



**Universidad Autónoma del Estado de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**



**Un análisis desde la Nueva Gerencia Pública y las capacidades institucionales al Mando Único Policial como estrategia de seguridad pública en los sexenios 2007-2012 y 2013-2018 del Gobierno Federal**

## **Tesis**

**Que para obtener el título de  
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública**

**Presenta:**

**Rodrigo Becerril Severiano**

**Director:**

**Dr. Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés**

**Toluca, Estado de México. Agosto 2021**

## ÍNDICE

<b>APARTADO METODOLÓGICO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y NUEVA GERENCIA PÚBLICA PARA EL ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Capacidades Institucionales .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1.1. Contextualización histórica .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1.2. Categorizaciones.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1.3. Componentes o dimensiones de la Capacidad Estatal .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1.4. En dónde, cómo, para qué y quiénes de las Capacidades Estatales.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1.5. Apreciaciones importantes .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2. Diseño Institucional y federalismo en México .....</b>	<b>24</b>
<b>1.2.1. El Federalismo Mexicano .....</b>	<b>25</b>
<b>1.2.2. Condiciones del Federalismo Mexicano .....</b>	<b>26</b>
<b>1.3. Nueva Gestión Pública .....</b>	<b>30</b>
<b>1.3.1. El uso del término: Nueva Gerencia Pública .....</b>	<b>39</b>
<b>1.3.2. Características de la Nueva Gerencia Pública.....</b>	<b>40</b>
<b>1.3.3. Enfoques de la Nueva Gerencia Pública.....</b>	<b>46</b>
<b>1.3.4. La idea del cambio dentro de la Nueva Gerencia Pública .....</b>	<b>50</b>
<b>1.3.5. La Nueva Gerencia Pública en México.....</b>	<b>54</b>
<b>1.3.6. La Nueva Gerencia Pública y la Arena Política y Administrativa en México ...</b>	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO II. SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LA ORDENACIÓN DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD EN MÉXICO .....</b>	<b>64</b>
<b>2.1. El concepto contemporáneo de Seguridad Pública .....</b>	<b>65</b>
<b>2.2. La Seguridad como concepto del uso de la fuerza.....</b>	<b>67</b>
<b>2.2.1. Seguridad Pública .....</b>	<b>68</b>
<b>2.2.2. Seguridad Interior.....</b>	<b>69</b>
<b>2.2.3. Seguridad Nacional .....</b>	<b>69</b>
<b>2.3. La Seguridad como producto de la Paz y el funcionamiento del Estado de Derecho 70</b>	
<b>2.3.1. Seguridad Humana .....</b>	<b>70</b>
<b>2.3.2. Seguridad Ciudadana .....</b>	<b>70</b>
<b>2.3.3. Seguridad Democrática.....</b>	<b>71</b>

<b>2.4. La ordenación de las Capacidades Institucionales de la Seguridad y su Marco Legal en México</b> .....	72
<b>2.4.1. La Seguridad y sus distintas ramificaciones en el marco legal mexicano</b> .....	73
<b>2.4.1.1. La Seguridad Nacional en México</b> .....	73
<b>2.4.1.2. La Seguridad Interior en México</b> .....	74
<b>2.4.1.3. La Seguridad Pública en México</b> .....	75
<b>2.5. El deterioro de la Seguridad en México</b> .....	76
<b>CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL MANDO ÚNICO POLICIAL A TRAVÉS DE SU DISEÑO INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN</b> .....	79
<b>3.1. Administración Federal 2006-2012</b> .....	79
<b>3.1.1. Plataforma electoral</b> .....	81
<b>3.1.2. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</b> .....	82
<b>3.1.3. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012</b> .....	84
<b>3.1.4. Estrategia Nacional de Prevención al Delito y Combate a la Delincuencia (ENPDyCD)</b> .....	87
<b>3.1.5. Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012</b> .....	89
<b>3.1.6. La Política de Seguridad</b> .....	90
<b>3.1.7. Mando Único Policial 2010-2012</b> .....	92
<b>3.1.7.1. Mando Único Policía Subsidiario: Iniciativa de Ley 2010</b> .....	94
<b>3.1.7.2. Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA)</b> .....	98
<b>3.2. Administración Federal 2012-2018</b> .....	100
<b>3.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018</b> .....	102
<b>3.2.2. Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018</b> .....	103
<b>3.2.3. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018</b> .....	104
<b>3.2.4. Programa Nacional para la Seguridad Nacional 2014-2018</b> .....	104
<b>3.2.5. Programa Nacional para la Seguridad Pública 2014-2018</b> .....	106
<b>3.2.6. La Gendarmería Nacional</b> .....	108
<b>3.2.7.1. Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Único Policial</b> .....	109
<b>3.2.7.2. Desaparición del SPA y SUBSEMUN</b> .....	112
<b>3.2.7.3. Los Gobernadores y su papel dentro del Mando Único Policial</b> .....	113
<b>3.2.7.4. Mando Único de Policía Estatal: Iniciativa de Ley 2014</b> .....	114
<b>3.2.8. El Mando Mixto Policial</b> .....	120

<b>3.2.9. Aprobación en el Congreso</b> .....	122
<b>3.3. Comparación entre estrategias</b> .....	124
<b>CONSDERACIONES FINALES</b> .....	132
<b>Transformación Conceptual</b> .....	132
<b>El Cambio de Arena Política</b> .....	135
<b>Debilidad Institucional</b> .....	138
<b>El Leviatán Federal</b> .....	140
<b>Mando Único Policial: La Estrategia Complementaria</b> .....	144
<b>Un modelo reactivo</b> .....	146
<b>La importancia de la investigación</b> .....	147
<b>REFERENCIAS</b> .....	148
ANEXO 1.....	
ANEXO 2.....	

## APARTADO METODOLÓGICO

Antes de comenzar a elucidar la finalidad y el objetivo de esta investigación resulta pertinente ofrecer al lector una pequeña contextualización que hará más sencillo el ejercicio de comprensión de esta investigación ante una historia, en el mejor de los casos, longeva.

El documento que tiene en sus manos es la culminación de una serie de aproximaciones, al principio poco encausadas y hasta accidentadas, de la intención de contar una historia desde la academia y desde una óptica multidimensional, tomando como referencia uno de los fenómenos que, para el autor, y la sociedad mexicana en su conjunto, ha ido acrecentando su importancia dentro de los parámetros de la cotidianidad, hasta fijarse en el imaginario colectivo como uno de los problemas más importantes de México y cuyas soluciones, al pasar de los días, lucen cada vez más escasas: la inseguridad y la violencia en el país.

Las características de esta investigación, que la alejan de una aproximación genérica, recaen precisamente en el punto de vista a partir del cual se aborda el fenómeno social, es decir, la inseguridad y violencia situada, no solamente como una problemática mayúscula dentro de la población mexicana, sino como el epicentro de una serie de condiciones observables, traducidas hacia la mira gubernamental mediante la Seguridad Pública, expresadas a través de los poderes y órdenes del Estado, y visualizadas gracias a los rasgos gerenciales de la Administración Pública, lo que permite centrarse en una sola estrategia de seguridad, que bien podría ser llamada transexenal, y que denota dos cosas: por un lado y en menor medida, algunos rasgos del sistema político-administrativo mexicano, y, en segundo lugar, la falta de capacidades estatales o institucionales del Ejecutivo Federal en materia de seguridad durante los sexenios que comprendieron los años 2006-2018.

El Mando Único Policial (en adelante MUP), en este sentido, es la táctica gubernamental de seguridad en la que esta investigación se basa para intentar señalar y explicar algunas de las condiciones políticas y administrativas en las que se encuentra el país.

Esta serie de aproximaciones, desencuentros y convergencias, que poco a poco se fueron encausando hasta lograr cierta coherencia, comenzaron en el año 2016, con el primer acercamiento del autor hacia el tema de seguridad. En ese primer ejercicio, oficialmente

terminado en 2018, la principal conclusión residió en la comprensión de la complejidad del tema a estudiar y de todos los distintos enfoques a partir de los cuales podría ser abordado. De esta forma, más que un proyecto de investigación, el resultado fue un ejercicio exploratorio que denotó la gran cantidad de información desarticulada y los espacios vacíos dentro de, no solo la academia, sino el periodismo y la institucionalidad, con respecto al MUP.

En los ejercicios posteriores, que también fueron varios, ya a sabiendas de que las vertientes de exploración podrían ser increíblemente amplias y diversas, la realización de esta investigación se enfrentó, no solo a los vacíos de información antes señalados, sino a la articulación de la información existente y cuantiosa, la búsqueda de fuentes, la decisión de directrices exploratorias, que, en principio de cuentas, sería a partir del federalismo y de las características del proceso democrático y evolucionó a la crisis de constitucionalidad a partir del MUP, por solo nombrar algunas; sin embargo la línea discursiva final, está enfocada precisamente en buscar ser una compilación profunda de información coherentemente estructurada que permita entender, no solo la estrategia en cuestión, sino ciertas características o condiciones de la estructura de la Administración Pública de México a partir de la Seguridad Pública, de las Capacidades Institucionales y con ellas de la Nueva Gerencia Publica, tomando como hilo conductor al Mando Único Policial.

En este sentido, debido al vacío de información estructurada que rodea al MUP, se consideró y se decidió intentar organizar una explicación del tema que además sirviera para aportar evidencia sobre el fenómeno macro que actualmente significa el problema de seguridad Pública en el país. De esta forma, vale la pena mencionar que este es un trabajo descriptivo y, en cierta forma, exploratorio, en el sentido de que este ejercicio de investigación no busca dar explicaciones definitivas, por todo lo antes mencionado, al contrario, lo que pretende es sentar las bases para que futuros investigadores o personas interesadas en el tema puedan tener a la mano, no solo una crónica de la puesta en marcha del Mando Único Policial, sino la información concentrada y estructurada que esta investigación se dio a la tarea de buscar, organizar, sistematizar y contrastar de un momento específico de la historia nacional, de un fenómeno con una riqueza descriptiva abundante que puede servir para explicar algunas de

las problemáticas que enfrenta la organización de la respuesta gubernamental ante el problema insoslayable de la Seguridad Pública en México.

En este sentido, el objetivo de este proyecto recayó en dar respuesta a la pregunta primigenia de la investigación: ¿Cuáles fueron las diferencias y las similitudes entre las dos estrategias de Mando Único Policial -y su instrumentación- que implementó el Poder Ejecutivo Federal en los sexenios 2006-2012 y 2012-2018, encaminadas a atender la coordinación y debilitamiento institucional de las organizaciones de Seguridad Pública en México en los tres órdenes de gobierno, y cómo esta situación puede diagnosticar su capacidad institucional?

Ergo, la hipótesis del protocolo de investigación, que era “la contrastación de las estrategias que tenían como finalidad mejorar la coordinación y el debilitamiento institucional de las corporaciones policiales analizadas a través de las tácticas de Mando Único Policial, implementadas en los sexenios de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, puede aportar elementos para diagnosticar las Capacidades Institucionales del Poder Ejecutivo Federal en sus respectivas administraciones”; se centró en la comparación entre los planteamientos de Mando Único para afirmar que las características de cada estrategia podrían aportar elementos para diagnosticar las Capacidades Estatales del Ejecutivo Federal en esas dos administraciones. Debido a lo anterior, el objetivo general de la investigación recayó en contrastar las tácticas de instrumentación de las propuestas de Mando Único Policial, mediante el análisis de las estrategias de Seguridad Pública a través dos unidades de estudio: Capacidades Institucionales y Seguridad Pública, dentro del marco que delimita el Federalismo en la estructura institucional del país, y la Nueva Gerencia Pública.

A partir de la aclaración con respecto a la conformación de las dos dimensiones de estudio del abordaje de la investigación, es necesario resaltar que el proceso de problematización del trabajo se cimentó en comprender que el Mando Único Policial nace como una propuesta específica de Seguridad Pública en el sexenio de Felipe Calderón, y el discurso de la concepción de cambio de paradigma en la coordinación entre instituciones policiacas que significó la estrategia que fue adoptada posteriormente por su sucesor, Enrique Peña Nieto, aunque con matices diferenciales.

Bajo este enfoque, el intento de cambio en las corporaciones policiales por parte de los dos gobiernos, obedeció a un diagnóstico nada prometedor con respecto a los índices de

criminalidad, percepción ciudadana y violencia; de esta forma, el Mando Único Policial puede ser entendido como un intento (que provino desde la federación con lógica centralizadora) de fortalecimiento de coordinación entre órdenes de gobierno, que pugnaba por la mejora de la situación del debilitamiento institucional que aquejaba a las organizaciones policiales mexicanas, y más específicamente a las municipales (diagnóstico emitido desde el gobierno federal y que no fue unánimemente aceptado).

El MUP, que nunca fue elevado a rango constitucional pero que fue puesto en marcha a través de la celebración de convenios entre la federación y los estados y posteriormente entre los estados y los municipios, tenía como finalidad institucional lograr un mejor funcionamiento ante los embates del crimen organizado y su trastocamiento dentro de las instituciones policiales del Estado. Al no aprobarse la iniciativa de ley de cada administración federal, se dejó de lado una parte fundamental de la estrategia gubernamental, ya que el señalado cambio de estructura policial, entendido como el rasgo principal del cambio en el paradigma de coordinación, era condición *sine qua non* se podría implementar en su totalidad el fortalecimiento institucional deseado. Ya que la propuesta del MUP también estaba empatada con el desarrollo institucional a través de la reasignación de funciones y facultades de cada orden de gobierno.

En este matiz se subraya que una de las problemáticas que señala el trabajo de investigación es describir metodológicamente al Mando Único, debido a lo cual se establecieron dos dimensiones de análisis para guiar la investigación, la primera recae en describir los elementos que posibilitan el entendimiento de las condiciones político-administrativas dentro del marco de la Seguridad Pública, y el segundo conformar categorías de análisis que permitan contrastar las propuestas de seguridad para esclarecer la situación de los gobiernos antes mencionados.

A partir del establecimiento de este abordaje teórico, es posible aseverar que el Mando Único puede significar una lectura centrada en Capacidades Institucionales, lo que contrasta con la tradición académica en referencia a la Seguridad Pública y resulta benéfico para el análisis y contraste de estrategias de seguridad de cualquier orden gubernamental venideras.

Debido a ello se definió la estructura capitular en tres pilares temáticos, con la finalidad de atender el propósito planteado por esta investigación. En el capítulo uno, titulado



Capacidades Institucionales y Nueva Gestión Pública para el análisis de la efectividad del gobierno, se pretende dar una definición funcional del término, categorizar sus componentes, usos y dimensiones, así como su fin último y utilidad, en este capítulo también se toca brevemente algunas características del Federalismo mexicano, en un claro intento de explicar la estructura institucional del país y se aborda la Nueva Gestión Pública, desde la generalidad, pasando por las características de este enfoque administrativo en México para terminar abonando también a la descripción de las condiciones de la arena política y administrativa del país, como mecanismos corpóreos que facilitan la identificación de las estrategias gubernamentales.

El capítulo dos, denominado: Sobre el concepto de Seguridad Pública y la ordenación de las Capacidades Institucionales de la seguridad en México, se centra, por un lado, en definir la seguridad desde la óptica gubernamental, en sus tres ramificaciones clásicas (Pública, Interior y Nacional), así como algunas acepciones menos ortodoxas que posicionan a la seguridad como producto de la paz y del funcionamiento del Estado de Derecho, por otro lado en él se describe el marco legal mexicano con respecto a las tres ramificaciones clásicas de la seguridad que provee el Estado.

Por último, en el capítulo más denso del proyecto de investigación, nombrado: Análisis del Mando Único Policial a través de su diseño institucional y de gestión, se definen a detalle las características y documentos que dan cuerpo al Mando Único en las dos gestiones que esta investigación analizó, contextualizando los datos que se consideran importantes entender a detalle dentro de la estrategia de seguridad de cada administración federal y específicamente las dos ramificaciones de Mando Único que este documento reconoce: las iniciativas de ley y la adscripción de convenios para lograr su operatividad. Por último, se realiza una comparación entre estrategias, a través de la segunda dimensión de este abordaje, definida anteriormente y se culmina el trabajo con un listado de conclusiones y consideraciones finales.

De esta forma, los términos de abstracción que se distinguen en esta investigación recaen en la observación del fenómeno que llevó a analizar las Capacidades Institucionales para apuntalar a la Gestión Pública en el marco de la Seguridad Pública, en otras palabras, es a partir de las Capacidades Estatales que es posible poner en el centro de la discusión una

observación que permite debatir el papel de las instituciones, no como estructuras, sino como diferenciaciones de las capacidades que de ellas derivan.

En este sentido, las Capacidades Institucionales permiten señalar estas estructuras de abordaje (instituciones) del entramado institucional, del cual da cuenta el Mando Único y tiene ver con un diseño institucional del Estado mexicano y las capacidades que en este se encuentran para la organización y atención de la Seguridad Pública, lo que finalmente permite observar un axioma relevante y pertinente: las estructuras institucionales no solamente definen reglas y separación de atribuciones, sino que también determinan capacidades de decisión de autoridades.

De tal forma, el proceso central de la investigación que se cimentó en develar los problemas de la traducción de capacidades derivadas del ámbito facultativo en capacidades de desarrollo de un proyecto administrativo de ordenamiento de las fuerzas policiacas es posible de observar gracias a la Gerencia Pública. En este proceso de desarrollo institucional, lo que se observa es que existe una transformación del proceso administrativo en México, y a partir de ello es posible identificar tres cosas: el proceso de alternancia ideológica en la presidencia de la república, el proceso de transición democrática y de reconstrucción institucional de las bases del poder político en México y el proceso de reformas administrativas.

Para finalizar este apartado resulta pertinente señalar que uno de los pilares que sostienen la racionalidad de este trabajo se centra en comprender que si bien, el MUP no logró el consenso para la implementación de todas las cosas que se planteaban, tanto en el discurso gubernamental como en las propuestas para reformas constitucionales, sí se exploraron estrategias para articular acciones encaminadas a los objetivos del proyecto, tales como la reorganización de las policías municipales y las estatales en una centralización avalada por distintos convenios entre entidades federativas y municipios, sustentados por una programación y presupuestación proveniente de la federación.

En este sentido resulta pertinente denotar que aunque podría argumentarse que políticamente no haya tenido los resultados expuestos por el gobierno federal, el MUP existió en términos administrativos y la descripción de esta situación es la que da cabida a esta investigación, en otras palabras, la finalidad del texto no se centra en explicar si funcionó o no y por qué; tampoco estriba en justificar si el MUP puede ser catalogado como una “buena” o “mala”

estrategia para atender el problema de seguridad y mucho menos pretende ser un análisis que tome como bastión a la militarización como vía práctica de seguridad, sino más bien estriba en describir cuales fueron los instrumentos de los que se valió el Estado para intentar hacer funcionar esta estrategia desde la Administración Pública.

Bajo este matiz, es a través de este tipo de temas que se permite explorar un análisis de capacidades institucionales, debido principalmente a dos elementos, primero que existen nociones encontradas sobre el MUP, que no son sencillas de explicar, por un lado porque es evidente que no pudo concretarse a plenitud y que desde su presentación encontró muchos obstáculos políticos, y en segundo lugar, que no obstante a estos obstáculos es posible observar instrumentos que, a lo largo de los dos sexenios, se manifestaron no solo de forma normativa sino, principalmente, administrativa en torno a lo que en la praxis puede ser definido como Mando Único.

Aunado a ello, vale la pena señalar que este trabajo de investigación comenzó hace 3 años y que cambio de orientación en un par de momentos. Primero en el contexto político (es decir cuando se encontraba más “fresco”) buscó describir ampliamente aquello que se había hecho al respecto. Posteriormente se enfocó en encontrar documentación y evidencia administrativa de distintas dimensiones de jerarquía y coercitividad, como convenios, presupuesto, programación, etc., lo anterior más el tiempo que, depende como se vea, puede o no haber dejado de lado la utilidad de describir una estrategia fallida políticamente, dio lugar a una nueva inquietud que pretendía responder la pregunta ¿cuáles son los instrumentos con lo que se cuenta desde el ejecutivo federal para implementar un proyecto de esta magnitud y dimensiones?

En suma, la pregunta se adhirió a un elemento neurálgico que recayó en buscar y encontrar muy pocos trabajos que hayan abordado de forma amplia y sobre todo integral al Mando Único Policial, porque en general los textos de investigación al respecto versaban en los contras de la figura de centralización que significaba el MUP, o alternativas de su implementación, pero no describían en la estrategia con fines descriptivos más amplios.

Es decir, el MUP no solo significó la propuesta y congelación de la reforma constitucional, o los cambios legales del mayor orden jerárquico, que ciertamente no fructificaron, sino el despliegue de acciones administrativas en el marco de atribuciones del ejecutivo federal que

implicaron un ejercicio de recursos a lo largo de dos sexenios, e incluso sin la voluntad política de la actual gestión federal, existen aún entidades federativas que siguen promoviendo esta figura, tal es el caso de Quintana Roo y Morelos, solo por mencionar algunos.

## **CAPÍTULO I. CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y NUEVA GERENCIA PÚBLICA PARA EL ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO**

### **1.1. Capacidades Institucionales**

Las Capacidades Institucionales, también denominadas Capacidades Estatales, son complejas de definir, sin embargo, en un primer acercamiento, pueden ser entendidas como mecanismos de evaluación institucional que permiten valorar si los gobiernos cuentan con las capacidades para diseñar y aplicar las políticas en aras de resolver problemas públicos. Para autores como Huerta, existen pocas investigaciones que valoren la habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar las funciones y resolver problemas públicos o movilizar y adaptar a las instituciones para dar respuesta a tales problemáticas.

#### **1.1.1. Contextualización histórica**

Si bien en la definición y los componentes no existe un acuerdo entre los autores, es una idea ampliamente aceptada que las Capacidades Institucionales son un tema clásico que toma relevancia, especialmente en América Latina en la década de 1990, según Huerta, cuando se introduce la “segunda generación” de reformas del Estado, y este regresa a los primeros planos de las propuestas de desarrollo tras recuperar terreno con respecto a las posturas que exigían su extrema reducción, bajo la promesa de que el mercado generaría por sí mismo, las condiciones de crecimiento y de integración social (2008, p. 119). En este sentido es importante contextualizar que las “reformas de primera generación” en la década de los ochenta promovían los ajustes estructurales del estado en los sentidos de desmantelamiento del intervencionismo estatal, aplicación políticas de descentralización y de privatización de empresas públicas además de la reducción del tamaño del Estado y limitación de sus funciones en el sentido de garantizar exclusivamente las condiciones para que las empresas privadas ofrecieran los bienes y servicios públicos (*Ídem*, 2008, p. 120).

Repetto (2004) al respecto menciona, que este regreso del Estado como ente central en la vida política y académica está basado en la ineficacia que presentó la entrada del sector empresarial en la política pública y especialmente en la social, pues la descentralización y la privatización/desregularización, no terminaron con la pobreza y la desigualdad de la región.

En palabras de Banco de Desarrollo de América Latina (BID): “Recién hacia finales de los años ochenta, volvió a surgir una preocupación acerca del Estado enfocada principalmente en su grado de autonomía y/o nivel de ajuste o congruencia con el entorno social o económico (...) fue hasta la década de los ochenta y principios de los años noventa que se recuperó el interés generalizado por el Estado y se lo posicionó en el centro del debate académico” (2015, p. 16). De acuerdo con esta organización, tal recuperación se vio coadyuvada por el interés de los organismos internacionales en pro del fortalecimiento institucional debido al fracaso de las políticas del Estado mínimo de la década de los ochenta.

Acorde con Completa, este regreso del Estado, que como ya se mencionó, comenzó desde la octava década del siglo XX, se vio abonado en gran parte por las reflexiones, ya citadas, de organismos internacionales que se presentaron en la década de los noventa, adscritos a los postulados propuestos por la Nueva Gerencia Pública que primaban la dimensión administrativa antes que la política (2017, p. 112). Nickson (citado en Huerta, 2008, p. 120), menciona que estas “reformas de segunda generación” promovían un conjunto de mediciones administrativas al interior del Estado para “lograr una eficiencia en la provisión de servicios, la efectividad para mejorar su cobertura y calidad, así como el reforzamiento de las condiciones para el desarrollo de la actividad privada”. En otras palabras, la Nueva Gerencia Pública y las herramientas que ella proporcionaba eran el instrumento mediante el cual el Estado reivindicó su lugar como ente decisorio en las propuestas de desarrollo Estatal.

### **1.1.2. Categorizaciones**

Una vez esbozado el contexto histórico del resurgimiento o posicionamiento de las Capacidades Institucionales parece pertinente delinear la importancia real de su análisis, al respecto y en consonancia, Carrera y Martínez mencionan que “El estudio sobre las capacidades que presentan las organizaciones públicas es crucial para entender y analizar cómo se llevan a cabo la operación y ejecución de los diferentes proyectos, programas o políticas públicas, así como de los alcances o resultados que éstos logran con esas acciones (evaluación)” (2018, p. 19). Es decir, las Capacidades Estatales son un punto central dentro de la operación de cualquier acción estatal que se planifique.

Ahora bien, es necesario recordar que este concepto ha cambiado a lo largo de la historia y al igual que sus componentes o dimensiones ha sido interpretado y reinterpretado de diversas maneras; por ello resulta clarificador el esfuerzo de Huerta (2008) por la revisión y descripción de la literatura al respecto.

Primeramente, realiza una descripción de los periodos a los cuales se adscriben las Capacidades Institucionales con respecto a las tendencias de la Administración Pública y su forma de concebirla.

El primer periodo se puede localizar durante la primera mitad de la década de los ochenta, en donde las intervenciones, que tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir con las funciones del Estado, se manifestaron por medio del concepto “fortalecimiento institucional”, en referencia marcada a las técnicas de reingeniería organizacional. En este sentido la atención se concentraba en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como a dar importancia a sus cuadros técnico-burocráticos. En otras palabras, el énfasis se encontraba en buscar la solución de los problemas concretos de las organizaciones; naturalmente esta postura se limitaba al aparato organizacional “puertas adentro” del sistema estatal, priorizando el apartamiento y aislamiento de los cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés y sociedad.

En un segundo momento, durante la década de los noventa el relieve cambia, se parte desde un nuevo consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda de desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva se reconoce que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar correctamente a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y ejecutar las políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia y responder a las demandas ciudadanas de bienestar social más efectivamente; dicho de otra manera, la nueva aspiración en este cambio es “el buen gobierno”. En este “periodo” uno de los conceptos centrales recae en la construcción de capacidad institucional (*capacity building*) que, desde un enfoque de sistemas, ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias y una interdependencia importante entre estos. Esta visión presentó algunos problemas conceptuales que serán explicados posteriormente.

En la actualidad, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza, “el punto de partida, en este sentido, es un marco bajo el cual los cambios en el papel del Estado con relación a la resolución de problemas públicos afectan la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas” (*idem* p. 123). Bajo este marco, la Capacidad Institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, fortalecer la rendición de cuentas y operar más eficientemente. La construcción de esta capacidad se basa en el fortalecimiento a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones.

De acuerdo con Bernazza, Comotto y Longo (2015, p.11) en este último “momento” se trata de retomar la noción de capacidad, dejando un poco de lado el modelo gerencial privado que pretendía despolitizar el modelo clásico a partir de los principios de eficacia y eficiencia.

En referencia a esta visión “de épocas” que ofrece Huerta, la aseveración de Completa se observa ciertamente prudente: “El termino capacidad, se presenta como un concepto de carácter instrumental, como un atributo que se resignifica de acuerdo con el contexto histórico-temporal o al paradigma en el que se encuentre inserto, factores que predeterminan los fines y metas que debe perseguir el Estado o sus agencias específicas” (2015, p. 117).

En segundo lugar, Huerta presenta una tipología en la que organiza las distintas definiciones que se han brindado de capacidades estatales:

A) Capacidad indicada: hace alusión al potencial para cumplir tareas.

En esta clasificación se encuentran autores como:

- a) Migdal (en 1988), quien la define como “la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (Repetto, 2004, p. 8).
- b) Sikkink (en 1993) quien a partir de un estudio comparativo entre una administración argentina y una brasileña la define “como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales” (Lattuada y Nogueira, 2011, p. 35).
- c) Oszlak (en 2004) quien entiende la capacidad estatal como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo para gestionar la producción de valor social, a través de uno



o más factores como: los actores involucrados y su interacción; sus responsabilidades y relaciones; las competencias y actividades asignadas a los responsables que intervienen con los procesos de gestión; los recursos humanos y materiales coherentes y en eficiencia; la congruencia de las políticas del recurso humano; y que las capacidades individuales sean las apropiadas para los puestos (Huerta, 2008, p. 125).

B) Capacidad efectiva: referente a la actuación del gobierno o su desempeño.

Donde se encuentra Repetto, quien, de acuerdo con Huerta, pone el énfasis en la capacidad de gestión pública, haciendo alusión a quienes se encargan de hacer las políticas públicas, a los medios para hacerlo y a las reglas institucionales con las cuales se ejecutan (2008).

En palabras del mismo Repetto, la capacidad estatal es “la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (2004, p. 8).

C) Capacidad como producto o resultado de un proceso.

Es el caso de Hilderbrand y Grindle (en 1997), quienes de acuerdo con Huerta definen la capacidad como la habilidad de desempeñar tareas propias, con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

De acuerdo con Lattuada y Nogueira, la capacidad concebida de Grindle no se introduce en el vacío, se construye sobre capacidades existentes, aun cuando en principio sean consideradas deficientes. La fortaleza o fragilidad de un Estado, dependerá del carácter de tres variables centrales: el alcance de las instituciones, la eficacia de su organización y su legitimidad. (2011, p. 34)

D) La capacidad como proceso, en otras palabras, los esfuerzos por mejorar la capacidad.

a) Weiss (en 1998) ponía énfasis en la capacidad transformativa del Estado, entendiendo la capacidad como la habilidad para adaptarse a los shocks y las presiones externas.

- b) Chávez y Rayas (en 2006), que entienden la capacidad estatal como el desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada.
- c) Willems (en 2004), que define la capacidad estatal como la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos y, por otro lado, la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público, como es el cambio climático (Huerta, 2008, p. 126).

