

La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano

The closure of the Federal Public Security Secretariat: another “turn of the screw” in the Security Policy of the Mexican State

O desaparecimento da Secretaria de Segurança Pública Federal: outro “passo adiante” na Política de Segurança do Estado mexicano

FECHA DE RECEPCIÓN: 2013/01/18 FECHA DE ACEPTACIÓN: 2013/02/21

Eduardo López-Betancourt

Doctor en Derecho, en Historia y en Pedagogía.
Catedrático, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.
México D.F., México
elb@unam.mx

Roberto Fonseca-Luján

Licenciado en Derecho.
Profesor de asignatura, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.
México D.F., México
rfonsecal@derecho.unam.mx

Para citar este artículo: López B., E. & Fonseca L., R. (2013). La desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal: otra “vuelta de tuerca” en la Política de Seguridad del Estado mexicano. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 67-79.

RESUMEN

Se describen las modificaciones en las instituciones federales de seguridad pública realizadas en México durante el período 2000-2013. El análisis de estos cambios institucionales permite apreciar una falta de continuidad en la política pública en la materia, la toma de decisiones de acuerdo con posiciones partidistas y la primacía de una

estrategia represiva. Se concluye haciendo hincapié en la necesidad de consolidar una política de seguridad que privilegie la planeación a largo plazo con sustento científico, las acciones de prevención del delito, el fortalecimiento de las instituciones locales y la vigencia de los derechos humanos, según el enfoque de la seguridad ciudadana.

PALABRAS CLAVE

Policía, cuerpos de seguridad, política criminal, prevención del delito, sistema policial (fuente: Tesoro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

ABSTRACT

Amendments in the federal public security institutions carried out in Mexico during the 2000-2013 period are described. The analysis of these institutional changes reveals lack of continuity in public policy with respect to this matter, as well as in decision-making according to party-oriented positions, and the primacy of a repressive strategy.

Conclusions emphasize the need to consolidate a security policy that gives privileges to long-term planning based on scientific support, as well as crime prevention actions, the invigoration of local institutions and the full enjoyment of human rights pursuant to the citizen security approach.

KEY WORDS

Police, security forces, criminal policy, crime prevention, police system (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

RESUMO

Descrevem-se as alterações nas instituições federais de segurança pública feitas no México durante o período de 2000-2013. A análise dessas mudanças institucionais permite apreciar a falta de continuidade nas políticas públicas na matéria, tomada de decisão com base em posições partidárias e a primazia de uma estratégia repres-

siva. Conclui-se, enfatizando a necessidade de consolidar uma política de segurança que privilegie o planejamento de longo prazo com suporte científico, as ações de prevenção da criminalidade, o reforço das instituições locais e a observância dos direitos humanos, de acordo com o foco da segurança dos cidadãos.

PALAVRAS - CHAVE

Polícia, organismos de segurança, política criminal, prevenção da criminalidade, sistema policial (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Introducción

Poco antes de tomar posesión, el presidente electo en México para el período 2012-2018, Enrique Peña Nieto, anunció una amplia agenda de modificaciones a las instituciones federales encargadas de las labores de seguridad. Entre estas, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), que en buena medida había sido considerada un órgano medular en la estrategia de combate a la delincuencia de los dos gobiernos anteriores.

La propuesta apareció ante la ciudadanía como otra “vuelta de tuerca”, un giro inesperado más en una historia –que ya empieza a alargarse demasiado– de reformas y contrarreformas en materia de seguridad pública. Además de identificar las razones que llevaron a que el gobierno entrante tomara esa decisión, investigar el proceso institucional seguido desde la creación de la SSP en el 2000, hasta su desaparición doce años después, aporta luz sobre algunos defectos en el diseño de la política de seguridad del Estado mexicano que requieren ser corregidos en el futuro. Asimismo, permite identificar los puntos que deben priorizarse, para hacer más eficaces las labores de prevención del delito y terminar el tránsito hacia un modelo de seguridad ciudadana, democrática y comprometida con garantizar la vigencia de los derechos humanos.

1. Doce años de la SSP (2000-2012)

La creación de la SSP, con la publicación el 30 de noviembre del 2000 de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, representó un paso más en un prolongado proceso de reformas al marco jurídico de las instituciones encargadas de las funciones de seguridad pública a nivel federal, proceso que se inició con la creación de la Coordinación Federal de Seguridad Pública en el año 1993, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1995 y la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999 (Ramos López, 2002, pp. 17-20).

De acuerdo con sus impulsores, la creación de la SSP respondía a las necesidades de actualizar, modernizar y aumentar el control de las instituciones de seguridad pública del país, incorporando criterios de atención especializada y profesionalismo, y siguiendo la estrategia general de atribuir a una sola estructura orgánica las labores de diseño de la

política de combate al crimen, inteligencia para la prevención del delito, administración de los establecimientos carcelarios federales y mando sobre los cuerpos policíacos federales, principalmente. Con la creación de esta nueva estructura administrativa, dependiente del Poder Ejecutivo, se superaría la duplicidad y dispersión de funciones, se sumarían los esfuerzos y recursos destinados a esas tareas y además se lograría desvincular la función policial de las coyunturas de orden político, al transferir su mando, que anteriormente correspondía a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), encargada de conducir la política interior (Cámara de Diputados, 2000).

