea fundamental es dar con las balas y determinar su calibre. La lógica es sencilla: pasado cierto calibre (nueve milímetros, por lo regular), el asunto puede considerarse como violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE) o producto de disputas entre bandas de la delincuencia organizada. Resultado: el incidente se va a la jurisdicción federal.

En el Estado B, un preso más es arrojado al sobrepoblado sistema penitenciario estatal. Pero da la casualidad de que el preso no cometió ningún delito del fuero común. Está allí por delitos contra la salud y posesión ilegal de armas de uso reservado, ambos crímenes del fuero federal. Resulta además que es un dirigente de una organización del narcotráfico, un individuo de alta peligrosidad, capaz de organizar, extorsionar e indisciplinar a los demás reos. Para cuidarlo, el gobierno de la República no manda más que el exiguo socorro de ley, algo más de 50 pesos diarios. A los cuantos meses, después de corromper a la mayoría de los custodios y amenazar de muerte al director del penal, encabezará un motín y una fuga masiva.

Estas dos historias son reales. Nos las narraron funcionarios federales y estatales que las vivieron de primera mano. No hace falta identificar a los estados involucrados (y nuestras fuentes nos pidieron no hacerlo). Esas historias u otras muy similares pudieron haber sucedido en casi cualquier estado de la República. Son muestras de una relación profundamente disfuncional entre niveles de gobierno, en la cual los incentivos están alineados para trasladar la responsabilidad a las autoridades de enfrente y no para asumir la propia, para recriminar y no para cooperar.

El federalismo mexicano nunca ha sido un modelo de colaboración intergubernamental. Las relaciones entre federación y estados se han movido entre la sujeción y el conflicto, dejando poco espacio para la cooperación y la competencia creativa.¹ Sin embargo, la crisis de seguridad de los últimos cinco años ha exacerbado las contradicciones del arreglo federal

mexicano, y detonado un carnaval de acusaciones cruzadas entre gobernadores y funcionarios federales.

Salir de este *impasse* es indispensable para recuperar la seguridad perdida. Tanto el delito como las capacidades para combatirlo se encuentran concentrados en el espacio local y estatal: 95% de los delitos son del fuero común, 90% de los policías trabajan en corporaciones estatales o municipales, y 92% de los reos están reclusos en prisiones administradas por gobiernos subnacionales.²

Sería posible, sin duda, atender los problemas de coordinación intergubernamental creando una policía nacional y trasladando completa la responsabilidad de la seguridad pública al gobierno federal. Pero eso, además de políticamente inviable en las condiciones actuales, generaría otro tipo de problemas: en particular, crearía un nodo central de corrupción e intimidación, y limitaría la innovación que puede generar la competencia entre estados. Además, no eliminaría del todo la necesidad de colaboración entre órdenes de gobierno: aún en países con policías nacionales, las autoridades locales (alcaldes, gobernadores, etc.) tienen responsabilidades y facultades en materia de seguridad pública.³

Para bien o para mal, va a persistir en el futuro previsible un sistema en el cual la seguridad pública es una responsabilidad concurrente de todos los niveles de gobierno. En ese sistema, la eficacia requiere cooperación y la cooperación exige mejores incentivos. Este ensayo busca aportar a ese proceso, delineando algunas ideas que podrían cambiar los incentivos a la colaboración, particularmente en el espacio estatal.

El artículo está construido sobre cuatro argumentos básicos:

1. Por diversas razones, el país ha experimentado una tendencia a la centralización del combate al delito en los últimos 20 años
2. Esa tendencia centralizadora generó en los estados una dinámica de riesgo moral, en el sentido económico del término. A sabiendas de que el gobierno federal acabaría haciéndose cargo del problema parcial o totalmente, un número importante de gobiernos estatales y municipales no tomaron las medidas necesarias para evitar una crisis de seguridad.

1. Miguel Carbonell, *El Federalismo en México: Principios Generales y Distribución de Competencias* [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 2003. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>. [Consulta 15 de octubre 2012]

2. Datos tomados de SESNSP: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva (15/10/2012) y OADPRS: <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo> (15/10/2012)

3. Por ejemplo, en Colombia, los gobernadores departamentales y alcaldes son considerados, por mandato de ley, como “las primeras autoridades de policía del Departamento y del Municipio, respectivamente.” La Policía Nacional está obligada a cumplir “las órdenes que estas [autoridades políticas locales] le impartan por conducto del respectivo comandante.” Los gobernadores y alcaldes están también facultados para “diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional”. <http://oasportal.policia.gov.co/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo> (17/09/2012)

3. La supuesta inacción de los gobiernos estatales ha producido múltiples intentos de regulación de la política de seguridad de las entidades federativas. Sin embargo, esos intentos han fracasado, pues carecen de dientes y de legitimidad: no hay sanción asociada al incumplimiento de compromisos y los gobiernos estatales los perciben como golpes políticos.