### **1.1.3. Componentes o dimensiones de la Capacidad Estatal**

Por otra parte, resulta pertinente tratar de delimitar el concepto de capacidad con respecto a las dimensiones o componentes que se le han atribuido a lo largo del tiempo, conforme a Bernazza, Comotto y Longo, se menciona que, aunque se han alcanzado consensos en relación con la necesidad de fortalecer las Capacidades Estatales, no existe un acuerdo en proporción a los elementos que las componen, porque hay diferencias específicas respecto a su análisis y evaluación (2015, p 8).

De acuerdo con Repetto (2004, pp. 12-19), Grindle presenta una categorización de cuatro tipos de capacidades estatales: capacidad administrativa, centrada en la entrega de bienes y servicios; capacidad técnica, es decir la capacidad que tienen los estados para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; capacidad política, la habilidad para responder a las demandas sociales, incorporando la participación social en la resolución de conflictos; y la capacidad institucional, es decir, la habilidad de los estados para crear y fortalecer las reglas que dictan la interacción económica y política.

Repetto comenta que para poder avanzar hacia grados relevantes de Capacidad Estatal se requiere aunar en dos subtipos de capacidades (únicamente): las administrativas y las políticas, teniendo en cuenta que, desde el entramado institucional, la Capacidad Estatal se refiere, en parte, a la posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar y gestionar las cuestiones públicas, tomando en cuenta al Estado como algo más que el ente burocrático que es, aunando además en su característica de contenedor de la arena

política, dentro de la cual se procesan intereses e ideologías endógenas y exógenas del entramado organizacional.

A diferencia de Grindle, Repetto opta por una categorización en donde solo las capacidades administrativas y las políticas operan, debido a que, de acuerdo con su análisis, las cuestiones relacionadas al manejo macroeconómico no son inherentes a las aptitudes técnicas de los funcionarios estatales, y a que la dimensión institucional no solo es propia de la acción estatal, en otras palabras, el Estado no es el único constructor de reglas. Al respecto, Guillermo Alonso (citado en Completa, 2017, p. 119) opina de manera similar, ya que sugiere que las capacidades técnicas y administrativas pueden unificarse conceptualmente debido a que la puesta en marcha de políticas requiere la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecno-burocrático. En cuanto a las capacidades institucionales y políticas, se encontrarían “sobrepuestas” ya que las Capacidades Institucionales no son neutrales a los intereses y preferencias de los actores, ni a la fijación de probabilidades de realización de intereses y demandas de la sociedad.

En atención a los señalamientos anteriores resulta pertinente describir estas dos dimensiones.

#### A) Capacidad Administrativa:

Sikkink (citado en Repetto, 2004, p. 14) define la capacidad administrativa como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales”. De esta forma, se entiende que la capacidad administrativa se encuentra limitada por el aparato organizacional donde confluyen los cuadros técnico-burocráticos. También cita un informe de 1997 del Banco Mundial donde son descritos cuatro ejes que consolidan “un mejor sector público”, refiriéndose al sector administrativo: a) la habilidad de la administración central para formular y coordinar políticas públicas; b) la promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios (como la meritocracia, mayor calidad en la información, etc.); c) la regulación, mayor transparencia, mejor supervisión y la lucha contra la corrupción; y d) el establecimiento de incentivos para motivar al personal.

De acuerdo con Huerta (2008, p. 128), la capacidad administrativa se presenta en las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal, las cuales son necesarias para instrumentar los objetivos oficiales. Dentro de este componente se resaltan dos dimensiones:

- a) Una enfocada a los recursos humanos que hace referencia al número, variedad y cargos de funcionarios, factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos que regulan los aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; la formación, capacitación de los recursos humanos y el desarrollo del aparato organizacional estatal; la concentración de expertos a partir del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo; un sistema de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación reconocimiento/comprensión y destrezas requeridas.
- b) Una enfocada a la organización, que se centra en la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; en responsabilidades propósitos y funciones de la organización; la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; la forma de organización; la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas, la relación coordinación y colaboración intergubernamental, al tipo y características de las políticas y programas que se diseñan y aplican, a las reglas del juego que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros.

#### B) Capacidad Política:

Repetto, concibe la capacidad política como “la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de estos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (2004, p. 16). La asocia con los recursos de poder que se encuentran distribuidos entre los actores que se desenvuelven dentro de la arena pública los cuales radican en distintas áreas de intervención estatal a través de las políticas públicas. Aquellos entes que expresan y materializan la capacidad política se encuentran condicionados por las fuentes de poder, que pueden provenir del propio Estado, de la sociedad civil o incluso del ambiente internacional.

Huerta relaciona a la capacidad política con la interacción política que enmarca las reglas, normas y costumbres que establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. De forma importante, señala que la capacidad política no solo se relaciona con los actores políticos entre sí, sino con los individuos que luchan por involucrarse activamente en los campos de la esfera pública. En este componente destacan: a) la participación política (quienes participan y cómo lo hacen; b) la negociación (la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y c) la lucha de poder (qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder (2008, p. 129).

Luego entonces, es prudente mencionar que la capacidad estatal no solo depende de la existencia de organizaciones administrativas y cuadros burocráticos sino también de la formación y acción de los actores sociopolíticos que se desenvuelven en un determinado campo de la acción pública. En otras palabras, concentrar la atención únicamente en la capacidad administrativa sería un error metodológico pues para tener un rigor analítico al momento de evaluar la Capacidad Estatal es necesario tomar en cuenta la interacción política enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres que establecen los actores del Estado y régimen político.

#### **1.1.4. En dónde, cómo, para qué y quiénes de las Capacidades Estatales**

Una vez rescatadas las formas en que pueden ser categorizadas y visualizadas las ideas relacionadas a las Capacidades Estatales, pareciera conveniente delimitar de forma rápida su ámbito de acción, tomando como eje central las respuestas y preguntas que se plantea Repetto (2004, pp. 8-11).

##### **A) ¿Dónde se pone de manifiesto la Capacidad Estatal?**

Se encuentra en varios ámbitos de intervención estatal, reflejados en niveles de áreas políticas, programas y proyectos (aspectos administrativos “puertas adentro”), pero también -tomando en cuenta la importancia de la dimensión política de la capacidad estatal-, se encuentra en los ámbitos institucionales de diversas jerarquías como el mantenimiento de la

ley y el orden o el posicionamiento de cada país dentro del sistema político y económico internacional.

B) ¿Cómo y para qué se ejerce la capacidad institucional?

El autor señala que es importante no confundir los medios con los fines. Es decir, existen ciertos atributos de ejercicio de la capacidad estatal que responden al “cómo”, tales como:

- a) Coordinación: forma en que los diversos actores y organismos estatales interactúan coherentemente en función de sus tareas asignadas para cumplir con los objetivos previstos.
- b) Flexibilidad: capacidad que tienen las políticas de adecuarse a cambios debido a circunstancias subyacentes que le dan origen.
- c) Innovación: respuesta a situaciones inusuales en las políticas públicas que permiten modificar total o parcialmente las dinámicas de acción pública existente.
- d) Calidad: satisfacción de las demandas a través de mecanismos de intervención estatal, asegurando la transparencia y estándares considerados apropiados.
- e) Sostenibilidad: perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas, específicamente se aboga por no realizar cambios menores o coyunturales en el nivel contextual.
- f) Evaluabilidad: monitoreo y alcance de la decisión y la acción pública para alcanzar objetivos y metas propuestos.
- g) Eficiencia: asignación óptima de recursos.
- h) Eficacia: relacionada con el grado en el que se logran los objetivos buscados.
- i) *Accountability*: valor y mecanismos que deben de guiar la acción del gobierno en la rendición de cuentas ante la sociedad.

Mientras los atributos que responden al “para qué”, son:

- a) Legitimidad: consensos básicos que establecen los principales actores involucrados (ciudadanía y beneficiarios de las políticas)
- b) Equidad pertinente: logro de la igualdad de oportunidades en sus diversas aristas.

Argumentando su postura, menciona que si la eficacia y la eficiencia fueran los fines (para qué) de la capacidad estatal bastaría únicamente con cumplir los objetivos, optimizando recursos y siendo transparentes, pero la actuación del Estado es mucho más compleja; los fines deben estar centrados en torno al valor social que; una propuesta al respecto sería promover la equidad con pertinencia ante los problemas públicos al mismo tiempo que se aumenta la legitimidad del vínculo entre gobierno y ciudadanía.

C) ¿Quiénes ejercen la capacidad estatal?

Es claro que la capacidad se ejerce en los poderes del estado, a través de las instancias de gestión estatal, pero como se ha revisado, la Capacidad Institucional se explica también en la interacción de ciertos grupos con intereses e ideologías que buscan posicionarse en el juego político con algún fin, en el contexto del entramado normativo que enmarca la interacción política dentro del espacio público.

Al respecto Repetto cita a O'Donnell que a la letra expresa: “Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada” (2004, p. 30).

### **1.1.5. Apreciaciones importantes**

Ahora bien, casi para finalizar este apartado, pareciera oportuno señalar dos apreciaciones importantes al respecto de las Capacidades Institucionales.

La primera recae en la explicación de Huerta (2008, p. 130-134) con respecto a la presentación de sus niveles de Capacidad Estatal, la cual basa en Forss y Venson<sup>1</sup>, que a su

---

<sup>1</sup> Qué ubican en cinco niveles de capacidad estatal: a) el individuo (micro); b) la organización (meso); c) la red de organizaciones (macro); d) la gobernación pública (macro); y e) las normas valores y prácticas sociales (macro)

vez basan su trabajo en la categorización de Grindle<sup>2</sup>. Para Huerta la composición de niveles y sus atributos es la siguiente:

**Micro:** hace alusión al recurso humano, al individuo y sus habilidades y aptitudes dentro de las organizaciones. Se comprende que los individuos son necesarios para cualquier acción o política, pero sus esfuerzos no son suficientes para una capacidad institucional relevante. Los tópicos relativos a este nivel son la motivación, la misión, incentivos, etc.

**Meso:** Se enfoca en la organización, es decir, la capacidad de gestión, la cual se centra en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad. Los temas centrales son la coordinación, las prácticas de gestión, las estructuras, la cultura organizacional, el liderazgo, etc.

**Macro:** último nivel de la Capacidad Institucional y se centra en las instituciones y entorno económico, político y social en el que se enmarca el sector público. En el nivel se reconoce que los individuos y las organizaciones están dentro de una red de organizaciones, la cual a su vez se encuentra dentro de un contexto institucional amplio. El éxito de las acciones o de las políticas depende justamente del sector público y del entorno económico, político y social.

De acuerdo con esta jerarquización, las capacidades administrativas se encuentran en el nivel micro y meso, mientras que la política en el macro. El siguiente cuadro explica de mejor manera esta situación:

**Figura 1. Capacidades Estatales y sus formas de expresión**

Capacidad	Nivel	Forma de Expresión
Administrativa	Micro	Número de recursos humanos, características de los recursos, tiempo de dedicación, idoneidad del perfil, salario, escalafón, capacitación, etc.
	Meso	Recursos económicos para las tareas previstas, responsabilidades,

<sup>2</sup> Que ubica 5 niveles en su tipología: a) los recursos humanos dentro de cada organización; b) la organización misma; c) el conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente; d) el contexto institucional del sector pública; y e) el entorno económico, político y social del cual se enmarca el sector público.



		propósitos y funciones de la organización, etc.
Política	Macro	Actores participantes y las formas de participación, formas de negociación, dinámica de la lucha del poder y la aceptación de los actores en la distribución existente del poder.

**Fuente:** creación propia a partir de la información proporcionada por Rosas Huerta (2008) en el artículo: Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Cultura Política*, núm. 30, pp. 119-134. Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México.

Huerta termina diciendo que no es necesario abordar todas las formas para realizar un análisis evaluativo, es posible seleccionar solo aquellas que puedan ser representativas o claves para una política pública.

La segunda apreciación estriba en la diferenciación marcada que hacen algunos autores con respecto a las Capacidades Estatales y el concepto de desempeño o resultados.

De acuerdo con Completa, no resulta apropiado empatar el concepto de Capacidad Estatal al de desempeño porque el desempeño institucional se refiere más bien al comportamiento del pasado, refiriéndose al cumplimiento de objetivos, mientras que la Capacidad Institucional alude al futuro, es decir, al comportamiento potencial del estado. Debido a esta necesidad de subsanar la prestación de servicios y producción de bienes del estado para seguir realizando estos actos debe hacerse también en mediano y largo plazo, debido a ello, la capacidad estatal se empata con la planeación estratégica, que es una herramienta de gestión pública (2017, p. 132).

Bertranou al respecto menciona que la capacidad no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de condiciones para el logro de los resultados o fines asignados a partir de los componentes de capacidad estatal (2015, p. 40).

Para Gilio el fortalecimiento institucional es un aspecto central al momento de alcanzar los objetivos de desarrollo de los Estados, mientras que la Capacidad Estatal desempeña un papel determinante en ese alcance de los objetivos que deviene en la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía (2016, p. 234).

Sin embargo es necesario decir que, aunque la capacidad estatal no es equiparable con el concepto de alcance de resultados o el análisis de desempeño, si debe ser evaluada con base en ellos, cómo lo menciona Bertranou: “Las capacidades estatales solo pueden ser analizadas y apreciadas a partir de la especificación de las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar, debido a que no puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Completa, 2017. p.116).

Casi para concluir, resulta prudente describir, para la finalidad de esta investigación, de manera rápida, lo que algunos autores han denominado déficits de capacidad institucional en aras de demarcar de mejor manera la mayoría de las aristas concernientes al concepto.

De acuerdo con Tobelem (citado en Completa, 2017), existen seis tipos de déficits de Capacidad Institucional, los cuales pueden ser agrupados en dos tipologías, la primera concerniente al ambiente macro institucional, relacionado con la existencia de leyes y normas que condicionan la ejecución de tareas, así como el contexto político y macroeconómico, además de las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales de los organismos que mantienen con su entorno; y la segunda, que se adhiere al ambiente micro institucional, es decir, aquel que guarda relación con la capacidad financiera y física de la organización interna, sistemas de recursos humanos y capacidad individual. Los déficits son los siguientes:

Externos:

- a) Restricciones institucionales: existe cuando la acción no puede ser ejecutada porque la normativa en cuestión carece de reglamentación.
- b) Restricciones relacionadas con las relaciones interjurisdiccionales e interinstitucionales, se refieren a problemas o conflictos en los vínculos que mantiene la agencia gubernamental con otros actores, comprometidos al cumplimiento de sus objetivos.

Internos:

- a) Déficit de estructura organizacional, relacionadas a los responsables de cumplir con las tareas y funciones asignadas, específicamente a la organización y estructura de la dependencia estatal.

- b) Déficit relacionados con su capacidad financiera: pueden comprometer o retrasar las actividades o tareas.
- c) Déficit relacionados con las políticas de personal y sistema de remuneraciones: referidos al grado de estabilidad laboral, el régimen salarial de los empleados, los mecanismos de selección, etc., que repercuten en la productividad de la organización.
- d) Déficit relacionados a las habilidades individuales de los responsables para ejecutar tareas: referidos a la evaluación de las personas que tienen a su cargo la ejecución de acciones concretas tomando en cuenta, con especial atención, su jerarquía, nivel de información y motivación.

Es por ello por lo que la construcción de Capacidad Estatal es dinámica y cambiante, no ocurre en una sola ocasión y está sujeta a contingencias y condicionada a la selección de los marcos institucionales por parte de los actores de la acción pública.

Con respecto a lo último señalado parece indicado resaltar el instrumento de medición/construcción de capacidades que propone Tobelem (citado en Repetto, 2004), denominado Institutional Capacity Analysis System (ICAS), el cual plantea seis categorías para la construcción de capacidades: a) aquellos vinculados a la organización interna y asignación de funciones; b) aquellos derivados de la falta de disponibilidad de recursos financieros y físicos; c) los atribuibles a las políticas de personal que contemplan los sistemas de premios y sanciones; d) los derivados de la insuficiente capacidad individual; e) La problemática de las relaciones interinstitucionales de las partes; y f) la cuestión ligada a las leyes, normas y en general las reglas del juego que gobiernan las relaciones entre los actores de la esfera pública (los primeras cuatro concernientes específicamente a las capacidades administrativas y las últimas a las capacidades políticas, que entran concebidas para señalar también los elementos informales de la administración pública tales como el fraude o la influencia política).

Una vez abordado el tema de Capacidades Institucionales, los siguientes apartados se centrarán en tratar de describir algunas de las condiciones que afectan el entramado

institucional federal de México desde el Federalismo y la Nueva Gestión Pública, entendida como el ámbito corpóreo de las mismas Capacidades Institucionales.

## **1.2. Diseño Institucional y federalismo en México**

El artículo 40 de la CPEUM, hasta su última reforma en 2012, a la letra menciona: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Aunque queda ampliamente explícita la adopción de este sistema de gobierno, la estructura y las relaciones que de ella emanan son complejas, es por ello por lo que resulta necesario tratar de comprender un poco más al respecto.

No es una novedad afirmar que el federalismo mexicano concentra mucho mayor poder en su centro, es decir el gobierno federal, que en sus gobiernos locales, para ilustrarlo Cabrero (2007) menciona que si bien los artículos constitucionales 133 (que establece que las leyes federales son superiores a las de los estados) y 124 (que delimita las facultades de la federación y de los estados), dan la sensación de que en las entidades federativas residen las facultades originales y se van cediendo a la federación, las adiciones a fracciones del artículo 73 durante el siglo XX han significado un conglomerado importante de atribuciones expresas a la federación, es decir, la acumulación de facultades en los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por citar algunos ejemplos:

- a) El Poder Legislativo concentra las facultades de dictar las leyes en materias financiera, bursátil y comercial. Dentro de sus atribuciones se encuentran el ordenamiento de impuestos, la educación, el trabajo, etc. Por medio de un juicio político el congreso puede cesar a los gobernadores de los estados o declarar la desaparición de los poderes en las entidades federativas.
- b) El Poder Ejecutivo tiene las facultades económicas que lo sitúan como el rector de la economía nacional, además es el ejecutor de la Ley de Planeación y es el controlador de las empresas públicas federales.
- c) El Poder Judicial goza de la facultad de revisar todas las sentencias y resoluciones de las autoridades de los estados.

Aunque claramente la acumulación de la federación es basta, se reservan ciertas facultades para los estados, que pueden ser categorizadas en dos tipos:

- a) Exclusivas: cuando las tiene solo la federación, sólo los estados o sólo los municipios.
- b) Concurrentes: las cuales pueden ejercer los estados y la federación al mismo tiempo.

También resulta importante mencionar que, a diferencia de algunos otros tipos de federalismo, el mexicano reconoce un tercer orden de gobierno: el municipal, aunque mucho más reducido en facultades; en general los municipios pueden producir reglamentos y tomar decisiones propias con un nivel bajo de autonomía. De acuerdo con el artículo 115, los municipios tienen funciones en la entrega de algunos servicios (como el agua, alumbrado público, limpia, etc.) y la Seguridad Pública. Los municipios pueden coordinarse y asociarse entre sí para realizar con mayor eficacia tales servicios públicos y saneamiento de funciones. Si el municipio no puede cumplir con sus funciones, estas recaen en el siguiente nivel de gobierno.

### **1.2.1. El Federalismo Mexicano**

De acuerdo con Cabrero et al., (2008), es posible describir a un federalismo actual o contemporáneo retomando las características de su estructura y relaciones gubernamentales, antes y después de los años ochenta, tomando en cuenta precisamente los cambios que el sistema sufrió, aquellos serán descritos a continuación:

#### **A) Cambios institucionales**

Las entidades federales han sufrido muy pocos cambios directos en contraposición a los gobiernos municipales que modificaron su fisionomía institucional. Las reformas constitucionales de 1983 y 1999, dotaron a los municipios de mayores instrumentos de gestión y de responsabilidades reglamentarias. Está lógica tripartita, deviene específicamente del cambio de partido en los ejecutivos locales y el federal, en el año 2000, así como la pluralidad del congreso (palpable a partir de 1997), que son prueba de una reestructuración de las instituciones y sus relaciones en todo el país.

#### **B) Cambios en las Políticas Públicas**

En este rubro ha habido una constante descentralización que puede encontrar su origen en 1982, cuando el gobierno federal a partir de la crisis descargó en los estados nuevas responsabilidades en materia de construcción de obras y dotación de servicios públicos, sin embargo, los autores mencionan que esto no ha respondido a un proyecto integral porque la federación ha mantenido el control sobre el diseño de la agenda y de la formulación de políticas públicas.

Los gobiernos estatales y municipales se encuentran muchas veces sobrepasados por las (nuevas) responsabilidades situadas en ellos, además de su participación limitada en las políticas ya decididas por la federación, la descentralización implica nuevas cargas administrativas y financieras para los gobiernos locales, que han desafiado su capacidad de gestión.

#### C) Cambios en el federalismo fiscal

Los cambios más notorios son los referidos a este estrato. En la actualidad los gobiernos locales y municipales cuentan con más recursos y con partidas específicas que transfieren regularmente fondos federales a los otros dos niveles de gobierno.

En consecuencia, de lo anterior, se pueden notar dos defectos: por una parte, se ha hecho poco por fortalecer la capacidad recaudación de las haciendas locales y por otro lado tampoco se han generado incentivos para promover el crecimiento económico regional. Se ha evitado la cualidad del federalismo para producir una mayor igualdad y mejor calidad de vida en todo el país.

Las reformas al respecto no devienen de un proyecto compartido, ni se han orientado por una política integral, las políticas de descentralización han sido erráticas y no han estado acompañadas de cambios institucionales para dar mayor poder de decisión y gestión a los niveles de gobierno estatal y municipal.

### **1.2.2. Condiciones del Federalismo Mexicano**

El proceso de transición presentado por el federalismo mexicano ha traído consigo una serie de carencias institucionales que, en palabras de Cabrero et al., (2008), perjudican la gestión

de los estados y de los municipios, debido, en gran medida, a un “desfase institucional” entre los tres niveles de gobierno. Si bien, no todos los problemas tienen la misma gravedad en el país, es posible concertar un conjunto de retos institucionales comunes en México:

#### A) Reglas formales del sistema federal

Existe una falta de claridad en la división de las facultades específicas de cada gobierno, en las relaciones estados-federación y estado-municipios, es decir, la arquitectura institucional que se basa en la distribución de competencias no refleja los ámbitos inequívocos ni las responsabilidades claras de cada nivel de gobierno, lo que inevitablemente limita las posibilidades de una coordinación efectiva, asimismo acota la rendición de cuentas y resalta la falta de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental que favorecen la regulación centralizada.

De la misma manera, otra parte de estas deficiencias estriba en la falta de instituciones sólidas que permitan una vigilancia efectiva de los gobiernos estatales y municipales, creando amplios márgenes de discrecionalidad e irresponsabilidad pública.

Por otro lado, es importante mencionar que este rezago en las instituciones de los niveles estatal y municipal tienen retos importantes en su capacidad de garantizar la ley, las Capacidades Institucionales y organizacionales en materia de corrupción e inseguridad dejan mucho que desear, así como la falta de mecanismos eficaces en la profesionalización de la función pública, por último, la falta de mecanismos institucionales efectivos que permitan reforzar la vinculación de estados y municipios y sus actividades de gobierno.

#### B) Problemas de política pública en la definición de atribuciones y responsabilidades

Cabrero, et al., afirman que no se han fortalecido las capacidades de política pública de los gobiernos subnacionales, más aún, se han impuesto cargas y desafíos que muchas veces no pueden ser solventados con eficiencia. Un ejemplo explícito lo señalan los autores con el proceso de federalización de la educación de 1922 que significó la transferencia de responsabilidades administrativas y de recursos, donde el gobierno federal conservó las facultades normativas y de educación, lo que significó que los estados se convirtieron en los administradores de las políticas centralistas de la Secretaría de Educación Pública. La descentralización que ha existido en los últimos años ha significado retos políticos y

administrativos a las entidades y municipios del país, debido a que el diseño de las políticas sigue estando centralizada.

De forma ilustrativa, otro ejemplo de descentralización reside en la política de desarrollo social en conjunto con el ejercicio del gasto social, si bien es cierto que las partidas específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación para este propósito, han ensanchado los márgenes de recaudación y actuación de los gobiernos estatales y municipales, los autores encuentran que al estar etiquetados (como medida del control federal) muchas veces se han vuelto candados que cancelan las opciones de los gobiernos locales, en el mismo sentido, según los autores, la Ley General de Desarrollo Social establece que los municipios del país son los detentadores de ejecutar la política federal al respecto, lo que solamente puede traducirse en una carga de responsabilidad mayor para los gobiernos municipales, que tienen una clara limitación.

En suma, debido a la descentralización, los estados y los municipios han tenido que hacerse responsables de nuevas cargas, teniendo en cuenta que en muchos casos, estos niveles no cuentan con las capacidades ni de gobierno ni de gestión necesarias, aunado a ello los procesos de descentralización no se han traducido en el fortalecimiento de las instancias de decisión y autoridad de los gobiernos locales al momento de formulación de políticas públicas *ad hoc* a sus necesidades, es decir, la descentralización ha significado nuevas responsabilidades sin mayor autonomía para decidir. Por otra parte, existen muchos problemas relacionados con las capacidades técnicas de formulación, implementación y evaluación de políticas, debido al rezago en la gran mayoría de los gobiernos subnacionales, lo que significa una falta de desarrollo entre los tres órdenes de gobierno en mecanismos de aprendizaje horizontal e intercambio de información, así como de metodologías e instrumentación de evaluaciones a las políticas.

### C) Problemas de distribución fiscal

El tema del dinero y su distribución ha merecido intensos y extensos estudios al respecto dentro del federalismo mexicano, al respecto, se puede concertar que existen ciertos problemas en la materia, el primero tiene que ver con la dependencia creciente de los gobiernos locales de las transferencias federales; los incentivos negativos para la recaudación interna y el debilitamiento de las haciendas locales; la deficiente fiscalización de la cuenta



pública, y el desfase entre los sistemas de gobierno, presupuestación y evaluación de las acciones de gobierno. La principal causa, probablemente, recae en que el 88% de los ingresos estatales provienen de transferencias federales, es decir, los estados y los municipios dependen, casi en su totalidad, de la recaudación federal para poder funcionar, mientras que el gobierno federal ejerce más del doble del presupuesto que todos los estados juntos; esto ha devenido en que los gobiernos subnacionales dependan del presupuesto federal y dejen de lado sus haciendas estatales (debilidad estructural) que va encaminada tanto a la pereza fiscal, en otras palabras, la falta de incentivos para mejorar o aumentar su recaudación local como a la deficiente fiscalización de la cuenta pública local, ya que los gobiernos subnacionales carecen de recursos y solidez institucional para realizar el necesario seguimiento que amerita el gasto público, por último, deviene también en la “dislocación” de los sistemas de evaluación y los de presupuestación, es decir, en la asignación del dinero dependiente de las actividades del gobierno en sí mismas y no de los resultados reales de la administración pública, en otras palabras, debido a que el actual sistema no es estratégico, los esquemas de gasto público no necesariamente responden a los problemas públicos reales.

Cabrero, et al., coronan:

“Los problemas institucionales tienden a generar una estructura normativa difusa que hace por establecer ámbitos de competencia y política pública precisos y, por tanto, de responsabilidades de gobierno claras. Por su parte los problemas de política pública inciden en una implementación deficiente y fragmentada de las acciones y programas de gobierno, no favorecen la coordinación gubernamental y refuerzan las desigualdades regionales. Y, por último, los relativos a las finanzas públicas de estados y municipios terminan por truncar las capacidades de los gobiernos subnacionales al establecer esquemas de dependencia y un sistema de incentivos fiscales que alienta el fallo discrecional no estratégico” (2008, p. 239).

Para concluir y a manera de resumen, resulta importante señalar que la configuración actual del sistema federal ha dejado una estela de desanimo dentro de la ciudadanía y la academia, específicamente situada en los problemas de coordinación y relaciones intergubernamentales, presumiblemente a causa de la difusa separación de competencias y facultades entre cada

orden y de la centralización tan grande que se ejerce desde el ámbito federal, en los tres poderes de la unión y especialmente en el Poder Ejecutivo Federal.

En relación con lo que en este texto se presenta, el diseño formal del federalismo no ha sido renovado, no promueve una verdadera coordinación y hasta obstaculiza la rendición de cuentas, además de que no garantiza una provisión ordenada de bienes y servicios que atiendan a las necesidades legítimas y atemporales de los ciudadanos. Contraproducentemente, tal vez la mayor característica del federalismo mexicano reside en su “lógica centrípeta” (definida así por Medina en 2009) donde en el ámbito del gobierno federal se concentran las principales decisiones político-administrativas del país, lo cual evidentemente incluye la definición de competencias de los gobiernos locales, yendo, quizá, en contra de la esencia característica del mismo federalismo.

### **1.3. Nueva Gestión Pública**

Antes de comenzar propiamente tratando concebir un acercamiento hacia este enfoque de la Administración Pública, es importante señalar que no existe una definición unificada del mismo, ni tampoco una única orientación a partir de la cual abordarla; incluso a veces, cuando se comparan diferentes perspectivas o autores dentro de la NGP suelen encontrarse contradicciones; a pesar de eso es innegable que ha influido e inspirado una gran cantidad de reformas administrativas de gran escala alrededor del mundo y de forma global.

Aunado a ello, además de los retos que significan por sí mismos conceptualizar y comprender en su complejidad a la NGP, Arellano Gault adscribe que en nuestro “contexto hispanoparlante” existe una confusión mayor debido a la inmensa diferencia entre el marco histórico e institucional que las administraciones públicas de países iberoamericanos han construido a lo largo de siglos, a diferencia de los países que concibieron los primeros cambios de la NGP, los cuales son de tradición anglosajona (2004, p. 12).

De cierta forma, en un primer acercamiento, es posible comenzar a definir a la Nueva Gerencia Pública como un enfoque o propuesta de reforma administrativa y fenómeno reflexivo dentro del gobierno de los Estados que proviene de la tradición anglosajona, y desde la década de 1970, y más precisamente en la de 1980, ha inspirado muchas reformas de

manera global, pugnando por un supuesto distanciamiento dentro de la racionalidad burocrática tradicional y una marcada orientación hacia la eficiencia, la eficacia en los procesos y resultados.