La creación de la SSP se acompañó por otras modificaciones estructurales, entre las que destacó la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en el 2001, cuerpo que sustituyó a la Policía Judicial Federal, dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR). En su conjunto, la amplia reforma inscribió a México en el contexto de otras reformas policiales llevadas a cabo en países latinoamericanos, que en términos generales intentaban también crear fuerzas especializadas guiadas por principios de servicio público, con criterios de calidad más amplios y profesionalismo (Frühling, 2005). La creación de la SSP pareció una propuesta pertinente para atender dos deficiencias que, al igual que a México, habían aquejado a otros países de la región: la difícil consolidación de un liderazgo democrático efectivo en la materia y la falta de coordinación interinstitucional entre los múltiples niveles de gobierno que venían cumpliendo roles no cooperativos e incluso contradictorios (Organización de Estados Americanos [OEA], 2008, p. 33).

Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), el desempeño del nuevo aparato institucional no cumplió del todo con las expectativas. Por un lado, mostró poca efectividad en la contención de la actividad delictiva del fuero federal: las cifras se mantuvieron constantes durante los primeros años del mandato, para luego aumentar sensiblemente en el 2006 (vid. tabla 1). Por otro lado, la SSP no asumió el liderazgo esperado como institución al frente de las acciones del gobierno federal en materia de seguridad pública. Su papel se vio opacado por la progresiva intervención de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia organizada, concretamente al tráfico de narcóticos (delitos contra la salud).

La persecución de esa actividad ilícita se perfiló como la prioridad institucional. Ante la debilidad de las instituciones civiles, que se vieron paulatinamen-

te rebasadas por el recrudecimiento de la violencia asociado al narcotráfico y la mayor visibilidad de estas organizaciones delictivas, el gobierno federal optó por reforzar la tendencia a “militarizar” las labores de combate al crimen organizado (Treviño, Salgado & Kuri, 2006, p. 21). De este modo, con los militares patrullando calles en el país y el número de homicidios relacionados con el narcotráfico empezando a elevarse (alrededor de tres mil setecientas víctimas entre el 2005 y el 2006), la eficacia del nuevo modelo institucional, encabezado por la SSP, fue duramente cuestionada (tabla 1).

Durante el período de Felipe Calderón (2006-2012) se intensificó el proceso de militarización de las funciones de seguridad pública –el discurso oficial defendió la idea de que se estaba librando una auténtica “guerra” contra el crimen organizado–, y se impulsaron reformas a las instituciones de justicia penal¹ y seguridad. Al comienzo de su mandato, la

administración federal señaló que unas de las causas principales del avance de la delincuencia organizada habían sido los defectos de las fuerzas policiales del país, entre ellos la corrupción, la debilidad y la falta de coordinación entre los diferentes cuerpos. El Plan Nacional de Desarrollo propuso como estrategia para atender ese último problema la unificación de mandos a nivel federal y la constitución de una coordinación central de todas las corporaciones policiales del país –alrededor de 1.600 entre policías estatales y municipales–, con el fin de conformar un “frente único contra la delincuencia” (Presidencia de la República, 2007, p. 77).

Con ese propósito, al inicio del período se unificaron de facto la PFP (dependiente de la SSP) y la AFI (dependiente de la PGR), al designarse como titular de ambas instituciones a una misma persona. Sin embargo, esta “unión” de las fuerzas policíacas federales no fue respaldada por el Congreso de la Unión, y en el 2009 se reestructuraron ambos cuerpos, transformando a la PFP en Policía Federal, con facultades de investigación, y a la AFI en Policía Federal Ministerial, quedando solo la primera al mando de la SSP. Ese mismo año se expidió una nueva ley del SNSP, que además de mejorar el marco de coordinación y la distribución de competencias entre las instancias de seguridad de los tres niveles de gobierno, estableció un plan de formación y profesionalización policial, una academia y el Centro Nacional de Certificación y Evaluación del personal.

1 En el 2008 se publicó una amplia reforma al marco constitucional de las instituciones de justicia penal, para transitar hacia un modelo de enjuiciamiento acusatorio y oral. Si bien ello no es tema de este artículo, es oportuno señalar que en el conjunto de esta reforma se amplió, en el artículo 21 de la Constitución Política del país, la definición de “seguridad pública”, como “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”, y se estableció que las instituciones de seguridad pública deberán regir su actuación por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

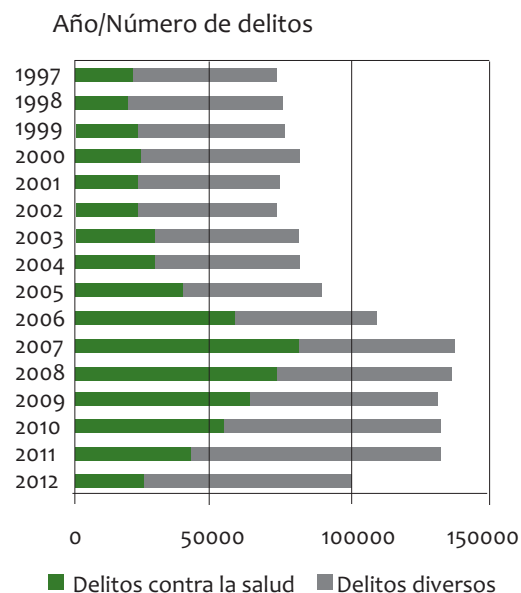
Tabla 1. Delitos del fuero federal, total nacional (1997-2012)^(a)

AÑO	DELITOS CONTRA LA SALUD	DELITOS DIVERSOS	TOTAL
1997	21.071	52.842	73.913
1998	19.629	55.237	74.866
1999	23.156	53.013	76.169
2000	24.212	57.569	81.781
2001	23.232	50.881	74.113
2002	23.588	50.215	73.803
2003	28.645	52.585	81.230
2004	28.715	52.824	81.539
2005	38.903	50.627	89.530
2006	58.066	51.563	109.629
2007	81.419	55.798	137.289
2008	73.222	62.869	136.091
2009	63.404	68.178	131.582
2010	55.122	77.105	132.227
2011	42.747	90.298	133.045
2012 ^(b)	25.121	74.711	99.832

(a) Se refiere al número de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas.

