

ITAM

CESIG

3

**MESAS DE
DIÁLOGO
CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
SEGURIDAD,
INTELIGENCIA
Y
GOBERNANZA**

**EL FUTURO
DEL
FEDERALISMO**



En nuestro país, el federalismo puede ser entendido como el “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución”.¹

Si bien dicho arreglo fue diseñado para resolver problemas que afectan a la Federación en su conjunto -siendo la seguridad el más evidente de ellos- la crisis de violencia de los últimos veinte años ha puesto en duda la efectividad del modelo federal en México.

Este documento es parte de los esfuerzos realizados por el CESIG del ITAM para transmitir el conocimiento y posiciones de sus miembros sobre el futuro del federalismo frente al crimen organizado. Lo anterior, con el objetivo de generar y difundir conocimiento académico que contribuya a las políticas públicas de seguridad, inteligencia y gobernanza.

Introducción

De acuerdo a las normas de México, el mantenimiento de la seguridad pública y la salvaguarda de la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas es una responsabilidad concurrente entre los tres niveles de gobierno, que resulta de un acuerdo mutuo previo por parte de las entidades federativas y municipios para constituirse en un sistema federal.

No obstante, los altos niveles de violencia ocasionados tras el fortalecimiento de los grupos del crimen organizado y los vaivenes políticos en nuestro país,

evidencian una realidad distinta. La inseguridad de las últimas dos décadas ha mostrado la insuficiencia del arreglo federal para la implementación de estrategias y políticas públicas efectivas de seguridad pública.

En este contexto, durante la Tercera Mesa de Diálogo y con la intención de aportar a esta discusión, los investigadores CESIG buscaron dar respuesta a tres temáticas específicas:

- ¿centralización o descentralización de las policías?;
- política fiscal y seguridad: los efectos de la centralización del gasto en seguridad; y,
- coordinación en seguridad entre niveles de gobierno.

Resultados

1. ¿Centralización o descentralización de las policías?

Nuestros investigadores reconocen que deberían existir distintas figuras policiales coordinadas pero descentralizadas: a nivel federal, estatal y municipal. Cada una con diferentes tipos de capacidades y especializaciones, lo cual es el arreglo más eficiente.

Las policías municipales, por ejemplo, deben aprovechar su conocimiento sobre lo que pasa en el ámbito local para generar inteligencia táctica-operativa, mientras que la policía federal debe contar con las capacidades suficientes para hacer frente a los delitos federales que son, y deben ser, inatendibles por las policías locales.

¹ Laura Baca Olamendi *et. al.* (comps.), *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 238.

De ambos tipos de organizaciones, nuestros investigadores hicieron énfasis en el aspecto comunitario. Si bien nuestro modelo de gobernanza no está construido para darle preeminencia a lo local, es necesario que el Estado mexicano fortalezca un enfoque de seguridad en donde se considere, ante todo, la visión de las comunidades y se les involucre en el proceso de implementación de las políticas públicas relacionadas especialmente a crimen del orden común.

Insistieron en la necesidad de que las comunidades dejen de ser colaboradores pasivos en las estrategias gubernamentales en materia de seguridad pública ya que, al no involucrarlas, lo único que se genera tras la intervención gubernamental son delicados equilibrios de seguridad que se rompen con facilidad cuando los ciclos de violencia regresan. Mientras no se construyan capacidades o instituciones en lo local que fomenten la participación ciudadana, los ciclos de violencia no sólo regresarán sino empeorarán.

Para lograr lo anterior, nuestros investigadores hicieron énfasis en la necesidad de generar diagnósticos locales que permitan: 1) entender las distintas dinámicas de la violencia y 2) facilitar la decisión sobre cómo se pueden hacer intervenciones que sean aplicables para cada localidad.

No se puede asumir que en todos lados se requiere la intervención de fuerzas federales por lo que, primero, se deben identificar las problemáticas particulares y, en función de ello, definir la estrategia que sea más conveniente. Al hacerlo, también se recomienda privilegiar un enfoque de prevención a través de las organizaciones policiales locales.