Para hacer mucho más asequible el entendimiento y la óptica de esta investigación con respecto a la NGP se tomarán en cuenta ciertos puntos que -se considera-, harán más sencilla su contextualización.

#### A) Origen geográfico, conceptual y temporal

La Nueva Gerencia Pública es una perspectiva dentro de la Administración Pública, que de acuerdo con Contreras, surge desde principios de la década de los 80, a la par de la implantación de la política neoliberal en todo el mundo; este surgimiento se entiende como respuesta de los gobiernos nacionales, a los acontecimientos como “la crisis de los precios del petróleo, la caída de la productividad mundial, la crisis del sistema monetario internacional, el estancamiento de la economías de los países desarrollados y el fracaso del socialismo real” experimentados en la década de los setenta (2012, 36).

Para autores como Torres y Juárez, esta crisis que se agudiza en los años ochenta evidenció el estancamiento de la burocracia estatal, paradigma que se encontraba (y se encuentra) relacionado a la actuación unilateral, autoritaria, ineficaz e incompetente para la satisfacción de las necesidades sociales, lo que justificó el surgimiento de esta tendencia internacional de la Administración Pública. En este sentido se puede comprender que la NGP cuestiona o busca cuestionar el papel del Estado en las condiciones sociales, así como su tipo de acción y ámbito dentro del terreno económico y social (2016, p. 62).

Se habla del papel del Estado en general (o del papel de los Estados) porque, aunque los primeros cambios en las administraciones de los Estados-nacionales pueden ser fácilmente localizados geográficamente, posterior a ello se generó una ola de reformas globalizadoras con los preceptos de la NGP. En este sentido, Chica Vélez menciona que el conjunto de doctrinas administrativas que significa la NGP, proviene de las escuelas nacionales de Administración Pública de países como Reino Unido y Nueva Zelanda (2011, p. 69).

De acuerdo con Cejudo (citado en Torres y Juárez 2016, p. 62), fue precisamente en estos países de tradición anglosajona donde, en la década de los ochenta, se modificó drásticamente

la estructura de los ministerios y las agencias gubernamentales, así como las rutinas y las prioridades de los empleados de gobierno.

Por otro lado, refiriéndose a su origen conceptual, para Ormond y Loffer, la NGP, desde una concepción restringida y más académica, es concebida como la unión de dos diferentes corrientes de ideas, una derivada de la Nueva Economía Institucional, la cual debate nuevos principios administrativos como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos; mientras que la segunda corriente deriva de la aplicación de principios gerenciales del sector privado-empresarial al sector público.

En este sentido, es importante señalar que la NGP como práctica se manifiesta de un entramado de ideas económicas y políticas favorables al mercado que ofrecía mejoras sustanciales en la calidad de los servicios y procedimientos, así como en la reducción en los costos del sector público, las cuales se basaban en una serie de características obtenidas de los debates de los nuevos principios administrativos y una aplicación de algunas prácticas del sector privado en la Administración Pública.

#### B) Mercado y alejamiento de la racionalidad burocrática

Uno de los signos distintivos de la NGP, de acuerdo con varios autores, es su alejamiento de la racionalidad burocrática; Montemayor, Ibáñez y Ramírez en este sentido mencionan que “la NGP persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez, promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad” (2018, 4).

Esta propuesta de cambio hacia lo que se denomina “una administración eficiente y eficaz” supone un alejamiento de la “racionalidad burocrática” asociada históricamente con la Administración Pública. Acorde con Chica Vélez, esta “nueva racionalidad” se construye desde un enfoque privado, en concordancia con los planteamientos de autores como Peter Drucker, quien es un tratadista reconocido de la administración de empresas. Tal nueva racionalidad, abstraída como una forma de ver y actuar ante los asuntos públicos, surge del

pensamiento económico neoclásico, en donde se resalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad (2011, 59).

Como se ha explicado con anterioridad, esta transformación del concepto de Administración a uno de Gestión Pública está cimentado en el desgaste histórico del Estado de Bienestar de diversos países en el mundo, es por ello por lo que la idea de conducir a la Administración Pública mediante un enfoque basado en eficacia y eficiencia parecía presupuestada; a estas ideas de corte empresarial, se adhirieron otras como la trascendencia de la participación ciudadana.

Para Guerrero (citado en Chica Vélez, 2011, p. 60), esta nueva racionalidad administrativa de la NGP está fundamentada en la noción de éxito en los términos de la institución-mercado, el cual resulta ser el mediador entre el Estado y la Sociedad donde es necesario: a) establecer mercados intergubernamentales y orientar el gobierno hacia el concepto de ciudadano-cliente; b) desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos; e c) introducir el “espíritu empresarial” en la cultura de la Administración Pública. Es decir, es posible observar lo que algunos autores han denominado un “cambio de paradigma” en el quehacer gubernamental con respecto a la Administración Pública Tradicional, aunque no existe consenso en esta última idea, como se verá más adelante.

Siguiendo con lo anterior, en conformidad con Bolaños, el énfasis que han puesto algunos organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) en la NGP se justifica en la necesidad de recrear en el ámbito público “condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados”, en este sentido, las herramientas desarrolladas por la NGP obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, la obtención de resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia, todos ellos, como se veía anteriormente, criterios empresariales que tienen como finalidad explícita tratar de hacer a las organizaciones más competitivas (2008, p. 143).

Su distanciamiento del modelo burocrático y su alineamiento con la institución del mercado, determinan gran parte de la concepción de la Nueva Gerencia Pública, con diversos matices y grados de conjunción.

### C) Modelo Mundial

Como se revisaba en el apartado anterior ciertos organismos internacionales insistieron de diversas formas para la implantación, en prácticamente todo el planeta, de un modelo administrativo-gubernamental con las características de la Nueva Gerencia Pública.

De acuerdo con Bolaños (2008, p. 143), los cambios que han experimentado las organizaciones gubernamentales en América y otras partes del mundo, son resultado de presiones que el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) trataron de impregnar en las estructuras gubernamentales como una alternativa al sobredimensionado tamaño de los aparatos estatales y los altos gastos que esto conllevó. Estas aseveraciones se contextualizan en las crisis antes descritas de la década de los setenta y el cuestionamiento del papel del Estado en ellas.

Bajo este hilo conductor, la NGP para Contreras “es un término ligado al fenómeno de la globalización, donde la economía y las condiciones del mercado son importantes y determinan la forma de administrar los recursos” (2012, p. 39). Luego entonces, se entiende que hablar de NGP es hablar de una homologación de las estructuras de los gobiernos de los Estados para un funcionamiento a la par del mercado.

En este sentido, Contreras (2012, pp. 40-45) advierte que durante las décadas de 1970-1980, los estudios sobre gerencia pública tuvieron una orientación funcional-instrumental, es decir, hacer las cosas de forma rápida, económica y efectiva, y debido a ello fue vista como un campo relativamente nuevo. Según su texto, desde la década de los ochenta se dejaron sentir las pugnas por el movimiento global de reforma del sector público, en primera instancia porque había sido extendido por todo el mundo y en segundo lugar porque había sido difundido ampliamente por el favor de organismos internacionales como la OCDE, el BM, el FMI, lo que inició una serie de procesos de transformación y de modernización a partir de lo que se consideró como “experiencias exitosas” en el sector privado. De ahí que, como se había explicado anteriormente, parte de los cambios que se presentaron en el ámbito público tuvieran que ver con el pretendido incremento de la productividad de los servicios públicos, la revisión de los procesos de toma de decisiones, la reducción de las estructuras, así como la simplificación de los procedimientos.

De esta forma, para Aguilar (citado en Torres y Juárez, 2016, p. 16) la “respuesta” de la reforma administrativa estaba centrada en resolver los problemas de operación del gobierno en el déficit fiscal de los Estados; la primera etapa de la citada reforma residió en proponer la reorganización de los gobiernos, la adhesión a una estricta dirección financiera y el eficiente uso de los recursos públicos, así como recortes de programas que se concebían innecesarios y de personal que se percibía como sobrante e improductivo. Sin embargo, complementa Cejudo (también citado en Torres y Juárez, 2016, p. 63), esta primer propuesta neoliberal-conservadora, cuyo interés residía en la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado no fructificó, y en consecuencia la idea central recayó en reconstruir al Estado en lugar de desmantelarlo; no obstante, estas dos etapas o procesos fueron promovidos respectivamente en tiempo por las organizaciones antes descritas.

En esta misma línea discursiva, para Contreras los organismos internacionales han sido fundamentales en su papel de intermediarios de ideas y experiencias, así como de proveedores de modelos de gestión que los países siguen cuando la difusión que se ha hecho de los mismos representa una tendencia modernizadora. En concordancia con la difusión, una organización que propuso con especial énfasis la NGP fue la OCDE debido a que en 1979 dio a conocer una iniciativa en la que proponía la mejora de la Administración Pública de los países miembros, considerando la economía de mercado como el esquema que garantizaba eficiencia, productividad y calidad en el servicio, además de que se planteó, como actividad esencial y permanente el estímulo a la innovación en el sector público (2012, pp. 40-45).

Posteriormente, argumenta Contreras, en un documento de 1997 en el que la OCDE fomentaba las reformas emprendidas en Bélgica, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, se describe el siguiente modelo de gestión pública, promoviendo la mejora por resultados a través de:

- a) Una orientación marcada hacia los resultados acentuando la eficiencia, la eficacia y la calidad del servicio.
- b) Una gestión descentralizada.
- c) Exploración de alternativas distintas en la prestación de servicios.

- d) Creación de condiciones de competitividad hacia el interior del sector público con la finalidad de alcanzar la eficiencia.
- e) Desarrollar capacidades estratégicas que permitieran al gobierno adaptarse a cambios externos.

En suma, es trascendente mencionar que la adopción global de la NGP no solo fue una decisión propia de los Estados-nacionales, se vio influida indirectamente, pero también muy directamente por organizaciones como la OCDE que convirtieron los preceptos de la NGP en requerimientos para el otorgamiento de los créditos y financiamiento a los países (*Ídem*, 64).

También es importante resaltar que la racionalidad de esta ola globalizadora buscaba la unificación de estructuras estatales, pero con una orientación ampliamente dirigida hacia el mercado y su funcionamiento, que se lograba a través de ciertas características específicas que se verán más adelante.

En este sentido, se señala que México no estuvo exento de la presión de los organismos internacionales. Para Zamosa, (citado en Orozco, 2017, p. 74), el ingreso de México a la OCDE, en 1994, estuvo condicionado por la misma organización, ya que para permitirle el acceso debía cumplir con varias normas generales de organización, especialmente de reformas administrativas en pro de la NGP.

#### D) Cambio en la cultura organizacional

El cambio que se propone con la NGP, aunque es prominentemente administrativo, por conjugación se vuelve también organizacional, es decir, esta nueva racionalidad que se concibe como lejana a la racionalidad administrativa tradicional tiene características específicas en el devenir de las organizaciones, independientemente de si son completamente nuevas o no.

Bajo este matiz, Chica Vélez argumenta: “como racionalidad, uno de sus objetivos principales (de la NGP) es la transformación de las relaciones interpersonales e interorganizacionales, la cual se condensa en la cultura de las organizaciones. El cambio de los papeles, imágenes e imaginarios, símbolos, creencias, actitudes, efectos y sentimientos



organizacionales, se fundamenta en la implementación de un modelo empresarial del manejo del sector público” (2011, p. 60).

Para Arellano y Cabrero (2005, p. 601) la NGP no debe únicamente verse como un conjunto de enfoques que buscan una legitimación académica sino también como un fenómeno reflexivo que tiene consecuencias empíricas.

Estas consecuencias, ante lo que se denomina un “nuevo concepto de lo público” parecen apoyar un argumento de tipo individualista, que pugna por la autodeterminación, en palabras de Chica Vélez (2011, p. 60): “la NGP desarrolla propuestas valorativas que determinan la configuración de las organizaciones hacia argumentos como: estar en contra de la burocracia; defender el mercado como mecanismo óptimo para distribuir los beneficios; que el mérito y el ser dueños de sí mismos son los mejores jueces sociales -debido a su condición técnica y neutral-; el hecho de que las reglas y procedimientos formales limitan el ser dueños de sí mismos; y que el ciudadano es el que mejor conoce lo que se desea”.

Como se comentaba al principio de este apartado, son precisamente los cambios administrativos los que condicionan las coyunturas organizacionales, es decir, los componentes doctrinales que adscribe a la NGP tales como la gestión profesional del sector público; los estándares y mediciones explícitos de desempeño; el mayor énfasis en controles de resultados; el cambio hacia una desagregación de las unidades de sector público; el cambio hacia una mayor competencia en el sector público; el hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado y en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos, son aquellos que condicionan la modificación de las organizaciones estatales de los países que se alinean a los postulados de la NGP; Cejudo, (citado en Torres y Juárez, 2016, p. 63).

En este marco, por ejemplo, la importancia que toma el Gerente Público, dentro de la NGP es trascendental e inédita, como lo detallan Arellano y Cabrero (2005, p. 602), pues depende de los Gerentes (o burócratas) el diseño de los programas a partir de los cuáles se obtendrán los resultados y ya que “la mejor manera de medir el éxito del gobierno es a través de sus resultados” su papel se vuelve completamente fundamental, pues sucede a la evolución de los programas públicos que se alimentan de las definiciones de los “clientes” o “ciudadanos.

Orientación que secunda Montemayor (2018, p. 5), pues también dota al Gerente Público como eje central en la necesidad del proceso de transformación entre racionalidades.

En este sentido parece importante retomar la importancia de las dos etapas de reforma administrativa que antes se mencionaban, el cambio organizacional no es el mismo en la primera etapa de la implantación de la NGP, donde la Administración Pública quedaba reducida al rol de ordenación y regulación, y ciertamente difiere con la segunda etapa donde se buscaba “reconstruir” al Estado.

Por último, es también importante mencionar, aunque posteriormente se hablará específicamente al respecto, que este cambio en el modelo organizacional afecta también los vínculos entre la Administración Pública y la ciudadanía, especialmente en el rubro referido a su correspondencia y a la importancia de la participación ciudadana.

En suma, resulta necesario mencionar que la NGP ha tenido un auge en el campo de la práctica de los procesos gubernamentales donde se denota que la meta es la creación o el desarrollo de una administración eficiente y eficaz, es decir, una que busque satisfacer las necesidades de los ciudadanos a la par de buscar el menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que posibiliten la elección de los ciudadanos promoviendo el desarrollo de mayor calidad; en donde además es posible observar un marcado pronunciamiento hacia generar condiciones similares a la del funcionamiento de los mercados, debido a la unión de dos corrientes de ideas, una derivada de la nueva economía institucional y una propia de la aplicación de los principios del sector privado-empresarial al sector público.

A diferencia de algunas otras propuestas u orientaciones de la Administración Pública, la Nueva Gerencia Pública se caracteriza por ser entendida como una corriente de reforma administrativa surgida primeramente en países desarrollados de tradición anglosajona y que se fue expandiendo paulatinamente en países de menor desarrollo, mayoritariamente influenciados por organismos multinacionales como la OCDE y financieros como el BM y el FMI.

Ahora bien, después de esta contextualización, a partir de los rubros antes mencionados, que permite comprender de mejor manera el origen y cambio que propone la Nueva Gerencia

Pública como enfoque reformador, es necesario describir más a detalle ciertos puntos que posibilitarán una explicación un poco más profunda.

### **1.3.1. El uso del término: Nueva Gerencia Pública**

Como antes se mencionaba, el hecho de que la NGP surgiera de países de tradición anglosajona (y desarrollados), y posteriormente, en términos de Contreras, se extendiera en prácticamente todo el mundo como resultado de prácticas isomórficas (2012, p. 132) influenciadas por organismos multinacionales, no permite comprender del todo la diferencia entre una nueva y una “vieja” gerencia pública, por denominarla de alguna manera. Hablar de las “diferencias” podría suponer una investigación extensa, sin embargo, resulta enriquecedor tener una contextualización al respecto.

En primer lugar, Lynn menciona que, aunque la Gerencia Pública es normalmente considerada como sinónimo de la Administración Pública hay un generalizado conocimiento profesional, producción de bienes colectivos e instituciones electorales que crearon desafíos administrativos distintivos los cuales justifican un campo de estudio separado. En este aspecto Lynn (2007a, p. 1) sintetiza lo siguiente:

- a) El campo de la NGP tiene sus raíces en el estudio científico de las administraciones modernas en Norteamérica, comenzadas en los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX.
- b) El estudio “actual” de la Gerencia Pública (NGP) tiene sus orígenes en la década de 1970, en Norteamérica, en las investigaciones de la reforma gerencial de la *New Public Policy* originadas en Gran Bretaña y Nueva Zelanda.
- c) Los orígenes del campo de la Gerencia Pública son encontrados en el estudio sistemático y la práctica del Cameralismo y *Staatswinssenschaften* comenzado en el siglo XVII y XVIII en Alemania y Austria.
- d) El campo de la Gerencia Pública tiene sus raíces en la temprana aparición del gobierno burocrático y de doctrinas administrativas y “mejores prácticas” de la antigua China y los regímenes medievales de oriente y occidente.

Lynn, en un ensayo posterior, afirma que el primer autor en acuñar el término *New Public Management* fue Christopher Hood y lo hizo precisamente resaltando la globalización de la Nueva Gerencia Pública, como se menciona a continuación:

*“That term was meant to characterize a neo-Taylorite, neo-cameralist approach to managerial reform, originating with the Thatcher regime, in Great Britain and with managerialist reforms in New Zealand and Australia. In a Popular interpretation, NPM began propagating itself globally both because of the inherent appeal of the ideas and because of the support of the Organization for Economic Cooperation and Development, the United Nations Development Program, and other international and regional forums. That is, NPM referred to a simulacrum of the allocation of resources by competitive markets that suited neo-conservative times: managerial, customer-oriented, performance-driven”* (2007b, p. 61).

Aucoin, en este marco (también citado en Lynn, p. 70) observa dos conglomerados de ideas la primera, una orientada al sector privado de ideología gerencialista, conceptualizada primeramente por Pollit y manifestada en las reformas de Thatcher que cimentaron la Nueva Gerencia Pública, la cual afirma la superioridad de la gerencia sobre la burocracia. La segunda, más política, es una perspectiva inspirada en la teoría de la elección pública o su compañera estable, la teoría del “agente principal” que establece la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. En este sentido el análisis de Aucoin menciona dos ideas: el gerencialismo necesita una dicotomía política/administración, la teoría de la elección pública la repudia.

### **1.3.2. Características de la Nueva Gerencia Pública**

Pese a que como se ha podido observar a lo largo de este texto, la NGP es una orientación que está conformada por varios enfoques, existen ciertas características que pueden definir la reforma administrativa y aunque algunas de ellas ya se han vislumbrado, en este apartado se detallarán tales peculiaridades.

De acuerdo con Martínez Vilchis “en los diferentes procesos de reforma que ha vivido el sector público a escala mundial se encuentra la aplicación de una amplia variedad de técnicas gerenciales orientadas a procesos de privatización, así como una mayor aplicación de tecnologías de información y distintos mecanismos del mercado, como la competencia y los contratos” (2005, p. 15). Vilchis divide las características antes citadas en dos categorías para su análisis, en donde también señala algunas de sus problemáticas:

Aquellas que se reconocen auténticas de la NGP, es decir, aquellas que no han tenido antecedentes dentro del ámbito gubernamental. Tales como la soberanía del consumidor, contratos, sistema de competencia, empresariedad e innovación, y separación entre *management* y *policy*; y aquellas que retoma la NGP pero que ya habían sido tomadas en cuenta en el ámbito gubernamental, aunque su mezcla la hace novedosas y relevantes.

En referencia al primer grupo, Vilchis realiza las siguientes apreciaciones:

#### A) Soberanía del consumidor

También conocida como la orientación hacia el cliente en donde se explica que es necesario crear un mercado competitivo al interior del gobierno en aras de que los consumidores puedan comprar donde sea más conveniente para ellos y ejerzan su cualidad de clientes. De acuerdo con Barzelay, algunas ventajas de este enfoque son “estimular la innovación, forzar a los proveedores de servicios a ser responsables ante sus clientes, proporcionar a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre las diferentes clases de servicios, disminuir el despilfarro pues los clientes igualan el suministro y la demanda” (2005, p. 16). Aunado a ello, se menciona que pensar de esta manera (en función del cliente y el servicio) ayuda a los administradores públicos a que articulen sus preocupaciones respecto al rendimiento en las operaciones gubernamentales que tienen como resultados una rendición de cuentas más eficiente.

No obstante, algunas voces disonantes, como la de Ingraham, mencionan que el concepto de cliente es problemático, porque varios programas de gobierno pueden tener multiplicidad de clientes, una parte de ellos pueden ser atendidos por los programas mientras que otros pueden ser grupos de interés o actores políticos, además de que las necesidades de los clientes podrían ser contradictorias entre sí.

## B) Administración por contratos

El desarrollo de mercados y la competencia en el sector gubernamental han sido una parte fundamental en la NGP, las reformas varían desde la creación de mercados internos hasta la privatización, pasando por la contratación por terceros (*contracting out*). El *contracting*, de acuerdo con Fortin (2005, p. 17), consiste en utilizar la figura pública del contrato escrito, como medio para solicitar a las dependencias del gobierno mismo realizar alguna tarea que antes desarrollaba directamente la dependencia, con su personal y sus recursos.

Para Vilchis, la contratación implica algunos peligros, debido a que el contratista privado podría formar un monopolio, ocasionando los mismos problemas que el gobierno, más secuelas negativas para la sociedad debido a que los servicios prestados son básicos para la esta.

## C) Sistema de competencia

Hace referencia a que el Gobierno y la Administración Pública son necesarios, debido principalmente a las fallas del mercado tales como la ausencia de competencia, la información incompleta, etc., que no permiten que el mercado sea eficiente ni un buen regulador. No obstante, Vilchis menciona que el Estado también tiene fallas y provoca ineficiencia, al menos de dos tipos: por comisión, tales como asignación ineficiente de recursos, operación ineficiente de empresas públicas, sobrerregulación de la economía e implantación de programas de inversión que hacen caso omiso de sus sustentabilidad en el medio y largo plazos; y por omisión, como es desatender a programas de capacitación y actualización de la burocracia, falta de previsión de infraestructura y recursos para instrumentar reformas de la administración pública y/ aplicación de nuevas políticas.

En este sentido, de acuerdo con Vilchis, la OCDE recomienda que una vez implantados los mecanismos de mercado, como lo son los mercados internos, la facturación de servicios a los usuarios, la creación o modificación de los derechos de propiedad, los contratos entre administraciones, la contratación externa y los bonos, el gobierno debe establecer en todo momento reglas claras y precisas para cualquiera de esas modalidades en aras de prescindir de una competencia ineficiente que origine desigualdades.

## D) Empresarialidad (*entrepreneurship*) e innovación

De acuerdo con Drucker (citado en Vilchis), ambas son necesarias para cualquier organización, sean empresas o instituciones no empresariales, incluida la actividad pública. El cambio deseado, en este caso se presenta desde dos frentes, el primero es la invención de los gerentes profesionales, es decir que los funcionarios electos deberían de provenir de la iniciativa privada; el segundo es que el gobierno debería tener un corte empresarial en el sentido de estar orientado a obtener recursos y no solamente gastar, en este marco, la idea central es lograr ganancias para el beneficio público a través de la imposición del cobro de los costos de los servicios.

Así mismo, dentro de este aspecto se dibuja una línea clara entre la administración pública y la privada y es que los creadores de políticas públicas no son estables en el tiempo, por ello muchas veces los resultados no pueden alcanzarse a plenitud y prescindir de los políticos para dar paso únicamente al administrador resulta una imposibilidad en el mundo real.

Por otro lado, con respecto a las características adoptadas por la NGP, Martínez Vilchis apunta:

#### A) Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es algo que precede a la NGP, de acuerdo con la CEPAL consiste en que “existan normas, reglamentos y mecanismos que orienten el comportamiento de las autoridades electas y funcionarios en el ejercicio del poder público y el gasto de los recursos fiscales” (CEPAL, 2020) estas normas consideran también evaluaciones que determinen el cumplimiento de los resultados planteados en una planificación.

Aunque se considera imprescindible la rendición de cuentas en el sector público, uno de los mayores problemas que tienen en la actualidad los gobiernos es que muchas evaluaciones no cumplen con los requisitos mínimos para ser una forma óptima de medición de los objetivos y de las metas planteadas en un primer momento. Al respecto, Vilchis retoma a Arellano quien presenta cuatro categorías de rendición de cuentas: la burocrática, la cual consiste en supervisar las reglas de operación por parte de una agencia interna, en donde se puede observar un alto grado de control; la legal, de alto nivel de escrutinio, se realiza a través de relaciones contractuales entre una parte externa y la organización; la profesional, que pone en manifiesto situaciones técnicas y complejas bajo un nivel de escrutinio desde una fuente

de control interna; y la política de bajo nivel de escrutinio en la que la fuente de control puede caer en los ciudadanos y existe discrecionalidad para llevar a cabo los mecanismos y medios para llenar expectativas.

#### B) Mayor utilización de Tecnologías de la información y Comunicación (TIC):

Las TIC tienen un rol importantísimo en la modernización del Estado, caracterizado por un desarrollo en la automatización en la producción y distribución de los servicios gubernamentales, lo que, en teoría, permite ejercer mecanismos más transparentes de gestión, incrementar la productividad, e incluso agilizar la comunicación y la capacidad de reproducir información.

De acuerdo con Vilchis, las TIC pueden ayudar al gobierno de tres distintas maneras: la primera, coadyuvan a los tomadores de decisiones en la adquisición y gestión de información y datos complejos; en segundo lugar, mejoran el desarrollo de los servicios gubernamentales; y, en tercer lugar, permiten a la sociedad civil un mayor acceso a la información gubernamental. También menciona que los beneficios explícitos para el aparato estatal pueden recaer en la realización de ahorros en costos de trabajo y administrativos, lo que reduciría el costo de la provisión del servicio en áreas como la planeación y el presupuesto, de la misma forma, las TIC proporcionan un mejor análisis y soporte en la toma de decisiones del proceso presupuestal mejorando y eficiencia.

Sin embargo, se señala que existen ciertas limitantes al respecto, por ejemplo, con el uso de las TIC en la Administración Pública es necesario también contar con recursos humanos capacitados. Un ejemplo claro de las TIC en el sector gubernamental es el desarrollo de *e-government*.

#### C) Planeación y gestión estratégica

La planeación estratégica es “el arte o la filosofía de administrar una empresa bajo un punto de vista de los posibles acontecimientos futuros” (*Ídem*, p. 25). De acuerdo con Bozeman, (citado en Vilchis), la gestión estratégica y a su vez, la dirección, está guiada por cuatro principios: preocupación por el largo plazo; integración de metas y objetivos en una jerarquía coherente; reconocimiento de que la gestión estratégica y la planeación no se integrarán por



sí mismas; y una perspectiva externa que acentúa la anticipación y la formación de los cambios en el medio.

Pese a los aportes benéficos que la planeación estratégica supone en la Administración Pública se menciona que no existe una garantía de que se obtengan en la totalidad los resultados esperados, en realidad depende mucho de los tomadores de decisiones y de los planeadores. De acuerdo con Vilchis existen dos razones convincentes en las que la planeación estratégica no resulta óptima: la primera cuando las organizaciones enfrentan ciertos problemas tanto políticos como económicos, en este caso, de acuerdo con el autor, lo que se necesita es un liderazgo fuerte; la segunda se refiere a cuando la organización no cuenta con los recursos, habilidades y el compromiso de personas clave para realizar un buen plan.

#### D) Descentralización

La descentralización, que puede ser definida como la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas del gobierno hacia otras organizaciones, tanto subordinadas casi independientes, o del sector privado. Ha sido impulsada por la crisis de representación política del gobierno moderno, fuertes críticas del carácter tecnocrático, la burocratización de la gestión a la crisis económica y a la existencia de desigualdad territorial, así como una mayor demanda política. Para Vilchis la descentralización es “la transferencia de autoridad y responsabilidad de funciones públicas del gobierno central hacia organizaciones gubernamentales subordinadas o cuasi independientes, u organizaciones del sector privado” (2005, p. 27).

De acuerdo con Martínez Vilchis, desde el punto de vista político la descentralización incentiva integración política de los niveles de gobierno, así como la democratización en los procesos de toma de decisiones, sin olvidar, que en teoría también posibilita una mayor representación política de diversos grupos en los procesos de decisiones.

Sin embargo, autores como Rondinelli, mencionan que la descentralización puede producir grandes efectos negativos, debido a que no siempre es eficiente, específicamente en servicios estandarizados o rutinarios, y también en ámbitos donde puede provocar pérdidas de economía de escala y de control de recursos financieros escasos por parte del gobierno.

Por otro lado, Allen argumenta que la descentralización puede incrementar la disparidad social y regional, debido a que las élites más acaudaladas pueden hacer mal uso de los poderes concedidos debido a la mecánica electoral que propician las autoridades elegidas en busca de votos. De la misma forma la débil capacidad técnica y administrativa del personal en los niveles administrativos locales puede provocar con la descentralización un desarrollo ineficiente e ineficaz de ciertas áreas específicas del país.

En suma, las características específicas de la NGP varían desentendiendo del enfoque y del autor mismo, sin embargo, el compilado que realiza Vilchis es ciertamente pertinente para los fines que esta descripción plantea.

### **1.3.3. Enfoques de la Nueva Gerencia Pública**

Como se mencionaba en los primeros párrafos de este texto, la Nueva Gerencia Pública se encuentra cimentada en varios enfoques que no necesariamente guardan una relación muy estrecha entre sí y cuyas características varían. Chica Vélez (2011, p. 64) detalla algunos de ellos, esta descripción se presenta a continuación:

#### **A) Enfoque de la Reinención del Gobierno**

Difundido por Osborne y Gaebler se centra en las críticas del paradigma weberiano de la administración federal de los Estados Unidos de América, los postulados básicos de este enfoque son resumidos por el autor de esta manera:

- a) Los ciudadanos entendidos como clientes deben ser puestos en primer lugar. Estos se deben identificar respecto a los productos y servicios que presta la organización.
- b) Se deben eliminar los procedimientos burocráticos. Reducción de trámites en los pasos y operaciones organizacionales.
- c) Se debe procurar dar un mayor poder a los empleados, esto con el fin de obtener resultados y para lo cual se debe también volver a lo esencial.