(b) Cifras preliminares al mes de septiembre.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



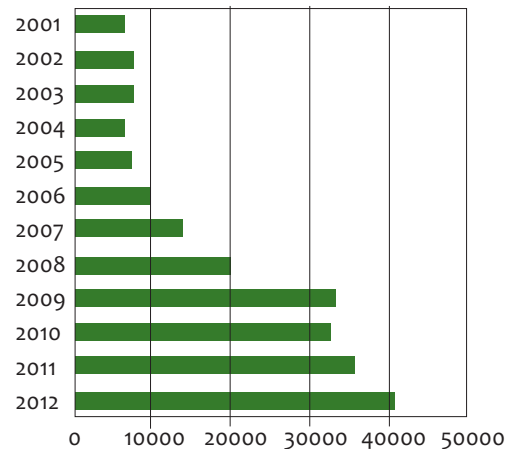
La propuesta de unificación de mandos policíacos volvió a presentarse formalmente por el Ejecutivo en el 2010, mediante una iniciativa de reforma constitucional que planteaba otorgar a las policías estatales el mando sobre las municipales, con la posibilidad de que la Policía Federal asumiera, a su vez, el mando y la conducción de las policías estatales. Es decir, se buscaba establecer una “cadena de mando”, al frente de la cual estuviera la autoridad federal (Montes, 2011, p. 54). La propuesta no tuvo eco en el Congreso.

En este contexto, desde el comienzo de su periodo, el gobierno de Felipe Calderón buscó conso-

lidar a la SSP, con la perspectiva de que fuera esta institución la que asumiera ese mando único sobre las fuerzas de seguridad en el país. La institución creció a ritmo constante, tanto en recursos humanos como en presupuesto asignado. Para el 2012 había cuadruplicado su presupuesto y duplicado su personal respecto a las cifras del 2006 (vid. tablas 2 y 3). Se realizó también una fuerte inversión en infraestructura tecnológica e inteligencia. En el 2007 se puso en marcha el proyecto denominado “Plataforma México”, un sistema de información con múltiples bases de datos criminales, al que se interconectaron instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno en el país.

Tabla 2. Presupuesto asignado a la Secretaría de Seguridad Pública (2001-2012)

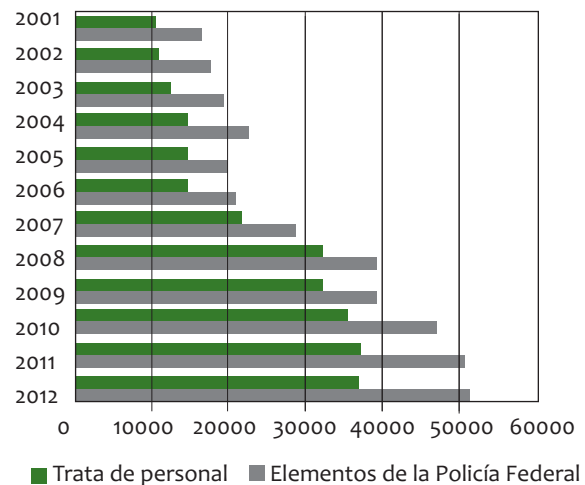
AÑO	PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DEL PRESUPUESTO FEDERAL	MONTO EN MILLONES DE PESOS MEXICANOS
2001	0,46	6.350
2002	0,50	7.320
2003	0,46	7.067
2004	0,39	6.462
2005	0,38	7.036
2006	0,46	9.274
2007	0,60	13.664
2008	0,76	19.711
2009	1,08	32.916
2010	1,02	32.437
2011	1,03	35.519
2012	1,09	40.536



Fuente: Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

Tabla 3. Recursos humanos de la Secretaría de Seguridad Pública (2001-2012)

AÑO	TOTAL	ELEMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL
2001	16.305	10.241
2002	17.248	10.830
2003	19.174	12.535
2004	22.336	14.415
2005	19.768	11.756
2006	20.919	12.907
2007	28.825	21.761
2008	39.302	31.936
2009	39.353	32.264
2010	46.949	35.464
2011	50.573	36.995
2012 (a)	51.518	36.940



(a) Cifras preliminares al mes de junio.

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 2012. Anexo estadístico

Entre las acciones y resultados obtenidos durante el período 2006-2012, de acuerdo con la rendición de cuentas de la institución, destacaron la puesta en marcha de una nueva estrategia penitenciaria enfocada a superar gradualmente la problemática de los centros de reclusión (sobrepoblación, falta de control y equipos de seguridad, deficiencias en infraestructura y en espacios adecuados para aplicar los programas de reinserción social); la implementación de programas de prevención social orientados por investigaciones documentales sobre el fenómeno socio-delictivo (diagnósticos documentales, estudios especializados y metodologías); la capacitación especializada a elementos policíacos; el fortalecimiento del sistema integral de atención a víctimas, y el desarrollo de sistemas de información y comunicaciones para el análisis e inteligencia policial (Secretaría de Seguridad Pública, 2012). Asimismo, la administración federal publicitó diversos logros, relativos a la detención de líderes de organizaciones delictivas.

