

**M E S A S
D E
D E B A T E
C E S I G**



INTERCAMBIO DE
IDEAS PARA UN
**MODELO DE
SEGURIDAD
ESTATAL**

Este documento fue preparado por Oscar Reyes Gúzman con comentarios del Ing. Jorge E. Tello Peón y Ma. Teresa del Real para el Centro de Estudios sobre Seguridad, Inteligencia y Gobernanza (CESIG) del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). El presente texto hace un recuento de las mesas de debate organizadas por el CESIG, durante los semestres de otoño 2021 y primavera 2023, los cuales tuvieron como objetivo, intercambiar ideas, opiniones y propuestas con respecto a la necesidad de construir un Modelo Nacional de Seguridad Pública.

Dichos debates contaron con la participación de Diódoro Carrasco Altamirano, exgobernador de Oaxaca de 1992 a 1998 y Secretario de Gobernación de 1999 a 2000; y Francisco Domínguez Servién, exgobernador de Querétaro de 2015 a 2021; María Elena Morera, líder de la Organización no Gubernamental “Causa en Común”, involucrada en el estudio y análisis de la seguridad en México; Alberto Capella, Exsecretario de Seguridad Pública Municipal en Tijuana, y Exsecretario de Seguridad Pública Estatal en Morelos y Quintana Roo; Leonardo Curzio, estudioso de la seguridad pública nacional y líder de opinión pública; David Pérez-Esparza, exdirector del Centro Nacional de Información (CNI), organismo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); y, el Dr. Juan Salgado, investigador de World Justice Project (WJP) y académico especializado en temas de seguridad.

De esta manera, el texto tiene como objetivo, recuperar y sintetizar las ideas más relevantes que expusieron los especialistas y destacar que existe la convicción generalizada de que sí se puede y es importante el compromiso de los tres órdenes de gobierno y la sociedad para construir el Modelo Nacional de Seguridad y sus “submodelos”.

Publicación del Centro de Estudios sobre Seguridad, Inteligencia y Gobernanza (CESIG) del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Copyright © CESIG, 2024

Autor: Oscar Reyes Gúzman

Febrero, 2024

Las opiniones expresadas en este documento, son responsabilidad de los autores y no constituyen una postura institucional por parte del CESIG y/o del ITAM.

Mesas de debate CESIG: Intercambio de ideas para un Modelo de Seguridad Estatal

Oscar Reyes Guzmán. CESIG-ITAM

“Debemos tener conceptos básicos y proyectos específicos en común, que unan a todos los mexicanos en una visión única de seguridad”.

- Jorge E. Tello Peón

En marzo de 2022, el CESIG presentó su primera publicación: Seguridad, Inteligencia y Gobernanza en México: Propuestas a Problemas editado por Vidal Romero y Jorge E. Tello Peón.

En el primer capítulo del libro, Jorge E. Tello Peón y Alejandra Soto trataron el problema de la inexistencia de un modelo nacional de seguridad en México que sintetice un concepto ideal con visión de Estado y en donde se vea la seguridad como un tema fundamental y transversal a muchas de las deficiencias institucionales del sistema mexicano.

“La vida democrática, el desarrollo económico y la convivencia armónica están todos condicionados por la preexistencia de un sistema de seguridad y justicia, como parte del andamiaje indispensable que le dé sustento. La seguridad es un tema de Estado: es responsabilidad del Gobierno y ocupación del pueblo.”[1]

“Dicho modelo debiera prevenir confusiones y contradicciones para cumplir con los objetivos planteados. El modelo debería ser legítimo, en el sentido de estar conformado por ideales nacionales que los distintos grupos en el país comparten. El modelo debiera ser legalmente sólido y contar con fondos suficientes”.[2]

La publicación del libro dio lugar a una serie de seminarios organizados por el CESIG durante los semestres de otoño 2021 y primavera de 2023, los cuales enmarcaron diversas “Mesas de Debate” que tuvieron como objetivo, intercambiar ideas, opiniones y propuestas con respecto a la necesidad de construir el Modelo Nacional de Seguridad Pública.

