



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Barrachina, Carlos; Hernández, Juan Ignacio

Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 11, marzo, 2012, pp.

79-92

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656551007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)

Reform to the public security national system in México (2006-2011)

■ Carlos Barrachina¹
Juan Ignacio Hernández²

Resumen

En este trabajo se hace un resumen de las diferentes estrategias que el presidente de México Felipe Calderón ha implantado, conjuntamente con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y los Gobernadores del país a efectos de reformar la organización y funcionamiento de las instituciones policiales mexicanas en orden a mejorar su eficacia. A pesar de ello la oposición a algunas reformas ha sido importante. En la transición hacia el modelo policial que persiguen sus políticas se muestra que un número muy importante de militares retirados han asumido funciones de dirección política de las policías mexicanas. Se reflexiona brevemente sobre la oportunidad de ello.

Palabras clave: México, Policía, Militares, Transiciones, organización policial.

Abstract

The authors review the strategies that Felipe Calderón, the Mexican president, has issued to reform the Mexican police organizations. He had been supported by the Council of National Security, and the governors of the states. Nevertheless the opposition to some reforms has been important. It is important to notice that retired military officers have taken office in a great number of Mexican police institutions. It is necessary to think on the convenience of this fact.

Keywords: México, Police, Military, Political transitions, police organization.

¹ Profesor de relaciones internacionales en la Universidad de Quintana Roo (México).
Correo electrónico: barrachinac@uqroo.mx

² Subprocurador General de Justicia Estado de Quintana Roo y Ex Secretario Técnico del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo (México). Correo electrónico: juanignacioher@gmail.com

Tras un resultado muy ajustado en las elecciones federales de 2006, una amplia capa de la opinión pública mexicana se hizo eco de la idea de que el nuevo presidente Felipe Calderón Hinojosa había alcanzado su magistratura de forma irregular (Sarmiento; 2006) (Meyer; 2006). En un principio el apoyo de las Fuerzas Armadas, que respetaron la institucionalidad, fue muy importante para superar algunas acciones de boicot impulsadas por la oposición. En ese momento el anuncio de Calderón de enfrentar al crimen organizado sonó en cierta manera como una acción populista, dirigida a que la población se olvidara de las elecciones y le ayudara a ganar legitimidad apoyándose en la idea de la lucha contra los grupos delictivos³. Durante un tiempo el presidente gozó de altas tasas de popularidad y su “guerra contra el narcotráfico” fue respaldada por la sociedad. Sin embargo a mitad de su mandato, su discurso de seguir impulsando el combate directo contra el narcotráfico no le rindió los frutos electorales que su partido pensaba que iba a lograr, al perder las elecciones intermedias del 2009⁴.

A pesar de ello Calderón se mantuvo persistente en esta política, que posiblemente se ha convertido en una de las importantes de su sexenio gubernamental, como quedó definido en el Plan Nacional de Desarrollo

(2007-2012)⁵. Este trabajo se va a centrar en explicar las acciones que el gobierno ha ido implantado para avanzar en la reforma del sector de seguridad pública nacional.

Esta política se ha caracterizado por la búsqueda de consensos inter partidarios e intergubernamentales, y por la resistencia de los sectores profesionales a romper con sus dinámicas tradicionales y de instancias gubernamentales como los municipios a perder poder. También ha predominado el recurso de la administración federal a utilizar militares para dirigir el enfrentamiento a las “resistencias internas” al cambio, y para liderar las “plazas” más peligrosas en sus enfrentamientos con grupos delincuenciales. Finalmente se ha desarrollado una estrategia de ofrecer incentivos económicos, que deben ser complementados por los estados o los municipios, para que los procesos de reforma se vayan orientando en el sentido en el que la administración federal ha visualizado como la más conveniente para conseguir sus propósitos.

Iniciando su mandato, en marzo del 2007, Calderón se reunió en la ciudad de Mérida, Yucatán, con el Presidente de los Estados Unidos George W. Bush llegando a un entendimiento sobre la importancia de comprometerse en la lucha contra las bandas organizadas relacionadas con el narcotráfico (Granados, 2007) (Velázquez y Prado, 2009).

El presidente estadounidense se comprometió a llevar al congreso de su país la conocida “Iniciativa Mérida” que buscaba apoyar a México, y en menor medida a Centroamérica, República Dominicana y Haití en el combate contra el narcotráfico. El apoyo estadounidense, cifrado para México en unos 1,300 millones de dólares en tres ejercicios, se ha centrado sobre todo en tecnología sofisticada de vigilancia, interceptación e inteligencia (que va a ser compartida con los vecinos regionales), mientras que el gobierno mexicano se compromete a utilizar todos los

3 A pesar de que ya durante la campaña electoral había marcado ésta como una de sus políticas preferenciales. El presidente Calderón anunció su “Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia” (presidencia.gob.mx)

4 Según la página oficial del Instituto Federal Electoral de México el PAN, partido de Calderón, obtuvo 9,679,435 votos, mientras el PRI 12,702,481, el PRD 4,217,985, el PVEM 2,254,716, el PT 1,1234497, convergencia 822,001 y Nueva Alianza 1,181,850. En la cámara de diputados quedaron 143 diputados del PAN, 237 del PRI, 70 del PRD, 13 del PT, 21 del PVEM, 6 de Convergencia, y 9 de Nueva Alianza.

5 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Eje I. Estado de Derecho y Seguridad.

medios a su alcance para combatir un problema que asume como propio y en transformar sus instituciones de Seguridad Pública para hacer más eficiente su respuesta cotidiana a los problemas delincuenciales.