No obstante lo anterior, es posible afirmar que los mayores aciertos de la SSP se limitaron a su diseño y planeación institucional: un esquema con programas de vanguardia, muy bien puesto en los documentos jurídicos, pero que escasamente demostró su eficacia en las calles, donde la comisión de delitos del orden federal se mantuvo muy por encima de las cifras del sexenio anterior (vid. tabla 1). La SSP siguió viéndose opacada por la intervención de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado, además de que la falta de respaldo legislativo a las propuestas de centralización del mando policial impidió que consolidara su liderazgo como institución civil al frente de la estrategia de seguridad del Estado.

A lo anterior se sumaron las sucesivas crisis de credibilidad generadas por acusaciones de corrupción e infiltración del crimen organizado en sus filas, los escándalos por errores graves en la gestión², y especialmente el incremento desmesurado de la

2 Como ejemplos de alcance internacional: el caso de la ciudadana francesa Florence Cassez, quien fue detenida en el 2005 acusada de complicidad en el delito de secuestro y sometida a juicio sin respeto al debido proceso, según fue luego resuelto en el 2012 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En segundo lugar, el caso 'Tres Marias' –localidad al sur de la ciudad de México–, en agosto del 2012, cuando agentes de la CIA estadounidense que viajaban en una camioneta blindada fueron interceptados y atacados por policías federales, sin que se haya aclarado la causa. Además, la balacera ocurrida en el aeropuerto internacional de la ciudad de México en junio del 2012, en la que estuvieron involucrados policías federales coludidos con una red de narcotráfico.

violencia criminal, que dejó un saldo de setenta mil homicidios relacionados con la delincuencia organizada –según múltiples fuentes periodísticas– durante el período 2006-2012. De ahí que, al finalizar el sexenio de Felipe Calderón, gran parte del costo político de la “guerra” calificada como fallida haya recaído en esa institución, identificada con el proyecto de seguridad de los dos gobiernos del Partido Acción Nacional.

Poco antes de tomar posesión, el presidente electo Enrique Peña Nieto propuso desaparecer la SSP y transferir sus atribuciones a la SEGOB. La “vuelta de tuerca” sin duda resultó sorpresiva, pues en principio significaba dar marcha atrás a una década de ajustes estructurales y regresar al esquema institucional del año 2000. El proyecto pareció obedecer más a la voluntariedad política que a una justificación estratégica: la institución estaba identificada con el anterior partido político en el poder, de modo que al suprimirla, el nuevo gobierno a cargo del Partido Revolucionario Institucional mandaba un claro mensaje de que la anterior administración había hecho las cosas muy mal, al grado de ser necesario rearmar la estructura encargada de la seguridad. No obstante ese carácter voluntarioso de la decisión, el descrédito de la SSP era tal que ningún especialista se opuso seriamente a su desaparición.

2. La nueva estructura institucional (2013-2018)

El 2 de enero del 2013 se publicó el Decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por el cual desaparece la SSP y todas sus atribuciones en materia de prevención del delito, el mando de la Policía Federal y de la dirección del sistema penitenciario federal se transfieren a la SEGOB; en concreto, a la Subsecretaría de Planeación y Protección Institucional y al Comisionado Nacional de Seguridad.

Según la escueta justificación presentada en la iniciativa que dio origen a esta reforma, el traslado de funciones a la SEGOB tiene el propósito general de reforzar y facilitar la coordinación de los esfuerzos de seguridad llevados a cabo por los distintos niveles de gobierno, en el entendido de que la seguridad es “un tema sustancial para la gobernabilidad” (Cámara de Diputados, 2012). Puede entenderse que la intención es que la SEGOB, brazo derecho del titular del Ejecutivo, aproveche su liderazgo

político tradicional para desempeñar con mayor eficacia la tarea de coordinar a las distintas instancias de seguridad.

De este modo, la decisión se relaciona con la distribución de poder en la administración pública federal. Mientras en el año 2000 la creación de la SSP buscó separar los asuntos de seguridad y policía de la agenda política interior, restándole poder precisamente a la SEGOB, ahora, en el 2013, al devolver atribuciones a esa dependencia, el principal riesgo que se corre es la posibilidad de caer en retrocesos autoritarios: que la SEGOB, al tener bajo su mando a la Policía Federal, opere como brazo armado del Ejecutivo, alejándose todavía más del modelo democrático de seguridad que se reclama en el país. Como han opinado diversos analistas, el único modo de evitar esa situación pasa por los mecanismos externos de control. Se requieren instrumentos de supervisión estrictos y continuar con el proceso de profesionalización policiaca desarrollado en los últimos años (Chabat, 2012).

Además de la reestructuración administrativa mencionada, el gobierno entrante impulsará una nueva reforma policial en todos los niveles. Las policías municipales se convertirán en “policías de proximidad”, para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos, y las policías estatales asumirán todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades. Se creará una “Gendarmería Nacional”, como un cuerpo de control territorial sobre todo el país. Las reformas legislativas correspondientes se presentarán en el

primer semestre del 2013, con la perspectiva de que empiecen a implementarse en el segundo semestre (Peña, Zambrano, Díaz & Madero, 2012).