De acuerdo con Vélez, una de las partes neurálgicas de este enfoque estriba en desarrollar un cambio y diseño organizacional basado en un claro sentido de misión; en una mayor dirección y eliminación de las formas de trabajo sin propósitos claros; delegar autoridad y responsabilidad; ayudar a las comunidades a resolver sus problemas; reemplazar las

regulaciones por formas de incentivos; elaborar presupuestos basados en resultados; inyectar competitividad en todo lo que se realice; buscar la mejor opción en términos de mercado; y medir el éxito mediante la satisfacción del ciudadano entendido como un cliente.

Es decir, para Osborne y Gaebler es posible aumentar la eficacia del sector público a través de la aplicación de técnicas y valores del sector privado empresarial.

#### B) Enfoque del Paradigma Posburocrático

Barzelay construyó un esquema que busca dar cuenta de nuevos medios para mejorar la acción colectiva en la gestión pública. Se le denomina de tal manera porque su finalidad es exponer un conjunto de principios que se establecen a través del surgimiento de una cultura organizacional “nueva”, nuevas tecnologías administrativas, nuevas actitudes y nuevos enfoques operativos.

La transición del paradigma burocrático al posburocrático se cimenta en conceptos de resultados medidos desde la valoración de los ciudadanos. En este sentido Vélez menciona que este nuevo paradigma busca la calidad y la generación de valor, para lo cual se debe superar el enfoque de la eficiencia desligado de la eficacia. Este nuevo paradigma, entonces, debe ser entendido en términos de producción, lo que implica dotar de una mayor participación la toma de decisiones a los empleados desde los niveles operativos. “También se pretende dar paso a la identificación misional de servicios, clientes y resultados, más que la mera especificación de funciones, autoridades y estructuras. Respecto a la justificación de costos, propio del paradigma burocrático se señala la necesidad de plantear el concepto de generación de valor” (2005, 64).

Aunado a ello se afirma como esencial la rendición de cuentas, así como la importancia del fortalecimiento de las relaciones de trabajo como elementos claves para superar la implantación de responsabilidades propias del burocratismo.

Es decir, los mecanismos complementarios de la posburocracia pretenden superar la simple operación de sistemas administrativos y se basan en: la búsqueda de mejora continua de los procesos; la separación del servicio y del control; lograr el apoyo para las normas; la ampliación de las opciones de los clientes; el proponer la acción colectiva; el ofrecimiento

de incentivos tanto a los clientes internos como externos; la evaluación y análisis de los resultados; y el enriquecimiento de la retroalimentación.

### C) Enfoque de Creación de Valor Público

Con respecto a este enfoque Vélez, retomando a Barzelay, menciona que la palabra eficiencia debería eliminarse del léxico de la Gerencia Pública y en su lugar los servidores públicos deberían recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor.

En este sentido, retoma también a Moore, quien, de acuerdo con Vélez, trata de responder la pregunta: ¿qué deben pensar y hacer los gestores públicos para aprovechar las circunstancias particulares en que se encuentran para crear valor público?, él entiende la gestión pública como una acción estratégica, orientada a resultados que son demandados por la sociedad, de esta manera, el gerente público es un actor que necesita explotar el potencial de su contexto político y organizativo en el que se encuentra inmerso con la finalidad de crear valor público.

Para Moore, observa Vélez, toda mejora gerencial se expresa en términos de creación de valor que es reinterpretado por la ciudadanía, aunque el concepto de valor es mucho más complejo y subjetivo en la Administración Pública que en la privada. Sin embargo, para Moore, la satisfacción ciudadana es una de las mejores formas de medir la creación de valor público, porque puede ser medido en la reducción de quejas y reclamos y en términos de encuestas ciudadanas. De acuerdo con los autores, en este enfoque, los principales retos de los gerentes públicos son: el cambio en la cultura de las organizaciones; la búsqueda de una mayor autonomía en la fijación de objetivos y en la determinación de los medios para obtenerlos; la humanización de los procesos administrativos; entablar diálogos con la ciudadanía y acciones sociales que pugnen por el reconocimiento de la utilidad de la administración para resolver problemas socialmente relevantes.

### D) Enfoque de Gestión de Procesos

El enfoque hace un énfasis en la medición, a través de indicadores operacionales, de gestión y de resultados, que están orientados desde los fines organizaciones y se encuentran basados en determinaciones cuantitativas y cualitativas de impacto sobre ambientes y/o poblaciones estructuradas, así como en la satisfacción ciudadana. De acuerdo con Vélez, surge del libro ¿Cómo hacer reingeniería? de Manganelli y Klein, donde se dibuja el concepto de procesos

operacionales, haciendo referencia a la división del proceso de las actividades, que se denominan unidades de trabajo. Cada actividad es una unidad de trabajo, esta puede ser simple o una actividad compleja que a su vez agrupe acciones, llamadas tareas u operaciones.

#### E) Enfoque de la Gestión para Resultados (GpR)

Este enfoque se ha presentado como un modelo que propone cambios en las formas de gestión gubernamental, pone un especial énfasis en los resultados y, más aún, en los impactos que se logran en favor de la satisfacción de los ciudadanos. El término, explica Vélez, emerge de una serie de debates sobre el desarrollo que se dio en el seno de las agencias de la ONU y de organismos multilaterales como el BM, BID y FMI.

Este enfoque se desprende de los modelos propuestos a partir de las reformas de segunda generación, u ola de reformas de los gobiernos que anteriormente se ha descrito, presentes en los años noventa del siglo XX, como una respuesta a las consecuencias en los procesos de implementación de las ideas del consenso de Washington o reformas de primera generación, qué como se ha explicado antes en esta investigación, no trajeron los resultados esperados para los estados y específicamente para los Estados latinoamericanos.

De acuerdo con el autor, la GpR hace énfasis en la búsqueda de la superación de los problemas socialmente relevantes, como la superación de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida, el crecimiento económico sostenible, el aumento de los promedios de escolaridad, la disminución del costo de operación gubernamental, por mencionar algunos.

Este enfoque reemplaza los términos Gestión por Resultados o Gestión Orientada a Resultados, conceptos utilizados en el argot de la Administración Pública mexicana con anterioridad, haciendo énfasis en el “para” refiriéndose a la importancia del aspecto teleológico y orientativo en pro de la gestión pública.

La GpR, entonces, incorpora en la creación de valor público, relaciones orientadas hacia resultados de insumos medios y fines que se expresan en indicadores operacionales, indicadores de gestión e indicadores de resultados. Los indicadores de resultados, en este marco, juegan un papel por demás importante pues analizan los efectos y los impactos de las acciones de los productos desarrollados por la gestión pública.

#### 1.3.4. La idea del cambio dentro de la Nueva Gerencia Pública

En un documento académico la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México menciona que “la NGP hace referencia a un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos e introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción del Gobierno, para lograr un óptimo desempeño” (2020, p. 7).

Puede no parecerlo a simple vista, pero en esta y en muchas otras definiciones no académicas, existe una idealización del campo de estudio, de la materia y sobre todo de la práctica de la NGP, al respecto es necesario mencionar que la retórica de los reformadores en pro de esta orientación administrativa de cada país ha sido pomposa, porque generalmente comienza desde el ámbito político; ante esto no es posible negar que la NGP ha tenido y significado innovación y ayuda para las Administraciones Públicas así como su desenvolvimiento y transparencia, sin embargo, también es preciso mencionar que desde la academia se han resaltado, debido a su implantación, nuevos problemas y fallas con su operación. Arellano Gault menciona al respecto que “si observamos con claridad, la NGP no es realmente una opción radicalmente distinta de analizar la Administración Pública, sino una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto socio-tecnológico y de gobernanza que se enfrentan en el siglo XXI” (2004, p. 17). En este punto precisamente es donde se cimenta el “para qué” de este apartado.

Arellano menciona que la NGP, aunque es una corriente innovadora, es necesario ubicarla en una real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites. De acuerdo con él, la Administración Pública Progresiva (APP)<sup>3</sup> y la NGP no son diametralmente opuestas y por lo tanto esta última no representa en realidad un cambio completo.

Para Arellano, la APP se basa en la aseveración de que el gobierno es una pieza sustantiva del desarrollo de una nación, pero al mismo tiempo requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo, en este sentido, este aparato gubernamental no puede dejarse sin vigilancia porque seguramente se transformaría en corrupto e incompetente o un gobierno

---

<sup>3</sup> Arellano Gault denomina Administración Pública Progresiva a la concepción contemporánea de la Administración Pública posicionada a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Estados Unidos. De acuerdo con el autor se le menciona como progresiva por el papel del gobierno y su compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación.

con una burocracia más poderosa que los políticos electos legítimamente. En este marco, la influencia de la APP sobre la Administración Pública estriba en la búsqueda de un modelo de administración que fuera separada, artificialmente, de las influencias políticas y económicas capaz de dar sentido a la política pública, aún incluso ante los cambios de los políticos electos, persiguiendo el desarrollo de un personal burocrático con sus propias reglas aislado de la influencia política.

De esta forma la lista de líneas de acción de la APP contiene “la regulación gubernamental generalizada administrada por tecnócratas, la formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas transparentes para evitar el nepotismo y el desarrollo de sistemáticas normatividades que redujeran la probabilidad de actos corruptos o socialmente inequitativos” (*Ibidem*, p. 22).

Siguiendo con Arellano, si verdaderamente existiera una sustitución como paradigma de la NGP sobre la APP, esto implicaría que han desaparecido o se han logrado controlar las cuestiones del poder de los agentes económicos y de las mafias organizadas, así como la tendencia de los políticos al nepotismo y a la corrupción, haciendo una clara referencia a la desconfianza natural de la dinámica política para dirigir los asuntos de gobierno que se concibe en la APP.

De esta manera, se elimina la idea de que podría existir un área administrativa separada de los intereses políticos, esta visión crítica de la APP se convirtió, con el tiempo, en palabras de Arellano, en la base de la Nueva Gerencia Pública. Por ello, la idea weberiana y wilsoniana de estructurar un andamiaje científico que posibilitara tener una esfera separada de la política y que esta aseguraría la congruencia administrativa y la eficiencia, de acuerdo con Ostrom, (citado en Arellano *Ibidem*, p. 26), no era precisa, debido a que la realidad era muy distinta: los tomadores de decisiones, al tener la necesidad de resolver problemas intrincados donde las reglas y las normas no fueron suficientes para actuar con eficacia, decidieron utilizar herramientas como la cooptación y la negociación, utilizando como guía los intereses de grupos externos e internos de las organizaciones y no el interés general, lo que tuvo dos consecuencias:

La primera, una consecuencia práctica “un aparato público, por un lado, protegido de la competencia y afectado por múltiples intereses, y por el otro maniatado para actuar

efectivamente por un sistema de normas y regulaciones excesivas, creadas por el propio mecanismo de protección de la burocracia de la influencia política”;

La segunda, una consecuencia de desconfianza sistemática en la acción gubernamental, donde se concebía como hipócrita el análisis del sector público, en la que toda solución era un incremento de lo mismo, de mejor técnica administrativa o más ética, y nunca un diagnóstico de las bases estructurales del comportamiento administrativo en las instituciones gubernamentales.

De acuerdo con Arellano, la idea de que el gobierno no siempre actúa bajo la dirección del interés general, y que el mundo está constituido por seres oportunistas que manejan esferas de poder, y que estos también se encuentran en la organización gubernamental, posibilita ver que “las democracias están constituidas institucionalmente para ser ineficaces administrativamente”, Niskanen en este sentido, argumenta, haciendo referencia al juego colectivo subóptimo entre poderes y su injerencia en los presupuestos, que “mientras el diseño institucional no cambie, cualquier técnica administrativa se verá atrapada por el juego de actores racionales, oportunistas y en contradicciones de acción colectiva” (*Ibidem*, 29).

Es entonces donde se concibe el argumento económico que da cabida a la NGP, en el que “los actores racionales en esquemas de acción colectiva generan marcos institucionalizados de acción, que buscan justamente crear contratos específicos, donde la discrecionalidad es controlada a partir de mecanismos mutuos de control y acuerdo, pero acuerdos incompletos debido a que no es posible reducir la discrecionalidad en un mundo de actores oportunistas” (*Ibidem*, 31).

La idea, en manos de la economía, versa en la construcción de nuevos mecanismos y reglas, es decir, contratos más precisos en términos de efectos e incentivos, reducción de los marcos de asimetría de información, derechos de propiedad más precisos y la introducción de esquemas competitivos del mercado. En este contexto, esta “argumentación económica” da paso a las propuestas gerencialistas, ya que los esquemas argumentativos de la economía parecían ineficientes para impulsar un cambio institucional.

Ahora bien, para comprender de mejor forma la reconfiguración de la Administración Pública, es necesario mencionar que el término NGP, en su discurso gerencialista, abogaban



por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y público, es decir, en la invención de un “nuevo paradigma” que en vez de hacer énfasis en la política pública hace hincapié en las capacidades gerenciales, de los procesos a los resultados, de las jerarquías a la competencia de mercados, de la seguridad en el trabajo y los salarios precisos a la evaluación del desempeño y firma de contratos amarrados a la obtención de ciertos resultados.

Arellano en este sentido, menciona que las diferencias sustanciales entre la NGP y la APP no parecen ser demasiado claras por dos razones:

En primera instancia se menciona que la NGP no se ha implementado de una manera sistemática, por lo tanto, no se permitió una evaluación de sus propuestas, al respecto Pollit y Norman, mencionan que los efectos concretos de las políticas estilo NGP en Reino Unido o en Nueva Zelanda son sintomáticos y se obtienen resultados mixtos, por un lado existe un caso posible de éxito en cambios y mejora de tiempos y recursos, pero efectos negativos en términos de relaciones gubernamentales, claridad de los sistemas de información y en las relaciones legislativo-agencias gubernamentales.

En un segundo momento, Arellano menciona que la novedad de la NGP no radica en una diferencia descomunal entre conceptos del pasado y los modernos, sino, más bien, en la combinación de los elementos, instrumentos y estrategias propuestas de reforma, en el contexto particular de los gobiernos contemporáneos; lo anterior debido a que no todos los instrumentos que propone la NGP, son necesariamente nuevos, como ya se había mencionado con Vilchis. La combinación de instrumentos de la NGP parece pragmática entre el nuevo institucionalismo económico (competencia en vez de monopolio, transparencia en lugar de discrecionalidad, estructura de incentivos más que una modernización administrativa perenne) y el gerencialismo (incorporando una dimensión organizacional, traduciendo las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial, movilizándolo la competencia más que la búsqueda de un nuevo ethos para la burocracia que la generación de cede dinámicas donde la burocracia ya no pueda escapar a la vigilancia).

Arellano, adicionalmente, menciona que no es importante negar la retórica de la NGP y la diferencia que busca crear respecto a las doctrinas generales de la APP, no obstante, menciona que esta retórica es exagerada y rimbombante, debido a que, en todo caso, la NGP

es una colección de argumentos, doctrinas, experimentos y técnicas que enfrentan los mismos dilemas que enfrentó la APP en un contexto diferente, más móvil y plural. En otras palabras, no es posible negar que la NGP es probablemente el caso más exitoso de los experimentos para armar un argumento relativamente congruente, así como una base instrumental relativamente homogénea, pero, afirma Arellano, su pretensión de universalidad debe ser retomada con cuidado porque nació en países de regímenes políticos denominados Westminster, lo que, en realidad, no implica que sus doctrinas hayan sido reconstruidas con un argumento general.

Para terminar este apartado, y haciendo referencia a lo expuesto anteriormente, Arellano menciona que en México, como otros lugares de América Latina, la arena gubernamental tiene un doble papel de amplia importancia política, el primero es ser el espacio real de la lucha por el poder, es decir, la arena política; y en segundo lugar construirse como el espacio objetivo de representación social, debido principalmente a la debilidad de los mecanismos propios de las democracias en un contexto de poca o baja participación política lo que ocasionó que la arena gubernamental sustituyera por muchos años el espacio real donde se tomaban de las decisiones fundamentales de un régimen.

En este sentido el aparato gubernamental se convirtió en la práctica, en la estructura institucional de representación, donde los grupos sociales negocian o presionan para obtener respuesta. En este marco, es posible mencionar que los fundamentos de la APP no fueron aplicados sistemáticamente debido a que la separación política-administración no funcionó debido al manejo discrecional del aparato público por parte del régimen mexicano, y la búsqueda de la mejora en los procesos y resultados de la Administración Pública ahora se encuentra en manos de la NGP.

### **1.3.5. La Nueva Gerencia Pública en México**

En este último apartado concerniente a la NGP se revisará de forma rápida la influencia que esta ha tenido en la Administración Pública mexicana.

De acuerdo con De la Garza, aunque “el gran viraje de la política económica mexicana se inicia a partir de 1982, en el sexenio de Miguel de la Madrid” (2018, p. 7) los cambios en el

sector administrativo se comenzaron a realizar antes de este sexenio, sin embargo, el concepto de modernización administrativa que se asemeja a los postulados de la NGP inicia a principios de 1983 con los Acuerdos de Austeridad.

Para Tello (2018, p. 5), en el sentido anterior, también es a partir de 1983 donde se abandona progresivamente el sentido de desarrollo que México había tenido por décadas y se le sustituye por otro que buscaba descansar en el libre juego de las fuerzas del mercado para asignar y utilizar los recursos, desregulado, abierto a la competencia con el exterior y con cada una vez menor participación del Estado en la economía y la sociedad, es decir, un curso adoptado por el pensamiento económico neoclásico en su versión neoliberal. Para él el neoliberalismo es una obra extrema del pensamiento liberal tradicional traducido en un problema de diseño institucional y en un enfoque de política económica centrados en la recuperación plena de las relaciones de mercado como eje conductor de la actividad económica que no concibe a un estado pasivo, sino todo lo contrario, es decir, uno que actúe todo el tiempo para salvaguardar y extender la presencia e influencia del mercado garantizando su buen funcionamiento.

En este sentido, el programa económico y social de los gobiernos mexicanos a partir de 1983 se vuelve de carácter neoliberal y organizado en torno a tres ejes centrales: “a) redimensionar el papel del Estado en la economía; b) la apertura de la economía nacional a la competencia con el exterior, y c) liberalización financiera y de los flujos de capitales” (2018, pp. 7-9).

Esta nueva concepción que traía consigo la lógica neoliberal, fungió como una respuesta a la crisis que anteriormente se han descrito en este texto, lo cual devino en la adopción de las ideas reformadoras para tratar al aparato administrativo mexicano que se concebía como enorme, ineficaz e ineficiente.

Para Orozco, la puesta en marcha de las antes citadas reformas de primera generación se expresó de la siguiente forma:

En primer lugar, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se planteó como prioridad el adelgazamiento del Estado (medida prioritaria de las reformas de primera generación), se contempló una coparticipación con la iniciativa privada y se liberalizó el comercio. Para Aguilar (citado en Orozco, 2018), este proceso de redimensionamiento consistió en la

extinción, fusión, liquidación y privatización de empresas públicas, acompañado de una nueva forma de administración por contratos, concesiones o compartida con organizaciones no gubernamentales privadas o sociales.

Explica también que, durante este mismo sexenio, se reformó el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dio lugar al Sistema Nacional de Planeación (SNDP) y estableció la obligación de gobernar conforme a un Plan de Desarrollo (PND) (2017, pp. 79-81).

De la Garza, afirma que durante el sexenio de Salinas de Gortari las modificaciones se concentraron en la simplificación de los procesos administrativos, así como en la privatización de empresas públicas (2018, p. 8).

Para Orozco, en la década de los 90 tuvieron lugar las reformas de segunda generación, de acuerdo con ella, el sexenio de Salinas de Gortari inició su gobierno con una crisis de legitimidad, lo que evidenció una necesidad de reconocimiento internacional, esto último en adhesión a la idea de su gestión de posicionar al país en el panorama económico-global, de esta forma su proceso de transformación se basó en la liberación y privatización para la atracción de la inversión, además de la apuesta por la importancia comercial que creció a partir de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (2017, p. 89).

No obstante, de acuerdo con González (citado en De la Garza, 2018, p. 7), no fue sino hasta el sexenio de Zedillo cuando se comenzó con la elaboración de un Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) cuyos postulados hacen suyos varias ideas de la NGP. Bajo esta misma línea, Orozco adhiere que, con fuertes desequilibrios económicos en el país, el apoyo de los organismos internacionales como el FMI o la OCDE sugerían, para obtenerlo o presévalo, seguir con las reformas administrativas.

Para Orozco la institucionalización de la NGP y de la calidad en la gestión en el gobierno federal se presenta en el año 2000, es decir, en el sexenio de Fox Quesada (2000-2006) donde se propuso una reforma con mayores rasgos gerenciales que los gobiernos anteriores, a la par de una nueva etapa de cambio institucional. Estos cambios, apunta de la Garza, fueron orientados al combate a la corrupción y a la transparencia, es decir, la denominada “Agenda de Buen Gobierno”, la cual representaba un programa de modernización e innovación

administrativo que contemplaba la transformación de las instituciones cimentadas en el capital humano, los recursos tecnológicos y la infraestructura en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas.

Retomando de nuevo a Orozco, ella menciona que a partir del año 2000 el discurso de la administración mexicana se identificó en la llamada “reinvención” del gobierno norteamericano, una corriente de innovación gubernamental sustentada en principios de eficiencia, competitividad y calidad, así como democráticas, de esta forma, el sexenio foxista se centró en implantar un modelo de calidad total para reemplazar los esquemas tradicionales de gestión pública, lo que significó ocupar un modelo que involucrara normas, procedimientos, rutinas, comportamientos y valores, que necesariamente requieren la participación de los tomadores de decisiones como actores, quienes serían los directamente responsables de cumplir con los nuevos procesos. En paralelo a esta gestión, de acuerdo con Orozco, se promovió el gobierno Intragob, el cual estaba orientado a satisfacer las expectativas y necesidades de los clientes vistos como ciudadanos, sobre los productos y servicios que proporcionaba la Administración Pública Federal; en el mero discurso, el modelo fue concebido como un sistema de gestión para que las dependencias o entidades alcanzaran un desempeño de clase mundial (2017, pp. 99-101).

Por su parte, Vilchis (citado en De la Garza, 2018), menciona que, en el caso del sexenio de Calderón Hinojosa, el gobierno se limitó a un esfuerzo en materia de gestión pública, a la instrumentación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), así como la Evaluación del Desempeño, que, de acuerdo con el mismo Vilchis, obedecía más a una inercia institucional que a un programa de modernización, que de cualquier forma introdujeron una renovación en el aparato gubernamental.

Por su parte Galicia, Flores y Domínguez (2017, 19-20) menciona que, durante el gobierno de Peña Nieto, se estableció en el PND 2013-2018 un eje denominado Programa para un gobierno Cercano y Moderno, cuyo principal propósito consistía en que todos los programas que provinieran de tal plan se enfocarían especialmente en lograr los resultados establecidos en él, además de uso de los recursos públicos, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, es decir, una herramienta de seguimiento en pro de las evaluaciones, así como

también una instrumentación integral de la Gestión para Resultados (GpR) y la consolidación de los sistemas de gestión de la calidad en diversas instituciones gubernamentales.

Ahora bien, es importante mencionar que, aunque como se ha dicho anteriormente, la retórica de la NGP ha sido pomposa, también han existido voces de disonancia, de manera global y dentro del país; varios autores se han pronunciado en contra o parcialmente en contra de la reforma gerencial a partir de las siguientes líneas discursivas:

- A) La excesiva discrecionalidad en los funcionarios públicos, argumentando que un cambio en el sector público no era prudente si las soluciones del modelo en discordia correspondían a los problemas concretos de la administración pública, que era reconocida por tener bajos estándares de rendición de cuentas, poco profesionalismo y poca legalidad.
- B) La distancia tan marcada que existe entre el control de la burocracia mexicana y el poder legislativo, lo que ha devenido en que el ejecutivo cree sus propios mecanismos de rendición lo que significa que sus dinámicas pueden encontrarse muy lejos de ser transparentes y delimita la lucha entre poderes.
- C) Otra crítica se centra en mencionar que, aunque la NGP promueve el bien público también significa un medio para la obtención de ventajas particulares debido a que se tiene como premisa que el sector privado no tiene como principio velar por la mayoría.

#### Nueva Gerencia Pública en los municipios, las entidades federativas y la federación

Como se ha dilucidado en esta investigación, la implantación de la Nueva Gerencia Pública en México obedece tanto a tendencias globales como internas; en la actualidad las herramientas de la NGP han permeado integralmente la Administración Pública federal mexicana, sin embargo, si se mira con detenimiento, existe un desarrollo desigual cuando en lugar de ver únicamente a la federación se observan las administraciones públicas de los municipios y los estados.

En este sentido, la aseveración de Vilchis, en referencia al desarrollo de la NGP en México, cobra relevancia: “puede verse que los cambios que se han introducido corresponden a una necesidad de renovación en el aparato gubernamental y, a la vez, se observa la evolución

constante de la Administración Pública mexicana en las últimas décadas, no obstante, lo anterior, parte de la presunción de que en los Estados se carece de los procedimientos adecuados para impulsar diversos postulados de la NGP” (citado en De la Garza, 2018, 10).

En el contexto de este tópico, de acuerdo con Orozco “la década de 1990 marca una etapa importante en las administraciones estatales. Las propuestas de descentralización impulsadas por los organismos internacionales, primero, y por el gobierno federal, después, da a los gobiernos regionales y locales una dinámica distinta” (2017, p. 108).

Según esta autora, “las propuestas de la NGP han guiado los procesos de reformas administrativas emprendidos en nuestro país desde la década de 1980, esto se traduce en la incorporación de nuevas prácticas de gestión, cuyo énfasis depende del periodo gubernamental de que se trate y de las prioridades establecidas en cada uno” (*Ibidem*, p. 113).

Siguiendo con Orozco, ella identifica tres niveles de ambientes externos que ejerce influencia sobre los cambios en la gestión, efectuados por los gobiernos en nuestro país:

- A) Nivel macro: comprende el panorama internacional, es decir, se refiere a la influencia que pueden ejercer organismos internacionales en las experiencias de otros países.
- B) Niveles meso: se refiere al ámbito nacional, es decir, la influencia que ejercen los gobiernos federal, subnacional o local en relación con otros gobiernos de el mismo o diferente ámbito.
- C) Nivel micro: se refiere a la influencia que ejerce alguna organización en particular, como puede ser una consultoría o empresas de la iniciativa privada.

De acuerdo con la autora, en el caso del gobierno federal mexicano, desde la década de 1980 se percibió una influencia a nivel macro, mientras que en la de 1990, además de la anterior, hubo una influencia a nivel meso.

Vilchis, en 2005, específicamente propuso un parámetro para evaluar la medida en que cada uno de los estados ha considerado las técnicas y los preceptos de la NGP en sus principales documentos normativos. Su estudio, en primera instancia, revisaba las acciones que se han efectuado en cada estado, posteriormente los agrupó de acuerdo con las características que, según él, definía a la NGP, es decir: visión del ciudadano; mayor utilización de tecnologías

de la información; descentralización; rendición de cuentas; planeación y gestión estratégica; y contratos.

La intención, de acuerdo con el mismo Vilchis, era realizar un índice de actividades primarias y secundarias (añadiendo otros aspectos como la percepción de la calidad, eficiencia y legitimidad) para poder comparar las acciones de las entidades federales en la materia.

En ese acercamiento los estados concluyeron con un bajo puntaje en la mayoría de los aspectos de su metodología (además de la identificación de entidades con una alta, media y baja densidad de la aplicación de las características de la NGP), en suma, Vilchis concluye que el ciudadano no había adquirido un poder semejante al de un cliente, si bien podía omitir opiniones sobre la calidad, eficiencia y eficacia de la presentación de algún servicio, lo cierto es que su opinión no era trascendente, de tal manera que las acciones al respecto se habían hecho de forma muy escasa.

En concordancia con el estudio, las variables económicas y los grados de marginación no influyen o no explican la mediana y baja intensidad de características de NGP en algunos estados, no obstante, si es posible concluir que la variable: pobreza, se encontraba asociada con el poco desarrollo de acciones innovadoras.

Al autor concluye que, aunque fueron hallados documentos normativos, en todas las entidades, con acciones orientadas a la NGP, el desarrollo para nada es homogéneo y parece notorio que la presencia de gobiernos divididos inhibe el desarrollo de acciones que se identifiquen con la NGP.

El mismo Vilchis realiza otra aproximación en 2009, donde se abarcan 22 de las 32 entidades mexicanas, donde, de acuerdo con él, se denota una presencia irregular de herramientas gerenciales para la atención y provisión de bienes y servicios a los ciudadanos, además concluye que “la implementación de acciones propuestas por la NGP no han tenido el impacto esperado sobre el mejoramiento del desempeño de las administraciones públicas estatales, medido en términos de su contribución a la calidad de vida y a la satisfacción de los ciudadanos” (2009, p. 216).

Ahora bien, con respecto a las administraciones municipales, sería una tarea titánica (y prácticamente imposible, debido a las características de algunos de los municipios en el país)



comprar los 2,467 municipios que existen para poder concertar algo con respecto a la injerencia de la NGP en su desenvolvimiento, sin embargo, existe la idea generalizada de que entre más urbano, con mayor presupuesto y relevancia política, los municipios tienden a adoptar en mayor medida las características de la NGP, sin embargo, no puede ser constatado.

Lo que si es posible aseverar es que existe, en la generalidad, una disminución, en caída, conforme a los órdenes de gobierno en la implementación de las características de la NGP, es decir, que el nivel que se encuentra más adelantado en este sentido es el federal, posteriormente el estatal y en último lugar el municipal.

### **1.3.6. La Nueva Gerencia Pública y la Arena Política y Administrativa en México**

En general, es posible mencionar que la Nueva Gerencia Pública puede ser concebida como una orientación dentro de la Administración Pública que significa un cambio en el entramado administrativo-gubernamental desde varios ámbitos. En este sentido, como mencionan Arellano y Cabrero (2005, p. 601) no solo debe ser concebida como un conjunto de enfoques en busca de una legitimación, sino como un fenómeno reflexivo y práctico que tiene importantes consecuencias empíricas.