Se utilizaron los ejemplos de los esquemas de seguridad pública de Estados Unidos y Gran Bretaña para enfatizar la necesidad de que deben ser las policías locales las encargadas de la seguridad pública de las entidades federativas porque no hay sistema de seguridad pública en el mundo que no esté basado en las fortalezas e inteligencia generada por las policías locales. Estos ejemplos sirvieron para poner en evidencia que, en el caso mexicano, uno de los problemas que han afectado a las policías municipales y estatales es que la seguridad pública ha estado históricamente vinculada al control político local, replicando lo que sucede al nivel nacional. Los altos niveles de corrupción que han afectado al sector político del país han desmoronado el endeble andamiaje de seguridad pública a nivel local. Esto ha generado el desarrollo de estrategias de seguridad centralizadas que, al omitir lo local, han fracasado casi en su totalidad.

Por otra parte, nuestros investigadores reconocieron que existen limitaciones importantes para que exista una intervención exitosa por parte de las policías locales. La primera de ellas es la jurisdicción. Cuando existen delitos que sobrepasan su área de jurisdicción, por ejemplo, en localidades cuyo límite se encuentra en dos entidades federativas distintas, las policías no pueden ejercer su autoridad. En esos casos y con la finalidad de fortalecerlos ante los delincuentes, resulta de suma importancia incentivar mecanismos de colaboración interjurisdiccionales.

La segunda limitación es que, en los casos de investigación de delitos federales o los asociados a la delincuencia organizada, si bien las policías locales pueden ser fuente estratégica de inteligencia, también pueden verse comprometidos en su

seguridad personal o familiar toda vez que radican en las comunidades. Cuando la fuerza federal sale, ellos permanecen en riesgo.

La tercera limitación es la falta de conocimiento, preparación y tecnología que existe a nivel local, la cual es endógena al dominio del gobierno federal y no una cuestión estructural que no pueda ser modificada.

Subrayaron también las limitantes de una policía federal. No cuentan con la confianza, comunicación o conocimiento del ámbito local. Aunque permanezcan realizando operaciones a largo plazo, las medidas de seguridad que se toman en las localidades son temporales toda vez que no se realizan de la mano con las comunidades.

El reto radica entonces en cómo combinar ambos modelos de policías. Nuestros investigadores recordaron que existen tres visiones principales de colaboración. El utilizado en México en donde primero se aplica la fuerza pública -ejército, marina o policía federal- de forma temporal para controlar la situación de violencia y después participa la policía local, desde una perspectiva de contención civil, para generar acciones de vinculación con la ciudadanía con un nivel menor de fuerza y más Estado de derecho.

El segundo, el utilizado en países como Canadá donde la policía federal tiene servicios que pueden contratar los estados y municipios, según sea necesario, para utilizarlos con base en la inteligencia generada con sus propios recursos humanos a nivel local.

Y el tercero, el resultado del hartazgo, que surge cuando las comunidades se organizan, unen esfuerzos y recursos

públicos y privados -humanos, políticos y económicos- para buscar una solución distinta al problema de inseguridad. Los casos de de Juárez, Monterrey o Tijuana, son algunos ejemplos.

Al respecto, coincidieron en que el común denominador de estas tres visiones es que se necesita que las policías cuenten con capacidades técnicas, informáticas, jurídicas y económicas que les permita contar con los incentivos y la capacidad para realizar eficientemente su labor en lo local. El reto en el caso mexicano radica precisamente en este punto. A nuestros policías les falta formación y capacitación, así como el ingreso económico que les permita realizar su trabajo.

Existe coincidencia en que en el ámbito de la seguridad las diferentes instituciones de policía son importantes, con ámbitos y atribuciones distintas, lo que obliga a su existencia y coexistencia. No obstante, reconocen que la principal dificultad para que esto ocurra radica en que aún no se han definido con claridad mecanismos de coordinación que resulten efectivos.