Así las cosas, el proyecto policial del nuevo gobierno integrará dos grandes líneas de acción. En principio, seguirá la estrategia de concentrar las funciones de seguridad en las entidades federativas, con la coordinación central a cargo de la SEGOB, en el marco del SNSP –en el cual participan los gobernadores de las entidades–. Es un proyecto que recuerda la propuesta de unificación de mandos policiacos que promoviera sin éxito Felipe Calderón, aunque con otros matices. No se prevé expresamente que la cadena de mando culmine en la autoridad federal, pero sí se abre la posibilidad de que los cuerpos al mando de la SEGOB refuercen las tareas policiales estatales cuando así lo soliciten las autoridades de ese orden. Respecto a la actual militarización del país, el presidente Peña Nieto ha declarado que el Ejército y la Marina continuarán realizando las labores de combate al crimen organizado, en tanto concluye el proceso de reestructuración de las policías (Presidencia de la República, 2012). La nueva Gendarmería Nacional, cuerpo de policía civil pero con tintes castrenses, que contará en su inicio con diez mil elementos, contribuirá a esa sustitución paulatina de las fuerzas armadas.

En segundo lugar, en el ámbito local se buscará atender otra gran deficiencia de las fuerzas de seguridad mexicanas: la distancia entre las policías y la ciudadanía, reflejada en la falta de confianza hacia aquellas. La transformación generalizada de las policías municipales en policías de proximidad o de



barrio, emulando modelos implementados en otros países, buscará vincular los elementos policíacos con la comunidad. Estos cuerpos se encargarán de atender las necesidades primarias de la ciudadanía en materia de seguridad, entendida en un sentido amplio (faltas administrativas, asistencia, problemas de convivencia), dejando la atención de los asuntos de relevancia penal a las policías estatales. Es preciso señalar que se trata de un esquema que ya funciona en el Distrito Federal –capital del país– desde el 2004, y que también apareció en la agenda de propuestas del anterior gobierno federal, aunque sin implementarse de manera generalizada, como ahora se propone.

En complemento a la reestructuración institucional, se ha planteado vigorizar la política de prevención a través de programas sociales focalizados en los municipios con más violencia del país. Se habla de un nuevo sistema de seguridad social universal, programas de combate a la pobreza, escuelas de tiempo completo, programas de empleo para jóvenes y de la recuperación de espacios públicos en las comunidades (Peña et al., 2012).

De este modo, el sexenio comienza con una nueva lista de reformas en materia de seguridad. México sigue inmerso en el proceso de “mudanzas institucionales” y redefinición de facultades, que vivieron diversos países latinoamericanos en las pasadas dos décadas (OEA, 2008, pp. 33 y 34), sin encontrar todavía el esquema institucional acorde con las necesidades de la población y los graves problemas de criminalidad que la aquejan. Es responsabilidad de los mexicanos vigilar que esta política de seguridad del gobierno entrante se ponga en marcha y no quede solamente en una respuesta aparente al problema para obtener efectos políticos inmediatos; que no sea otra “solución simbólica a través del discurso del derecho” (Sánchez, 2007, p. 203).

3. Temas pendientes en la agenda de seguridad

El somero recorrido anterior por los cambios a las instituciones de seguridad pública en México, durante estos primeros años del siglo XXI, permite apreciar los vaivenes trans-sexenales y la falta de continuidad entre proyectos, especialmente cuando los mismos se han identificado con posiciones partidistas. En diversas ocasiones se ha señalado en el país que uno de los graves defectos del diseño

institucional es que los temas de seguridad y justicia suelen subordinarse a cuestiones partidarias, electorales y aun solo personales. Las políticas públicas y sus instrumentos de aplicación están frecuentemente influenciadas por intereses de partido (Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] & Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional [IIDC], 2011).

Así las cosas, es indispensable superar la politización de la estrategia de seguridad y avanzar hacia la consolidación de un proyecto compartido. Esto requiere, evidentemente, un compromiso de todos los actores políticos y sociales. En este apartado comentamos algunas reflexiones sobre el tema de seguridad, relacionadas con el proceso estudiado. Se rescatan ideas vertidas en múltiples foros académicos. Si bien algunas de estas líneas de trabajo aparecen también en la agenda institucional, es necesario enfatizarlas y que cobren mayor relevancia.

a) Menos “vueltas de tuerca” y más planeación a largo plazo

El caso de la SSP estudiado en este artículo ilustra de manera clara a qué nos referimos en este punto: la solución “estrella” planteada por una administración al problema de la inseguridad, simplemente fue considerada como una causa más del problema para la siguiente. Muchas decisiones fundamentales en materia de seguridad se han venido tomando de manera inconexa y precipitada, por improvisación o intuiciones de los encargados de la administración, o según una lógica de puro ensayo y error. Aun cuando las decisiones así tomadas puedan llevar la mejor intención, es la población la que sufre las consecuencias cuando las intuiciones fallan.

Asimismo, predomina una gestión con tendencia al espectáculo, según la cual lo que hacen falta son grandes acciones sin precedentes, rotundas – la “declaración de guerra” frontal contra el narco hecha por Felipe Calderón, por ejemplo–, en detrimento de las cadenas de acciones respaldadas en diagnósticos previos y una metodología de planeación rigurosa.

La criminología contemporánea ha mostrado que esas acciones espectaculares suelen ser ineficaces. El incremento de la delincuencia acaecido en México no ha sido un fenómeno espontáneo, sino paulatino y multifactorial. En consecuencia, la políti-

ca pública para atender ese conflicto debe superar la dinámica de las “grandes reformas”, herencia del populismo, y entrar de lleno en una etapa de programas de actuación medidos e integrales, con evaluaciones en plazos fijos. Una secuencia de acciones en múltiples ámbitos y con proyección en el tiempo, probablemente generará menos bonos políticos inmediatos para el gobierno en turno, pero a la larga la respaldarán sus resultados.