4. La salida política e institucionalmente viable no es un incremento de la centralización. Pasa más bien por atacar directamente el problema de riesgo moral y clarificar los términos de la relación entre federación, estados y municipios en materia de seguridad.

Valga la aclaración que las ideas aquí expuestas no se conciben como una solución completa a la crisis de seguridad. Tampoco como una fórmula mágica para eliminar las tensiones entre niveles de gobierno. Simplemente son propuestas que buscan empujar al sistema nacional de seguridad pública hacia un equilibrio más colaborativo, donde priven más la cooperación y la competencia creativa, que el afán de aventar la pelota hacia la cancha contraria.

1. La paradoja de la centralización

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, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.”

Sin embargo, en los hechos, la seguridad pública fue durante décadas un asunto fundamentalmente local. Hasta 1994, el concepto sólo apareció en el texto constitucional en las facultades reservadas a los municipios (en el artículo 115).⁴ El catálogo de delitos del fuero federal era muy limitado: en la versión original del Código Penal Federal, promulgado en 1931, el fuero federal se aplicaba en lo fundamental a delitos de corte político-militar (traición, espionaje, motín, rebelión, sedición, etc.), delitos de funcionarios públicos (abuso de autoridad, cohecho, peculado, etc.), delitos contra la salud (tráfico de drogas), delitos de falsificación

(particularmente falsificación de moneda) y delitos contra “la economía pública” (acaparamiento, especulación, actos monopólicos, etc.).⁵

Hasta fecha muy reciente, el gobierno federal contó con un despliegue policial limitado. La Policía Judicial Federal tuvo durante la mayor parte de su historia menos de mil elementos. La Dirección Federal de Seguridad estaba más abocada a labores de policía política y el número de sus integrantes operativos nunca pasó de un par de miles.⁶ El Presidente de la República tenía, por vía indirecta, el mando sobre la numerosa policía del Distrito Federal pero, por definición, ésta sólo tenía alcances locales.

El sistema penitenciario federal era igualmente limitado. Fuera de algunas colonias penales (por ejemplo, las Islas Marías y, parcialmente, la prisión de Lecumberri) el gobierno federal no contaba con instalaciones carcelarias propias. El primer centro federal de readaptación social (Almoloya, hoy conocido como Altiplano) se construyó entre 1988 y 1990, bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

En resumen, la capacidad de prevención, persecución y sanción del delito estaba concentrada en los estados y los municipios. Eso era suficiente por al menos tres razones:

- Durante buena parte del siglo XX, México fue un país fundamentalmente rural. Todavía en 1980, una tercera parte de la población vivía en localidades de menos de 2,500 habitantes y sólo tres zonas metropolitanas rebasaban un millón de habitantes. *Ceteris paribus*, las sociedades menos urbanizadas tienden a tener menores índices delictivos. En el México previo a la urbanización acelerada, el delito que existía era controlado, cuando no directamente administrado, por cuerpos policiales relativamente pequeños, poco profesionalizados y de jurisdicción local.⁷
- Hasta los años ochenta, el narcotráfico era un fenómeno de alcances limitados, circunscrito casi por entero a Sinaloa, Durango, Chihuahua y algunas ciudades fronterizas, y básicamente dedicado al contrabando en (relativamente) pequeña escala de marihuana y heroína.⁸
- La naturaleza autoritaria del régimen y la sujeción de los gobiernos estatales y municipales a los dictados de la Presidencia de la

4. Ernesto López Portillo, *La policía en México: función política y reforma*. Presentación realizada en febrero de 2001 en el marco de la Conferencia Inseguridad Pública y Gobernabilidad Democrática: Retos para México y Estados Unidos, *Smith Richardson Foundation*, México D.F., 2001.

5. El Código Penal Federal incluía igualmente delitos del fuero común, ya que regía en esa materia en el Distrito y Territorios Federales.

6. Para una historia de la DFS, ver: Sergio Aguayo, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Editorial Sergio Aguayo, México D.F., 2001.

7. *Op. cit.*, (López Portillo).

8. Luis Astorga, *El Siglo de las Drogas*, Espasa-Calpe Mexicana, México D.F., 1996.

República generaba, paradójicamente, incentivos para mantener la seguridad pública en el espacio local. A sabiendas de que podían ser removidos por decisión del centro, los gobernadores y presidentes municipales tenían buenas razones para contener conflictos sociales, incluyendo aquellos asociados a la actividad delictiva.⁹

2. El Leviatán federal

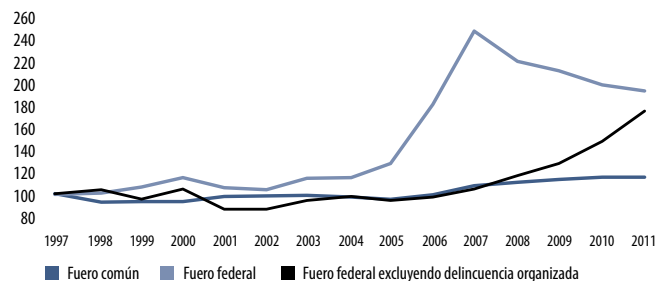
Esas tres condiciones que permitían mantener el control del delito en el espacio local cambiaron a partir de finales de los años ochenta y principios de los noventa:

- Diversos cambios demográficos (urbanización acelerada, crecimiento de la población masculina entre 15 y 29 años) crearon, de la mano con crisis económicas recurrentes, condiciones para la expansión del delito. A mediados de los años noventa, el país experimentó una primera gran oleada delictiva, particularmente intensa en la zona metropolitana de la Ciudad de México y en localidades de la frontera norte.
- El narcotráfico creció aceleradamente con el arribo de grandes flujos de cocaína y el inicio de la producción de metanfetaminas. El fenómeno se expandió sobre el territorio. Las organizaciones criminales adquirieron capacidades casi militares y se diversificaron hacia actividades de extracción de rentas (secuestro, extorsión, robo).¹⁰
- La democratización del país condujo a una descentralización del poder. Se volvió imposible para el Presidente de la República remover a gobernadores electos por decisión de los votantes. Pero la pérdida de control externo no fue compensada con el surgimiento de mecanismos locales de rendición de cuentas.¹¹ Los gobernadores se hicieron del control de las estructuras políticas estatales y de la representación de sus entidades en el Congreso federal. Esa transformación modificó la estructura de incentivos: la lógica política llevaba a trasladar los conflictos locales, incluidos los relacionados con la seguridad pública, al espacio nacional.

Como consecuencia de esa triple evolución, la participación del gobierno federal en el combate al delito se expandió decididamente. Las averiguaciones previas de delitos del fuero federal empezaron a crecer a ritmo acelerado. Entre 1997 y 2012, su ritmo de crecimiento

fue seis veces más rápido que el de las averiguaciones previas del fuero común. Ese crecimiento no sólo tuvo que ver con una mayor persecución a los delitos contra la salud u otros directamente relacionados con la delincuencia organizada. Aun excluyendo esos delitos, el crecimiento de las averiguaciones previas iniciadas en el fuero federal es notable.

Gráfica 4.1: Averiguaciones previas iniciadas por fuero, 1997-2011 (serie normalizada: 100-primer año del periodo)



Fuente: SESNSP

Nota: la tercera categoría excluye delitos contra la salud, violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, asociación delictuosa y Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Parte de esta expansión respondió al crecimiento de las facultades legales del gobierno federal. Diversas categorías nuevas de delito se añadieron al Código Penal Federal a partir de inicios de los noventa (por ejemplo, delitos ambientales). Más importante, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, describiendo por primera vez el fenómeno y el alcance de la respuesta federal, se aprobó en 1996. La definición era (y es) amplia: se debía entender por delincuencia organizada “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes”, los cuales incluían no sólo infracciones como narcotráfico, tráfico de armas o terrorismo, sino incluso algunas modalidades de secuestro (sujeto, valga la aclaración, al ejercicio de la facultad de atracción de la PGR).

A la par de los cambios legislativos, nuevas instituciones federales se crearon para enfrentar al narcotráfico en específico y a la delincuencia organizada en general. Los servicios de inteligencia se habían reorganizado desde finales de los ochenta, tras el colapso de la Dirección Federal

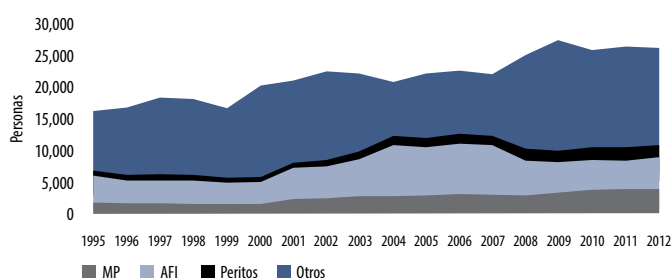
9. Enrique Cabrero, Guillermo Cejudo y Mauricio Merino, *El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva*, Federalismo y descentralización. Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008.

10. Iván Paoli Bolio, “Evolución del narcotráfico en México”, en *Bien Común*, número 163, julio de 2008. Fundación Rafael Preciado Hernández, México.

11. Guillermo Cejudo, “Los gobernadores y el regreso del PRI” [en línea], *Nexos*, agosto de 2012. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102854>. [Consulta 15 de octubre 2012].

de Seguridad.¹² Seguirían varios intentos por transformar a la PGR y su brazo policial: en 1992, fueron creados el Centro Nacional para el Control de las Drogas (CENDRO) y el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD).¹³ Asimismo, se crearon unidades especializadas para investigaciones vinculadas al narcotráfico: la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS), luego convertida en la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) y finalmente en la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO).¹⁴

Gráfica 4.2 Recursos Humanos de la PGR por categoría



Fuente: Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno, 2012.