La importancia de tres de estas mesas, coordinadas por Jorge E. Tello Peón, radica en el contexto actual de seguridad nacional: no hay un proyecto que sintetice un concepto ideal con visión de Estado, que vaya más allá de gobiernos en turno, con sus respectivos programas ejecutivos sexenales. Existen enormes vacíos que explican la confusión que prevalece en temas cruciales, tales como las funciones del Ejército, la idea de un sistema nacional de inteligencia, el concepto de policía, entre otros.

En estas mesas se logró establecer la necesidad de perspectivas críticas sobre la construcción del Modelo Nacional de Seguridad Pública y sus “submodelos” para trazar los Modelos de Seguridad Estatal y Municipal.

[1] “Seguridad, Inteligencia y Gobernanza en México: Propuestas a Problemas” publicado por el Centro de Estudios sobre Seguridad, Inteligencia y Gobernanza del ITAM en 2022. Publicado por ITAM y Tirant Lo Blanc.

[2] Ibidem.

Los debates contaron con la participación de Diódoro Carrasco Altamirano, exgobernador de Oaxaca de 1992 a 1998 y Secretario de Gobernación de 1999 a 2000; y Francisco Domínguez Servián, exgobernador de Querétaro de 2015 a 2021; María Elena Morera, líder de la Organización no Gubernamental “Causa en Común”, involucrada en el estudio y análisis de la seguridad en México; Alberto Capella, Exsecretario de Seguridad Pública Municipal en Tijuana, y Exsecretario de Seguridad Pública Estatal en Morelos y Quintana Roo; Leonardo Curzio, estudioso de la seguridad pública nacional y líder de opinión pública; David Pérez-Esparza, exdirector del Centro Nacional de Información (CNI), organismo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); y, el Dr. Juan Salgado, investigador de World Justice Project (WJP) y académico especializado en temas de seguridad.

- La primera mesa de debate, “Hacia un modelo estatal de seguridad”, tuvo lugar el 25 de agosto de 2021 y contó con la presencia de Diódoro Carrasco Altamirano y Francisco Domínguez; en ella se discutieron los aspectos básicos para construir un Modelo de Seguridad estatal.
- En la segunda mesa, “Hacia un modelo estatal de seguridad: Policías”, llevada a cabo el 14 de octubre de 2021 participaron María Elena Morera, Alberto Capella y Leonardo Curzio, y se trataron los criterios fundamentales para construir un Modelo Estatal de Seguridad a través de las diversas corporaciones policiales.
- La tercera mesa de debate, “Policías en México, el camino hacia adelante”, el 17 de mayo de 2023, encabezada por David Pérez-Esparza y Juan Salgado, tuvo como objetivo, discutir aspectos sobre la legislación actual, el modelo y el futuro de las policías municipales en México.

Este texto tiene como objetivo, recuperar y sintetizar las ideas más relevantes que expusieron los especialistas y destacar que existe la convicción generalizada de que sí se puede y es importante el compromiso de los tres órdenes de gobierno y la sociedad para construir el Modelo Nacional de Seguridad y sus “submodelos”.

Primera mesa: Hacia un modelo estatal de seguridad

Ponentes: Dióodoro Carrasco Altamirano y Francisco Domínguez

Moderador: Jorge Enrique Tello Peón

Fecha: 25 de agosto de 2021

En esta primera mesa, el objetivo fue establecer en conjunto, diversos aspectos que son importantes para construir un Modelo Estatal de Seguridad.

Intervención de Dióodoro Carrasco Altamirano

En su primera intervención, el Exgobernador de Oaxaca y Exsecretario de Gobernación, Dióodoro Carrasco, expresó la necesidad de enfrentar el reto de combatir al crimen organizado. Recuperando el estándar de número de policías establecido por la ONU, que establece que se necesitan 1.8 policías por cada mil habitantes, Carrasco Altamirano señaló que en México, aun cuando se suman policías municipales, que tienen características muy distintas a los policías estatales en términos de capacidades, entrenamiento, equipamiento, coordinación y disciplina, no se podrían cubrir ese tipo de metas en una situación totalmente deficitaria de recursos humanos, no solo por falta de los ya mencionados recursos humanos sino también por falta de recursos financieros.