Estos enfoques, como se ha mencionado, están compuestos de muy diversas corrientes y pese a no estar unificados ni homogeneizados han influido en una extensa cantidad de reformas administrativas alrededor del mundo, sin embargo, debe resaltarse que pese a su “universalización” la conceptualización de la NGP se complica no únicamente debido a sus múltiples ramas y enfoques sino al contexto hispanoparlante de países como México, a causa de la diferencia abismal entre el marco histórico e institucional de las administraciones públicas iberoamericanas y los países anglosajones.

La NGP ha sido utilizada como sinónimo de reforma administrativa en las administraciones públicas de gran parte del mundo, esta reforma, en teoría, “persigue la creación de una administración eficiente y eficaz (...) que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible” (De la Garza, 2018, p. 4), a la par busca tomar distancia de la racionalidad burocrática clásica, utilizando como “nuevos” postulados la racionalidad económica clásica, y ciertos aspectos del mercado y del sector privado. Este giro de ideas

administrativo-gubernamentales se concentró en dos etapas u olas, la primera en la década de los 80, se gesta a raíz de las crisis financieras, políticas y sociales de los años 70, donde se cuestionó el papel del Estado y este último quedó reducido al rol de ordenación y regulación. La NGP pertenece a la segunda ola de reformas, donde se buscaba reconstruir y fortalecer al Estado.

La NGP, como también se revisó, se entiende entonces como un conjunto de enfoques que hacen frente a “un nuevo concepto de lo público”, esta concepción, ligada a los mecanismos de mercado, al mérito, a la globalización y al ciudadano, al menos en la teoría. La importancia de la NGP, de esta forma, no podría ser entendida sin la influencia de los organismos internacionales como la OCDE han tenido en gran parte de las regiones del mundo en pro de su universalización.

Cada autor y enfoque dotan de diversos componentes a la NGP, para complementar la categorización expuesta en los otros apartados de esta investigación se presenta la propuesta de Cejudo (citado en Torres y Juárez, 2016, p. 64) que describe como principales elementos de la NGP los siguientes:

- a) Gestión profesional en el sector público;
- b) Estándares y mediciones explícitos del desempeño;
- c) Mayor énfasis en controles de resultados;
- d) Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público;
- e) Cambio hacia una mayor competencia en el sector público; hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado; y
- f) Hacer hincapié en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos.

También es de suma importancia resaltar que, pese a que se ha hecho, desde el ámbito político, un sobredimensionamiento de sus aportaciones a la Administración Pública, autores como Arellano Gault, desdeñan la idea de que signifique una “serie ordenada de ideas enteramente nuevas” y radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino que más bien denota una recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto “actual” de socio-tecnología y gobernanza.

Por último, también es trascendental mencionar que, la NGP, al ser una implantación desde un marco diferente al hispanoamericano, ha adquirido rasgos particulares dependiendo del contexto institucional de cada país. En México, por ejemplo, es posible hablar de una implantación muy avanzada, en términos federales, tanto en la ley como en la práctica, sin embargo y de forma escalonada, la realidad de los municipios en cada entidad varía dependiendo de diversas constantes y en la generalidad no parece significativa.

En general es posible concluir que la NGP en México es imperfecta, pero significa una oportunidad para dar camino al *status quo* que describe Arellano Gault, y que fue retomado en esta investigación, en donde se menciona que la arena gubernamental fue el espacio donde se tomaban las decisiones fundamentales del régimen, si bien las condiciones para el establecimiento pleno de las ideas de la NGP podrían concebirse como impensables en su completa instauración, no es posible desdeñar la utilidad de los principios de la NGP para la reforma de la realidad administrativa del país.

Una vez contextualizada la Nueva Gerencia Pública, resulta pertinente para los fines de esta investigación dilucidar algunos puntos importantes referentes a la Seguridad Pública que permitan comprender de mejor forma la situación que antecede y subsiste durante los dos sexenios en este rubro.

## **CAPÍTULO II. SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LA ORDENACIÓN DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD EN MÉXICO**

En el marco de la cotidianidad mexicana y la percepción ciudadana, los problemas que aqueja(n)ban a la ciudadanía a nivel nacional, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (ENVIPE) eran la inseguridad, el desempleo y el aumento de precios. Aunque es más que notorio que la percepción de la inseguridad y los datos duros que detallan esta situación podrían distar de ser similares (aunque como veremos en el capítulo tercero, no lo son), resulta un argumento atinado resaltar la consciencia de la mayoría de los mexicanos ante este problema público. Para ser más específicos el 67.2% de la población mexicana de 18 años en adelante, consideraba a la inseguridad como el problema más importante del país. Las cifras cobran relevancia por el aumento generalizado de la percepción negativa a nivel nacional; la misma ENVIPE en sus resultados de 2018, arrojaba que 64.5% de la población de 18 años o más, consideraba a la inseguridad y la delincuencia como el problema más importante en el país, en su edición de 2017 la encuesta estimaba este mismo rubro en 61.1%, es decir, existe una estela de desánimo y preocupación creciente dentro de la población en general, debido a la perpetuación de este problema público.

Si bien este sentimiento generalizado, que se ve reflejado, y al mismo tiempo surge, a partir de la inseguridad, de la tasa tan alta de victimización, de los índices crecientes de robo, secuestro, extorsión y en la influencia del crimen organizado en estos delitos, relativamente poco se habla también del papel del Estado y de los respectivos gobiernos en la materia, sin embargo, existe una cierta ambigüedad en la abstracción dentro del entramado conceptual mexicano no académico en cuanto a la seguridad y la inseguridad y cómo es que se está abordando desde la gestión estatal. Los medios de comunicación han abonado de sobre manera a esta situación de desconocimiento y falta de diferenciación entre aquello que el Estado hace para reducir el problema (denominado normalmente como Seguridad Pública) y el problema mismo (inseguridad), situación que -como se verá más adelante-, mucho tiene que ver con las lagunas conceptuales que el mismo Estado posee, dentro de sus preceptos legales. Dicho en otras palabras, existe una cierta desinformación dentro de la percepción

ciudadana con respecto a la seguridad. No todos los problemas que aquejan a México con respecto a la inseguridad y violencia deben ser englobados dentro de la Seguridad Pública o dentro de la Seguridad Nacional, desde esta situación viene el problema conceptual.

### **2.1. El concepto contemporáneo de Seguridad Pública**

Para comenzar es imprescindible señalar que el concepto de Seguridad, entendido desde una perspectiva estatal, trasciende al de Seguridad Pública, es decir, es un término muy amplio que puede tener connotaciones diferentes, dependiendo del enfoque al que se encuentre dirigido.

En su acepción más general, el término seguridad se entiende como aquella condición que persigue el Estado que, de manera simultánea, es el factor mismo que justifica su creación. Pérez Lara (2011) retoma a los contractualistas para denotar esta cualidad del Estado moderno. Cita a Hobbes, Rousseau y Locke como aquellos intelectuales que vindicaron la existencia del Estado con base en la seguridad.

En un primer acercamiento menciona a Hobbes: “el Estado tiene el legítimo uso de la fuerza para preservar la supremacía sobre todos y así mantener la paz y la seguridad” (p. 213), es decir, describe al Estado “moderno” a través del contrato de los individuos por renunciar a un estado de naturaleza (donde existía una lucha constante de todos contra todos), en este nuevo Estado, el soberano ejerce y garantiza el orden y la seguridad. Por su parte, adscribe a Rousseau la idea de la transición de estado de naturaleza a una sociedad civil, en donde se pierden ciertos derechos, pero se gana la libertad civil y la propiedad a todo lo que se posee, en otras palabras, desde esta perspectiva el Estado debe garantizar, a través de sus instrumentos coercitivos, la libertad civil y la libertad de propiedad, generando y manteniendo la seguridad. Por último, alude a Locke, quien, desde esta línea discursiva, también justificaba la pérdida de la libertad total que existía en el estado de naturaleza, debido a las transgresiones que esto podría significar, y acreditaba la generación de leyes para remediar los inconvenientes que la situación generaba. Esto significa, que desde la óptica contractualista es a través de los preceptos legales que se puede velar por la seguridad de los individuos en el Estado moderno.

En palabras de Pérez Lara: “En las tres posturas de cierta manera, es predominante la idea de que el Estado tendrá como fin supremo la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades, y que para lograrlo se basará en la aplicación de leyes que serán creadas de acuerdo con la voluntad general, viendo siempre por el bien común” (2011, p. 208). En suma, la conformación del Estado moderno retoma las ideas de los filósofos contractualistas quienes justifican el ejercicio de la soberanía por medio del uso de la ley en aras del interés común y el derecho a las garantías y libertades individuales liberales.

Como se puede observar, los ideólogos contractualistas sentaron las bases de aquello que podría ser considerado como la seguridad que debe proveer el Estado, desde una perspectiva muy general. Con el paso del tiempo, y debido a los procesos históricos que en el mundo han acontecido, la idea de seguridad ha cambiado y se ha diversificado.

Para Montero (2013, p. 203) “la seguridad tiene un significado muy amplio, y el clásico, de acuerdo con la teoría liberal, es que constituye la esencia y el deber ser del Estado”. En este mismo matiz, de acuerdo con Foucault, retomado en Montero, “la seguridad es un concepto que nace junto al liberalismo, y se refiere a una forma de gobernar con el objetivo de [...] garantizar que los individuos o la colectividad estén expuestos lo menos posible a los peligros, lo que lleva a la implementación de procedimientos de control, coacción y coerción en torno a la salud (control de enfermedades e higiene), el crimen, así como el combate a las conductas “antisociales” y la defensa frente a amenazas externas al Estado, identificadas principalmente en la acción de otros Estados” (2013, p. 206).

Esta definición clásica o tradicional de la seguridad coadyuvó a dividir el concepto en dos: la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional, la primera, asociada a la función gubernamental, relacionada con el control de la sociedad dentro del Estado a través de instituciones como la policía, los sistemas penales y de reinserción social; y la Seguridad Nacional, entendida como la defensa del Estado mediante la diplomacia y la acción militar, dicho de otro modo, una seguridad hacia el exterior.

Esta concepción ortodoxa de la seguridad, explica el mismo Montero, ha quedado rebasada ampliamente debido la reconfiguración del mundo a partir del final de la Guerra Fría, con la reestructuración geopolítica de los países de oriente y occidente, aunado al desarrollo de grupos terroristas y crimen organizado (que han tenido un desarrollo globalizado), lo que tuvo como resultado la obtención de dos definiciones contemporáneas de seguridad que suponen una modificación en el significado: la primera como un producto del uso de la fuerza que implica a las fuerzas armadas y a los cuerpos policiales para el mantenimiento del control; y la segunda como producto de la paz y del funcionamiento del Estado de derecho, que implica la existencia funcional del conjunto de instituciones del gobierno, para buscar la universalización de los derechos humanos y el desarrollo (2013).

Dentro de esta misma línea discursiva, Ramos García argumenta que existen dos grandes paradigmas que dan sustento a las políticas contemporáneas de seguridad, el primero se centra en el castigo a los delincuentes (punitivo), mientras que el segundo basa su ejercicio en las causas que originan la delincuencia (preventivo). El primer paradigma está relacionado con la aplicación del derecho penal y la eficiencia policiaca, mientras que el enfoque preventivo trata de integrar el ámbito de la gestión intergubernamental de órdenes de gobierno y la multiplicidad de entornos (como el social, cultural, económico o político) que a su vez se relacionan con la seguridad económica, seguridad comunitaria, seguridad ambiental y seguridad política (2006).

## **2.2. La Seguridad como concepto del uso de la fuerza**

Dentro de estas dos definiciones contemporáneas de la seguridad, en la primera, referida al uso de la fuerza estatal para el mantenimiento de control, es posible encontrar una taxonomía consolidada y jerarquizada. En este sentido es necesario subrayar que “la seguridad se refiere a la identificación y enfrentamiento de los enemigos del Estado, resaltando la importancia de controles equilibrados de poderes constitucionales para evitar ejercer el poder de manera autoritaria” (Montero, 2013, p. 215). Cuya resolución se presenta en una división contemporánea tripartita de la seguridad (Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública) que de cierta manera se contrapone a la división e idea clásica o tradicional la cual, como se ha mencionad con anterioridad, debe ser situada históricamente

antes de la conclusión de la Guerra Fría, dónde los conflictos entre Estados eran mucho más frecuentes, es decir, donde la Seguridad Nacional, entendida como la protección de los intereses primordiales del Estado, constantemente se veía amenazada por otras naciones.

La modificación del concepto y el significado ha buscado la incorporación de la idea de que las amenazas a la seguridad no provienen únicamente del exterior, sino también de dentro del Estado, en palabras de Ramos García: “los asuntos que cuestionan la seguridad del gobierno y del Estado frente a agentes internos se pueden concebir como amenazas a la Seguridad Nacional cuando se traducen en escenarios probables de inestabilidad interna o si amenazan a la supervivencia de las instituciones del Estado” (2005, p. 42).

La adhesión del concepto de Seguridad Interior a la división clásica de la seguridad está estrechamente relacionada a la obligación de integrar la Seguridad Nacional a la Pública, para enfrentar los nuevos peligros del mundo, que específicamente, en los países latinoamericanos, significan el crimen organizado, el incremento de la violencia y en los desastres naturales, donde -históricamente- las herramientas de la Seguridad Pública han tenido que apoyarse en las herramientas de la Seguridad Nacional (Moloeznik, 2004), es decir, las Fuerzas Armadas.

De acuerdo con Montero (2013) la división tripartita de la seguridad desde el enfoque del control mediante el uso de la fuerza tiene las siguientes características:

### **2.2.1. Seguridad Pública**

La Seguridad Pública se refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos, es decir, su papel radica en establecer un equilibrio entre los intereses constitucionales que puedan encontrarse en conflicto (entre los integrantes de una misma sociedad) por medio de la impartición de justicia. Está determinada por dos elementos: las instituciones que constituyen al Estado de derecho, las cuales están ligadas a las reglas que generan los incentivos de estabilidad y conservación del orden con respeto de la ley, dicho de otra manera, estriba en la capacidad de la autoridad para hacer el uso legítimo de la fuerza; y las herramientas que permiten imponer el Estado de derecho, estas herramientas no son



únicamente los cuerpos policíacos, sino toda la fuerza pública, es decir, la aplicación de sanciones administrativas, penales y la ejecución de resoluciones judiciales.

### **2.2.2. Seguridad Interior**

Entre los elementos determinantes de la Seguridad Interior están la coordinación interna de cada orden de gobierno y la relación que existe entre ellas, con el reconocimiento del papel de los gobiernos subnacionales en la estrategia, que por lo general son tomados en cuenta en la Seguridad Nacional. De manera general los asuntos que son competencia de la Seguridad Interior trascienden a la Seguridad Pública y a la Seguridad Nacional.

El término *home-land security* (que normalmente es traducido como Seguridad Interior), fue acuñado primeramente en Estados Unidos en consecuencia de los atentados terroristas del 9 de septiembre de 2001. El terrorismo, el crimen organizado transnacional, las epidemias, los grandes accidentes y el consumo de recursos naturales son los principales tópicos que dan cabida al término, ya que como se ha explicado, son amenazas y riesgos, que existen en el ámbito exterior y vulneran el interior.

La clave de la Seguridad Interior se sustenta en la colaboración de los gobiernos subnacionales con el gobierno federal debido a: a) el asesoramiento que el nivel federal puede brindar con respecto a la identificación y protección de la infraestructura estratégica; b) para poder garantizar el flujo de información entre las dependencias gubernamentales; y c) para poder apoyar a los estados en el diseño de un Plan de Seguridad Interior.

### **2.2.3. Seguridad Nacional**

La Seguridad Nacional se refiere a la protección de los intereses del país, a través del Ejército, de las políticas exteriores y de la comunidad de inteligencia. De acuerdo con Moloeznik (2004) es aquella que tiene por fin custodiar los intereses vitales de la nación, es decir, el respeto por los derechos fundamentales y la preservación de la soberanía e integridad territorial, entre otros (p. 31).

### **2.3. La Seguridad como producto de la Paz y el funcionamiento del Estado de Derecho**

Ahora bien, retomando la segunda definición contemporánea de la seguridad, es decir aquella que busca centrar sus esfuerzos conceptuales e instrumentales en la universalización de los derechos humanos y la concepción integral de desarrollo, se presentan principalmente las siguientes ideas de seguridad. Esta segunda definición está ligada al enfoque que brinda sustento a las políticas de Seguridad desde una mirada preventiva, lo que significa que propone velar por una política social de vocación preventiva para evitar los factores de riesgo que generan delincuencia.

#### **2.3.1. Seguridad Humana**

De acuerdo con Walker, citado en Montero (2013), el punto de partida de la Seguridad Humana es la interdependencia internacional en la necesidad de colaboración para la protección y el desarrollo (p. 213). El cambio de enfoque que presenta este tipo de seguridad con respecto al enfoque centrado en el uso de la fuerza reside en que, mientras este último centra sus esfuerzos en sus capacidades militares, la Seguridad Humana se enfoca principalmente en la seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. En otras palabras, el objeto de la Seguridad Humana gravita en que la población no sólo esté libre de temor, sino también -y principalmente- libre de carencias.

#### **2.3.2. Seguridad Ciudadana**

La Seguridad Ciudadana, puede ser vista como una vertiente de la Seguridad Humana, la cual concede mayor atención a la vida y dignidad humanas, en otras palabras, trata de reivindicar el concepto de seguridad desde una visión ciudadano-céntrica en lugar de la acotada al poder y dominio estatales (Ramos García, 2005, p. 34). De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “la seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la

libertad de movimiento” (2014). La Seguridad Ciudadana es una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, al mismo tiempo que trata de prevenir la criminalidad a través de la acción comunitaria, el acceso a un sistema de justicia eficaz y una educación basada en el respeto a ley y la tolerancia.

### **2.3.3. Seguridad Democrática**

La Seguridad Democrática, de acuerdo con Montero (2013), se erige como una alternativa de carácter multidimensional, de cierta forma, sugiere conciliar el uso de las acciones militares, poniendo sobre la mesa la vinculación con el bienestar material, la salud física, el acceso a la educación y la cultura y un medio ambiente sano. Sin embargo, arremete contra la idea de la concepción clásica de la seguridad, a partir de la cual se pueden suspender o violar los derechos humanos, de acuerdo con el criterio del mal menor, al contrario, prima la idea de la solidaridad ciudadana. Es una vertiente de la Seguridad Humana (pp. 214-216).

El enfoque que será utilizado a partir de este momento, para los fines de esta investigación será el relacionado con el uso de la fuerza estatal, debido a dos razones. La primera, conceptual, es que, de acuerdo con diversos autores como Wilkinson y Nacos (citados en Montero, 2013, p. 214), “los significados tanto de la seguridad humana como de la democrática son muy amplios, por lo que tienden a tornarse ambiguos y a dificultar el diseño de una estrategia gubernamental concreta”, más aún, se piensa que su definición es poco aplicable a la realidad debido a que “cuando se enfrentan cuestiones donde distintos derechos entran en conflicto, es necesario establecer jerarquías y prioridades” para buscar proteger la seguridad del Estado. Sin embargo, se subraya que, en la agenda político-social del país, la Seguridad Humana, en alguna de sus vertientes, ha sido utilizada dentro del discurso de las administraciones federales.

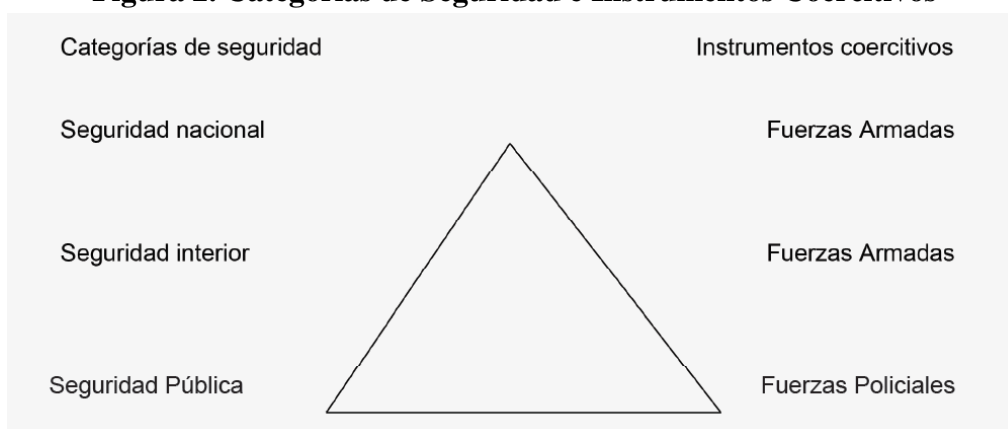
La seguridad en su uso ortodoxo de detentación de la fuerza pública tiene una normatividad específica dentro de México que se rige, en primera instancia, por la Carta Magna que ha sido sometida a modificaciones en diversas ocasiones, como se pretende mostrar en el siguiente apartado.

## 2.4. La ordenación de las Capacidades Institucionales de la Seguridad y su Marco Legal en México

Cómo se dejó entrever en el subapartado anterior, históricamente la Seguridad en México ha estado centrada en la respuesta coercitiva del Estado, donde se concibe a este último, desde un enfoque weberiano, como el *detentador del monopolio legítimo de la fuerza de un territorio dado*, recordando que, aunque las situaciones que hoy en día aquejan al mundo dejan en entredicho esa idea de monopolio, es innegable que el Estado es la entidad referente para garantizar el goce de derechos.

Para Moloeznik (2004) existen tres niveles de seguridad que a su vez tienen un determinado instrumento coercitivo. Estos tres niveles tienen una relación jerárquica, en cuyo vértice superior se encuentra la Seguridad Nacional, en el medio la Seguridad Interior y en su base la Seguridad Pública, el siguiente esquema lo representa de mejor manera:

**Figura 2. Categorías de Seguridad e Instrumentos Coercitivos**



**Fuente:** Moloeznik, M. P. (2019) Seguridad interior, con concepto ambiguo. Revista IUS, vol. 13, núm. 44. P. 151

Con base en el esquema es pertinente señalar que la Seguridad Nacional vela por la supervivencia misma del Estado-nación, debido a que esta se encuentra en el nivel más alto de las tres categorías. Los instrumentos operativos de la Seguridad Nacional en México son la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Fuerza Aérea y Marina (SEMAR).

En el nivel de la Seguridad Interior, los gobiernos normalmente recurren a un núcleo duro de policía, es decir fuerzas intermediarias, que poseen un “estado militar” inspirados en la Guardia Nacional posterior a la independencia de las Trece Colonias de Norteamérica y en la Gendarmería, creada como consecuencia de la Revolución Francesa.

Este es un nivel específicamente difícil de definir en México, porque como ha pasado históricamente con los términos Seguridad Nacional y Seguridad Pública, existen en los preceptos legales, pero no en la praxis (en este rubro en especial, hasta hace poco), es decir, al respecto existe una laguna jurídica importante. De manera tangible e histórica, las Fuerzas Armadas han velado por la tranquilidad pública cuando las policías se ven impotentes (fungiendo como el instrumento coercitivo de la Seguridad Interior), a razón de ello desde 1999 se creó la Policía Federal Preventiva, que buscaba fungir como esa fuerza intermedia (Moloeznik, 2019, p. 33), recientemente la Gendarmería de la administración peñanietista y la Guardia Nacional de la gestión lopezobradorista, parecieran buscar ser el instrumento coercitivo de la Seguridad Interior, sin dejar de depender de las Fuerzas Armadas.

Es importante mencionar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 89, se detalla que la Seguridad Nacional es una obligación, mientras que la Seguridad Interna es una facultad, ambas del representante del Ejecutivo Federal.

Los cuerpos policiales son los instrumentos coercitivos de la Seguridad Pública, que puede ser observada como una competencia concurrente, es decir, una responsabilidad que comparten los tres órdenes de gobierno.

#### **2.4.1. La Seguridad y sus distintas ramificaciones en el marco legal mexicano**

##### **2.4.1.1. La Seguridad Nacional en México**

De acuerdo con Martínez Alejandro (2014) el concepto Seguridad Nacional apareció por primera vez, de manera oficial, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación de 1973, pero fue definida hasta su aparición en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, de manera muy general (pp. 240-241). En la actualidad, la Seguridad Nacional está reglamentada por la Ley de Seguridad Nacional, publicada en 2005, donde se define como:

Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conlleven a:

- a) La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- b) La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- c) El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobernó;
- d) El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- e) La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y
- f) La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes” (Cámara de Diputados, 2019a).

De acuerdo con Moloeznik (2019) su carácter es permanente y trasciende a los gobiernos en turno, debido a que tiene como finalidad el velar por los intereses vitales de la nación, tales como la Vigencia del Estado de Derecho, el respeto por los Derechos Humanos y la preservación de la soberanía e integridad territorial, entre otros. La instancia deliberativa en la materia es el Concejo de Seguridad Nacional.

#### **2.4.1.2. La Seguridad Interior en México**

En el artículo 89, de la CPEUM se faculta al presidente en la materia (en las fracciones VI y VII respectivamente):

“Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

(...)

Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley” (Cámara de Diputados, 2019b).

Es importante señalar que, hasta antes de la entrada de la Administración de Andrés Manuel López Obrador, la Guardia Nacional, aunque estaba plasmada en 7 artículos de la Carta Magna, al no tener una Ley reglamentaria, solo existía como letra muerta, el 27 de mayo de 2019 entró en vigor la Ley de la Guardia Nacional, que tiene algunas contradicciones marcadas, sin embargo, no es objeto de la presente investigación resaltarlas.

Tomando el concepto de la Constitución, se puede decir que existe una ambigüedad importante dentro del marco conceptual jurídico mexicano a razón de la Seguridad Interior. Como se ha señalado, históricamente el componente militar ha asistido a las autoridades civiles para hacer frente a la violencia interna, sin embargo, echar mano de las fuerzas armadas ha tenido como consecuencia efectos colaterales y entornos violentos bajo una lógica de guerra, es en este punto donde se genera y desarrolla el uso de las denominadas fuerzas intermedias.

La administración de EPN buscó acortar la laguna jurídica en torno al vacío legal en la Seguridad Interior, promulgando la Ley de Seguridad Interior el 21 de diciembre de 2017. Tal ley, no buscaba crear o desarrollar las llamadas Fuerzas Intermedias, sino tratar de regular el actuar de las Fuerzas Armadas desplegadas por todo el país. Aunque en dicha ley se presenta una definición de Seguridad Interior, fue declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de noviembre de 2018.

#### **2.4.1.3. La Seguridad Pública en México**

La Seguridad Pública, tiene su base constitucional en el artículo 21 de la Carta Magna, que a la letra dice:

“La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la

materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley” (Cámara de Diputados, 2019b).

De acuerdo con Moloeznik (2019) este nivel de seguridad se garantiza mediante la institución de la autoprotección social, es decir, la policía, cuyo mandato reside en garantizar el derecho a la vida y la integridad física de las personas y velar por la vigencia de los Derechos Humanos en general. Es necesario resaltar que la naturaleza de la policía es civil.

## **2.5. El deterioro de la Seguridad en México**

Antes de comenzar propiamente con el Mando Único Policial, es menester brindar una muy breve contextualización con respecto al problema de seguridad en México, para esto, la Auditoría Superior de la Federación en su documento titulado *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013: Política de Seguridad Pública*, publicado en 2016, obsequia un resumen del problema de Seguridad Pública y las formas en que se abordó desde 1995 hasta 2013, de acuerdo con esta publicación el problema principal del Estado mexicano, referente a la inseguridad y violencia, en los años antes mencionados, puede ser caracterizado en 5 aspectos complementarios: a) el constante incremento de los índices delictivos (inseguridad pública); b) el deterioro de la percepción ciudadana sobre su seguridad; c) la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones de Seguridad Pública; d) el aumento de las violaciones a los derechos humanos; y f) el aumento de los gastos en seguridad privada, ante ello la información oficial brindada es la siguiente:

Con relación al incremento de índices delictivos, en el periodo 2001-2009 los delitos cometidos por cada 100 mil habitantes se incrementaron en 12.0%, en promedio anual, al pasar de 4,412 en 2001 a 10,935 en 2009; en el periodo de 1995-2012, los delitos denunciados del fuero federal se incrementaron en 1.9%, en promedio anual, al pasar de 78.2 denuncias por cada 100 mil habitantes en 1997 a 107.1 denuncias en 2012.

En cuanto a la tasa de los delitos de alto impacto cometidos por cada 100 mil habitantes, de 1997 a 2012, los homicidios dolosos aumentaron en 0.5%, en promedio anual, al pasar de



17.3 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en 1997 a 18.6 homicidios en 2012; el delito de extorsión tuvo un incremento del 13.7%, en promedio anual, al pasar de 0.9 extorsiones en 1997 a 6.2 extorsiones en 2012; mientras que el delito de secuestro presentó un incremento de 0.6%, en promedio anual, al pasar de 1.1 secuestros en 1997 a 1.2 secuestros en 2012. En este mismo sentido, en el periodo de 1995-2012, los delitos cometidos contra la salud, el tráfico de armas y el lavado de dinero tuvieron incrementos, en promedio anual, del 23.8%, 16.2% y 4.2%.

La percepción ciudadana sobre su seguridad fue en decremento ya que entre 2001 y 2013, la percepción de inseguridad incrementó en 3.6%, en promedio anual, al pasar de 47.0% en 2001 a 72.0% en 2013. Por otro lado, con respecto la desconfianza hacia las instituciones de Seguridad Pública: en el periodo de 2009 a 2013 la ciudadanía mostró tener mayor confianza en instituciones como la Marina y el Ejército, al contrario de la Policía de Tránsito, la cual tuvo los niveles más bajos de confianza, al alcanzar un nivel del 6.8% en 2013; seguida por la Policía Preventiva Municipal, con el 8.5% y los Ministerios Públicos y las Procuradurías, con el 11.1%. Por su parte, la percepción del nivel de confianza que alcanzó la Policía Federal fue de 20.7%, de los jueces el 14.9% y de la policía ministerial o judicial el 11.9%.