La estrategia gubernamental partió de la idea de que las corporaciones policiales y judiciales del país no estaban funcionando de forma adecuada, y de que era necesario realizar una cirugía mayor a las mismas. La corrupción, la falta de profesionalización y de incentivos económicos adecuados para los policías se convertían en obstáculos que permitían cacicazgos antiguos, y lealtades personales que generaban círculos viciosos difíciles de romper.

Ante esta circunstancia, Calderón apoyado intelectual y políticamente por antiguos oficiales de los servicios de inteligencia, como el Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna, o el subsecretario de prevención de la Secretaría de Seguridad Pública Monte Alejandro Rubido García⁶, y operativamente por la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, identificó en primer lugar los problemas que hacían poco operativas a las diferentes agencias de seguridad, para más adelante diseñar una estrategia basada en incentivos económicos, compartidos con los estados, que lograran impulsar instituciones policiales más modernas y eficaces. En la transición hacia este nuevo modelo han tenido lugar intensas negociaciones políticas, logrando el apoyo de la Conferencia de Gobernadores (CONAGO), celebrada en Michoacán en marzo del 2010⁷, y el aumento en importancia de las decisiones aprobadas por el Consejo de Seguridad Pública Nacional, coordinado por el Presidente, y con la presencia de todos los gobernadores mexicanos. También se ha dado un amplio margen de

6 En el inicio del diseño esta política fue Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2008-2009).

7 Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Morelia, Michoacán, 22 y 23 de marzo del 2010.

maniobra al secretario de la Defensa Nacional para “recomendar” oficiales de alto nivel retirados para encabezar diferentes corporaciones policiales estatales y municipales, a petición de los respectivos gobernadores y presidentes municipales.

Las reformas impulsadas se han centrado en cuatro elementos fundamentales:

1. Establecimiento de la carrera policial. Depuración de elementos poco adecuados, señalando criterios de formación mínimos, edades para los diferentes rangos de la estructura, y diseño de escalas de mando piramidalmente definidas en función de los elementos existentes. Rutinización de los controles de confianza, estableciendo la obligatoriedad de que todos los elementos acrediten estudios toxicológicos, psicológicos, socioeconómicos y de polígrafo y aumento de los sueldos de los policías acreditados.
2. Impulso de un modelo policial único, en el que se estructuren procedimientos, y en el que se busque establecer una cadena de mando única en la que si las autoridades federales o estatales, consideran que las policías de un nivel territorial inferior no están desarrollando su funciones de una forma adecuada, por incapacidad o corrupción, el mando pueda ser asumido desde los órganos estatales o federales.
3. Creación de un sistema de incentivos basado en objetivos, que se suma a los ya existentes, que impulsan desde la década de los noventa el fortalecimiento en infraestructura física de los sistemas de seguridad pública estatales y municipales (FASP y FORTEMUN⁸). Estos nuevos programas,

8 Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), Fondo de Fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal (FORTEMUN).

que se explicarán con más detalle son el SUBSEMUN, y el SPA (creados en el 2007 y el 2010 respectivamente).

4. Cambios en las regulaciones legales. Esto se da básicamente en dos etapas. En junio del 2008 se aprueba una reforma constitucional, y en enero del 2009 la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que formaliza lo señalado en el punto primero. En octubre del 2010 el presidente Calderón envía al Senado para su aprobación una serie de nuevas reformas constitucionales, especialmente en relación al artículo 21, para tener autorización de operacionalizar el punto segundo, y posteriormente actualizar en ese sentido la ley aprobada. En estos momentos todavía se encuentra en fase de discusión, y está enfrentando resistencias por parte de municipios y de algunos grupos parlamentarios (a pesar del consenso existente entre gobernadores pertenecientes a diferentes opciones partidarias).

Identificación de problemas del Sistema de Seguridad Pública mexicano.

Para el gobierno mexicano el principal problema de inseguridad en el país tiene que ver con el incremento de las luchas entre las bandas, la ruptura entre las mismas y la lucha por el territorio. La federación responde con la presencia de fuerzas federales que aumentan el riesgo de enfrentamientos. En ese sentido se señala desde el oficialismo que la violencia no ha aumentado por la presencia de las fuerzas de seguridad en la calle, sino que ésta y la delincuencia han motivado la acción del gobierno (Calderón, 2010) (Escalante, 2009).

Según Monte Alejandro (Rubido, 2010) la estrategia gubernamental ha consistido en cinco componentes; operaciones conjuntas; aumentar las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del estado, con

la creación de una nueva Policía Federal, Renovación de la Procuraduría General de la República (PGR), establecimiento de la “Plataforma México”, y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas; reforma del marco legal institucional, con la modificación del artículo 21 de la constitución⁹, la ley general del sistema de seguridad pública, la ley de la policía federal y la ley de extinción de dominio; una política activa de prevención del delito, a través de programas de “escuela segura”, recuperación de espacios públicos y centros “Nueva Vida”; y un fortalecimiento de la cooperación internacional.