En esa línea, los encargados de diseñar e implementar las políticas públicas de seguridad deben aprovechar el amplio conocimiento científico generado sobre el tema. Hasta ahora, el soporte teórico y conceptual de las decisiones gubernamentales ha sido escaso. Es necesario vincular la toma de decisiones con la información de calidad y los marcos metodológicos generados por la academia y por diversos profesionales (UNAM & IIDC, 2011).

Del mismo modo, las reformas a la policía deben intensificar esa vinculación entre fuerzas de seguridad y conocimiento científico. La institución policiaca debe dejar atrás las prácticas tradicionales y adecuarse a la contemporánea sociedad globalizada de la información y del conocimiento. En México se requiere transitar hacia el nuevo “paradigma basado en la ciencia”, con una policía que respalde su labor en la ciencia, que vincule el conocimiento científico con su práctica y el desarrollo profesional permanente, con una educación policiaca profesional de nivel universitario y un porcentaje del presupuesto comprometido con la labor de investigación según metodologías rigurosas (Bello-Montes, 2012, p. 141).

b) Coordinación de fuerzas no es lo mismo que centralización

Según se mencionó con anterioridad, la diversidad de cuerpos policiacos en México ha sido vista como un defecto estructural, en la medida en que ha dificultado la coordinación e impedido respuestas rápidas de las instituciones. Al respecto, es necesario distinguir entre la coordinación necesaria y la centralización de mandos, que ha sido una propuesta constante en la agenda federal de reformas institucionales.

Es innegable que en la última década las instituciones locales han resultado insuficientes para hacer frente a la delincuencia organizada de alcance transnacional. Hay un desequilibrio entre los recursos

de que disponen los cuerpos policiacos municipales y la fuerza alcanzada por la criminalidad. Los cuerpos municipales han sido también los más vulnerables frente a la gran influencia corruptora de esta delincuencia. Ante esta situación, la respuesta de la administración federal ha sido proponer la concentración: quitar atribuciones a los municipios y centralizar las funciones policiacas para enfrentar el problema con toda la fuerza del Estado.

Esa subordinación de los cuerpos locales al poder central puede ser una estrategia pertinente si se asume que la criminalidad se ha convertido en un problema de “seguridad nacional”. Sin embargo, resulta alejada de una idea de la seguridad pública como “seguridad ciudadana”, que recomienda privilegiar el fortalecimiento de las instituciones de seguridad en el nivel local, ámbito natural donde los ciudadanos desarrollan su vida y ejercen sus derechos.

De este modo, es esencial fortalecer a los gobiernos locales si realmente se quiere atender la problemática de forma efectiva y con el uso adecuado de recursos. Las administraciones locales deben tener atribuciones y recursos adecuados para el desarrollo de sus políticas de seguridad pública (OEA, 2008, pp. 58 y 69). Es necesario reforzar el municipio, y no eliminar sus capacidades; es en ese ámbito donde se podrá reconstruir el tejido social, primer frente de solución a los problemas actuales. Las relaciones entre los niveles de gobierno deben seguir la lógica de la cooperación, la coordinación y la subsidiariedad (UNAM & IIDC, 2011), no la del control centralizado.

c) Seguridad como vigencia de todos los derechos

Sigue pendiente aclarar conceptos en la agenda pública y determinar qué requiere el gobierno y qué la ciudadanía, cuando están exigiendo “seguridad”. En principio, es conveniente señalar que la noción de “seguridad pública” se incorporó por primera vez al texto constitucional en el año de 1983, con una reforma que atribuyó a los municipios esta labor, con carácter de “servicio público”. En 1994, una nueva reforma redefinió la seguridad pública como una “función pública” a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios.

Esa inclusión en sitios distintos de la noción de seguridad pública abrió un debate sobre su naturaleza jurídica, si era una función o un servicio público, según distinguen los administrativistas (Fernández, 2007, p. 81; Zarazúa, 2009, p. 510). Hoy se considera mayoritariamente que se trata de una función pública, y como tal es una actividad esencial del Estado; aunque ello no ha sido óbice para que se “privatice”, en la proliferación de los servicios de seguridad a cargo de particulares. De una o de otra manera, no se ha generalizado la vinculación conceptual entre seguridad y derechos humanos que hoy se reclama.

La estrategia institucional seguida hasta ahora, en especial en la medida extrema de la militarización, ha circunscrito la noción de seguridad al combate del crimen, particularmente el crimen organizado, identificado como un problema de seguridad nacional que compromete al Estado en su conjunto. Desde esa postura, se ha olvidado que la “seguridad” como una reclamación aislada no tiene sentido en un Estado democrático, si no es considerada como un marco que posibilita y garantiza el ejercicio del conjunto de derechos fundamentales.

La estrategia del gobierno saliente generó un incremento drástico en las violaciones graves a derechos humanos. Existen casos documentados del uso sistemático de la tortura por parte de las fuerzas de seguridad, así como de la participación de policías y soldados en numerosas desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales (Human Rights Watch, 2011). Estas situaciones extremas, en las cuales la exigencia de “seguridad” se vuelve justificación para vulnerar derechos humanos, deben investigarse y sancionarse, y evitarse por completo en el futuro.

La noción de seguridad no debe agotarse en la prevención y represión del fenómeno delictivo. Múltiples voces han coincidido en afirmar que es erróneo separar la demanda de seguridad pública de la exigencia de preservar los derechos fundamentales. No basta con que no existan amenazas a los bienes y derechos de cada individuo; es necesario contar con condiciones que garanticen el desarrollo de cada persona a través del ejercicio de todos sus derechos (García, 2002; López & Fonseca, 2011; Pavarini, 2006).