En este sentido es importante contextualizar también el número y la cantidad de personas del sector de Seguridad Pública, ya que, para marzo de 2012, de los 756,922 elementos de seguridad, el 68.1% (515,822) correspondió a corporaciones estatales y municipales; el 10.0% (75,448) a corporaciones federales, el 16.1% (121,833) a seguridad privada y al Sistema Penitenciario, el 5.8% (43,769).

Con relación a la violación de los Derechos Humanos, el informe menciona que durante el periodo señalado se incrementaron exponencialmente las violaciones a los derechos fundamentales que atentaron contra la vida, la seguridad y la integridad personal, así como el patrimonio y la libertad. Por último, se advierte que en la primera década del siglo XXI el mercado de la seguridad privada en México creció aproximadamente un 400%, debido a que la inseguridad originó la proliferación de la contratación de servicios privados de protección

en industrias, hotelería, comercios, escuelas, centros hospitalarios y transporte de mercancías y valores.

En este contexto es pertinente mencionar que el MUP, o, mejor dicho, el conjunto de propuestas y puestas en marcha que significaron el Mando Único Policial fueron una ramificación de las Estrategias de Seguridad Pública de los cuerpos policiacos, en los sexenios de los expresidentes Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). Las estrategias de MUP, aunque diferentes en varios puntos trascendentales, convergían en tratar de unificar a las policías municipales con las policías estatales, sin embargo, los puntos diferenciales más notables se encontraban en la concepción de la Estrategia de Seguridad Pública integral de cada gestión y el papel del MUP en ellas.

Visto lo anterior, se entiende que el MUP surge como una estrategia que trastoca, la política, pero sobre todo la administración y organización de las policías, a partir de la identificación del deterioro de la Seguridad Pública en México y del estancamiento de las figuras y estructuras policiales. De esta forma, es vital comprender desde el inicio y desde la administración qué significó el Mando Único Policial.

Antes de comenzar con cada una de las dos gestiones que promovieron al MUP, parece prudente subrayar que en realidad no existe solamente una concepción de Mando Único, en realidad es una estrategia que fue evolucionando con el tiempo y que se puso en marcha, como se verá a continuación, de diversas formas, por lo tanto, no sería descabellado afirmar que no se trata de una estrategia transexenal, aunque en primera instancia así lo parezca.

## **CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL MANDO ÚNICO POLICIAL A TRAVÉS DE SU DISEÑO INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN**

### **3.1. Administración Federal 2006-2012**

El sexenio de la administración de Felipe Calderón Hinojosa al frente del Poder Ejecutivo del Estado mexicano puede ser descrito de muchas maneras, no obstante, para los fines de esta investigación, una de las características más recordadas de la gestión, en referencia a la Seguridad Pública, sería la gran escalada de violencia que sufrió el país. Por ejemplo, de acuerdo con Fernando Escalante (citado en Pereyra, 2012), después de 20 años de una tendencia a la baja en la tasa nacional de homicidios, esta pasó de registrar ocho a 18 asesinatos por cada 100,000 habitantes entre 2008 y 2009. La inseguridad no era inédita, pero sí su cantidad y violencia.

Hablar de este sexenio es hablar también del ensanchamiento de las filas de los grupos criminales y su multiplicación, de acuerdo con Ángel (2017), el Centro de Investigación y Desarrollo Económicos (CIDE) revela, a través de cinco estudios, que durante ese sexenio los grupos criminales ligados al narcotráfico crecieron un 900%, más importante aún, la tasa de civiles muertos en enfrentamientos entre autoridades y presuntos delincuentes se disparó al menos un 2000%.

Para los autores Daniel Rosen y Zepeda Martínez, entre muchos otros, esta vertiginosa escalada de la violencia se generó a partir de la militarización del país que se denominó “Guerra contra el Narcotráfico”, la cual consistía en hacer frente directo a los cárteles del narcotráfico y capturar a sus líderes principales; esta estrategia resultó en niveles insólitos de inseguridad y violencia (2014, p. 161).

En este sentido resulta ciertamente interesante la postura al respecto de autores como Morales Oyarvide que sostiene que “la declaración de guerra fue una declaración eminentemente política, realizada como una acción espectacular en lo que el gobierno entrante creyó, era el principal problema del país (al menos, así manifestado en sus sondeos de opinión) y con ello lograr ganar una legitimación de ejercicio para sustituir una falta de legitimidad de origen, producto de una elección presidencial en 2006 muy cerrada y cuestionada por un porcentaje importante de la población mexicana” (2011, pp. 12 – 13), o la de Pérez Lara que afirma que

“Cuando Felipe Calderón llegó al poder necesitaba una estrategia que le diera un respaldo popular y que demostrara el poder del Estado por quienes hubiesen sentido que el proceso electoral lo dejó como un presidente débil. Una de sus primeras acciones fue enviar cantidades no tan numerosas de soldados para el combate al tráfico de drogas ilegales, pero con una enorme difusión televisiva” (2011, p. 218). ’

En teoría, la citada estrategia de legitimación de ejercicio pareció surtir efecto, ya que el rango de aprobación de Calderón se mantuvo entre un 47% y un 76% a lo largo de su sexenio. Siendo 47% su aprobación al inicio de la gestión y en el primer año siguiente 59% (Parametría, 2014), presumiblemente después de haber implementado el “Operativo Conjunto Michoacán” en su estado natal, un operativo donde se enviaron “4, 260 efectivos del ejército y la armada de México, apoyados con más de 200 vehículos terrestres (...) dicho despliegue de tropas se hizo acompañar [como ya se mencionó] de una campaña mediática de engrandecimiento al ejército, haciéndole ver a la sociedad que los soldados eran héroes que venían a salvarlos de la delincuencia organizada”(Pérez Lara, 2011. p. 219), además de los operativos de Tamaulipas y Nuevo León con los que oficialmente comenzó la Guerra contra el Narcotráfico.

La situación antes descrita es necesaria para comprender el subtexto en el que se gesta el Mando Único Policial, porque como se verá más adelante, no existió una diferenciación o delimitación entre el poder civil y militar y aquello que le atañía a cada uno, lo que al final invariablemente, y en el mejor de los casos, creo un desequilibrio poco manejable. Si bien la Guerra contra el Narcotráfico desde el principio, y por su mismo nombre, supone la actividad de las fuerzas armadas (sin una Ley que prescribiera su actuación) el Mando Único Policial se entendía, desde las autoridades, como estrategia necesaria debido a la supuesta ineficiencia de las Policías Municipales para actuar en contra del crimen organizado (sin embargo, habría que plantearse, en primera instancia si esa es su función). En este sentido es importante aclarar que el MUP es solo una de las ramificaciones de la Estrategia de Seguridad Pública y no toda la estrategia. El interés de esta investigación no recae en describir la estrategia integral, sino realizar un acercamiento a esta a través del Mando Único Policial.

### 3.1.1. Plataforma electoral

De acuerdo con la plataforma electoral del Partido Acción Nacional para las elecciones presidenciales de 2006, el proyecto de seguridad se centraría en enfrentar el reto de Seguridad Pública a través de dos frentes. El primer frente contemplaba la aplicación de una policía preventiva y el fortalecimiento de los derechos de las víctimas así como la participación de la ciudadanía en el combate contra el delito, por su parte el segundo frente se centraría en impulsar una política activa contra el delito, con el mejoramiento de las herramientas en el sistema judicial, lo que implicaría la creación de un Sistema Único de Información Criminal, así como la modernización de los cuerpos policiacos y del sistema de procuración y administración de justicia.

Dentro del apartado “Una política activa de seguridad y combate a la delincuencia” se describía la unificación de las policías federales en el país, con un mando único superior que coordinara sus acciones de prevención, investigación y persecución de los delitos y dentro del apartado “Profesionalización Policial” se hablaba de la reforma a los sistemas de operación policial preventivos y de investigación, la creación de un Servicio de Carrera Policial y la fundación de la Academia Nacional de Policía (PAN, 20016. pp. 49-50).

Aunado a ello, Reveles Vázquez (2006, pp. 19), en su capítulo titulado *Los Proyectos Políticos de los candidatos presidenciales en el 2006: las propuestas de gobierno*, refrenda que no existió como tal, una voluntad política expresa de modificar la estructura organizacional, programática y jerarquía de las organizaciones policiales en nuestro país por parte del entonces candidato a la presidencia Felipe Calderón, sus propuestas en Política de seguridad estaban por demás encaminadas a la “depuración y profesionalización integral de cuerpos policiacos”, a conseguir “una política preventiva consistente en rescatar los valores sociales” y también en crear un “Sistema Único de Información Criminal”, argumentos de la profesionalización de las policías y del avance tecnológico que estas deberían de sufrir, sin embargo, la sugerencia de la centralización del mando policial tampoco fue explícita.

No obstante, si se centra la atención en el Secretario de Seguridad Pública de ese sexenio, el ingeniero Genaro García Luna y en la publicación de su libro en 2006: “*¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan?*”, es posible observar que se ideaba “impulsar una estrategia nacional para conformar una policía nacional con organización y estilo militar

enfocada principalmente en la operación para la reacción y el combate contra la delincuencia organizada” (Fontecilla Pinto, 2014). Con esto es posible comenzar a notar la noción de centralización en el rubro de seguridad que caracteriza al periodo. Entre otros puntos, el libro no académico, se plantea la idea de que -en ese entonces- 1,661 corporaciones policiacas, dispersas, desarticuladas y con marcos jurídicos distintos, constituían un paraíso para los criminales.

### **3.1.2. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

De acuerdo con el Artículo 21 de la Ley Federal de Planeación, entonces vigente, el Plan Nacional de Desarrollo era definido como “aquel que precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país y contiene provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; (...) los instrumentos y responsables, de su ejecución; (...) los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; (...) el conjunto de la actividad económica y social, y (...) el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática”. En este matiz, el Plan Nacional de Desarrollo de la gestión calderonista, estaba dividido en 5 ejes, aquel que atañe a la Seguridad Pública era el Eje1. Estado de Derecho y seguridad, este a su vez estaba dividido en tres apartados: Estado de Derecho; Seguridad Nacional; y Seguridad Pública.

Como es posible observar, en relación a la estrategia para los cuerpos policiales, los aspectos de la planificación estaban interrelacionados, algunos más estrechamente que otros, a un plan de fortalecimiento institucional para las policías, siendo tal vez los más cercanos a este fin (de manera implícita): el mejoramiento de los ministerios públicos, la promoción de la implementación de los juicios orales; el impulsar reformas para hacer más expedita la aplicación de justicia; la promoción de un Código Penal Único; el fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia, asegurar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades encargadas de combatir la delincuencia; la modernización del sistema penitenciario; el desarrollo e implementación de sistemas de información, comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia; establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos; y reforzar la seguridad

y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras.

Con respecto más específicamente a la Seguridad Pública, los aspectos se centraban en un cambio de enfoque a la prevención del delito, es decir tratar de eliminar los problemas que posibilitaban llevar a las personas a delinquir; una mejora a las corporaciones de policía que funcionaban en el país y se sabían corruptas, infiltradas por la delincuencia organizada e insuficientes en la preparación de sus elementos; y una participación ciudadana activa que consolidara la cultura de la legalidad y la prevención del delito.

En este sentido es menester prestar especial atención al objetivo 17: “desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos, referente al rubro de Seguridad Pública ya que en este apartado se encuentra la estrategia para las policías del Sexenio, cuyas sub-estrategias se detallan en la figura 3.

<b>Figura 3. Objetivo 17 del PND 2007-2012</b>		
17. Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los Derechos Humanos.	17.1 Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.	Se entendía que la coordinación entre los cuerpos de los tres órdenes de gobierno era insuficiente y, de hecho, estaba siendo aprovechada por los delincuentes para escapar de la acción de la justicia y movilizarse por el territorio nacional. La estrategia consistía en integrar una coordinación central de todas las policías del país con funciones de autoridad en aras de conformar un frente único contra la delincuencia.
	17.2 Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos.	Se proponía la definición de criterios homogéneos para la administración del personal policiaco en las diferentes etapas de su desarrollo profesional para poder regular el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de los miembros de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial, en aras de poner especial atención en los perfiles de aquellas personas que quieran ingresar a los cuerpos de policía e impedir la infiltración de delincuentes y el reclutamiento de elementos viciados.

	17.3 Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.	Se buscaba unificar hacer uniformes las distintas capacitaciones que recibían los policías mexicanos para poder combatir a la delincuencia de manera profesional y especializada.
	17.4 Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.	Se buscaba que, con base en resultados obtenidos de la depuración y profesionalización de los cuerpos policiacos a la par de una dignificación de la labor de los policías mermara el desprestigio de las instituciones policiales.
	17.5 Dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada.	Se buscaba destinar mayores recursos para el equipamiento y capacitación de policías y el desarrollo de infraestructura además de cooperación e intercambio de información con otros países y organismos internacionales.

**Fuente:** elaboración propia a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012: Eje1. Estado de Derecho y Seguridad.

Como es posible observar, dentro del PND, aunque se hace alusión a un Mando Único Policial, este está ideado en colaboración y no en centralización de los mandos y por lo tanto no tenía las mismas propuestas que la iniciativa del MUP llevado ante la Cámara de Senadores en 2010 (el cual posteriormente será detallado) ni tampoco de los Convenios de Mando Único Policial implantados durante el sexenio, más aún el MUP al que se hace referencia en el PND habla única y exclusivamente de Policías Federales.

### **3.1.3. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012**

El último de los 4 documentos que regían la política de seguridad de ese sexenio fue el PSSP 2007-2012, publicado el día 28 de enero de 2008. Es en este Programa Federal, donde, aunque no se hace una mención explícita Mando Único Policial, si se puede observar la línea discursiva que orienta su creación y las causas de su conceptualización.

De acuerdo con su apartado 1.2 Coordinación y cooperación, entre los tres órdenes de gobierno; en él se mencionaban tres puntos muy importantes a partir de los cuales la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no se habían alcanzado los resultados esperados:



- a) El respeto a las soberanías estatales y a las autonomías municipales que se habían entendido como limitante para la acción conjunta y concurrente entre los ámbitos de responsabilidad policial.
- b) La falta de mecanismos consistentes de coordinación entre las 1, 661 corporaciones policíacas que operaban en el país, las cuales no habían permitido la cabal integración de los recursos disponibles para combatir la criminalidad como una sola fuerza policial cohesionada; falta de coordinación que se manifestaba también en la ausencia de políticas públicas compartidas y el desarrollo desigual de los policías.
- c) La delincuencia, particularmente la organizada, que se apoderó de los espacios públicos en determinadas zonas del país, provocando un clima de violencia e inseguridad que, en ocasiones, había rebasado a las autoridades locales.

Lo que invariablemente, de acuerdo con el texto, resaltó la evidencia de fortalecer los mecanismos de coordinación de los tres órdenes de gobierno para el restablecimiento de las condiciones básicas de seguridad.

En el apartado 1.4 Esquemas de corrupción en las corporaciones de policía, se mencionaba que el esquema de actuación basado en la flagrancia y no en la investigación para prevenir la comisión de delitos había agotado las posibilidades de combatir eficientemente a la delincuencia en sus distintas modalidades.

De acuerdo con este punto, algunas de las vulnerabilidades estructurales eran causa de la infiltración del crimen organizado en las corporaciones policiales en donde existía una notoria ausencia de procedimientos de operación claros y precisos, debilidad en los esquemas de control de confianza y condiciones laborales deterioradas que, en conjunto, facilitaron el uso de infraestructura institucional para logística criminal con garantía de impunidad.

A partir de esta postura, se entendía que el desarrollo policial era desigual y con métodos de trabajo alejados de los estándares internacionales. Aunado a que todavía no se lograba estructurar un proyecto de vida policial que desalentara las conductas desviadas de la función policial.

En este sentido, se expresa que existía “un círculo vicioso que obstruía la capacidad institucional de renovación: la baja estima social de la función policial inhibía la iniciativa

de profesionalización entre los elementos en activo; la ausencia de ésta incidía también en la mejora de las condiciones laborales; la inadecuada regulación de éstas había propiciado que el desvío de las funciones policiales no tuviera la sanción debida; y la falta de castigos para prácticas ajenas a la función policial favorecía la baja estima social por el desempeño policial. Este mismo círculo vicioso dificultaba el ingreso de nuevos y mejores elementos” (2008, p. 3).

El documento, de la misma forma, exponía los retos asumidos mediante la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. En este sentido y en concordancia con el primer eje de la estrategia, “Alineación de las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia”, el Programa Sectorial ahondaba mencionando que, en ese entonces, el modelo de unificación de la policía federal bajo un Mando Único ya había comenzado a operar emprendiendo la homologación de procesos, procedimientos y protocolos de actuación, susceptibles de ser adoptados en entidades federativas y municipios para “articular especialidades y potenciar capacidades”. En este sentido, refería el texto, “el modelo ofrece nuevas oportunidades de coordinación para compartir información y operar conjuntamente contra la delincuencia, con métodos homogéneos y con el apoyo de las tecnologías de información y comunicación integradas a una plataforma que permite la interconexión y la interoperatividad de los sistemas de información policial de los tres órdenes de gobierno” (p. 6).

Este eje también contemplaba la alineación de las atribuciones funcionales desde el orden federal para coordinar con las entidades federativas la atención del sistema penitenciario, especialmente en la ejecución de sentencias, seguimiento de reos y traslado de internos, en otras palabras adecuar las exigencias de la Seguridad Pública y la Administración de Justicia a partir del mejoramiento de las facultades del Ministerio Público, el eje también advierte que se buscaba “la operación policial conjunta de los tres órdenes de gobierno, alineada a procesos homogéneos de actuación y con los soportes legales necesarios, se ampliaría la capacidad de respuesta policial oportuna para atender las denuncias de la sociedad y, por esa vía, recuperar su confianza y lograr legitimidad social” (*ídem*).

Siguiendo con el documento, los objetivos sectoriales que surgen del programa tienen precisamente la lógica antes descrita, es decir, efectivamente tratan acerca de un Mando

Único Policial, pero este hace referencia, de nuevo, a la unificación de policías federales y resalta “la cooperación entre las policías de los tres órdenes de gobierno” sin embargo, es posible detectar la línea discursiva de centralización que posteriormente significaría el Mando Único Policial de las policías locales, porque sitúa como ejemplo la unificación de las Policías Federales; también es importante mencionar que las acciones de unificar y coordinar, de acuerdo con el programa, actuarían como los pivotes de la transición de un modelo reactivo (que se concebía en el discurso como “anterior”, pero que en la práctica seguía siendo el mismo), a uno basado en la prevención y la adopción de métodos uniformes de actuación para asegurar la presencia del Estado en ciudades y poblaciones con mayores índices delictivos, proteger las instalaciones nacionales y restablecer condiciones de Seguridad Pública en el país.

### 3.1.4. Estrategia Nacional de Prevención al Delito y Combate a la Delincuencia (ENPDyCD)

Otro documento que encausó la Política de Seguridad Pública en el sexenio calderonista fue la ENPDyCD, en ella no se hacía referencia explícita del Mando Único Policial, pero sí a la unificación de las policías federales y de la necesidad del desarrollo de Capacidades Institucionales encausadas en la profesionalización de los cuerpos policiales. Los ejes de la estrategia pueden ser apreciados en la siguiente tabla:

<b>Figura 4. Estrategia Nacional de Prevención al Delito y Combate a la Delincuencia</b>	
<b>Eje</b>	<b>Descripción</b>
Eje 1. Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia	Planteaba la unificación de esfuerzos entre a Policía Federal Preventiva (PFP), la Agencia Federal de Investigación (AFI), los agentes migratorios (INM) y la Central de Inspección Fiscal y Aduanera (CIFA), cuya actuación se basaría en la especialización, un modelo homologado y estándares internacionales, así como la participación de la sociedad como método de prevención del delito. Enfocando su operación en la recuperación territorial de los espacios públicos y en el combate y desarticulación de las estructuras criminales
Eje 2. Prevención del delito y participación ciudadana	Con respecto al origen del delito y la instrumentación de la cultura de la legalidad, la estrategia centraría sus esfuerzos en la vinculación ciudadana y la protección de los Derechos Humanos, a través de Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública, donde se vincularía a las Secretarías de Desarrollo Social, Educación, Salud y la Comisión

	Nacional del Deporte, dirigidas a las localidades urbanas con mayores índices de inseguridad mediante los programas: Escuela segura; Salud sólo sin drogas; y Recuperación de los espacios públicos, iniciativa que como se verá posteriormente retoma el Programa Sectorial de Seguridad Pública.
Eje 3. Desarrollo Institucional	<p>Este eje sostiene que el proceso de reingeniería para el desarrollo organizacional del sistema policial se sustentaría en la profesionalización, para la creación de contenidos y métodos educativos de la formación básica policial, logrando así mejorar la evaluación de confianza de los reclutas, homologando los procedimientos de operación, las bases de coordinación, el intercambio de información y las metodologías.</p> <p>Se iniciará el reclutamiento de universitarios con créditos de licenciatura para la policía federal y en aras de sustentar la profesionalización se crearían:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Escuela Básica de Policía</li> <li>• La Escuela Superior de Investigación</li> <li>• El Instituto para la Especialización de Mandos de Policía</li> <li>• Metodologías homologadas; y</li> <li>• Servicio Profesional de Carrera Policial</li> </ul>
Eje 4. Sistema Penitenciario	<p>Se impulsarían, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El “sentido original de los centros de reclusión”</li> <li>• Inteligencia de orden criminal para la vigilancia legal de los internos</li> <li>• La erradicación de la corrupción y la operación delictiva intramuros.</li> </ul>
Eje 5. Combate a la Corrupción	<p>Al respecto del seguimiento de las sanciones de desviaciones del actuar de los policías se crearía el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, que en conjunto con el Servicio Nacional de Carrera Policial atendería las etapas del desarrollo y formación de los policías para asegurarse de los requerimientos del perfil de los policías activos. El Centro, unificaría los criterios técnicos, metodológicos y de aplicación y eliminaría la discrecionalidad en la selección, promoción y permanencia de los policías.</p>
Eje 6. Tecnología	<p>En este eje se preveía un desarrollo tecnológico en cuanto a la constitución de la Plataforma México a fin de lograr métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo, que se localizarán en bases de datos de acceso común.</p>

	<p>El sistema estaría diseñado en primera instancia en un plano horizontal, es decir se conectarían 500 estaciones de la Policía Federal y se les equiparía para generar inteligencia policial; de la misma manera en el plano vertical se plantearían convenios de coordinación las instancias estatales con la finalidad de alinear los reportes, datos y sistemas de información.</p> <p>Se plantea desarrollar para 2009 cinco mil nodos de interconexión de telecomunicaciones en todo el país.</p> <p>Se planteaba que la construcción de la plataforma se financiara con recursos federales y desde el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.</p>
--	--

Fuente: Estrategia Nacional de Prevención al Delito y Combate a la Delincuencia 2008.

Sería imposible no prestar especial atención en los ejes 1 y 3, ya que en ellos se detalla la homologación y unificación de las Policías Federales y la línea discursiva de la profesionalización de los policías en México, respectivamente. Si embargo, de nuevo, no se habla nunca de la unificación u homologación de las policías locales.

### **3.1.5. Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012**

Siguiendo con documentos que dieron forma a la estrategia de Seguridad Pública, en el PNSP 2007-2012, no se mencionaba de ninguna forma al Mando Único Policial, pero al respecto de las corporaciones policiales el programa especificaba:

- a) Que el modelo tradicional de la actuación de los policías, basado en esquemas reactivos, no había cumplido con la mejora de las condiciones nacionales en materia de seguridad.
- b) Situaba la coordinación institucional entre los tres órdenes de gobierno, la participación de la sociedad en la prevención del delito, la modernización de los recursos tecnológicos, la modernización y la mejora de los instrumentos utilizados por las corporaciones policiales, la generación de inteligencia policial, la implementación del servicio policial de carrera en los tres órdenes de gobierno y el fortalecimiento del sistema penitenciario como la base para la creación de objetivos, estrategias y líneas de acción del programa.

### **3.1.6. La Política de Seguridad**

Ahora bien, como es posible observar en la anterior descripción de los documentos programáticos y normativos de la Política de Seguridad Pública, no había un apartado explícito que definiera la unificación de los policías municipales y estatales, únicamente de las policías federales, en este sentido, por ejemplo, el 25 de abril de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública, a partir del cual se creaba la Instancia de Coordinación de la Policía Federal entre la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigación de la entonces Procuraduría General de la República, hoy Auditoría General de la República. De esta forma se pretendía dar un paso para acabar con la heterogeneidad de las corporaciones policiales federales existentes en el país lo que posteriormente significaría llevar este mismo ejercicio a las policías locales.

En esta primera etapa de la gestión Calderonista es posible apreciar que la idea con respecto a las policías de los tres órdenes recaía en fortalecer sus Capacidades Institucionales, mediante la profesionalización de su personal y el desarrollo tecnológico de ciertas plataformas, ante ello, por ejemplo, en 2007 se creó el Centro Nacional de Control de Confianza, que tenía como objetivo modernizar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiales para poder consolidar y atender las etapas de reclutamiento en el marco del Servicio Nacional de Carrera.

En 2008, siguiendo esta lógica, derivado de la reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se propuso la creación de una policía “científica, objetiva y profesional” que impulsara los esquemas de homologación en rubros como el ejercicio civil de carrera, la profesionalización y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones policiales en los tres niveles de gobierno. En este mismo sentido se reformó el artículo 123 apartado B, fracción XIII de la CPEUM para el fortalecimiento de los mecanismos para la permanencia, al quedar establecidos la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio en aras de impedir el robustecimiento de las corporaciones policiales.

Otro punto importante fue, por ejemplo, la asignación de recursos en materia de seguridad ya que el 15 de enero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo

01/2008 a partir del cual se establecían las bases para la elegibilidad de municipios para la asignación de recursos del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN). Las reglas de asignación del subsidio en 2009 expresan lo siguiente: “Los recursos del Programa privilegiarán la profesionalización de los integrantes de las instituciones policiales, por lo que su distribución abarcará en primer lugar el monto necesario para cubrir lo relativo a la evaluaciones de control de confianza y exámenes médicos del personal, su proceso formativo, el cumplimiento a las reformas constitucionales en el rubro de seguridad y justicia penal, en materia de formación especializada para el personal de seguridad pública, y el diseño y habilitación del Servicio Profesional de Carrera Policial” (DOF, 2009).

De esta forma, los recursos serían destinados para profesionalizar y equipar los cuerpos de Seguridad Pública, así como para mejorar la infraestructura de las corporaciones y los criterios de selección serían el número de habitantes por municipio y la incidencia delictiva.

En concordancia con lo anterior se detalla, por ejemplo, en el quinto Informe de Gobierno que “el esquema de transformación institucional de las policías municipales consideraba cinco ejes: a) Aplicación sistemática de controles de confianza; b) Utilización plena de tecnologías de la información y comunicaciones asociadas a Plataforma México; c) Aplicación de programas de formación y profesionalización de los cuerpos policiales; d) Generación de metodologías, procedimientos, protocolos y sistemas de información para la generación de inteligencia policial, así como la disposición de información para consulta y archivo; e) Aplicación de un sistema de indicadores de operación y gestión” (2011, p 198).

En el marco de este direccionamiento de esfuerzos en aras de atacar el debilitamiento institucional de las policías desde el ámbito político, en agosto de 2008, por ejemplo, se firmaron entre los tres poderes, además de los sectores privado y social, un Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Paz, en donde las partes se comprometían a participar coordinada y activamente en el combate a la delincuencia y en actividades concretas para la prevención del delito. Uno de los compromisos del acuerdo recaía en la depuración y fortalecimiento de las instituciones de seguridad.

En este sentido, a partir de 2008, se comenzaron a firmar Convenios de Coordinación (Del SUBSEMUN) y anexos técnicos con las entidades federativas y el entonces Distrito Federal

para incrementar las aportaciones del Gobierno Federal en aras de reforzar el combate de delitos a través de los ejes: a) alineación de las capacidades del Estado Mexicano contra la delincuencia; b) Prevención del delito y participación ciudadana; c) Desarrollo institucional; d) Sistema Penitenciario; e) Combate a la corrupción; f) Plataforma México; y g) Indicadores de medición (Gobierno Constitucional de Michoacán, 2010).

En marzo de 2009, durante la Sesión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, se aprobó el Sistema Integral de Desarrollo Policial y el Programa Rector de Profesionalización, que, de acuerdo con las autoridades, permitirían homologar los sistemas de formación y profesionalización de las corporaciones policiales. Que secundaba al Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza y los Protocolos de Evaluación para la valoración psicológica, poligráfica, socioeconómica toxicológica y médica, aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su XXV sesión, en noviembre de 2008.

En este mismo sentido, en noviembre de 2010 se aprobaron los lineamientos para la verificación y validación de los programas de capacitación, instrucción o formación de las instituciones de Seguridad Pública que deberían observar las entidades federativas, las cuales serían aprobadas en enero de 2011.

### **3.1.7. Mando Único Policial 2010-2012**

Hasta el año 2010 se había mantenido una línea discursiva y práctica en torno a las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, la cual recaía en unificar las policías federales y profesionalizar los cuerpos policiales del país, en este año se adjuntó una nueva estrategia, no completamente diferente en racionalidad o discurso pero sí distintiva, ya dilucidada por el Programa Sectorial de Seguridad Pública, está propuesta recaía básicamente en regular la actuación conjunta y coordinada de los elementos que conformaban la Secretaría de Seguridad Pública Estatal y las instituciones de Seguridad Pública Municipal a través de una instancia rectora denominada Mando Único Policial.

De acuerdo con Mendoza García los orígenes más próximos a la propuesta Calderonista se sitúan en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el Ejecutivo Federal, pues



propusieron la creación del MUP, igualmente conocida como Policía Única Estatal, a partir de la integración de las 2,022 organizaciones policiales municipales en 31 organizaciones policiales estatales. Siguiendo con Mendoza García, la idea inicial en la Conferencia estuvo a cargo del entonces gobernador del estado de Nuevo León, Rodrigo Medina de la Cruz, quien propuso la creación de un modelo policial que privilegiara el Mando Único, propuesta derivada de un estudio realizado también en el 2010 por la Escuela de Graduados de Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey, titulado “Seguridad Pública en México: Retos para una nueva generación” donde se argumenta que una de las grandes limitaciones para la Seguridad Pública del país era el entonces modelo de tres policías y un inoperante sistema de coordinación entre ellos. De esta forma, el mando policial sería dirigido por el Secretario de Seguridad Pública de cada estado, en representación del gobernador; el modelo funcionaría a partir de bases de operación de los órdenes estatal y municipal en coordinación con la Policía Federal, el Ejército y la Marina a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2014, pp. 92-93).