La estructura policial mexicana según Rubido presenta diferentes problemas que hay que resolver. Según datos del 2008 el 90.3% de los policías del país pertenecen a corporaciones estatales y municipales; de los 2,439 municipios del país, 417 no cuentan con corporaciones de policía; además más de la mitad de las corporaciones cuentan con menos de 20 elementos en su estructura (Rubido, 2010). La cuarta parte de los policías municipales se centran en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se sitúan en 16 estados de la República¹⁰. Añadido a este problema de distribución territorial, que dificulta la presencia del estado en todo el territorio, y que según las autoridades mexicanas facilita el que por su tamaño y estructura, redes organizadas tengan mucho mayor capacidad de actuación que las policías municipales, también encontramos un grave problema de déficit salarial de las fuerzas policiales, que en general reciben un salario que está muy por debajo de las necesidades básicas de subsistencia (Rubido, 2010). Otros problemas importantes son la avanzada edad de la mayoría de

9 Que hace referencia, entre otros aspectos, a las competencias de los diferentes niveles de gobierno en asuntos de seguridad pública.

10 México, Baja California, Jalisco, Guerrero, Chihuahua, Guanajuato, Aguascalientes, San Luis Potosí, Chiapas, Coahuila, Sonora, Puebla, Sinaloa, Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas.

los elementos, ya que el 48% de éstos tiene más de 36 años de edad; y el bajo nivel de escolaridad de los mismos (Rubido, 2010). Todos estos datos fueron anticipados por el Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna, que presentó un informe el 3 de junio del 2010 en la XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública (CNSP, 2010) y confirmados por el presidente Felipe Calderón cuando, utilizando los mismos argumentos, presentó al Senado el 6 de octubre del 2010 su iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución mexicana que permitieran la existencia de un mando policial único como el que se describirá más adelante (Calderón, 2010).

Nuevo modelo de carrera y desarrollo policial

La reforma del modelo policial y de su funcionamiento busca reinventar de una forma diferente la organización de las estructuras de seguridad pública en todo el territorio mexicano.

En Julio del 2008, poco después de ser aprobada las reformas Constitucionales, la Secretaría de Seguridad Pública distribuye el documento “Nuevo modelo policial y SUBSEMUN”, en el que desarrolla una primera aproximación a la estrategia de transformación del Sistema de Seguridad Pública mexicano, y se explican los apoyos federales para lograr llevar a buen término esta política.

Así en este documento se define un concepto de nuevo modelo policial: “Es la concepción del Estado respecto de la organización de la policía para prevenir el delito y como auxiliar en la procuración de justicia en la investigación de los mismos; a través de componentes jurídicos, de desarrollo policial, operación y de tecnologías de la información, que definen y perfilan la función policial en el combate al delito así como de protección y servicio a la sociedad”, y un objetivo general del mismo: “Garan-

tizar la paz social, la convivencia pacífica y los derechos ciudadanos vulnerados por el delito y resarcir en lo posible el daño causado a la víctima, así como combatir el crimen y descubrir quien lo cometió, por medio de la suma de las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno bajo estándares internacionales” (SSP, 2008: 3).

Los objetivos específicos de la reforma, en cierta manera muy ambiciosos, se centrarían en promover y fortalecer el marco legal de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para prevenir el delito y combatir la delincuencia, homologar los sistemas de administración, profesionalización, capacitación y control de confianza en los tres órdenes de gobierno que permitan el desarrollo policial en cualquier especialidad, recuperar los espacios públicos para la comunidad, y certificar los procesos de las corporaciones policiales del país bajo estándares internacionales. También se contempla el promover la identidad institucional en todos los cuerpos policiales del país, desarrollar áreas de inteligencia policial, depurar los cuerpos de seguridad pública y revalorizar el trabajo policial ante la sociedad, vincular la ciudadanía en los procesos de prevención, combate a la delincuencia y evaluación de la actuación policial, desarrollar redes e interconectar bases de datos de las corporaciones de policía del país, para explotar la información del sistema Único de Información Criminal, que se encontraría relacionada con la “Plataforma México”, de la que se hará referencia más adelante, y la homologación de protocolos de actuación, métodos, procesos y procedimientos sistemáticos de operación (SSP 2008:4-6).

El nuevo modelo se basaría en cuatro componentes interrelacionados (marco legal, desarrollo policial, actuación policial y tecnologías de la información) y diez procesos básicos que se deberían implantar en las diferentes corporaciones policiales en el seno de cada uno de estos componentes. En el marco

legal, se deben implantar mecanismos de coordinación¹¹ y modernización¹²; en el de desarrollo policial, procesos de evaluación de control de confianza¹³, el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL)¹⁴, y la estandarización salarial¹⁵; en el componente de actuación policial, los procesos de prevención del delito¹⁶, participación ciudadana y proximidad social¹⁷, homologación¹⁸, transparencia y evaluación de la actuación policial¹⁹; y final-

11 Coordinación: Establecer procedimientos sistemáticos de Operación Homogéneos entre las corporaciones de la federación, los estados y los municipios.

12 Se pretende en este modelo avanzar hacia un modelo que privilegie las acciones preventivas con apoyo en labores de inteligencia. Se apuesta por renovar equipos de trabajo, modificar el funcionamiento normativo y orgánico de las corporaciones y redefinir la actuación de las mismas.

13 Aplicación de pruebas a todo el personal para selección y permanencia: Estudios psicométricos, toxicológicos, México, patrimonial y de entorno social.

14 Creación de una carrera policial, en la que existan oportunidades de desarrollo, de plantearse una vida personal y profesional a mediano plazo, basándose en el sistema de méritos, y que logre un policía honesta, eficiente y en el que se valore la vocación de servicio y el trabajo bien hecho.

15 Establecer tabuladores equitativos para establecer los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, reduciendo desigualdades, vulnerabilidades, y dignificando la función policial.