Intervención de Francisco Domínguez

Francisco Domínguez, Exgobernador de Querétaro, destacó varias de las acciones que se han llevado a cabo en materia de seguridad pública en su estado. Con la premisa de que los policías no nacen, sino que se forman, Domínguez destacó el uso de toda la tecnología al alcance, misma que ha servido fortalecer una sólida coordinación interinstitucional. Resaltó la profesionalización de los policías, el establecimiento de cámaras, lectores de placas de alta tecnología, la fundación de un Centro de Cultura y Confianza, en el que el 100% de los policías municipales, custodios, policía investigadora y policía estatal, pasan por diversas pruebas genéticas, polígrafos, y estudios socioeconómicos, lo que ha llevado a conformar, de acuerdo con Domínguez, a la policía más profesional de todo el país.

Domínguez resaltó el esfuerzo del gobierno de Querétaro por darle equipamiento al policía sin estar "regateando" patrullas o uniformes, lo que se ha complementado con capacitación constante. Finalmente, señaló que estos logros han sido posibles gracias al involucramiento del gobierno en conjunto con el gabinete de seguridad, los alcaldes y ciudadanos, en un ambiente en el que, todos toman y votan determinaciones a autorizarse, pensando siempre en poner en el centro al ciudadano.

Comentarios Jorge E. Tello Peón

Ante las intervenciones de ambos políticos, Tello Peón coincidió con todas sus propuestas y opiniones, sin embargo, afirmó que, si se omiten todas las cosas “que no se pueden decir”, tales como que algo es ilegal, o que alguien es corrupto y no cumple con sus obligaciones, se están hablando de las cosas que, “asumimos que no estamos haciendo”, siendo esta la razón por la que las ideas de los dos exgobernadores “suenan bien”. Tello Peón argumentó que es necesario “quitar todos los mexicanismos” y pensar qué es lo que se tiene que hacer para construir, con coherencia, un Modelo Estatal de Seguridad.

Segunda mesa: Hacia un modelo estatal de seguridad: policías

Ponentes: María Elena Morera, Leonardo Curzio, Alberto Capella

Moderador: Jorge Enrique Tello Peón

Fecha: 14 de octubre de 2021

La segunda mesa debate tuvo como propósito, exponer y debatir aquellos criterios fundamentales para construir un Modelo Estatal de Seguridad a través de las diversas corporaciones policiales.

Intervención de María Elena Morera

Morera inició su participación presentando los aspectos negativos de ser policía en México: destacó la precariedad en el trabajo con respecto del pago y la duración de la jornada laboral. Dijo que ocho de cada diez policías estatales reciben sueldos menores a 15 mil pesos y en otros estados menor a 8 mil. Afirmó que el policía debe de pagar uniformes, cartuchos, reparaciones de patrullas, entre otros insumos que forman parte esencial de su actividad como fuerzas de seguridad. Están ligados a jornadas continuas de 24 horas, obligados a trabajar horas extras que no son remuneradas y lo relacionó con la seguridad social, donde expuso que 40% de los policías no son derechohabientes de seguridad social, no gozan de capacitaciones adecuadas y, además, son discriminados en sus comunidades por el hecho de ser policías.

Ante esta problemática, Morera argumentó que la sociedad civil debe de trabajar en conjunto con las instituciones para realizar un proyecto a largo plazo de seguridad estatal y señaló la incapacidad de crear consensos dado que los políticos toman el tema de seguridad más como un tema electoral y de reputación a corto plazo, sin importarles la legitimidad ni la eficacia de sus policías.

Recalcó la necesidad de reconstruir el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de modo que se pueda establecer sin ambigüedades, qué le toca hacer a la policía estatal, a la municipal y a la federal.