Ante esta situación, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación envió al Congreso de la Unión, el miércoles 06 de octubre de 2010, una iniciativa de reforma constitucional que pretendía modificar los artículos 21, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta iniciativa fue remitida a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos con la opinión de la Comisión de Desarrollo Municipal. De acuerdo con el Sexto Informe de Gobierno de la gestión calderonista (2012) la iniciativa se aprobó en Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados el 23 de febrero de 2011 y el dictamen fue presentado y discutido el 11 de noviembre del mismo año. Posteriormente la minuta fue recibida en la Cámara de Senadores el 15 de noviembre.

Cuando terminó el sexenio, en 2012 la minuta se encontraba en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública y Estudios Legislativos para dictamen (2012, p. 14).

Resulta interesante mencionar que, si bien la Cámara de Diputados decidió aprobar la propuesta y enviarla a la Cámara de Senadores, era en la Cámara Baja donde no existía una mayoría contundente por número de diputados, ya que en la LXI Legislatura del Congreso

de la Unión, de los años 2009 a 2012, el total de diputados del Partido Acción Nacional era de 142, mientras que la bancada del Partido Revolucionario Institucional era de 242. El PAN aun sumando los diputados del Partido de la Revolución Democrática (63), Partido del Trabajo (14) y Partido Verde Ecologista (22), que eran los otros tres partidos políticos con mayor número de curules, no alcanzaba a superar a la bancada priista.

Por otro lado, en la Cámara Alta, el PAN era el partido político con mayor representación, con 52 escaños, siguiéndole el PRI con 33 y después el PRD con 26. De haberse ejecutado el mismo cabildeo que en la Cámara de Diputados, da la impresión de que el MUP hubiera sido aprobado constitucionalmente. Lo que lleva a concluir que el problema de la no aprobación del Mando Único no fue una cuestión de capacidad política sino de tiempo. Lo que devendría en poder afirmar con mayor precisión que fue una medida reaccionaria. Ya que, de haberse planteado desde un inicio, la propuesta se hubiera convertido en reforma.

A continuación, se presentan los puntos destacados de la iniciativa entregada por el Ejecutivo Federal al Congreso en octubre de 2010.

#### **3.1.7.1. Mando Único Policía Subsidiario: Iniciativa de Ley 2010**

Proponía realizar una reforma constitucional que cambiara el modelo de Seguridad Pública que había planteado la reforma constitucional judicial de 1994, la cual se consideraba obsoleta, también tomaba como referencia la reforma constitucional de seguridad y justicia de 2008, referida a la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, así como la implementación del control de confianza y el inicio de la homogeneización de protocolos y atribuciones policiales, periciales y ministeriales.

Las razones por las cuales se justifica la reforma, de acuerdo con el documento, son las siguientes:

- A) La falta de cuerpos policiales, ya que únicamente 12 de los 31 estados contaban con policías en cada uno de sus municipios; 400 municipios no contaban con un cuerpo de Seguridad Pública propio además de que 90% de los municipios con policía disponían de menos de 100 elementos; y

- B) La falta de resultados esperados, ya que, aún con los apoyos a los municipios que se hacían a través de fondos como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), del Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), y del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN), los intentos de aplicación de evaluaciones, profesionalización e interconexiones con la Plataforma México, eran infructuosos.

La propuesta centraba sus esfuerzos en las policías municipales y su deterioro estructural, es por ello por lo que el planteamiento de la reforma estaba encaminado a “centralizar” la función policial en los Estados, a razón de los siguientes fundamentos:

- A) La inexistencia de un modelo policial claro, debido al patrón inercial de prácticas policiales desarrolladas a través del tiempo;
- B) La falta de homogeneización de los procedimientos que existían en los poco más de 2,000 cuerpos policiacos municipales;
- C) La carente homologación de los policías en cuanto a ingreso, capacitación y operación que -señala el documento- que devenían en un invariable acopio de prácticas de cooptación, corrupción e infiltración por parte del crimen organizado;
- D) Un rezago comprometedor en materia de capacitación, en donde se resaltaba que alrededor del 80% de los colegios de policías se habían fundado hasta después de la década de los ochenta;
- E) La profesionalización -o carencia de ella- que se concebía inadecuada, ya que el nivel educativo de los policías se encontraba contrapuesto con sus puestos y funciones, tomando en cuenta que el 68.3% de los policías municipales del país contaban únicamente con educación básica;
- F) La desigual y pobre remuneración de los cuerpos policiacos aunado al estigma social negativo que significaba ser policía en nuestro país;
- G) La desconfianza social ligada a las instituciones policiales y a los diversos cuestionamientos de las políticas y estrategias de seguridad anteriores; y

H) Falta de claridad en la distribución de competencias y su consecuente grado de confusión en el ejercicio de la Seguridad Pública.

Al respecto de las problemáticas anteriores, se explica que la parte esencial de la propuesta estriba en comprender que los cuerpos policiales, tanto estatales y principalmente los municipales debían: a) certificar a sus integrantes a través de los controles de confianza; y b) acreditar “condiciones objetivas de desarrollo institucional”, para poder estar a cargo de las funciones de Seguridad Pública.

En caso de que los municipios no contaran con las condiciones señaladas (aunadas a otras que establecería la Ley General) los servidores municipales, así como todos sus recursos materiales y financieros, se integrarían a los cuerpos estatales; de cumplirse este supuesto, los municipios no podrían ejercer ningún tipo de función de seguridad. En este sentido el Mando Único Estatal Subsidiario radica en:

- A) Creación o fortalecimiento de policías profesionales con confianza y apoyo social.
- B) Se concretaría el mando de todos los cuerpos policiales de las entidades federativas al Gobernador de cada entidad.
- C) Se acogería el Principio de Subsidiariedad, el cual establece que el orden de gobierno más amplio, distante o mayor no debería hacer lo que el orden más próximo o cercano a la ciudadanía hace. Solo cuando el gobierno más próximo no pueda, sepa o quiera resolver los problemas públicos de su respectiva comunidad, es cuando entraría complementariamente el siguiente orden gobierno.
- D) Se adicionaría el Principio de Corresponsabilidad, el cual consistía en la obligación compartida de todas las instituciones de Seguridad Pública del país, de salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como de preservar el orden y la paz públicos o restablecerlos.
- E) Se “definiría la necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal, en la medida en que cumpla con las condiciones objetivas de desarrollo institucional” (Segob, 2010, p. 10).
- F) Se reivindicaría al policía (individuo) como eje central de la fuerza policial.
- G) Se reconocería la importancia de la carrera policial como proyecto personal de vida.

La intención que la propuesta planteada es que las policías pudieran reaccionar de mejor forma ante los delitos, especialmente aquellos involucrados a la delincuencia organizada y de alto impacto social, sin olvidarse de los problemas cotidianos y la alteración del orden público.

Un punto importante del esbozo de la reforma es la figura legal de “Reacción Inmediata” en los tres órdenes de gobierno, la cual consistiría en hacer frente a las conductas delictivas al momento de ejecutarse, pero únicamente en el momento de la comisión del delito, es decir su naturaleza sería puramente operativa, por ello, -se argumentaba- no se contraponen con las facultades, atribuciones y principios de la actuación del Ministerio Público. Aunado a ello, sería la ley secundaria aquella que regularía los límites y condiciones de esta acción y sus circunstancias.

Por otro lado, se proponía que las policías de cada Estado operarían bajo un solo mando, que será ejercido por el Gobernador, quien a su vez nombraría al titular de los cuerpos policiales. Sus funciones serían las siguientes: salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo, realizar funciones de prevención de la violencia y los delitos de investigación para hacerla efectiva, de reacción inmediata en contra de los delitos y la sanción de infracciones administrativas.

Como puede ser observado anteriormente, si las policías municipales contaban con la certificación y la acreditación esperada, el mando seguiría siendo del Gobernador, pero delegaría a un director municipal a propuesta del alcalde, sin embargo, el Gobernador tendría la libertad de removerlo.

Con respecto a los municipios que no tuvieran policías municipales una vez aprobada la reforma, estos contarían con servidores públicos o agentes municipales que estarían bajo el mando de los presidentes municipales y auxiliarían con tareas de tránsito, cumplimiento de reglamentos y sanciones administrativas.

Se preveía también la creación de policías únicas para aquellos municipios que formaran parte de zonas metropolitanas de una misma entidad federativa. Las policías municipales deberán transferir los recursos humanos, materiales y financieros a la nueva policía

metropolitana. En caso de que la policía no logre cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional la Seguridad Pública quedará a cargo de la policía estatal.

Como punto final se explica que el principio de subsidiariedad también hubiera podido ser de segundo nivel, esto significaría, que la Policía Federal podría asumir la conducción de las policías estatales en donde los mandos superiores de las entidades federativas no cumplieran con los fines de la Seguridad Pública.

### **3.1.7.2. Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA)**

Por otro lado en 2011 se creó un Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA), este modelo denominado Modelo de Policía Estatal Acreditable tenía como objetivo estratégico el fortalecer las instituciones policiales de las entidades federativas en materia de Mando Policial, que de acuerdo con las autoridades, sentaría los cimientos de un Nuevo Modelo de Policía Estatal, conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En este sentido, se emitieron los Lineamientos para el Otorgamiento del Subsidio en febrero de 2011 en el Diario Oficial de la Federación. Para finales de ese mismo año el Modelo de Policía Estatal Acreditable ya contaba con 31 convenios de adhesión.

De acuerdo con los Lineamientos (antes mencionados) para el Otorgamiento del Subsidio de 2011 todas las entidades federativas participantes tendrían acceso a un monto inicial de 30 millones de pesos, si se cumplían los avances correspondientes, cada entidad con subsidio podría acceder hasta 100 millones de pesos, siendo los objetivos centrales: a) la creación e implementación del Primer Módulo Estatal de Policía conformado por las unidades de análisis táctico, investigaciones y operaciones; b) iniciar la estructuración de un modelo policial en cada Entidad Federativa que contara con recursos humanos, materiales y financieros; c) incentivar la consolidación de un Mando Policial Estatal en cada Entidad Federativa a través de la reorganización de estructuras de Mando Policial, la creación o implementación de programas de equipamiento e integración de la información; y d)

fortalecer las Instituciones de Seguridad Pública en la Entidad Federativa en materia de Mando Policial.

El principal rubro para el que se tenía considerado este monto otorgado sería para la reorganización de estructuras de mando policial (que comprendía la selección y reclutamiento de integrantes, aplicación y aprobación de controles de confianza, formación y capacitación de los integrantes y la “acreditación de condiciones objetivas de Desarrollo Institucional en las instituciones estatales de Seguridad Pública”); el equipamiento para conformar unidades de análisis táctico; conformación de las Unidades del Primer Módulo de Policía Estatal; y un programa de incentivos para los elementos policiales que integraran el Primer Módulo de Policía Estatal.

A partir de este subsidio, los estados comenzaron a celebrar convenios, en primera instancia, con la Federación para hacerse acreedores al subsidio, y posteriormente con sus municipios para la instauración del Mando Único Policial “de facto”, ya que, como se mencionó anteriormente, la reforma constitucional para aprobar a las Policías Estatales (MUP) no trascendió al Senado.

En este sentido Torres Villa (2015, pp. 15-18) subraya dos casos específicos de ejecución del MUP en diferentes Entidades Federativas:

A) Tamaulipas:

El entonces nuevo gobierno de Egidio Torres Cantú en 2011, con su contundente triunfo electoral, realizó la firma de convenios con los gobiernos municipales para que el Estatal tomará en su totalidad las funciones en materia de seguridad, acto seguido, la entidad comenzó con un proceso de depuración de las fuerzas municipales, atrayendo cadetes con escolaridad alta que también acrediten controles de confianza.

B) Morelos:

En 2015 su gobernador anunció ser la primera entidad federativa en instaurar el MUP en la totalidad de sus 33 municipios, en este caso, el esquema concentra todas las corporaciones estatales y preventivas como un solo ente, de la misma forma también se preparó la depuración de uno de cada cinco elementos municipales. En suma, el modelo adoptado por el estado de Morelos significó subordinar las corporaciones municipales al Secretario Estatal.

Aunque se detectaron disminuciones en ciertos delitos, también se acrecentaron voces denunciando excesos de la policía estatal.

En este sentido es posible observar que existen dos puestas en marcha del Mando Único en el sexenio calderonista. La reforma constitucional y los convenios entre entidades federativas y municipios, no eran excluyentes, incluso pueden comprenderse como complementarios, ya que la naturaleza de los convenios parecía preparar la llegada de la reforma constitucional para familiarizar a las entidades federativas y propiciar un mejor desenvolvimiento de Capacidades Institucionales, sin embargo la aprobación de la propuesta no llegó y los convenios siguieron celebrándose ya no como una medida de familiarización, sino como la forma principal de operar la política de seguridad en torno a estructura y organización de las organizaciones policiales locales.

### **3.2. Administración Federal 2012-2018**

En México la alternancia política en el Ejecutivo Federal tardó muchas décadas en aparecer, no obstante, después del cambio, en dos sexenios seguidos el Partido Acción Nacional ganó los comicios federales. La sustitución del partido hegemónico en la presidencia de la república significó un paso importante para la transición política del país hacia el fortalecimiento democrático. Las dos gestiones del PAN fueron controvertidas en varios puntos neurálgicos para el país y, debido a ello, después de esos 12 años, en 2012, el Partido Revolucionario Institucional volvió a la cabeza de la Administración Pública Mexicana, aunque con un entorno completamente diferente.

En esa ocasión, Enrique Peña Nieto fue nombrado Presidente Electo en agosto de 2012, su triunfo en los comicios no estuvo absuelto de controversia, sin embargo, en diciembre del mismo año rendía protesta ante el Congreso como Presidente Constitucional.

Específicamente en el rubro de seguridad, la entonces administración entrante tenía retos extremadamente complejos por atender, por ejemplo, de acuerdo con Pérez Correa (2015) de 2006 a 2012, había habido 132,065 homicidios en el país, lo que significaba un aumento del 86% con respecto al sexenio anterior; la tasa de homicidios dolosos en el país pasó de 9.7 por cada cien mil habitantes en 2007 a 17.9 en 2010. Guerrero (citado en Pérez Correa, 2015),



señala que, durante 2007, 53 municipios registraron, en promedio, al menos una ejecución por mes. En 2008, la cifra aumento a 84, y a 131 en 2009. Siguiendo con las cifras, entre 2007 y 2010 el robo a instituciones bancarias creció 90%, la extorción 100%, el robo de vehículos con violencia 108% y los secuestros 188%. Aunado a ello, la entonces Secretaría de Seguridad Pública reportaba que de 2006 a 2011 fallecieron 2,886 elementos de seguridad, pertenecientes a los tres niveles de gobierno, por ejecución, enfrentamientos y agresiones en contra de la autoridad. Las corporaciones de las policías municipales fueron las que reportaron el mayor número de fallecidos con 1,296 elementos.

Teniendo lo anterior como precedente el proyecto de Enrique Peña Nieto, en su plataforma electoral, mencionaba comprender el desafío que significaba la inseguridad pública y la violencia para la integridad del Estado, de las personas y de su patrimonio. Ante ello, de ganar, su estrategia consideraría, en referencia a los cuerpos policiales, el fortalecimiento “de los cuerpos de seguridad con nuevas tecnologías y equipamiento policial, así como privilegiar las acciones de inteligencia y estrategia” (2012, p. 18). Específicamente en su apartado “Mejores condiciones para las fuerzas policiacas” se mencionaba la intención de impulsar la profesionalización y la capacitación, así como las condiciones de trabajo de los cuerpos policiacos e impeler un sistema de carrera policial basado en evaluación del desempeño.

Ahora bien, antes de comenzar con la descripción de los documentos que fueron dando forma a la Política de Seguridad Pública en este sexenio, es vital mencionar que una de las principales y primeras acciones de la gestión peñanietista, en cuanto a Seguridad Pública se refiere, fue el de desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), de neurálgica importancia para la administración anterior. El 2 de enero de 2013, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó un decreto a partir del cual se reformaban diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con ella la Secretaria de Gobernación quedaría encargada de gestionar las funciones de la extinta Secretaría, que en el sexenio anterior había operado el Programa Nacional de Seguridad Pública, el Programa Sectorial de Seguridad Pública, la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, entre otros (Redacción AN, 2013).

También resulta importante resaltar que, con la finalidad de mejorar la colaboración entre los órdenes de gobierno en materia de seguridad, desde el 1 de diciembre de 2012 se llevó a cabo

la regionalización de la Seguridad Pública, es decir, se dividió al país en cinco regiones: Noroeste, Noreste, Occidente, Centro y Sureste, con la finalidad de “homologar y aplicar políticas públicas en materia de Seguridad Pública, mediante el establecimiento de un sistema de coordinación y cooperación que generara orden, confianza en mandos claros y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno” (Segundo Informe de Gobierno, 2014 p. 85).

### **3.2.1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**

Siguiendo la lógica del apartado anterior, el 20 de mayo de 2013 se presentaba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, este se encontraba dividido en 5 ejes principales, aquel referido a la Seguridad Pública era el Eje 1 México en Paz. En el diagnóstico del primer eje, los apartados que resaltan para los fines de esta investigación fueron: Seguridad Nacional; Defensa Exterior y Seguridad Interior; y Seguridad Pública.

En referencia al rubro de Seguridad Nacional, se mencionaba que además de los objetivos que normalmente se asociaban con este tipo de seguridad, tales como la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos, o la defensa del territorio, se adhería también el desarrollo económico, social y político del país. De esta forma, la Seguridad Nacional ahora significaría también la tutela y el impulso de los intereses estratégicos nacionales para atender todos aquellos factores que pudieran vulnerar el elemento humano del Estado. Lo cual significaría la ampliación del concepto y de su naturaleza.

En el rubro de la Defensa Exterior y Seguridad Interior se sustentaba la importancia del poder militar para coadyuvar a la Seguridad Interior del país, es decir, se primaba el uso de las Fuerzas Armadas para hacerle frente a los retos importantes de seguridad en México, además de que se planteaba la importancia del intercambio de información entre el ejército y los tres órdenes de gobierno.

Por último, con respecto al rubro de Seguridad Pública, el entonces gobierno entrante afirmaba que las policías se encontraban poco estructuradas, capacitadas y profesionalizadas, lo cual había propiciado el fortalecimiento y la penetración de las organizaciones criminales en algunas regiones del país, también se denotaba que el combate frontal, pilar de la pasada

estrategia contra la delincuencia organizada, había generado luchas violentas, el incremento de inseguridad y el deterioro de la percepción ciudadana sobre su seguridad. En este sentido se comprendía que la nueva estrategia integral de seguridad consideraría crucial recuperar la confianza de la ciudadanía en las corporaciones policiales y la generación de más y mejor inteligencia para la Seguridad Pública.

A través de ello es posible ver que la estrategia de seguridad de EPN era mucho más extensa que la propuesta por su antecesor, esto debido a la nueva concepción que se tenía en torno a la seguridad, la cual podría ser categorizada dentro del abordaje conceptual de la Seguridad Ciudadana, muestra de ello, es que dentro del Eje 1, es posible observar objetivos como la promoción de la gobernabilidad democrática a través del impulso al federalismo, por ejemplo, o la garantía de protección de los Derechos Humanos y la discriminación. Sin embargo, en términos de policías, la estrategia no distaba mucho de la propuesta por el Ejecutivo Federal en el sexenio pasado, es decir, profesionalización de los cuerpos policiacos, dentro de una concepción preventiva de la violencia, donde se enfatizaba también la generación de información de los tres órdenes coordinados.

Ahora bien, es necesario mencionar que como puede ser constatado, no se enunció una estrategia o línea de acción que específicamente hiciera alusión a la unificación de las policías, ni en su plataforma electoral, ni en términos del propio PND 2013-2018, donde se dilucidaba una reestructuración de las policías, pero no se daba cuenta de un camino claro con base en la estructura u organización de las instituciones policiales locales.

### **3.2.2. Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018**

En el Programa Sectorial de Gobernación, publicado el 12 de diciembre de 2013, en su punto 2. Seguridad y Justicia, subapartado: Escasa coordinación y debilidad institucional, se describía la creciente desconfianza entre corporaciones de seguridad, así como la relativa resistencia a la colaboración conjunta y la poca coordinación entre los tres órdenes de gobierno como algunas de las cuestiones más importantes a tomar en cuenta con respecto al crecimiento de las organizaciones criminales. Sin embargo, este punto quedaba un poco eclipsado por la forma de comprender a la delincuencia con la que llegó la nueva administración, a partir de la cual se pretendía combatir primero los aspectos que generaban

la violencia y la delincuencia, de forma mucho más incisiva, al menos en discurso, que la de la administración previa.

### **3.2.3. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018**

Bajo esta misma tónica, fue publicado el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), el 30 de abril de 2014 en el DOF. En el Segundo Informe de Gobierno del sexenio, se detallaba el objetivo general del Programa como “orientar las acciones a la atención de las causas, factores de riesgo y precursores de la violencia y la delincuencia así como la protección mediante el desarrollo de las competencias ciudadanas para la prevención social, estrategias de prevención de la violencia y la delincuencia, en poblaciones prioritarias, niñas, niños y jóvenes y mujeres; prevención y atención de adicciones desde la perspectiva de salud pública; la generación de empleos y proyectos socio-productivos; intervenciones socio-urbanas y; fortalecimiento de capacidades institucionales” (2014, p. 66).

En el PNPSVD, en concordancia con la lógica de prevención antes mencionada se tomaban en cuenta los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia en la sociedad, como el embarazo temprano, consumo de alcohol y drogas, los ambientes familiares deteriorados o problemáticos, la deserción escolar, etc.; en este sentido se hablaba mucho de instituciones policiales orientadas a la proximidad para la generación de entornos que favorecieran la convivencia, en aras de desarrollar habilidades en la ciudadanía y en los cuerpos policiales que procuraran la comunicación y confianza mutua. Sin embargo, el programa no ahonda mucho más con respecto a la importancia de las estructuras y organizaciones policiales dentro del rubro de la prevención social de la violencia.

### **3.2.4. Programa Nacional para la Seguridad Nacional 2014-2018**

El 30 de abril de 2014, fueron publicados en el DOF el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 y el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018; en el primero se mencionaba que la Seguridad Interior y la Seguridad Pública se encontraban ampliamente relacionadas y exigían un uso diferenciado del poder del Estado, la primera para hacer frente

a riesgos y amenazas que vulneraran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales, y la segunda, para velar por la observancia del Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes. Ante esta concepción se mencionaba que la Administración peñanietista asumía que la mejor forma de garantizar la seguridad era transformar el entorno operativo de los policías, que en sus propias palabras “había permitido el fortalecimiento del crimen organizado” (p. 57) ante esto se creía necesario “establecer medidas que cambiaran estructuralmente la realidad social de aquellas regiones del país en las que la violencia había tenido un impacto directo sobre la vida, la libertad y los bienes” por ello la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia enfatizaba la prevención del delito y pretendía privilegiar el uso de la inteligencia y la tecnología en el combate a la delincuencia, esta política, se detallaba, se encontraba articulada en diez estrategias de acción: a) prevención del delito y reconstrucción del tejido social; b) justicia penal eficaz; c) profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía, d) transformación del sistema penitenciario; e) promoción y articulación de la participación ciudadana; f) cooperación internacional; g) información que sirva al ciudadano; h) coordinación entre autoridades; i) regionalización; y j) fortalecimiento de la inteligencia.

De esta forma El Ejecutivo Federal trabajaría en restablecer las condiciones que permitirían garantizar la Seguridad Interior por medio de cuatro instrumentos de política pública relacionados entre sí: el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa para la Prevención Social de la Violencia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y este Programa para la Seguridad Nacional, debido a que el primero señalaría los mecanismos necesarios para alcanzar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, el segundo buscaría transformar las condiciones que propiciaron el aumento de violencia y delincuencia, el tercero combatir los delitos de mayor impacto y el cuarto privilegiaría un enfoque de seguridad multidimensional en el que la Seguridad Interior formaría parte del Estado, acorde con las exigencias del México de esos años.

Por otro lado, definía el importante papel de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la Seguridad Interior ya que, de acuerdo con el texto, estas poseían características que hacían indispensable su participación en las operaciones para reducir la violencia y garantizar la paz social en regiones específicas del país. Para coadyuvar en el mantenimiento de la Seguridad

Interior las Fuerzas Armadas realizarían cuatro tipos de acciones: a) operaciones para reducir la violencia, coordinando esfuerzos de manera conjunta entre dependencias; b) operaciones de erradicación intensiva en las áreas de mayor cultivo de enervantes; c) operaciones de intercepción, para inhibir el tráfico de armas, drogas y personas; y d) operaciones para incrementar la seguridad de las instalaciones estratégicas nacionales. Pugnaba también por las actividades conjuntas entre la Seguridad Pública y la Seguridad Interior.

Aunque el programa denotaba la importancia de la relación entre la Seguridad Pública y la Interior, no ahondaba en ningún objetivo o estrategia con respecto a las instituciones locales de policía.

### **3.2.5. Programa Nacional para la Seguridad Pública 2014-2018**

De acuerdo con el PNSP 2014-2018 la crisis de seguridad durante el cambio de siglo fue resultado de un largo proceso de acumulación de rezagos, que se reflejaron en los siguientes fenómenos:

- A) El crecimiento sostenido de la delincuencia organizada, en especial de los delitos contra la salud y sus efectos en el aumento del consumo de drogas.
- B) El crecimiento y consolidación de organizaciones delictivas asociadas con la economía ilegal con un importante fortalecimiento financiero a través de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- C) El surgimiento de patrones delictivos más violentos como resultado de la especialización de los grupos delictivos y de la impunidad.
- D) La colusión y corrupción de las autoridades policiales y de administración y procuración de justicia.

El Programa en su apartado: Debilidad Institucional y Escasa Coordinación, resaltaba el debilitamiento de las instituciones de seguridad debido a que, de acuerdo con el documento, no se contaba con la solidez suficiente para hacer frente a la transformación del fenómeno delictivo, lo que finalmente devino en: a) debilidad de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno; b) corrupción dentro de las instituciones; y c) desconfianza y distanciamiento de la ciudadanía. De acuerdo con el Programa, la falta de coordinación entre las instituciones

de Seguridad Pública, en los tres niveles de gobierno, limitó los alcances de intercambio de información e inteligencia.

De acuerdo con el texto la falta de coordinación entre las instituciones de Seguridad Pública, en los tres niveles de gobierno, limitó los alcances del intercambio de información e inteligencia y dio prioridad a la centralización de la información sin mecanismos de análisis pertinente, lo que impidió el uso de la inteligencia policial por encima del uso de la fuerza.

De igual forma se mencionaba que con la finalidad de lograr una mejor coordinación con las autoridades de las Entidades Federativas la Policía Federal desconcentraría sus estructuras de mando y operación en las cinco regiones del país, además de que el retiro de las Fuerzas Armadas como apoyo en tareas de Seguridad Pública sería gradual, como respuesta a la consolidación de las instituciones policiales.

De igual manera se mencionaba que uno de los elementos centrales de la Estrategia de Seguridad residía en el fortalecimiento institucional a partir de tres temas prioritarios: el MUP en los estados, el modelo nacional de evaluación y control de confianza y la formación y desarrollo policial. Específicamente con respecto al Mando Único Policial mencionaba que se apoyaría la decisión de cada estado sobre el modelo de MUP y el esquema operativo que se optara: estructuras de mando; perfiles de reclutamiento y selección; formación y capacitación; indicadores de evaluación del desempeño policial; mecanismos de supervisión y control; y protocolos sobre el uso de la fuerza.

Aunque dentro del programa los objetivos 1 “Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de Seguridad Pública” y 5 “Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales”, pugnaban por la promoción, el desarrollo y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre el Gobierno Federal, la Entidades Federativas y los Municipios además del fortalecimiento a la profesionalización, la infraestructura y el equipamiento de las instituciones del país, no se ahondó en el tema de Mando Único Policial.

Como es posible constatar, fue hasta abril de 2014 donde en un documento oficial emitido por la federación y con una trascendencia mayúscula para la política de Seguridad Pública en el país, se hizo mención del Mando Único Policial, sin embargo la alusión era completamente superficial, no se hablaba de una unificación u homologación de mandos

hacía una misma dirección, como se había intentado en el sexenio anterior con la propuesta del Ejecutivo al Congreso para elevar el MUP a rango constitucional, al contrario se mencionaba el apoyo del Gobierno de la República para que cada entidad federativa tomara decisiones específicas con respecto a estructuras de mando y profesionalización y evaluación policial.

Más aún, en los primeros dos informes de gobierno (y también en los subsecuentes), se presentaban los estados y municipios que se tenían convenios de MUP, en porcentajes donde se daba a entender que se aspiraba a lograr que todos los municipios del país firmaran estos convenios, lo que podría significar que la estrategia del Gobierno Federal en este rubro sería optar por la centralización de la Seguridad Pública en las entidades federativas sin la necesidad de homologar todos los convenios y perpetuarlos a través de un cambio en la Constitución (como se intentó en la administración previa), sin embargo, esta línea discursiva cambiaría radicalmente ese mismo año.