16 Utilización de nuevas tecnologías e implantación de estadísticas computarizadas de delitos que permitan generar mapas electrónicos de patrones de delitos, de aprehensiones, y de la actividad de patrullaje, con el objetivo de tener una visión conjunta de los delitos para focalizar la actuación en determinados grupos y lugares físicos.

17 Esta es una estrategia que acerca a las policías a la comunidad para tratar de identificar y atender demandas ciudadanas con rapidez.

18 Unificación y sistematización de procedimientos de actuación, para garantizar la efectividad operativa de las tareas de prevención e investigación y desarrollar operaciones policiales conjuntas.

19 Acceso transparente por parte de la ciu-

mente en el de tecnologías de la información, el desarrollo de la Plataforma México²⁰ (SSP, 2008:13).

Rubido hace énfasis en que este modelo se basa en la investigación científica y en la generación de inteligencia policial para prevenir el delito y combatir a la delincuencia, y que para lograr el éxito del mismo es necesario profundizar con voluntad política en una reingeniería de los procesos policiales a nivel nacional, sumando las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno, para transitar de un modelo basado en la prevención y la reacción, a otro en la investigación, el análisis de la información y la adopción de métodos uniformes de actuación policial. (Rubido, 2010: 31-34) introduce unas pequeñas modificaciones al esquema presentado anteriormente, afirmando que el nuevo modelo policial está integrado por ocho componentes que son la base de esa transformación de las instituciones de seguridad policial de los tres órdenes de gobierno: la coordinación, el desarrollo policial, la evaluación y el control de confianza, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, la participación ciudadana, la prevención del delito, la operación policial, y la transparencia y evaluación de la actuación policial.

En relación al componente de “evaluación y control de confianza” actualiza la información al señalar que existen unos lineamientos establecidos en el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, aprobado en la XXV sesión del Consejo de Seguridad Pública el 28 de noviembre del 2008, que impulsan la creación de Centros Estatales de Control de Confianza certifi-

dadanía sobre los resultados de la evaluación del desempeño de la policía. Se busca fortalecer una cultura de rendición de cuentas de los servidores públicos.

20 Instrumento informático que trata de relacionar todas las informaciones procesadas de una forma homologada a nivel nacional para el combate del delito, y la administración de la justicia.

cados, con el fin de evaluar con los mismos criterios a elementos que traten de ingresar o permanecer en las corporaciones²¹. Sobre la Plataforma México señala que este sistema ya ha iniciado sus operaciones con diez herramientas informáticas que operan de forma homologada en las instancias de prevención, procuración y administración de justicia del país, con diferentes conexiones en estados, municipios y dependencias federales²². Sobre la participación ciudadana insiste en que hay una estrategia de trabajo basada en el acercamiento de la policía a la comunidad, y el establecimiento de Observatorios ciudadanos, y en relación a la operación policial señala que se han impulsado tres unidades diferentes de policía, las que se centran en la Investigación policial, en análisis táctico, y en grupos de reacción (Rubido, 2010: 35-42).

En palabras de Rubido, el nuevo modelo policial es un esquema acabado y detallado, apoyado en la legislación aprobada, y que ya se está implantando en la Policía Federal, y que para dar cumplimiento de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública será aplicado por todos los cuerpos policiales del país (Rubido, 2010:43).

Mando policial único

La institucionalización del “mando único policial” es uno de los obstáculos más importantes que ha encontrado el proceso de reforma. La administración ha tratado de “convencer” a los diferentes actores que su pretensión tenía que ver con la mejora de la coordinación y de la eficiencia del sistema,

21 Se realizan las siguientes evaluaciones: Médico-toxicológica, Psicológica y psicométrica, poligráfica y socioeconómica.

22 Éstas son: consulta integrada de información, Informe policial homologado, kárdex Policial, sistema de gestión operativa, alertamiento y colaboración en línea, casos de investigación, tableros de control, sistema nacional de información penitenciaria (SNIP), fichas delictivas, atención a la denuncia.

más que una cuestión de concentración de poder. De hecho formalmente éste se ha tratado de trasladar a los gobernadores en los estados; sin embargo diversos actores han presentado fuertes resistencias (Méndez, 2010) (Torres, 2010) (Luna, 2010) (Madrigal, 2010). La lógica de la reforma se apoya en la idea de que las policías municipales deben existir en las localidades que puedan mantener una fuerza suficiente para enfrentar con éxito sus amenazas. Estas policías deben conducirse, con todas las consecuencias, bajo el paraguas del modelo policial unificado, que se ha presentado en el apartado anterior, y cumplir con las condiciones de profesionalidad, salarios, prestaciones, confianza y eficiencia con el que se trata de impulsar el nuevo modelo policial.

Preside el principio de subsidiariedad, que señala que se privilegia a la institución más cercana al ciudadano para ejercer las funciones. Sin embargo si las policías de un nivel territorial superior, o los respectivos gobiernos denuncian la incapacidad de esa institución para enfrentar la amenaza, ya sea por falta de capacidad, o de voluntad, el mando se traslada automáticamente bien a la policía estatal, o a la federal. Con esta política se trata de crear instituciones policiales fuertes, bien equipadas y confiables, que puedan enfrentarse a las amenazas actuales, superando así la estructura de fuerza dispersa en el territorio y poco eficaz que había sido denunciada como problema.