Aún siguen existiendo vacíos jurídicos en cuanto a los alcances y límites de la cooperación entre policías. Esto ha generado deslinde de responsabilidades o traslape en funciones que ha impedido una implementación de políticas públicas en forma más eficaz. La propuesta radica entonces en entender los mejores mecanismos de vinculación que potencien las ventajas de las diferentes organizaciones policiales.

2. Política fiscal y seguridad: los efectos de la centralización del gasto en seguridad

Si bien nuestros investigadores reconocieron la importancia de que existan diferentes tipos de policías, también explicaron que resulta imperante definir la competencia de cada organización policial y, por ende, los recursos que le corresponden.

En la medida que los recursos financieros de seguridad estén centralizados, etiquetados por la federación o sean reducidos para reasignarlos a los estados y municipios, será muy difícil profesionalizar y fortalecer a los policías locales.

Otro punto importante es que el uso de los recursos por parte de los gobiernos estatales ha sido ineficiente. No solamente porque ha existido desvío de recursos por parte de algunos gobernadores sino porque éstos han asumido, convenientemente, que la responsabilidad de seguridad pública es una competencia preferentemente federal y, por lo tanto, el recurso que se utilice para la consecución de los fines de la seguridad pública debe provenir de la federación. Esto porque con las reglas existentes, no existen incentivos para que los gobernadores y alcaldes se hagan cargo de la seguridad. Las excepciones son resultado de voluntades individuales y no de los incentivos institucionales.

Esto refiere la necesidad de que exista una revisión a la práctica fiscal tanto del ejecutivo federal, para evitar concentrar el recurso de seguridad pública en las Fuerzas Armadas, descentralizar la recaudación y el gasto y mejorar los controles sobre el uso de los recursos en todos los niveles de gobierno.

Implica también reflexionar sobre cómo aprovechar las potestades tributarias de las entidades federativas que no se están utilizando y podrían ser fuente de

financiamiento para la generación de capacidades en seguridad pública. Si no hay un esfuerzo local de recaudación, ninguna estrategia de seguridad que se implemente desde el nivel federal será sostenible ni será viable construir un esquema de gobernanza que permita favorecer la cooperación en materia de seguridad pública.

3. Coordinación en seguridad entre niveles de gobierno

Las instituciones actuales no incentivan que exista compromiso por parte de los gobiernos estatales o municipales, lo cual imposibilitó las estrategias de fortalecimiento policial a nivel local.

Si bien eso no quiere decir que la responsabilidad en la falla de la implementación de las estrategias de seguridad pública recae exclusivamente en los estados o municipios, sirve para evidenciar las dificultades institucionales que existen para lograr una coordinación entre los tres niveles de gobierno en materia de seguridad pública, particularmente cuando los gobiernos locales son de oposición.

Otro obstáculo analizado respecto de la coordinación a los tres niveles de gobierno es que, a nivel local, no se consideraba el tema de seguridad como un verdadero problema, por lo que empeñar voluntad y capital político y recursos para construir o fortalecer una institución policial que, desde su punto de vista, no era necesaria, era un costo que no estaban dispuestos a asumir. Un ejemplo en este sentido es la propuesta de Mando Único y las dificultades políticas que afectaron u obstaculizaron su implementación.

Un tercer obstáculo analizado fueron los límites estructurales que existen en los ámbitos legal y financiero para la coordinación a nivel estatal y municipal.

En este contexto se refirieron a la necesidad de generar resultados y evidenciar la efectividad del trabajo policial local. Uno de los principales retos que han afectado a las policías locales tiene que ver con la impunidad. Para lograr que existan modelos de colaboración comunitaria-policía exitosos, es necesario generar evidencia y consensos en torno a los resultados que den estos modelos para que se incorporen, posteriormente, en un esquema de colaboración estatal y federal en materia de seguridad pública más completo y consolidado. De esa forma se podrán sentar las bases para crear comunidades menos inseguras.