Por otro lado, también destacó el rol que tiene la sociedad civil al momento de exigirle al gobierno cómo plantear una estrategia de seguridad: de acuerdo con ella, además de que la ciudadanía es responsable de su propia seguridad, el gobierno cree que es el único con legitimidad para decir qué se tiene que hacer y cómo se tiene que hacer una política de seguridad pública; sin embargo, los ciudadanos tienen mucho que decir sobre lo que pasa en el país, de modo que no se puede abstraer de lo que está sucediendo.

Para Morera, el tema fundamental es entender cómo se construye un modelo de mando único, para lo cual también la sociedad civil debe de participar en la evaluación de los modelos de seguridad pública, estableciendo sus necesidades y exigiendo la respuesta de la policía, para, finalmente, definir indicadores sobre si la policía es eficaz y legítima.

Finalmente, ante una pregunta realizada por el Ing. Tello Peón para determinar, de acuerdo con su visión, cuáles son los requisitos esenciales para construir el Modelo de Seguridad Estatal, Morera afirmó que, en primer lugar, es imperativo definir un presupuesto y habló de la necesidad de instituciones fuertes, que necesitan liderazgos locales que compensen la ausencia de presupuesto; sin embargo, los gobernadores no tienen incentivos para desarrollar una policía profesional, ya que, si se lo plantearan, cuando esta corporación ya exista y funcione, ellos ya no estarán.

De este modo, afirmó, es necesario construir instituciones de seguridad, donde el crédito sea por la construcción de la institución y no por los resultados que se producen dentro de ésta. Por otro lado, la policía necesita tener un alto grado de legitimidad en su actuar, para lo que, Morera propone que se debe actuar con justicia, donde sus servicios, considerados como bienes públicos, se distribuyan de manera justa, ya que de lo contrario se genera malestar en las comunidades más vulnerables; también debe de actuar con base en la justicia procedimental, lo que implica introducir un proceso de autocrítica que deben de tener los cuerpos policiales para reconocer errores y generar cambios; finalmente, también destaca el rol de la efectividad policial, ya que, si se cuenta con legalidad y legitimidad, se tiene eficacia, lo que permite que los policías sean capaces de demostrar que el ejercicio policial sí sirve.

Intervención de Leonardo Curzio

El Dr. Curzio inició su participación con una crítica a la estructura central del sistema político mexicano. De acuerdo con él, en los diversos procesos de modernización que ha tenido México se ha olvidado la necesidad de tener una burocracia funcional, y en su lugar se tiene un federalismo agresivo con gobernadores empoderados o que son “delegados del presidente”. Esto termina por generar un problema de prioridades, de modo que es necesario saber “qué tipo de federalismo se tiene” para añadir a las discusiones generales, por lo menos, la profesionalización del servicio público en temas de seguridad, de modo que exista certeza al momento de establecer acuerdos institucionales sobre una de las preocupaciones ciudadanas más básicas, que consiste en gozar de seguridad.

Curzio comentó la idea de que la construcción de un modelo estatal de seguridad implica realizar esfuerzos conjuntos entre la sociedad civil y las clases políticas. Para él, todos los gobernadores “entran queriendo hacer modelos de seguridad estatal, pero descubren que no pueden”, dado que quieren cambiar absolutamente todo de la estructura que heredaron por un gobernador anterior.

Planteó la posibilidad de que edificar instituciones debe de “pasar por un pacto” en el que los gobernadores y la sociedad civil expulsen todo el tema político del área de seguridad, ya que esto solo ha servido para realizar y consolidar carreras políticas, buscando rentabilidades inmediatas sin la edificación necesaria. Este punto está íntimamente relacionado con una cultura o ambiente de revancha política, donde un político busca “vengarse o afectar la imagen de su antecesor”, lo que produce ineficiencia política y genera, en términos de seguridad pública, una idea social de que la policía es extremadamente corrupta en todos los aspectos, lo que, a su vez, hace creer que no tienen legitimidad para operar.