Otro de los objetivos de esta política es “despersonalizar” en la medida de lo posible las relaciones de los elementos policiales con sus mandos. En el actual modelo las corporaciones funcionan como una especie de “familia”, en las que la autocritica se practica con dificultad, y el que los “compadrazgos” hacen que unos tapen a otros en sus carencias, sean éstas físicas, formativas, o incluso relacionadas con la corrupción. Estas circunstancias dificultan las transformaciones que se requieren. El gobierno en este sentido es realista sobre las dificultades para romper dinámicas que se enraízan en el tiempo; quizás sea ésta una de las razones, sin justificar el

hecho, que ha llevado a la selección de militares para dirigir un buen número de corporaciones policiales.

El SNSP en el documento citado de octubre de 2010 define las características del nuevo modelo:

1. Implementación de un modelo policial moderno, eficiente y transparente, con la capacitación necesaria, que responda a las necesidades actuales y represente un proyecto de vida para sus integrantes.
2. Homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación de las instituciones policiales.
3. Disminución de la incidencia delictiva a través de la efectiva coordinación de las policías de los tres órdenes de gobierno.
4. Creación de policías estatales capaces y profesionales que logren confianza y el apoyo social.
5. Reconoce en el factor humano el componente más importante del estado de fuerza policial por encima del componente tecnológico.
6. Las policías de cada Estado operarán bajo un solo mando, que originalmente será el gobernador.
7. Homologación de procedimientos, de operación y actuación policial.
8. Los municipios, para contar con policías, deberán no sólo certificar a sus integrantes, sino acreditar que las instituciones mismas cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional definidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
9. Fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública municipal, mediante la profesionalización de sus integrantes.
10. Creación de policías metropolitanas para aquellos municipios que formen zonas conurbadas. Homologación de las acciones en materia de seguridad pública que se realicen en una zona geográfica determinada, en la que incida la jurisdicción territorial de diversos municipios.

Como puede observarse el objetivo del ejecutivo no es la desaparición de las policías municipales que tengan la capacidad de desarrollar sus funciones de forma adecuada, ni tampoco concentrar la toma de decisiones en la federación. De hecho a las entidades estatales les interesa seguir manteniendo instituciones municipales acreditadas para seguir recibiendo fondos de la federación, a través del programa SUBSEMUN. Sin embargo el poder de los gobernadores, que tienen la capacidad de destituir a los jefes policiales, y que nombran a propuesta del presidente municipal, al jefe de policía, preocupa y hace desconfiar a los alcaldes (especialmente a los que no son del mismo partido político que el gobernador)²³.

Las funciones de las policías municipales según este modelo son desarrollar proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales, y coadyuvar y actuar bajo el mando de la policía estatal correspondiente en las funciones que tienen encomendadas. Para ello deben acreditar la Condiciones Objetivas de Desarrollo Institucional (CODIS), que son los requisitos mínimos que deben cumplir las policías municipales de conformidad con la ley general del sistema nacional de Seguridad pública. (SNSP 2010a).

23 El Gobernador deberá atender los requerimientos que en materia de seguridad pública le formulen los presidentes municipales.

Las funciones de la Policía Estatal según el mismo documento son: Salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas; preservar y en su caso restablecer el orden y la paz pública, prevención de la violencia y de los delitos e investigación para hacerla efectiva; reacción inmediata en contra de los delitos; sanción de infracciones administrativas (SNSP, 2010).

Instrumentos que incentivan la consolidación del nuevo modelo policial

En 1994 el presidente Zedillo crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de coordinar en asuntos de seguridad a la federación, los estados y los municipios.

La aportación federal para apoyar las acciones de los estados y municipios para atender la profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica en materia de seguridad ha sido financiadas en gran parte mediante el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados (FASP), y en parte mediante recursos del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios (FOR-TAMUN), según lo decidieran los diferentes consistorios.

Desde el 2001 al 2010 la cantidad de recursos asignados por la federación a la Secretaría de Seguridad Pública aumentó de 5 mil 115.4 mdp en 2001 a 32 mil 437.8 en 2010. Encontramos una fuerte inversión especialmente en 2007 y 2009 en que se incrementó el presupuesto un 94.5 y 53.3 por ciento respectivamente. En relación al FASP, que recibe el dinero de otra partida presupuestaria, a efectos prácticos, la cantidad de recursos invertidos se ha mantenido más o menos constante, ya que de 5 mil 786.4 mdp en 2001 se ha pasado a 6 mil 916.8 en el 2010, lo que hace que contemplando la inflación se haya reducido en un 4% la aportación para estos fines (Cámara de Diputados, 2010).

Esta reducción real, en un contexto en el que sobre todo desde el 2007 el estado ha invertido en seguridad, quizás se puede explicar por la circunstancia de que los recursos del FASP hayan sido desde un inicio “etiquetados” para lograr objetivos concretos que la administración federal consideró importantes, y que los estados no hayan tenido el mismo interés en lograr esos objetivos, o por los efectos de la falta de recursos por parte de los estados para cumplir con la coparticipación con la que deben contribuir para que los recursos federales lleguen y se concreten en acciones. Otra explicación es como señala el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados CEFP (2010: 9) que los recursos del FASP no han sido ejercidos de forma completa por diferentes motivos, entre los que señalan, se encuentra la complejidad de la normatividad aplicable²⁴.