Sin duda, los recursos son escasos y las necesidades de la población muchas. Ante eso, es preferible, como ha propuesto Waller (2007), destinar más recursos a la prevención que a la represión: “pagar

para alejar a los jóvenes de la delincuencia, no para mantenerlos tras las rejas”. Hay evidencia de que la propensión de los jóvenes a la delincuencia aumenta debido a los hechos vividos, como un núcleo familiar pobre y malas experiencias escolares. Desde esta base, los altos recursos destinados a policía, jueces, prisiones y represión pueden canalizarse paulatinamente a inversión en estrategias sociales, salud pública, educación, capacitación para el trabajo, atención a la juventud en riesgo, prevención de la violencia contra mujeres y niños a través de mejores empleos y apoyos a los hijos de madres de pocos recursos (pp. 51 y 66).

No se trata de caer de nuevo en el facilismo de identificar pobreza con delincuencia, sino de generalizar el goce de los derechos sociales. En países latinoamericanos, la preservación de la seguridad está estrechamente vinculada a la superación de la desigualdad social y la marginación. La reconstrucción del tejido social será un proceso lento, que solo podrá alcanzarse, como bien señala Azaola (2009), “en la medida en que logren acortarse las distancias entre los distintos sectores y logren ampliarse las oportunidades y mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población” (p. 34).

La política debe ser integral, transversal y multifactorial. Se ha puesto énfasis en la necesidad de invertir más recursos en programas tendientes a la generalización de los derechos sociales, como mecanismo idóneo de prevención de cierto tipo de delincuencia que puede considerarse vinculada a la marginación social; pero eso no implica la desatención de las políticas de prevención y control de otros delitos, especialmente los de naturaleza económica. Al lado de la criminalidad violenta se padece también la delincuencia de cuello blanco y la criminalidad de oficina: la corrupción; fenómenos que también afectan de manera grave a la sociedad y requieren mecanismos específicos de prevención.

En este último renglón es preciso comentar que ha faltado en México una política efectiva de combate al lavado de dinero, más allá de la tipificación de la conducta en los ordenamientos penales. Se ha llegado a calcular que el 10% del sistema financiero mexicano opera con dinero proveniente del narcotráfico; no obstante, del 2006 al 2010 solo se dictaron cincuenta y tres sentencias por este delito (UNAM & IIDC, 2011).

No fue sino hasta octubre del 2012 que se publicó una ley federal en la cual se establecen medidas

y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que puedan involucrar la utilización de recursos de procedencia ilícita. Estas medidas toman la forma principal de “deberes” asignados a diversos agentes económicos y financieros. Se ha importado así el esquema político-criminal que transfiere deberes gubernamentales de policía y de vigilancia a las entidades financieras y a diversos agentes económicos que intervienen en múltiples sectores mercantiles que se consideran “riesgosos” o “vulnerables” al lavado.

d) Procuración e impartición de justicia

Se ha señalado la importancia de vincular las labores de seguridad pública con políticas sociales tendientes a disminuir la marginación, la violencia y otros factores criminógenos, y a privilegiar el gasto en prevención frente a represión. Además, es evidente que cuando fallan los mecanismos de prevención, se necesita contar con instituciones de justicia penal óptimas, que garanticen la reparación del daño a las víctimas y generen confianza sobre la estabilidad del orden social, con la imposición de una sanción en apego al debido proceso.

No es posible hablar de seguridad sin mencionar el tema de la impunidad. Desde hace diez años, los índices de impunidad en México han permanecido estables: solo uno de cada cien delitos cometidos recibe una sanción (Centro de Investigación para el Desarrollo, 2011, p. 15). No puede haber prevención general –ni especial– en el contexto penal, cuando las sanciones sencillamente no se aplican.

La reforma al sistema de justicia penal –cuyo plazo de implementación se cumple en el 2016– buscará revertir esa situación negativa. Existe gran confianza entre los operadores jurídicos del país, en el sentido de que el nuevo proceso penal acusatorio, basado en los principios de oralidad, publicidad, transparencia y celeridad, permitirá crear las condiciones mínimas para que la sociedad recupere la confianza y la seguridad en torno al buen accionar de su administración de justicia (Benavente & Pastana, 2011). Si bien se tiene confianza en el nuevo modelo, se reconoce también que no se trata de una solución mágica: su consolidación será lenta y sus resultados tardarán en presentarse. Su éxito dependerá del compromiso de sumar esfuerzos y la dedicación de todos los involucrados.



Asimismo, hay propuestas de unificación legislativa en toda la República en materia penal y procesal penal, que si logran llevarse adelante y crear consensos democráticos, podrán resultar de gran utilidad.

Comentario final

En el discurso, tanto la creación como la desaparición de la SSP se justificaron apelando a las mismas necesidades generales: modernizar y actualizar el diseño institucional, mejorar la coordinación entre las instituciones de seguridad de los distintos niveles de gobierno, hacer más eficaz la labor de combate y prevención de la delincuencia. Sin embargo, las razones que en cada momento llevaron a privilegiar un modelo institucional obedecieron a posiciones de partido: en el 2000, el Partido Acción Nacional quiso establecer un “nuevo” esquema, que lo distinguiera de la gestión anterior, y a comienzos del 2013, al regresar al poder el Partido Revolucionario Institucional, buscó “reprobar” a la administración anterior dando marcha atrás a su proyecto institucional.