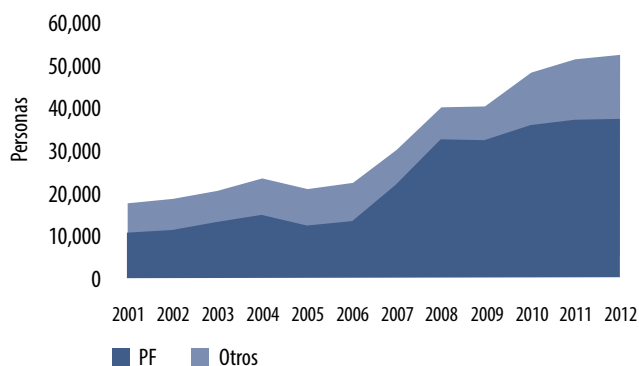
En paralelo, más allá de las tareas directamente dirigidas a contener al narcotráfico y la delincuencia organizada, las capacidades del gobierno federal crecieron en tres temas claves. En primer lugar, se reorganizó la policía de investigación. En el gobierno de Vicente Fox, la Policía Judicial Federal (PJF) se transformó en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI).¹⁵ El personal de la AFI se triplicó en el sexenio de Fox y adquirió capacidades importantes en el combate al secuestro, construidas sobre los grupos interinstitucionales formados en los años noventa para perseguir a las grandes bandas de secuestradores existentes en la época (Arizmendi, Caletri, etc.).

En segundo lugar, el gobierno federal se dotó de una policía preventiva. En 1999, fue creada la Policía Federal Preventiva (PFP), inicialmente formada por elementos de las fuerzas armadas (en adición a la Policía Federal de Caminos) y sectorizada en la Secretaría de Gobernación. En 2000, la PFP (al igual que los reclusorios federales) pasaría a la recién creada Secretaría de Seguridad Pública. Durante el gobierno de Fox, la

PFP mantuvo dimensiones modestas y estuvo dedicada en lo fundamental a tareas de mantenimiento del orden público (con una participación muy destacada en el conflicto político-social de Oaxaca en 2006), protección de instalaciones estratégicas y patrullaje carretero.

Sin embargo, en el gobierno de Felipe Calderón, la PFP experimentó una transformación radical: se modificó su nombre (abandonó su segundo adjetivo), su ley orgánica fue modificada para permitirle participar en tareas de investigación, el número de elementos se triplicó y sus capacidades de inteligencia se ampliaron de manera acelerada. Para 2010, se había convertido en el cuerpo policial federal más grande y potente (aunque no desprovisto de problemas) de la historia del país.¹⁶

Gráfica 4.3 Recursos humanos federales en seguridad pública



Fuente: Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno, 2012.

En tercer lugar, el gobierno federal construyó una arquitectura de coordinación en materia de seguridad pública. En 1995, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública como “la instancia que sienta las bases de coordinación, así como la distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública.” De ese sistema, surgieron diversos mecanismos de transferencias federales a los estados (PROASP, FASP, SUBSEMUN, SPA) que si bien ampliaron los recursos financieros a disposición de gobiernos estatales y municipales, empujaron a la uniformización de programas y procesos.

Asimismo, se derivó del sistema (sobre todo a partir de la reforma de 2009 a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública) la creación

12. *Op cit.* (Aguayo). Es importante destacar que el CISEN, creado en 1989, fue deliberadamente excluido de tareas de combate al narcotráfico, como una medida para evitar la corrupción que había caracterizado a la DFS.
 13. El CENDRO se convertiría en 2003 en Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI). El INCD desapareció en 1997 tras el encarcelamiento de su titular, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, por recibir sobornos del cártel de Juárez.
 14. En septiembre de 2012, se anunció un nuevo cambio de nombre. La SIEDO se convirtió en SEIDO (Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada).
 15. La AFI se transformó formalmente en la Policía Federal Ministerial en 2012.
 16. Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad para México*, Nostras Ediciones, México D.F., 2011.

de bases de datos nacionales, la construcción de la Plataforma México, el diseño de programas nacionales, la organización de diversas conferencias nacionales (procuración de justicia, sistema penitenciario, etc.) y el surgimiento de centros nacionales dedicados al seguimiento de procesos diversos establecidos por la ley y por mandatos del Consejo Nacional (certificación y control de confianza, información, prevención del delito).¹⁷

En el camino a la centralización del combate al delito, las fuerzas armadas han tenido un papel destacado. Es necesario notar que la participación del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública no es enteramente nueva. El Ejército ha estado involucrado, con mayor o menor intensidad, en tareas de erradicación de cultivos ilícitos desde la década de los cuarenta del siglo pasado. En los años setenta, condujo una operación amplia (conocida como la Operación Cóndor), de varios meses, para reducir la superficie sembrada de marihuana y amapola en Sinaloa, Durango y Chihuahua.¹⁸

Sin embargo, el rol de las fuerzas armadas se expandió a partir de los años noventa. Diversos oficiales militares (tanto en retiro como en activo) empezaron a ocupar posiciones de responsabilidad en instituciones civiles de seguridad y procuración de justicia. Fuerzas militares participaron en la persecución y detención de diferentes cabecillas del narcotráfico.¹⁹ Asimismo, en el sexenio de Fox, las fuerzas armadas participaron abiertamente en los operativos denominados “México Seguro” en Tamaulipas y Guerrero, lanzados como respuesta a escaladas de violencia vinculada a la delincuencia organizada.²⁰

En resumen, desde inicios de los noventa, el rol del gobierno federal en materia de seguridad pública ha crecido de manera sostenida. Lo que durante décadas fue responsabilidad primaria de gobiernos estatales y municipales se había convertido, para inicios de la administración de Calderón, en un tema de alcances nacionales.