Por otra parte a partir del 2008 el gobierno apuesta por invertir en la transformación de las policías municipales, según el nuevo modelo que discutirá a lo largo de ese año, buscando primero la reforma constitucional, y más tarde la creación de una nueva ley. Para ello utiliza la misma lógica que con el FASP, haciendo que el nuevo programa conocido como Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), plantee objetivos concretos y etiquetados, en función de la búsqueda de un objetivo, y logrando la implicación de los municipios a través de sus aportaciones, para recibir el apoyo federal. Éste se perderá si las corporaciones no cumplen con las transformaciones requeridas. El CEFP (2010: 2) señala en su estudio que las aportaciones federales pasaron de 3 mil 589.4 mdp en el 2008 a 4 mil 137.9 en el 2010, lo que en cierta manera complementó el dinero que

24 Entre el 2003 y el 2009 Hidalgo y Jalisco no ejercieron recursos; 11 entidades federativas (el 34% del total) reportan un ejercicio menor al 10.0%. En contraste México, Chihuahua y Zacatecas (9.4%) muestran un ejercicio superior al 50.0%. No se ejercieron 3 mil 250.00 mdp. CEFP (2010: 9).

se hubiera invertido en el FASP para que las entidades estatales y municipales se fueran transformando.

El objetivo declarado del SUBSEMUN es otorgar “recursos orientados a mejorar la seguridad pública en los municipios e iniciar la implantación del nuevo modelo policial a nivel nacional, mediante acciones dirigidas a lograr mayor eficiencia y efectividad en la prestación del servicio de seguridad pública” (SSP, 2008); se financiarían así programas de profesionalización, equipamiento, infraestructura, tecnología y telecomunicaciones y renivelación salarial. La fórmula de distribución del SUBSEMUN entre los municipios ha ido cambiando; para el 2011 se calcula en función de multiplicar el promedio anualizado 2005-2009 de Incidencia Delictiva, señalado por el INEGI, por el número de población que señala el censo y vivienda del 2010, dividido por cien mil (SESNSP, 2011).

El ejecutivo no ha dejado de empujar la transformación del modelo policial a lo largo de este periodo. Se puede ver cómo, incluso antes de que las reformas legales se implantaran, ya el SUBSEMUN como incentivo de transformación iniciaba su operación. Lo mismo está sucediendo en la actualidad con las policías estatales, y el proceso encaminado hacia el fortalecimiento de las mismas y el mando único (se busca que operen con las fuerzas municipales acreditadas lo más pronto posible).

En febrero del 2011 la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública externaba el documento “Presentación del modelo de policía estatal acredititable”. El objetivo de este documento es empujar hacia la implantación del modelo profesional de carrera policial en los estados tal y como se ha descrito anteriormente. Para lograr este objetivo se establece un nuevo recurso orientado a unos fines concretos, que también debe ser complementado por los ejecutivos estatales. El Subsidio para la Policía Acreditable (SPA) se aprueba en la XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que tiene lugar el 18 de

noviembre del 2010. Los criterios de distribución del mismo se basan en un 20% en la población del Estado, un 50% en el índice de policías por cien mil habitantes, un 20% la extensión territorial del estado, y un 10% la incidencia delictiva (SESNSP, 2010) (CNSP, 2010). El objetivo inicial que se marcó fue lograr un primer módulo de 422 policías estatales acreditables. Para ello se destina 100mdp para cada grupo a repartir en tres plazos según los avances obtenidos.

La federación impulsa así la formación de nuevas unidades policiales, y establece para entregar los recursos los perfiles de los futuros policías, condiciones y beneficios laborales, así como pruebas de formación y permanencia que deberán cumplir. La regulación pretende contemplar hasta los detalles más mínimos para “orientar” con claridad a los estados y no dejar a la iniciativa local muchas opciones “creativas”.

Con todas estas medidas, recursos, incentivos, cabildeos y negociaciones políticas se muestra como las estructuras gubernamentales de la federación mexicana han tenido desde el inicio del sexenio una intención política muy definida de transformar lo más rápido posible el sistema de seguridad pública del país.

Transición y reforma del sistema: ¿militarización de la seguridad pública?

El General Galván, Secretario de la Defensa Nacional en presencia del presidente Calderón, afirmó en ceremonia de clausura y apertura de los planteles militares en la plaza del Heroico Colegio Militar (Ramos, 2010) que la presencia militar al frente de un buen número de secretarías de seguridad, así como de corporaciones policiales en el país es temporal, y obedece a las debilidades de un sistema que debe ser reformado, y que los militares no debían dejar el combate contra el narcotráfico. Por su parte el presidente afirmó “No habrá tregua para quienes quisieran ver a México sometido en el caos y la

Cuadro I.- Perfiles profesionales de Secretarios y Directores Generales de Seguridad Pública en los 25 municipios con corporaciones policiales más numerosas, y sus respectivos Estados²⁴