El Dr. Curzio señaló la necesidad de articular esfuerzos por parte del gobierno para brindar seguridad en aspectos comunes de la ciudadanía, priorizando ciertos temas de acción conjunta entre sociedad y autoridad, abatiendo así percepciones generalizadas de inseguridad.

Intervención de Alberto Capella

Alberto Capella habló de su experiencia como Secretario de Seguridad Pública para argumentar que el tema de la seguridad pública estatal está definido por intereses políticos y partidistas. De acuerdo con su perspectiva, la seguridad debería de estar sujeta a un grupo de técnicos que evalúen de manera permanente lo que está pasando, y que esta metodología de evaluación trascienda a cualquier periodo gubernamental y discurso político.

Argumentó que es necesaria la existencia de voluntad política de quien gobierna, ya que sin esta continuarán los desastres institucionales, lo que se relaciona con sus propuestas de establecer activismos de carácter social que permitan estar evaluando los diseños de cambios institucionales, mismos que deben crear planeaciones estratégicas de corto y largo plazo.

Capella opinó que existen planteamientos de seguridad pública que se hacen con visiones muy cortas y “que tienen toques de grilla”, fomentando discusiones políticas que van en función de un futuro de reputación política y no en la parte técnica en materia de seguridad y argumentó que también es importante alinear las estrategias de las diferentes corporaciones policiales en una sola estrategia sólida entre policías municipales, estatales y federales.

El Ing. Tello Peón le cuestionó si es que el establecimiento de un sistema de mando único implica la desaparición de los policías municipales. Capella señaló que este diseño no tiene por qué desaparecer a los policías municipales. Afirmó que el diseño de mando único implica elevar los niveles de profesionalización y de capacitación, de los policías municipales a las capacidades que tienen las policías estatales. Recalcó la necesidad de generar una política de seguridad pública alineada, que controle las acciones de las policías municipales, ya que al no definir un marco lo que sucede es que la competencia institucional se convierte en competencia de orden delincuencia en la calle, de modo que es fundamental generar acuerdos de orden institucional y de trabajo estratégico entre los tres órdenes de gobierno.

Comentarios de Jorge Enrique Tello Peón

Ante las intervenciones de los tres especialistas, el Ing. Tello Peón concluyó que, el Modelo Estatal debería ser como una “receta básica” a nivel nacional, o regional, que incluya mínimos comunes denominadores para todos los estados. Argumentó que la forma de encontrar los estímulos básicos para que pueda haber profesionalización policial es tener un Modelo consensuado y con reglas mínimas, donde el estado que “se salga” tenga costos políticos. La cuestión fundamental, según Tello Peón, es encontrar aquellos elementos centrales que obligatoriamente se adoptarían.

Tercera mesa: Policías en México, el camino hacia adelante

Ponentes: David Pérez-Esparza y Juan Salgado

Moderador: Jorge Enrique Tello Peón

Fecha: 17 de mayo de 2023

La mesa tuvo como objetivo, discutir aspectos sobre la legislación actual, el modelo y el futuro de las policías municipales en México.

Intervención del Dr. Juan Salgado

Destacan las ideas del Dr. Salgado cuando señala que la policía municipal actúa sobre el ámbito de actividades antisociales, ejemplificadas con actos de pandillerismo, integración juvenil, robos a mano armada, bullying, entre otras; mismas acciones que son mucho más amplias que de las que se encargan las corporaciones policiales más tradicionales. Esta característica llega a ser fundamental en la policía municipal, ya que es la que tiene el primer acercamiento con el delito, conoce a las víctimas, a los victimarios, y todo el contexto local que engloba a la actividad antisocial.

El Dr. Salgado también resaltó que, aún con todas las labores que los policías municipales realizan (v.gr., es la corporación policial que más detenciones ha realizado a lo largo de los años), no se le destinan los recursos necesarios para actuar de manera efectiva.

Este último aspecto está íntimamente relacionado con los estándares que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública dicta para la policía municipal: desde establecer un servicio profesional de carrera e integrar sistemas complementarios de seguridad social, hasta la dignificación del trabajo del policía municipal a través del otorgamiento de mejores salarios, jornadas laborales, prestaciones y reconocimiento social.