Según se ha insistido en el cuerpo de este artículo, resulta criticable que el diseño institucional y la política de seguridad pública en México se vean influenciados por posiciones partidistas de esa índole. La criminalidad es un fenómeno que no distingue colores de partido y, del mismo modo, su atención debe mantenerse al margen de estos. Asimismo, si la delincuencia es un problema multifactorial, debe consolidarse el diseño de una política de seguridad integral, multifactorial y transversal. Estos planteamientos son la ratificación de las diversas voces que tanto en México como en el contexto internacional han recomendado “objetivar” la política pública de seguridad, en el sentido de vincularla estrechamente con el conocimiento aportado por la ciencia social.

Además, en este artículo se han revisado líneas de acción acordes con el paradigma de la seguridad ciudadana, que deben atenderse prioritariamente: fortalecer las instituciones locales de seguridad, respetar de forma irrestricta los derechos humanos y aumentar el gasto en políticas sociales, dada la gran desigualdad que priva en México. La futura evaluación que se haga de la gestión en seguridad de la administración entrante deberá considerar, además de los resultados derivados de la estricta labor de policía, los avances que se den en esos renglones.

Un último señalamiento, con relación a las reformas y contrarreformas al marco jurídico. Indudable-

mente, seguirá siendo necesario efectuar ajustes normativos pertinentes para posibilitar el óptimo desempeño de las instituciones en los temas tratados en este artículo. Sin embargo, debe tenerse claro que el derecho no dará solución al problema: la delincuencia nunca se ha visto disminuida por decreto legislativo. Una buena ley es apenas el primer paso, solo es el marco que permitirá la acción.

Referencias

Azaola, E. (2009). *Crimen, castigo y violencias en México* (2ª ed.). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Bello-Montes, C. (2012). Nuevos desafíos de los cuerpos policiales en un mundo globalizado. *Criminalidad*, 54 (2), 133-147.

Benavente C., H. & Pastrana B., J. D. (2011). Seguridad pública, proceso penal acusatorio y juicio oral. *Argumentos*, 24 (66), 277-313.

Cámara de Diputados (2000, 9 de noviembre). Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca. *Diario de los debates*, I (24), 2310-2328. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

Cámara de Diputados (2012, 15 de noviembre). Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado José Sergio Manzur Quiroga y suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PRI y del PVEM. *Gaceta Parlamentaria*, XV (3646-III), 3-25. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

Chabat, J. (2012, 19 de noviembre). ¿Por qué desaparece la SSP? *El Universal*. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/11/61474.php>.

Centro de Investigación para el Desarrollo (2011). *Números rojos del sistema penal*. México: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: http://www.cidac.org/esp/cont/publicaciones/N_meros_Rojos_del_Sistema_Penal.php.

Fernández R., J. (2007). Reflexiones en torno a la seguridad. En G. Cisneros F., J. Fernández R. & M. A. López O. (Coords.). *Seguridad Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* (pp. 73-99). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Frühling, H. (2005). La reforma de la policía y el proceso de democratización. En H. Frühling & J. S. Tulchin (Eds.). *Crimen y violencia en América Latina: Seguridad ciudadana, Democracia y Estado* (pp. 29-62). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

García R., S. (2002). En torno a la seguridad pública –desarrollo penal y evolución del delito–. En P. J. Peñalosa & M. A. Garza S. (Coords.). *Los desafíos de la seguridad pública en México* (pp. 81-98). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Human Rights Watch (2011). *Ni seguridad, ni derechos: ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” en México* [versión electrónica]. EUA: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>.

López B., E. & Fonseca L., R. (2011). Seguridad y derechos humanos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LXI (256), 147-172.

Montes N., C. E. (2011). El mando único de la policía, su posible organización en México. *Pluralidad y consenso*, 14, 49-55.

Organización de Estados Americanos (2008). *La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades*. (2ª ed.) [versión electrónica]. Washington: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>.

Pavarini, M. (2006). Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad. En *Seguridad Pública: Tres puntos de vista convergentes* (pp. 11-109). México: Ediciones Coyoacán, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia.

Peña N., E., Zambrano G., J., Díaz S., M. C. & Madero M., G. (2012). *Pacto por México*. México. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://pactopor-mexico.org/acuerdos/>.

Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* [versión electrónica]. México: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf.

Presidencia de la República (2012, 17 de diciembre). *Creación de la Gendarmería Nacional*. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.presidencia.gob.mx/creacion-de-la-gendarmeria-nacional/>.

Ramos L., J. (2002). La creación de la Secretaría de Seguridad Pública. *Revista de Administración Pública: La administración de la seguridad pública y las policías en México*, 106, 17-30.

Sánchez S., A. (2007). Políticas públicas en materia de “seguridad”, en la “sociedad del riesgo”. En G. Cisneros F., J. Fernández R. & M. A. López O. (Coords.). *Seguridad Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* (pp. 193-220). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Secretaría de Seguridad Pública (2012). *Informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012: Etapa 1* [versión electrónica]. México: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1172114//archivo>.

Treviño L., E., Salgado, J. & Kuri C., A. (2006). *Acciones y retos en materia de seguridad pública: Hacia la rendición de cuentas* [versión electrónica]. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: <http://www.fundar.org.mx/en/files/hl9qo779ih4kp9h.pdf>.

Universidad Nacional Autónoma de México & Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (2011). *Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia: Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia* [versión electrónica]. México: Autor. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf.

Waller, I. (2007). *Menos represión. Más seguridad: verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*. (pp. 51 y 66). México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.

Zarazúa M., A. (2009). ¿La naturaleza jurídica de la seguridad pública corresponde a la de un servicio público? El caso de México. En D. Cienfuegos S. & L. G. Rodríguez L. (Coords.). *Actualidad de los servicios públicos en México* (pp. 481-512). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.