Estado/Municipio	Nombre Responsable Secretaría Seguridad	Perfil Profesional	Partido político
ESTADO DE MÉXICO			
TLALNEPANTLA	David Garay Maldonado	Licenciado	PRI
LERMA	José Fermín Monje Monge	Comandante policía	PRI
ECATEPEC	Oscar Ignacio Trejo González	Comandante policía	PRI
NAUCALPAN	Carlos Lara Galván	Licenciado	PRI
TOLUCA	Héctor Guillermo de la Peña y Beltrán	Comandante policía	PRI
NEZAHUALCOYOTL	Sergio Sixto Noguez Labat	Licenciado	PRI
	Víctor Manuel Torres Moreno	Licenciado	PRI
BAJA CALIFORNIA			
TIJUANA	Daniel de la Rosa Anaya	Licenciado	PAN
MEXICALI	Gustavo Huerta Martínez	Capitan Ret. Militar.	PRI
	Marco Antonio Carrillo Maza	Licenciado	PRI
ENSENADA	Florencio Raúl Cuevas Salgado	General Ret. Militar	PRI
JALISCO			
GUADALAJARA	Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco	Licenciado	PAN
	Servando Sepúlveda Enriquez	Licenciado	PRI
ZAPOPAN	Rosalino Joel Pinto Cárdenas	General Ret. Militar	PRI
GUERRERO			
ACAPULCO	Juan H. Salinas Altés	General Ret. Militar.	PRD
	Oscar Ortiz Rodriguez	Licenciado	PRI
CHIHUAHUA			
CIUDAD JUAREZ	Julián David Rivera Bretón	General Ret. Militar	PRI
CHIHUAHUA	Julián Leyzaola Pérez	Tte Coronel Ret. Militar.	PRI
	Claudio González Ruiz	Tte Coronel Ret. Militar.	PRI
GUANAJUATO			
LEÓN	Miguel Pizarro Arzate	General Ret. Militar	PAN
	Salvador Echeveste Guerrero	Licenciado	PAN
AGUASCALIENTES			
AGUASCALIENTES	Rolando Eugenio Hidalgo Eddy	General Ret. Militar	PRI
	Salvador Peña García	General Ret. Militar	PRI
SAN LUIS POTOSÍ			
SAN LUIS POTOSÍ	Heliodoro Guerrero Guerrero	General Ret. Militar	PRI
	Juan Felipe Sánchez Rocha	Comisario policía	PRI
CHIAPAS			
TUTXLA	Rogelio Hernández de la Mata	Mayor Ret. Militar	PRD
COAHUILA	Gabriela del Socorro Zepeda Soto	Licenciada	PRD
	David Aguilón Rosales ²⁵	Licenciado	PRI
TORREÓN	Adelaido Flores Díaz	Teniente Ret. Militar (interino) ²⁶	PRI
SONORA			
HERMOSILLO	Ernesto Munro Palacio	Licenciado	PAN
PUEBLA			
PUEBLA	Carlos Huerta Robles	Tte Coronel Ret. Militar.	PAN
	Ardelio Vargas Fosado	Licenciado/CISEN	PAN
	Amadeo Felipe Lara Terrón	Licenciado	PAN
SINALOA			
CULIACÁN	Francisco Córdova Celaya	Militar retirado de los EEUU.	PAN
	Antelmo Jiménez Jiménez	General Ret. Militar	PRI
QUINTANA ROO			
BENITO JUAREZ/CANCÚN	Carlos Bibaino Villa Castillo	General Ret. Militar	PRI
OAXACA			
OAXACA	Eduardo Alejandro Cardona Benítez	General Ret. Militar	PRD
	Marco Tulio López Escamilla	Licenciado	CON
	Emilio Santiago Cruz	Regidor encargado	PAN
TAMAULIPAS			
NUEVO LAREDO	Antonio Garza García	Comisario Policía Federal	PRI
	Alfonso Olvera Ledesma	Comisario policía. Interino ²⁷	PRI
DISTRITO FEDERAL	Manuel Mondragón y Kalb	Licenciado	PRD

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes páginas oficiales de internet de Estados, Municipios y prensa.

Cuadro 2.- Perfiles profesionales de los Secretarios de Seguridad Pública del resto de los Estados.

Estado	Nombre Responsable Dirección o Secretaría	Perfil Profesional	Partido político
Baja California Sur	Lenin Giovani Rodríguez Aguilar	Licenciado/ Policía	PRD
Campeche	Jackson Villacís Rosado	Licenciado/ Policía	PRI
Colima	Jesús Orozco Alfaro ²⁸	Licenciado	PRI
Durango	Jesús Antonio Rosso Olgún	Licenciado	PRI
Hidalgo	Damián Canales Mena	Licenciado	PRI
Michoacán	Manuel García Ruiz	General Ret. Militar	PRD
Morelos	Gastón Menchaca Arias	General Ret. Militar	PAN
Nayarit	Fernando Carvajal Cazola	Licenciado	PRI
Nuevo León	Aldo Fasci Zuazua	Licenciado	PRI
Querétaro	Adolfo Vega Montoto	Cap. Retirado Militar	PRI
Tabasco	Sergio López Uribe	Policía	PRI
Tlaxcala	Valentín Romano	General Ret. Militar	PRI
Veracruz	Sergio López Esquer	General Ret. Militar	PRI
Yucatán	Luis Felipe Saidén Ojeda	Policía	PRI
Zacatecas	Jesús Pinto Ortiz	General Ret. Militar	PRI

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes páginas de internet oficiales de Estados, Municipios y prensa.

ilegalidad mientras haya cadetes, mientras haya soldados y mientras hayamos mexicanos dispuestos a construir a México como Patria segura y de leyes, el futuro de la nación estará a salvo”(Ramos, 2010). Desde la Roma antigua ha existido la tentación de legitimar la presencia de un poder autoritario y único en situaciones de crisis, en el entendido que era una solución temporal. Elementos militares, y muchos políticos han utilizado ese argumento para “salvar el país”. Lamentablemente en muchos casos las temporalidades se han alargado mucho más de lo aconsejable, y no se ha permitido que los profesionales con los perfiles más adecuados se desempeñaran con libertad y autonomía, cuestionándose al final los resultados.

25 La referencia de los 25 municipios con corporaciones más numerosas la da Monte Alejandro Rubido (2010). Éste señala que representan el 25% de las fuerzas municipales del país.