3. El juego de las culpas

El gobierno de Felipe Calderón aceleró el proceso y, al mismo tiempo, reveló sus límites. En los meses previos a la toma de posesión, diversas

regiones del país habían experimentado un incremento de actos violentos presuntamente vinculados a la delincuencia organizada. En particular, el estado de Michoacán había sido escenario de incidentes de alta espectacularidad, responsabilidad de un grupo criminal de nuevo cuño, La Familia Michoacana.²¹

El 7 de diciembre de 2006, tras consultas con el gobernador Lázaro Cárdenas, el Presidente Calderón ordenó el inicio del Operativo Conjunto Michoacán, con la participación de 4,000 elementos del Ejército, la Marina, la Policía Federal y la PGR. Inicialmente, la intervención no parecía muy distinta a los operativos emprendidos en el gobierno de Fox. Sin embargo, tenía una diferencia fundamental: no estaba dirigida a restablecer el orden público y retirarse a las pocas semanas, sino a “recuperar el control territorial” perdido, según la descripción oficial, a manos de la delincuencia organizada.²² Era una ofensiva mucho más directa y agresiva en contra de los grupos criminales que en el pasado.

Los resultados iniciales parecieron validar la decisión del Presidente Calderón. Los decomisos de droga, armas y vehículos, así como las detenciones de presuntos integrantes de la Familia Michoacana, fueron notables en los primeros meses. Asimismo, el número de homicidios disminuyó significativamente en 2007, no sólo en Michoacán, sino a nivel nacional.²³ El éxito inicial probablemente decidió al gobierno federal a responder afirmativamente a las solicitudes de asistencia que provenían de otros gobiernos estatales, particularmente en el norte del país.

Para 2011, los operativos federales habían alcanzado a 12 estados e involucraban probablemente a más de 40,000 elementos de las distintas dependencias federales.²⁴ Pero el éxito fue más elusivo en los operativos que siguieron a Michoacán, particularmente en una métrica fundamental: la incidencia de delitos violentos. Por diversas causas, y como ilustra la Gráfica 4.4, la violencia criminal explotó a partir de inicios de 2008 y creció de manera sostenida durante 30 meses, para luego estabilizarse en niveles muy elevados.²⁵

17. *Ibidem*. Véase también: <http://www.secretariadodjeecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/> [Consulta 10 de octubre 2012].

18. En la misma época, personal militar estuvo involucrado de manera activa en el combate de grupos guerrilleros en diversas regiones del país, particularmente en Guerrero.

19. De manera destacada, en la captura de Juan García Abrego, jefe del cártel del Golfo, en 1996.

20. Sigrid Artz, *Democracia, Seguridad y Militares en México* [en línea], Open Access Dissertations: Paper 544, 2011. http://scholarlyrepository.miami.edu/oa_dissertations/544. [Consulta 15 de octubre 2012]

21. Para una descripción de la evolución y características de la Familia Michoacana, ver: <http://www.insightcrime.org/groups-mexico/familia-michoacana> [10/10/2012]

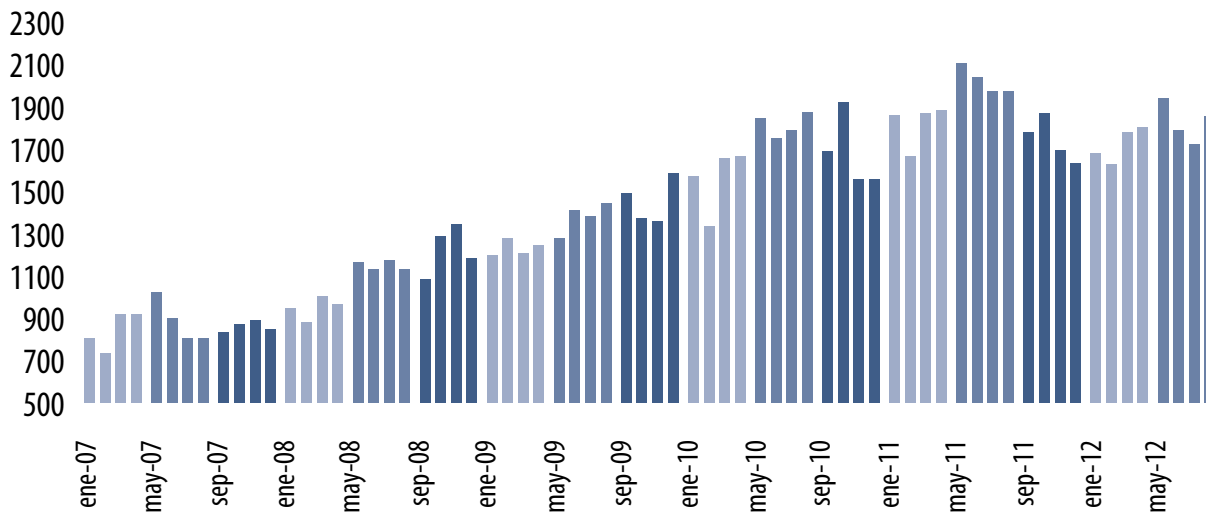
22. Joaquín Villalobos, “Doce mitos de la guerra contra el narco” [en línea], *Nexos*, enero de 2010. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=72941>. [Consulta 15/10/2012]