Ahora bien, para generar dicha evidencia, uno de los elementos con los que deben contar las policías municipales es la facultad de hacer investigación. En la medida en que las labores de investigación dependan exclusivamente de las entidades federativas o del gobierno federal, los municipios no contarán con las herramientas suficientes para dar mejores resultados en sus operativos. En esta materia, nuestros investigadores reconocieron que las labores de inteligencia municipales y estatales deben sofisticarse más allá de estrategias enfocadas en la flagrancia como los mapas de calor, ya que esto únicamente obliga a los grupos criminales a cambiar el *modus operandi* o la zona del delito, pero no a dejar de cometer los delitos.

Se recomienda, en cambio, complementar y ampliar el énfasis de la generación de inteligencia basada en el evento a aquella que analiza el sujeto delictivo. Hay que reconstruir el mapa de bandas de

delincuentes para atraparlas, aunque no sea necesariamente en flagrancia. Ello implica la colaboración con la policía estatal y la ampliación de las facultades municipales para hacerlo.

En síntesis, nuestros investigadores coinciden en que ello implica reflexionar sobre las facultades, relaciones y dinámicas que existen en los tres niveles de gobierno y entre las diferentes organizaciones policiales. Al hacerlo, se podrá generar un modelo que defina objetivos más efectivos. Pensar en una sola institución o pocas organizaciones policiales que estén en control de todos los aspectos de la seguridad pública, ya sea en un estado o municipio o a nivel nacional, es muy poco eficiente.

El gobierno federal no puede, ni debe, enfrentar unilateralmente los problemas que atentan contra la seguridad pública. Al tratar de hacerlo, solamente neutraliza o elimina la responsabilidad estatal y municipal. Es necesario, entonces, tener claridad sobre las competencias de cada orden de gobierno y entender sus respectivos límites. También es urgente hacer un modelo que cuente con el consenso de la clase política de forma tal que, el no implementarlo, se convierta en un costo político.

Recomendaciones

- Generar diagnósticos locales para entender las dinámicas de violencia, más allá de los temas de crimen organizado. Esto permitirá partir de un enfoque local para la construcción de las estrategias y políticas públicas de seguridad pública.
- Privilegiar un enfoque de prevención a través de las policías locales.

- Mejorar la conexión fiscal en materia de seguridad pública sobre los recursos asignados a las entidades federativas y municipales. Esto implica reorientar la asignación del presupuesto federal para incrementar el asignado al combate a los delitos del fuero común, el cual afecta a la gran mayoría de la población en su día a día.
- Modificar la legislación en materia de crimen organizado para redefinir las responsabilidades a nivel federal, estatal y municipal en la materia de forma clara y pública, creando los incentivos correctos para que los actores políticos se sientan responsables.
- Diseñar incentivos de colaboración para el ámbito municipal y estatal en el combate al crimen organizado, pero considerando que el principal ámbito de acción de las policías subnacionales es el fuero común.
- Mejorar los sistemas de información sobre los delitos de fuero común para generar información suficiente para la toma de decisiones. Incluyendo la creación de mecanismos de colaboración intraestatales en materia de seguridad pública para delitos del fuero común.
- Reintegrar a los tomadores de decisión civiles en las estrategias de seguridad pública, toda vez que han sido desplazados por mandos militares.
- Generar evidencia de que la policía local da resultados en seguridad pública como una forma de incentivar la efectividad de este tipo de políticas.
- Otorgar facultad a los policías municipales para realizar labores de investigación local.
- Promover la independencia a los fiscales estatales sobre aquellos delitos que involucren a autoridades estatales o federales.
- Construir una masa crítica de inteligencia política para diseñar estrategias de política pública en materia de seguridad pública y buscar su implementación a través de la CONAGO y los grupos parlamentarios.

Reflexiones finales

Derivado de este diálogo, quedó la siguiente interrogante por contestar: ¿Qué tendría que cambiar en las estrategias de seguridad pública para que los estados y municipios consideraran que es políticamente rentable invertir en este rubro?

* * * * *