Por otro lado, el Dr. Salgado también detectó flaquezas con respecto a las funciones de investigación del delito que tienen las policías locales, ya que no cuentan con la capacidad para procesar los delitos que se supone, deben tratar.

La conclusión es clara: es necesario analizar los sistemas de incentivos inter e intrainstitucionales para lograr desarrollar a las policías municipales, de modo que puedan realizar sus vastas actividades con capacidad suficiente.

Intervención del Dr. David Pérez Esparza

Varias de las ideas propuestas por David Pérez-Esparza con respecto a la corporación policial municipal coinciden con el diagnóstico ofrecido por el Dr. Salgado. Para Pérez-Esparza, son las policías municipales quienes resuelven la mayor parte de la conflictividad social, incluso, afirma, casi todo es hecho por esta corporación, siendo esta la que tiene mayor contacto con el ciudadano. Asimismo, realizó diversas alusiones hacia el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, mismo que en parte, fue diseñado por él.

David Pérez-Esparza afirma que el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica tenía la idea de que las policías municipales tuvieran la capacidad de participar de forma más inteligente en la investigación del delito ya que, tal como lo indicó Salgado, llegan primero a la escena del delito y conocen al contexto local. Sin embargo, Pérez-Esparza también analizó críticamente varias de las deficiencias del Modelo.

Resaltó la poca capacidad del Sistema Nacional para asentar y coordinar sus propias ideas, enfatizando el hecho de que no se cuenta con indicadores prácticos sobre cómo van avanzando los policías municipales en los diversos ejes del Modelo, de esta manera, no hay un monitoreo efectivo con respecto a los progresos y las áreas de oportunidad que se presentan en las actividades realizadas por la policía municipal.

Argumentó que el Modelo también es muy deficiente en términos de recursos financieros, ya que no se sabe cuál es el impacto que el dinero tiene en la seguridad pública, dado que no existe certidumbre de que el gasto destinado a ésta sea eficiente; además, no se conoce el impacto de porque fondos tales como el FORTASEG, el FOFISP o el FORTAMUN, que, en

principio, deberían de subsidiar y fortalecer las actividades policiales, son usados a libre albedrío por los gobiernos municipales.

De este modo, y ante la problemática de los recursos financieros, Pérez-Esparza finalizó su participación con una idea “provocadora”: en un inicio, y tras una reforma a los municipios, surgió la idea de que todos debían tener su propia policía municipal y cuestionó hasta qué punto es viable no contar con un modelo flexible en el que solo los municipios que tienen capacidad para pagar policía municipal tengan derecho a ella; es decir, propuso un modelo de seguridad municipal “exclusivo” para todos aquellos municipios que sí tengan recursos financieros para pagar una policía municipal.

De acuerdo con él, hay que entender que no todos los municipios tienen la capacidad, hoy en día, de contar con policía municipal propia, generándose el “derecho adquirido” en función de sus competencias financieras.

Comentarios de Jorge Enrique Tello Peón

Ante las intervenciones del Dr. Salgado y de David Pérez-Esparza, Jorge E. Tello Peón indicó que el país vive en una “situación dramática” en términos de seguridad.

Recalcó que, en los últimos meses, gran parte del territorio nacional ha experimentado alzas en el número de muertos por causas relacionadas con el crimen organizado, lo cual ha llevado a que la ciudadanía llegue a “acostumbrarse a vivir en esta situación”.

Si bien, reconoció que la responsabilidad principal es del Gobierno, el tema puede alimentarse a través del interés ciudadano por saber qué se puede hacer frente a este contexto.

Dada la confusión de funciones y obligaciones entre las diversas corporaciones e instituciones de seguridad, Tello Peón señaló la urgencia de definir certera y definitivamente las funciones para las cuales están diseñadas y capacitadas, de manera exclusiva, las policías municipales, a través del Modelo de Seguridad Municipal.