23. Para las cifras de incidencia delictiva, ver http://www.secretariadodjeecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva. [Consulta 10 de octubre 2012].

24. La cifra exacta es información reservada. Sólo se conocen las cifras parciales reveladas en los comunicados anunciando el inicio de las distintas operaciones conjuntas y coordinadas.

25. Para una revisión de las diferentes teorías sobre la explosión de violencia, ver Alejandro Hope, “La espiral infinita: como México se volvió un país violento y como puede dejar de serlo” [en línea], *Más Allá de los BRICS: Índice de Competitividad Internacional*, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México D.F., 2011. <http://www.competitividadinternacional.org/downloads/f.6.Laespiralinfinita.pdf>. [Consulta 15/10/2012].

Gráfica 4.4 Homicidios dolosos



Fuente: SESNSP. Las cifras se refieren a averiguaciones previas

El ascenso de la violencia alteró de fondo el cálculo subyacente de los operativos. Si bien no estaban pensados como acciones de corto plazo, al estilo de las operaciones del gobierno de Fox, sí fueron concebidos como intervenciones temporales y subsidiarias, en auxilio de las autoridades locales y estatales. Conforme crecían los índices de delito violento, los operativos se volvieron (cuasi) permanentes y sustitutos de las autoridades locales. Diversos cuerpos policiales fueron retirados de la calle, purgados o incluso abolidos.²⁶ En múltiples regiones del país, no quedó en los hechos más policía que el Ejército, la Marina o la Policía Federal.

Al hacerse cargo de la seguridad pública en múltiples estados, el gobierno federal se vio confrontado con un dilema complejo. En ausencia de policías estatales y municipales con capacidades adecuadas, un retiro del operativo federal dejaría a la población desprotegida. Pero la permanencia de las fuerzas federales, sin límite temporal firme, restaba sentido de urgencia a la construcción de capacidades locales. Ese incentivo perverso puede haber operado incluso en estados sin operativo: en la medida en que los gobiernos estatales hayan percibido que podían ser rescatados por el gobierno federal en caso de un deterioro de las condiciones locales de seguridad, su incentivo a iniciar o acelerar una transformación institucional pudo haberse reducido.

Es necesario destacar que todos los operativos federales han tenido como sustento jurídico un convenio de colaboración entre niveles de gobierno. En la medida en que esos convenios hayan contenido obliga-

ciones severas, ya sea financieras o de reforma institucional, a los gobiernos estatales como condición del operativo, los incentivos perversos pueden haber disminuido. Sin embargo, los convenios son confidenciales y no se conocen por tanto los compromisos adquiridos por las partes.

Es necesario destacar que el gobierno federal reconoció de manera relativamente temprana el problema. En agosto de 2008, se promovió la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL).²⁷ Compuesto de 74 compromisos, el ANSJL obligaba a los actores políticos a impulsar múltiples cambios estructurales al sistema de seguridad y justicia. Muchos de estos recaían en los gobiernos estatales. Entre los principales, se cuentan los siguientes:

- Sujetar a evaluación permanente y control de confianza al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia y centros de readaptación social.
- Incrementar la asignación de recursos para la operación y desarrollo de las instituciones policiales y de procuración de justicia.
- Crear unidades especializadas en combate al secuestro
- Actualizar bases de datos de vehículos, licencias de conducir, policías y ex policías, reclusos, custodios, peritos, ministerios públicos, y registro de armamento.
- Aplicar de manera generalizada el Informe Policial Homologado y generar mapas geodelictivos

26. De manera destacada, la policía intermunicipal de Veracruz-Boca del Río desapareció en 2011, luego del inicio del Operativo Veracruz Seguro.

27. Para el texto completo, ver http://www.inm.gob.mx/static/Autorizacion_Protocolos/Material/Acuerdo_Nal_para_la_Seg_Just_y_Legalidad_D.O.F.pdf. [Consulta 10 de octubre 2012].