26 Secretario de Gobierno.

27 El General Ret. Carlos Bibaino Villa Castillo acaba de ser destinado a Quintana Roo.

28 Fue asesinado en febrero el General Manuel Farfán Carriola, encargado de ese despacho.

Hay que valorar el esfuerzo tanto del presidente Calderón, como de la mayoría de los gobernadores por reformar el Sistema de Seguridad Pública, y las corporaciones policiales, pero hay que ser muy prudentes. En la actualidad como se puede ver en el cuadro 1 y en el cuadro 2, de los 32 estados, incluyendo el Distrito Federal; en dos las funciones de Seguridad dependen de la Secretaría de Gobernación de los respectivos estados, en 14 casos encontramos militares retirados a la cabeza de las instituciones, en 6 a policías profesionales o miembros del CISEN (en uno de los casos sustituye de forma interina a un general asesinado), y en 10 casos nos encontramos con políticos con un perfil profesional de licenciado o superior. En el caso de los 25 municipios con corporaciones policiales más numerosas, 10 directores tienen formación militar, 5 son policías de carrera o integrantes del CISEN y 10 son políticos tradicionales. Se percibe que no hay diferencia entre los partidos políticos que gobiernan estados o municipios

29 Es Secretario de Gobierno.

a la hora de seleccionar el perfil profesional que debe tener el responsable de la seguridad pública de la entidad correspondiente, lo que podría sugerir que independientemente de un cambio de gobierno en México esta política pudiera continuar más allá del sexenio.

Conclusión

En democracia la dirección política de áreas sensibles como la seguridad de los ciudadanos no deben “entregarse” a profesionales “autónomos”, como si éstas no formaran parte de las políticas públicas ordinarias. Deberíamos preguntarnos, en base a la experiencia, cuáles han sido los resultados de la presencia de militares frente a las corporaciones de seguridad. De la misma forma que Sergio Aguayo (2009) se preguntaba de forma muy pertinente si se está ganando o perdiendo la guerra contra el narcotráfico, deberíamos estudiar si en las corporaciones en las que se encuentran militares retirados o policías profesionales se ha mejorado de forma real el funcionamiento de las instituciones de seguridad.

Para lograr la transformación de estas instituciones es necesario tener una voluntad política muy definida, romper con las dinámicas corporativas, y seleccionar en base al perfil profesional más adecuado a los líderes que van a desarrollar con habilidad la gestión de los problemas que se han identificado y que se deben resolver. ¿Cuáles son los discursos más adecuados para la transformación del sistema, cuáles deben de ser las actitudes de los dirigentes políticos que coordinen el esfuerzo frente a las posibles resistencias de las corporaciones policiales? ¿Cómo debe entender la sociedad la transición de sistema? Hay que ser muy prudente en la elección del camino y de los instrumentos, buscando mejorar las prácticas y evaluando resultados de forma permanente. La transformación de un sector de la administración pública tan sensible como el de la seguridad requiere de

todos los esfuerzos, inteligencia, claridad y de una gestión política oportuna (entiéndola como gestión pacífica del conflicto), para evitar un efecto de rechazo que lleve a la frustración de la imposibilidad de la misma. □

Bibliografía

- Aguayo, Sergio (2009). “Quién gana la guerra contra el narcotráfico”. En: *Atlas de la Seguridad y la Defensa*, Raúl Benítez Manaut y otros: México: CASEDE.
- Consejo de Seguridad Pública (2008). Acta del XXV Sesión del Consejo de Seguridad Pública, 28 de noviembre, México.
- Consejo de Seguridad Pública (2010). Acta del XXVIII Sesión del Consejo de Seguridad Pública, 3 de junio, México.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (2010). Acta del XXIX Sesión del Consejo de Seguridad Pública, 18 de noviembre, México.
- Calderón, Felipe (2007). “Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia”. Portal de la Presidencia de México, 7 de marzo. Disponible en www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/
- Calderón, Felipe (2010). “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Cámara de Senadores. México, 6 de octubre.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas - CEFP (2010). “Evolución del Gasto Programable del Ramo 36 Seguridad Pública 2001-2010”. LXI Legislatura. Cámara de Diputados, México, septiembre.
- CONAGO (2010). Declaratoria de la XXXVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. 22 y 23 de marzo, Morelia, Michoacán.
- Diario oficial de la federación (2008). “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”. Martes 23 de diciembre.

- El Universal (2006). “Presidente Calderón 2006-2012. Rinden honores a Felipe Calderón como Presidente Constitucional y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas”. 01/12/2006.
- Escalante, Fernando (2011). “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso”. En *Nexos*
- Escalante, Fernando (2009). *El homicidio en México entre 1990 y 2007*. México: El Colegio de México y Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- Rubido, Monte Alejandro (2010). “Políticas de seguridad en México”. En: Seminario Internacional “Seguridad en Democracia”. Chetumal: Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, Universidad Autónoma de Madrid y Universidad de Quintana Roo.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública - SESNSP (2011). Fórmula distribución SUBSEMUN 2011, febrero, México: SESNSP.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública – SESNSP (2011). Presentación del modelo de policía estatal acreditable, febrero, México: SESNSP.
- Secretaría de Seguridad Pública - SSP (2008). Nuevo modelo policial y SUBSEMUN, México.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública – SNSP (a) (2010). Política de Estado en Seguridad Pública. Fortalecimiento institucional, octubre, México.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública – SNSP (b) (2010). Propuesta de distribución del otorgamiento del subsidio a que se refiere el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación, XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, México.
- Velázquez Rafael, y Juan Pablo Prado (2009). *La iniciativa Mérida ¿Un nuevo paradigma de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?*, México: UNAM/BUAP.