Los compromisos del ANSJL no se quedaron en expresiones de buena voluntad. Un buen número (por ejemplo, la certificación y control de confianza) obtuvo forma legal con las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, aprobadas en 2009. Otros más fueron objeto de acuerdos reiterados del Consejo Nacional de Seguridad Pública.²⁸

En paralelo, fue aprobada en 2008 una ambiciosa reforma constitucional en materia de justicia penal. Dirigida a poner en operación un sistema oral y acusatorio de justicia penal, la reforma planteó un plazo de ocho años para que los estados realizaran las modificaciones legales y administrativas requeridas. Para dar seguimiento, se estableció en la Secretaría de Gobernación una Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal (SETEC) y se asignaron subsidios, insuficientes según los gobiernos de las entidades federativas, para apoyar la transformación a nivel estatal.²⁹

Sin embargo, a pesar de los múltiples esfuerzos para acelerar la transformación de las instituciones estatales de seguridad y justicia, los resultados han sido decepcionantes. Por ejemplo:

- Según la declaración de Oscar Vega, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no se cumplirá para enero de 2013 la meta de someter a control de confianza a todo el personal de las instituciones de seguridad y justicia.³⁰
- A inicios de 2012, el nuevo sistema de justicia penal sólo había entrado en operación plena en tres entidades federativas (Chihuahua, Estado de México y Morelos), en cinco más estaba en operación parcial y el resto se encontraba en diversas fases de implementación.³¹
- La construcción de las nuevas policías estatales acreditables ha avanzado, pero siguen siendo de tamaño muy reducido. A finales de 2011, se habían integrado a sus filas 8,515 elementos, de los cuales sólo 4,343 eran policías de nuevo ingreso. Esto representaba 4% del número total de policías estatales.³²
- El gasto en seguridad pública en los estados presenta subejercicios recurrentes. En 2011, más de la quinta parte de los recursos asignados a programas de financiamiento conjunto (FASP más

recursos estatales) no se ejercieron. Al segundo trimestre de 2012, sólo 7% del total asignado a esos programas había sido ejercido.³³

Ante las acusaciones de desinterés en la transformación de sus instituciones de seguridad y justicia, los gobiernos estatales han señalado que el gobierno federal tampoco ha cumplido plenamente con sus obligaciones. En particular, se destaca el retraso en la aprobación del nuevo Código Federal de Procedimientos Penales, el fracaso en la creación de un registro nacional de teléfonos celulares y las dificultades de la puesta en marcha de la cédula nacional de identidad. Asimismo, han cuestionado la rigidez de las reglas de operación de los fondos de aportaciones y programas de subsidio en materia de seguridad y justicia.

Los resultados insuficientes de los últimos cuatro años y la cadena interminable de recriminaciones mutuas son muestra de los límites de la estrategia seguida para generar mayor colaboración entre niveles de gobierno en materia de seguridad y justicia. El problema no es de voluntad de las partes, sino de incentivos. Transformarlos debería de ser el eje de una estrategia alternativa.

28. Ver, por ejemplo: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/908/1/images/Acuerdos_trigesima_primera_sesion.pdf (15/10/2012)

29. Sobre el proceso de reforma al sistema de justicia penal, ver López-Aranda / Larrea (2011)

30. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/866870.html> (15/10/2012)

31. <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/AvancesOp> (15/10/2012)

32. <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Avances> (15/10/2012)

33. Ver Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico (p. 70) http://www.informe.gob.mx/pdf/ANEXO_ESTADISTICO/02_ESTADISTICAS_NACIONALES/2_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD.pdf (15/10/2012)

4. IMCO propone

En términos esquemáticos, sólo hay dos caminos para terminar con el federalismo de la recriminación y la ineficacia en materia de seguridad: 1) se lleva el proceso de centralización hasta el final de su lógica y el gobierno federal asume plenamente toda la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos (mediante la creación, por ejemplo, de una Policía Nacional), ó 2) se modifica la estructura de incentivos para lograr que los gobiernos estatales asuman la responsabilidad primaria por la seguridad pública en sus entidades.

La primera ruta es atractiva y existen modelos posibles que se podrían imitar (Colombia, Chile, Italia). Sin embargo, es una alternativa jurídicamente compleja (se requeriría una cirugía constitucional mayúscula) y políticamente inviable. Si una coalición de presidentes municipales pudo detener la iniciativa sobre el mando único estatal, es de suponer que las probabilidades de aprobación de una iniciativa que suprimiera todos los cuerpos policiales estatales y municipales y trasladara los recursos al gobierno federal serían más bien limitadas.³⁴

En los hechos, no queda por tanto más que la segunda vía: la transformación de los términos de la relación entre la Federación y los gobiernos estatales. No hay una receta única para lograr ese objetivo, pero a continuación se presentan algunas ideas que podrían empujar en esa dirección:

a. Establecer un límite temporal firme para los operativos federales:

formalmente, los operativos federales están limitados en el tiempo. En los hechos, las extensiones son casi automáticas. Fijar públicamente una fecha límite, razonable pero firme, para la presencia de elementos federales contribuiría a alterar de fondo el cálculo político de los gobiernos estatales. En condiciones excepcionales, se podrían extender los operativos, pero sujeto a la imposición de una carga financiera onerosa (adicional a la establecida en los convenios originales) para los gobiernos estatales que solicitaran la permanencia de las fuerzas federales.

b. Transparentar los convenios de colaboración en materia de operativos federales:

los convenios que dan sustento a los operativos federales han sido hasta ahora documentos reservados. En consecuencia, resulta imposible conocer el alcance de los compromisos asumidos por los gobiernos estatales para obtener la presencia de fuerzas federales en sus entidades. Es posible que esos convenios o sus anexos técnicos contengan información sensible que legítimamente deba permanecer bajo reserva (v.gr.,

despliegue territorial de tropas). Sin embargo, resultaría posible producir versiones públicas que protejan datos sensibles sin ocultar los términos generales del acuerdo. Dado un principio de transparencia, es posible que los gobernadores sean más reacios a solicitar un operativo federal o, en su caso, a asumir compromisos con baja probabilidad de cumplimiento. Asimismo, aclararía las responsabilidades respectivas del gobierno federal y el gobierno estatal correspondiente.

c. Delimitar con mayor precisión el concepto de delincuencia organizada:

la actual Ley Federal contra la Delincuencia Organizada define en términos muy amplios el concepto. Muchas de las conductas que potencialmente pueden encuadrar en la hipótesis de delincuencia organizada tienen claros traslapes con las responsabilidades de las procuradurías estatales. Por ejemplo, el robo de vehículos, el asalto en despoblado o el secuestro (en algunas modalidades) pueden ser tratados como actos de la delincuencia organizada. En esas circunstancias, se facilita el traslado de responsabilidad del espacio local al federal y en consecuencia, la ausencia de respuesta a múltiples delitos del fuero común. Una redefinición que acote de manera mucho más precisa qué es delincuencia organizada contribuiría a evitar ese tipo de prácticas y a frenar el proceso de centralización del combate al delito.

d. Flexibilizar las reglas de operación de los fondos de aportaciones y los programas de subsidios:

actualmente, la mayoría de las transferencias federales están etiquetadas (de acuerdo a prioridades establecidas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública) y sujetas a la existencia de fondos de contrapartida. Ese diseño tiene múltiples virtudes: puede limitar el despilfarro y, por la vía del *pari passu*, aumentar los recursos disponibles para tareas de seguridad y justicia. Sin embargo, tiene dos defectos claves: limita la experimentación en el espacio estatal y, sobre todo, genera una excusa para el subejercicio. Eliminar el requerimiento de fondos de contrapartida trasladaría plenamente la responsabilidad por su ejercicio a los gobiernos estatales (esto significaría convertirlos en lo que en Estados Unidos llaman *block grants*). A su vez, flexibilizar las reglas para el destino de los recursos podría convertir a los estados en laboratorios de políticas de seguridad, en vez de ser meros replicantes de un modelo nacional. La condición para una mayor flexibilidad podría ser el incremento de facultades de fiscalización de órganos federales (v.gr., la Auditoría Superior de Fiscalización).

34. <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/06/07/1a-propuesta-de-crear-32-policias-estatales-de-mando-unico-genera-debate> (15/10/2012)

e. Someter las cifras de incidencia delictiva a procesos periódicos de auditoría:

una mayor flexibilidad y autonomía debe de ir acompañada de mayor transparencia sobre el desempeño de las instituciones estatales de seguridad y justicia. En esa materia, resulta indispensable garantizar la confiabilidad de las cifras de incidencia delictiva. De manera periódica, el Centro Nacional de Información del SESNSP podría realizar auditorías a las cifras provistas por instituciones estatales y hacer públicos los resultados de esos ejercicios.

f. Establecer bolsas presupuestales vinculadas a indicadores de desempeño:

existen actualmente bolsas concursables, sujetas a la adopción de programas específicos (v.gr., el Subsidio a la Policía Acreditada). Un principio similar se podría adoptar para premiar a estados que obtengan resultados destacables en dimensiones específicas de seguridad y justicia. Por ejemplo, se podría destinar fondos para los estados donde se registre en el año previo la mejoría más notable en materia de victimización o confianza en las

instituciones estatales. Eso alinearía los incentivos presupuestales con métricas específicas de desempeño y no sólo de gestión.

Estas ideas tienen algunas virtudes, pero también múltiples inconvenientes (políticos, jurídicos, administrativos). Nuestro interés no es que se adopten como tal, sino que detonen una discusión sobre la relación y las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno en materia de seguridad y justicia.

Durante casi una generación, hemos aceptado sin mayor debate la centralización gradual, pero sostenida, del combate al delito. La crisis de seguridad de los últimos años desnudó los límites de ese proceso: el gobierno federal se hace cargo de cada vez más, pero sus recursos alcanzan para cada vez menos. Si la centralización plena es imposible, no queda más que replantearnos qué le toca a cada quien y cómo garantizamos que nadie abdique de la responsabilidad que le corresponde. Así de fácil y así de complicado.