### **3.2.6. La Gendarmería Nacional**

También en 2014 se abanderó la División de Gendarmería de la Policía Federal, que tenía como principal tarea, de acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno, la generación de condiciones de seguridad para las personas y sus bienes (2014, p. 77), mediáticamente fue ostentosa y las instituciones estatales la definían como “un cuerpo que se encargaría de recuperar la seguridad en los municipios más afectados por la presencia del crimen” (20 minutos, 2014). La Gendarmería, sin embargo, de acuerdo con Carrasco (2017), fue propuesta como una corporación para sustituir a los militares, en el combate al narcotráfico y en las funciones de Seguridad Pública, en otras palabras, la finalidad de esta sería remplazar a toda la Policía Federal y con ello tomar el liderazgo del combate contra el narcotráfico y sus ramificaciones (una institución con matices militares pero con mando civil), no obstante, los jefes del Ejército y la Marina se opusieron a que el mando de la Gendarmería Nacional quedara en manos de civiles y, debido a ello, pasó a ser únicamente la séptima división de la Policía Federal. Algunos medios, como Proceso, señalaron que al final del sexenio la División de la Gendarmería estaba siendo utilizada más bien como Policía Fronteriza,



significando esto un grave fracaso y una dirección completamente visible hacia la perpetración de la militarización del país.

### **3.2.7. Mando Único Policial 2012-2018**

De acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno se promovió, desde el inicio de la gestión, una mayor coordinación entre autoridades locales, impulsando el Mando Único Policial, modelo que “incrementaría las capacidades logísticas y operativas de las instituciones de seguridad”. El informe concretamente detallaba que, hasta el 31 de junio de 2014, existían avances en 31 entidades federativas, con 73% de los municipios con Convenios de Colaboración de Mando Único. También se mencionaba que, en aras de fortalecer el modelo, una comisión de gobernadores valoraría la pertinencia de elaborar una iniciativa de ley (2014, p. 78).

Como se ha mencionado antes, al igual que en el sexenio pasado, existieron dos vertientes con respecto al Mando Único: los convenios y la propuesta Constitucional. En el caso de la gestión peñanietista, la cronología de esas dos vertientes dice bastante de la estrategia de seguridad. Desde el inicio de la administración y debido a la inercia de la gestión previa se siguieron firmando convenios en materia de Mando Único, de hecho, se siguió otorgando el Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Único Policial (SPA) en los años 2013, 2014 y 2015, lo que invariablemente significaba la aprobación y búsqueda de la firma de estos convenios entre los Municipios y las Entidades Federativas.

#### **3.2.7.1. Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Único Policial**

El Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Único Policial (SPA), tenía como finalidad, de acuerdo con sus propios lineamientos, la creación e implementación de la Policía Estatal Acreditada, la cual permitiría una coordinación eficaz de las instituciones de Seguridad Pública para mantener la paz.

Como se ya se mencionó, los convenios que comenzaron a suscribirse desde la administración pasada y aunque no siempre fueron en aumento en todas las entidades del país, siguieron realizándose en la gran mayoría de los estados y municipios, incluso sin que el ejecutivo federal tuviera una intención expresa de que así fuera, pareciera más bien que fue la inercia de la centralización empezada por la gestión previa y que la nueva administración no desdeñaba.

En este sentido, el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento del SPA para el ejercicio fiscal 2014, establecía que el dinero otorgado a las entidades federativas podría ser destinado únicamente a cuatro actividades: el fortalecimiento de Capacidades de Evaluación en Control de Confianza; la profesionalización de las Instituciones de Seguridad Pública que contenía el reclutamiento, la formación, el equipamiento personal, de protección e institucional; el equipamiento para coadyuvar a la Red Nacional de Telecomunicaciones; y el equipamiento para coadyuvar a la integración del Sistema Nacional de Información. En este sentido, las entidades federativas que se adhirieran al subsidio podrían recibir tres ministraciones, condicionadas por su población, incidencia delictiva, cobertura territorial y avance en la implementación de la Policía Acreditada 2013. También se detallaba que las entidades federativas que ya se hubieran adherido al Subsidio en el ejercicio de 2011, podrían volver a solicitarlo en aras de fortalecer los Módulos de la Policía Estatal Acreditada.

De acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno, con este subsidio, el Gobierno de la República promovía en todo el territorio, “el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, a través de la consolidación y formación de la Policía Estatal Acreditada con alta formación en valores éticos, capacitación especializada acorde con la función que desarrollaban y con equipamiento personal de protección e institucional acorde a sus funciones” (2014, p. 84).

Dentro de la misma racionalidad que la de la gestión anterior, fue gracias a este subsidio que se propiciaron y respaldaron los Convenios, primero, entre la Federación y los Estados y posteriormente entre los Estados y los Municipios, al respecto, por ejemplo, en el Convenio de Adhesión para el otorgamiento del Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en materia de Mando Policial, que

celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Veracruz (2013), se mencionaba que la entidad a través del convenio podría recibir hasta 100 millones de pesos en tres ministraciones. El Convenio especificaba que la entidad federativa debía de: alinear su Ley de Seguridad Estatal a lo establecido en el Acuerdo Nacional; homologar su Programa Estatal de Seguridad Pública al Programa Nacional de Seguridad Pública; implementar el Sistema Integral de Desarrollo Policial ajustados a los principios rectores de los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública; alinear, o crear, el Reglamento Interno de la Corporación Policial, Reglamento del Servicio de Carrera Policial y de los Manuales Generales y de Procedimientos Específicos de la Carrera Policial; suministrar, intercambiar, consultar y actualizar la información en las bases de datos del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública; obtener la certificación de los procesos del Centro de Evaluación y Control de Confianza; promover la participación de sus comunidades y sociedad civil organizada, como observadores, en el proceso de implementación del Primer Módulo de Policía Estatal; e instalar un consejo Ciudadano en Materia de Seguridad Pública.

Por otro lado, en referencia a los Convenios que existían entre los Estados y los Municipios, el 23 de mayo de 2016, verbigracia, se celebró el Convenio de Mando Único entre el Gobierno del Estado de México a través de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana y el ayuntamiento de San José del Rincón, Estado de México (que puede observarse en el ANEXO 1 de esta investigación).

De acuerdo con el texto, la finalidad del Convenio es hacer más eficaz la función de Seguridad Pública. En este sentido el Mando Único quedaba sentado como la instancia de coordinación y definición de políticas de carácter permanente, para desarrollar de manera coordinada acciones tendientes a fortalecer la función de la Seguridad Pública, tránsito y vialidad dentro del municipio a través de: a) el establecimiento de un modelo de operación policial único en la entidad federativa al mando de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana; b) implementar esquemas de investigación previa para disminuir la incidencia delictiva; c) impulsar la implementación de tecnologías de la información y comunicación a través de sistemas y procedimientos para mejorar la función de Seguridad Pública; d)

fortalecer las capacidades de las instituciones policiales y; e) disminuir los actos de corrupción de los integrantes de las instituciones policiales.

De esta forma la Comisión ejercería el mando directo de las instituciones policiales del Estado, impulsando su coordinación y promoviendo su capacitación, profesionalización, actualización y adiestramiento conforme a lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización de las instituciones policiales a nivel nacional, la determinación de criterios uniformes y homologados de operación tecnológica, el establecimiento sistemático para la revisión y custodia de los depósitos de armamento del municipio, el control de los registros y bases de datos de los tres órdenes.

Bajo este marco, la Comisión elegiría a la persona que ocuparía el cargo de director de Seguridad Pública Municipal o equivalente, teniendo en consideración la propuesta del municipio, esta persona dependería operativamente de la Comisión. El municipio se comprometía a realizar un diagnóstico operativo de su institución policial y a homologar su estructura operacional a la estatal, además de transferir el mando de operación de la policía municipal al gobierno estatal facilitando los recursos materiales, humanos administrativos y de logística.

Para terminar el gobierno estatal dictaminaría los exámenes toxicológicos, psicológicos y demás necesarios. Se contemplaba la creación de la Comisión Técnica, integrada por personas del municipio y del gobierno del estado, esta Comisión tenía como principal requerimiento formular informes sobre las acciones realizadas a partir del convenio.

### **3.2.7.2. Desaparición del SPA y SUBSEMUN**

En consonancia con la propuesta del MUP antes enunciada, en el año 2016 en el Presupuesto de Egresos de la Federación se incluyó un nuevo programa presupuestario denominado Subsidios en Materia de Seguridad Pública, los beneficiarios, en este programa, serían los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y las entidades federativas que ejercieran de manera directa o coordinada la función de Seguridad Pública, este programa fusionaría el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN) y el Subsidio a las Entidades Federativas

para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA).

Para acceder al FORTASEG, de acuerdo con el Cuarto Informe de Gobierno (2016), los municipios y las entidades federativas debían adecuar sus marcos normativos conforme a las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en aras de homologar los proyectos al reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial.

### **3.2.7.3. Los Gobernadores y su papel dentro del Mando Único Policial**

Como se delineó anteriormente, la otra vertiente del Mando Único en este sexenio fue la propuesta desde el Poder Ejecutivo Federal para posicionar al MUP a rango Constitucional. En este sentido es necesario mencionar que en la administración peñanietista desde su primer acercamiento con los gobernadores del país (y jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México), quedó por sentado la convergencia de intenciones para poder crear una Policía Estatal Acreditada con Mando Único, el Diario Digital Expansión, recogió una declaración del ex Gobernador Javier Duarte, de Veracruz, durante la Conferencia Nacional de Gobernadores de febrero de 2013 en donde mencionaba: “Hemos analizado cuidadosamente los diversos planteamientos e iniciativas presentadas al Congreso para tratar de unificar el mando policial. Concluimos que la reforma de las corporaciones es necesaria respetando la autonomía y la libertad de los municipios, así como las particularidades que enfrentan” (2013).

La decisión de apoyar al MUP, por la mayoría de los gobernadores, en el marco de las sesiones de la CONAGO, no fue única a lo largo del sexenio, al contrario, en diversas ocasiones hicieron un llamado para elevar a rango constitucional la iniciativa que proponía una centralización policial estatal, por ejemplo en enero de 2016 en Toluca, Estado de México, donde el entonces presidente de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Eruviel Ávila Villegas, subrayó que se mandaría una comisión procedente de la Conferencia hacia el Senado para intercambiar opiniones y presionar al Congreso al respecto (El Universal, 2016) Este último llamado posterior al envío de la propuesta del ejecutivo en 2014.

En este sentido y de forma contextual, es importante mencionar que, de acuerdo con muchos medios de comunicación, como Expansión, la necesidad de elevar a rango Constitucional (a través de la propuesta del Ejecutivo, que posteriormente será explicada) la serie de acuerdos y convenios que presentaban los Estados y los municipios desde el inicio de la gestión peñanietista (y como se ha revisado hasta ahora, desde el sexenio de Felipe Calderón), obedeció a un acto político y social con una importancia mayúscula en toda la nación. Presuntamente fue a partir de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa en Iguala, en septiembre de 2014, “en donde policías municipales entregaron a los jóvenes a la delincuencia organizada” que se puso especial atención al MUP y a la institución unificada de los convenios en la Constitución, los cuales se habían estado celebrando desde el inicio de la gestión (Expansión, 2016). En este sentido, pese a que se había delineado la posibilidad, en alguna de las sesiones de la CONAGO, de elevar a rango constitucional el Mando Único, fue a partir de este suceso que se le brindo una importancia mayúscula al MUP en la agenda política del país.

La propuesta citada anteriormente llegó a la Cámara Alta (el Senado) del Congreso, el 02 de diciembre de 2014; la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal buscaba reformar los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución, en aras de “replantear el modelo de Seguridad Pública y establecer un nuevo sistema policial” (Senado de la República, 2014). El proyecto fue enviado a las comisiones de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos.

A continuación, se muestran los puntos más destacados de la propuesta del Ejecutivo Federal, llevada ante el Congreso en 2014:

#### **3.2.7.4. Mando Único de Policía Estatal: Iniciativa de Ley 2014**

El documento comienza culpando a la forma en que la federación, las entidades federativas y los municipios habían abordado la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la forma en que se coordinaban. De cierta manera, arremete contra las policías municipales, el texto describía su situación institucional como débil ante los retos que la sociedad y el crimen planteaban, además de tener muchas de las instituciones locales, cooptadas y corrompidas por los grupos de delincuencia organizada.

La propuesta identificaba a la centralización de las tareas de seguridad como la respuesta a las necesidades nacionales, tomando como ejemplo a la Alemania de los años setenta, que concentró las funciones básicas de seguridad en los policías de los estados, fusionándolas con las policías municipales, reduciendo de forma considerable el crimen organizado y terrorismo.

El proyecto proponía generar una “Nueva Arquitectura Institucional” y de competencias para poder lograr el fortalecimiento institucional en aras de mejorar el empleo de los recursos destinados a las policías de tres formas relacionadas entre sí:

- E) La primera era establecer el Mando Único de Policial Estatal;
- F) La segunda recaía en Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes generales:
  - a) a concurrencia de la federación y las entidades en materia de Seguridad Pública;
  - b) facultar y tipificar leyes generales y su distribución de competencias para la investigación, persecución y sanción de delitos; y c) modificar el sistema de coordinación para generar un sistema cooperativo con respecto al conocimiento y persecución de delitos locales y federales, así como la distribución de materias concurrentes; y
- G) Establecer la posibilidad constitucional de que la federación asumiera funciones municipales de manera parcial o total, si es que se consideraba que estaban infiltradas por el crimen organizado.

El diagnóstico de los cuerpos policiales y el modelo que se trató de cambiar, así como la coordinación hasta entonces existente de los tres órdenes de gobierno se describe de la siguiente manera:

- A) Los tres órdenes de gobierno tenían policías encargadas de la Seguridad Pública, el estatal y municipal, en ejercicio, tenían idénticas atribuciones, lo que generó deficiencias en la aplicación del método policial;
- B) Existía una pulverización de mandos, heterogeneidad o inexistencia de protocolos de actuación, falta de capacitación, una distribución geográfica ineficaz y una falta de colaboración entre el gobierno e instituciones;
- C) 600 municipios, que de carácter político o presupuestal no contaban con una corporación policial propia;

- D) Las fuerzas policiacas municipales representaban únicamente el 32% del total del estado de fuerza del país, siendo la organización jerárquica más próxima a los ciudadanos;
- E) Las policías municipales carecían de recursos humanos y materiales, el 86% de estas corporaciones cuentan con menos de 100 elementos;
- F) Solo 14 estados de los 31 tenían policías en todos sus municipios; y
- G) Muchas veces la distribución de los elementos policiales municipales dentro de un mismo estado era heterogénea.

En general, se llegaba a la conclusión de que las policías municipales no eran la opción institucional óptima para atender las necesidades del país debido a que no asistían correctamente las necesidades de la población fueran estas geográficas o económicas.

Para sustituir la situación descrita, se proponía que la responsabilidad de la Seguridad Pública se transfiriera como un servicio a cargo del gobernador del estado, entendiendo que los municipios debían contribuir financieramente a las entidades federativas, en este rubro. Es decir, se pasaría de 1,800 corporaciones municipales “débiles” a 32 policías estatales “sólidas”, homologadas por el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El cambio entonces se centraba en: a) la obligación para homologar los criterios de remuneración mínima de los policías; b) homologar los protocolos de actuación y operación y demás aspectos que permitieran construir capacidades en todo el país para la eficaz función policial; c) de ser necesario que los municipios contaran con agentes municipales con funciones de visita, inspección y sanción en, términos de bandos municipales, sin desplegar funciones propias de seguridad; d) la función de tránsito también pasaría a ser competencia de los estados; y e) no se podrían celebrar convenios de funciones o servicios con municipios en materia de Seguridad Pública.

Esta propuesta también especificaba la importancia de modificar las competencias en materia penal, describiendo la entonces situación actual de la siguiente forma:

- A) Las facultades sustantivas con respecto a los delitos eran complejas, el Congreso de la Unión determinaba los delitos contra la Federación, pero era la Ley Secundaria la que delimitaba los delitos federales, también a través de leyes generales se



delimitaban otros delitos como el secuestro, delitos electorales y trata de personas; las demás competencias en cuanto a delitos eran para las legislaciones locales.

- B) Con respecto al sistema de competencias adjetivas (investigación, persecución y sanción delictiva) a) la federación podía conocer sólo delitos federales y cuando hubiera conexidad de delitos federales con locales; b) solo a la federación tenía competencia (en materia legal) con respecto a la delincuencia organizada lo cual dificultaba la persecución penal que hacían las autoridades locales; c) a la federación le competían los delitos de las leyes generales (como el secuestro, delitos electorales y trata de personas) todos los demás delitos eran de competencia local y no existía capacidad de vinculación más que auxilio en la investigación.

Ante la situación anterior descrita con respecto a las competencias penales, la propuesta fue la siguiente:

- A) Los delitos contra la federación seguirían siendo competencia del Congreso de la Unión;
- B) El Congreso de la Unión recibiría una delegación constitucional para definir los delitos que serán objeto de regulación de las leyes generales;
- C) Aquella conducta que no estuviera contenida en las leyes generales sería competencia de la legislatura local para expedir la tipificación penal;
- D) Con respecto al esquema de investigación, persecución y sanción, se preveía la expedición de una Ley General de Competencias Penales para la distribución de competencias y los supuestos de actuación atendiendo las capacidades de cada autoridad dentro de una lógica mucho más flexible de coordinación y vinculación. Con lo anterior se buscaba simplificar los procesos, para que la persecución se diera por una sola autoridad con competencias, y no por dos autoridades creando dos procesos diferentes.

Aunado al fortalecimiento institucional y a las competencias penales la propuesta de reforma también abordaba la estructura de coordinación entre los órdenes de gobierno, pues se comprendía como ampliamente deficiente e insuficiente, y uno de los principales problemas con respecto a evaluación y certificación de los elementos policiales y su dudosa distribución de fondos. Ahondando en este problema, el texto explicaba que el Congreso de la Unión

definía las condiciones de coordinación normativas entre los niveles de gobierno, pero no distribuía las competencias, solo determinaba cómo es que serán ejercidas, lo que devenía en la inexistencia de responsabilidades o formas de delimitar responsabilidades de los órganos de gobierno, pues cada nivel podía ejercer todas las funciones lo que podía ser traducido como descoordinación e ineficiencia del uso de recursos.

Los puntos que aborda la propuesta son los siguientes:

- A) Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación y las entidades en materia de Seguridad Pública y organizar instituciones de en este rubro de seguridad en materia federal.
- B) En concordancia con el artículo 21 constitucional, la Federación debería distribuir competencias y coordinarse actuando en su facultad de carácter.
- C) “La ley determinará los casos en que las instituciones policiales de las entidades federativas deberán actuar bajo el mando de las federales. Esto significa que el orden federal asumirá esta competencia solamente en los casos y en la forma que determine la ley” (Segob, 2014, pp. 10)

Casi para finalizar, el proyecto preveía las bases para la intervención de los poderes federales diferentes a los procedimientos de los artículos 46 y 47 <sup>4</sup>.

La propuesta en este rubro recaía en modificar el sistema constitucional de intervención de poderes federales para establecer la posibilidad de que la Federación asumiera las funciones municipales, cuando estas se encontraran infiltradas por el crimen organizado. En este caso, si el Fiscal General de la República consideraba tal infiltración en la administración o en la ejecución de los servicios públicos municipales, se comunicaría con el Secretario de Gobernación, para solicitar la aprobación a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en aras de que la Federación asumiera de manera total o parcial las funciones del municipio en los términos que disponga la Ley Reglamentaria.

---

<sup>4</sup> Tales artículos facultan al Senado para intervenir en los procedimientos de las entidades federativas para resolver conflictos limítrofes y declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un Estado, así como revolver conflictos políticos entre poderes estatales.

Se proponía también que en caso de que la intervención fuera total en el municipio, la legislatura local convocaría a elecciones.

No procedería la controversia constitucional en la intervención de los ayuntamientos.

La justificación internacional fue tomada del modelo italiano, ya que en este país se permite la suspensión y disolución de los municipios por el gobierno nacional, en caso de que se presumieran relaciones directas entre la administración de cualquier nivel y el crimen organizado. Se pensaba que esta medida prevendría y corregiría la intervención del crimen organizado en las administraciones municipales.

Como último punto, la propuesta de reforma constitucional preveía un Régimen de Transición a sabiendas de la complejidad logística y presupuestal para que los policías municipales se integraran a las corporaciones estatales correspondientes. El proceso se describe de la siguiente manera:

- D) Entrada en vigor de las reformas a las leyes reglamentarias en materia de Seguridad Pública;
- E) Lo Estados deberían de presentar, conforme al modelo que establezca el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un plan estratégico de transición con la evaluación detallada de cada corporación municipal;
- F) Definición de calendarios por los mismos estados para la ejecución de acciones y consecuencias del incumplimiento;
- G) Los proyectos de planes estratégicos serían publicados por la federación, acordados por los estados, siendo publicados en el Diario Oficial de la Federación;
- H) Los municipios conservarían sus competencias en materia de seguridad hasta que concluyera el periodo de transición de policías municipales a estatales, teniendo en cuenta las evaluaciones, controles y certificaciones que cada Estado estimara pertinente. Sin embargo, los gobernadores de los estados podrían asumir el mando de las policías municipales en casos de alteración o fuerza mayor;
- I) Se deberían celebrar convenios fiscales para integrar al presupuesto estatal las participaciones, aportaciones y subsidios en materia de seguridad pública. La parte de la hacienda municipal destinada a la seguridad pública se podría utilizar en la prestación de otros servicios;

- J) Los recursos materiales, financieros que los municipios destinaran a la Seguridad Pública deberían ser transferidos al gobierno estatal (equipamiento, armamento y vehículos); y
- K) Se establecería un régimen transitorio expedito para los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas. Al día siguiente de la entrada en vigor del decreto, los gobernadores asumirían el mando de las policías municipales.

### **3.2.8. El Mando Mixto Policial**

A diferencia de la propuesta de Mando Único Policial de la administración pasada, la iniciativa del sexenio 2012-2018 fue muy discutida y debatida por distintos grupos políticos y por instituciones del Estado mexicano, más importante aún, fue modificada.

De acuerdo con el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), fueron propuestas al menos otras dos iniciativas en torno a la Seguridad Pública con el Mando Único como bastión, diferentes, sustancialmente, a las propuestas por el Ejecutivo Federal, las cuales serán expuestas a continuación (2016).

El 4 de noviembre de 2015 el Partido Acción Nacional presentó una iniciativa que rechazaba el planteamiento del Ejecutivo Federal bajo el supuesto de que la creación de una Policía Estatal Única no podría solucionar los retos en materia de Seguridad Pública. En este marco la iniciativa describía que existen policías municipales con mayor aprobación ciudadana que las estatales (como la de Querétaro o Nezahualcóyotl).

En este sentido, los principales puntos de la iniciativa del PAN recaerían en:

- H) Preservar corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno.
- I) Crear un Instituto Nacional de Seguridad Pública que se encargará de supervisar y evaluar el ejercicio y competencias en materia de seguridad pública.
- J) Diseñar mecanismos de intervención, sustitución y colaboración subsidiaria de las instituciones de Seguridad Pública de los distintos órdenes de gobierno.
- K) Desarrollar sistemas de control al interior de la institución, así como controles externos.

- L) Establecer un nuevo régimen laboral y de seguridad social para el personal de las instancias de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

En segundo lugar, el 2 de febrero de 2016 el Partido de la Revolución Democrática presentó una nueva iniciativa que desestimaba el modelo de Policía Estatal Única del ejecutivo, donde se argumentaba que la policía estatal no es necesariamente mejor que la policía municipal, además sostenía que el impacto de la corrupción crecería conforme se concentraran las facultades.

De acuerdo con el CIDAC, en la iniciativa se planteaban los siguientes elementos:

- A) Conservar las corporaciones policiales municipales siempre y cuando cumplan con umbrales poblacionales (20 mil habitantes) y de estado de fuerza (100 policías en función) determinados por el legislador. Cuando no ocurra así, entonces se podrá trasladar las facultades policiales a la entidad federativa.
- B) Crear una Comisión Nacional de Seguridad Pública que fungirá como el órgano rector del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como modificar el papel de los órganos de gobierno del Sistema Nacional de Seguridad Pública –el Consejo y sus conferencias temáticas tendrán un papel deliberativo sobre los lineamientos de sus políticas públicas.
- C) Establecer esquemas de subrogación cuando las corporaciones policiales de una entidad o un municipio no alcancen los umbrales de población o estado de fuerza establecidos en la ley o no satisfagan estándares mínimos determinados por la Comisión Nacional de Seguridad Pública.
- D) Establecer la obligatoriedad del control interno y la supervisión externa. Es decir, crear unidades de supervisión al interior de las instituciones policiales y además contar con organismos civiles de monitoreo del desempeño policial.
- E) Crear un nuevo régimen laboral y de seguridad social para el personal policial y de procuración de justicia con el fin de que los policías tengan mejores condiciones laborales que los hagan menos susceptibles a actos de corrupción.

### 3.2.9. Aprobación en el Congreso

Con base en estas propuestas y demás debates generados por las distintas fuerzas políticas en torno al MUP, en junio de 2016 el Senado aprobó una reforma constitucional que comprendía la creación de un Modelo Mixto Policial, muy influenciado por las dos propuestas antes revisadas, especialmente la del Partido de Acción Nacional, naturalmente distinto a la propuesta del Ejecutivo Federal en diciembre de 2014 (El Universal, 2016). Con ella se reformarían los artículos 21, 73, 76, 115, 116 y 123 constitucionales, donde se preveía la intervención de las fuerzas federales de seguridad en estados y municipios que hubieran sido filtrados por la delincuencia organizada.

Asimismo, facultaba a los gobernadores para que asumieran temporalmente el mando de las instituciones policiacas de los municipios en caso de fuerza mayor y alteración grave del orden público. Además de los siguientes puntos (Ordaz, 2016):

#### M) Policía de proximidad

Se incorporaría la figura de la policía proximidad, con competencia para la aplicación de los bandos de policía y gobierno, e infracciones administrativas, que sólo podrían auxiliar en la investigación de los delitos; en el caso de la intervención de la Federación a los estados, se requerirá de la aprobación del Senado de la República. La intervención podría consistir en la remoción y el nombramiento de mandos, la reestructuración organizacional y de procedimientos.

#### N) Servicio Nacional Profesional Policial

Se añade que se establecería un Servicio Nacional Profesional Policial el cual preveía la homologación de normas y procedimientos de reclutamiento, ingreso, formación, capacitación permanente, remuneración mínima, carrera profesional, estímulos, reconocimiento, disciplina y prestaciones complementarias de todas las instituciones policiales del país.

Además, se mantenía vigente el diseño del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo titular sería el electo por el Senado a propuesta del presidente de la República.

O) Pesos y contrapesos

De acuerdo con algunos los senadores de la Comisión de Puntos Constitucionales que aprobaron la iniciativa el punto primordial del texto sería crear controles de pesos y contrapesos para las funciones de seguridad.

Por su parte, Becerril y Ballinas (2016), señalan que los puntos centrales de la Minuta aprobada por el Senado denominada Mando Mixto Policial sufrió las siguientes modificaciones principales:

- P) Se eliminó la facultad que por oficio se daba al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de delegar de manera temporal la función policiaca en cualquier orden de gobierno.
- Q) Se borró la disposición de que en caso de que la Federación asumiera las tareas de Seguridad Pública de alguna entidad o un estado se haga cargo de la tarea policiaca de un municipio, de todas formas, el costo correría a cargo de quienes delegan la función.

Es necesario señalar que la modificación a la propuesta del Ejecutivo Federal y su posterior aprobación lograda en el Senado se debió en gran medida a la fracción parlamentaria del PAN en convergencia con la del PRD y del Partido del Trabajo, justificándose en que era necesario “evitar el exceso de poderes”.

También es importante resaltar que, mientras la propuesta del Mando Único Estatal Policial de la gestión peñanietista era casi completamente centralizador, la del Mando Mixto aprobado por el Senado “permitiría” a los municipios que tuvieran policías competentes seguir “autónomos” en sus designios y direcciones de la Seguridad Pública en sus demarcaciones. Sin embargo, la propuesta aprobada por el Senado fue rechazada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados con 29 votos en contra, 13 a favor y dos abstenciones; los votos en contra fueron

de los diputados del PRI, PVEM y PES, mientras que a favor se manifestaron los legisladores del PAN, PRD y MC.

Dentro de la discusión de la propuesta en la Cámara de Diputados la fracción priista enfatizó que el Mando Mixto generaría por lo menos tres problemas: inestabilidad operativa, falta de capacidad institucional suficiente por parte de las entidades y municipios si decidían delegar sus funciones de seguridad a la federación y que el Mando Mixto generaría una sobrecarga política y de gestión que podría recaer en la federación, ya que establecía que los diagnósticos, evaluaciones y certificaciones los tendría que realizar precisamente por este orden de gobierno.

A partir de ahí, la propuesta de Mando Único Policial y Mando Mixto se quedó en la congeladora, al menos dentro de la agenda política, pero los Convenios entre los Estados y los Municipios siguieron celebrándose con normalidad.

### **3.3. Comparación entre estrategias**

Para terminar con este apartado resulta necesario tratar de categorizar la información obtenida en los cuatro niveles de la segunda dimensión del abordaje de esta parte de la investigación.

#### **R) Legal-constitucional**

Pese a que ninguna de las dos administraciones obtuvo la elevación a rango constitucional del Mando Único es importante señalar sus similitudes y diferencias. Es decir, ambas propuestas, por ejemplo, tuvieron un paso similar por el Congreso de la Unión en el sentido de que fueron aprobadas por la cámara de origen, sin embargo, la propuesta del sexenio 2006-2012 logró pasar sin ninguna modificación, mientras que la propuesta de la gestión 2012-2018 sufrió cambios importantes dentro de la cámara de origen.

La propuesta de Calderón se percibe tardía, pues fue enviada al Congreso de la Unión en 2010, solo dos años antes de terminar su administración, mientras que la propuesta de la gestión del sexenio de Peña Nieto, aunque fue enviada al Congreso a la mitad de su mandato, mencionan varios textos, su aparición en la agenda política del país se entiende como una respuesta a la crisis, trascendental en diversos ámbitos, que significó el problema de



Ayotzinapa. De igual forma, las dos ideas con respecto a la dirección de la política Seguridad Pública del país fueron ampliamente apoyadas por la mayoría de los Gobernadores de los estados, mientras que hubo cierta renuencia por parte de un sector de los Municipios del país en aceptarla.

De acuerdo con la investigación, ninguna de las dos iniciativas fue concebida en el plan inicial de nación de cada administración: la propuesta calderonista surge ante un supuesto mejoramiento en el desempeño de las policías federales posterior a su unificación, mientras que la propuesta peñanietista se concreta después de los hechos ocurridos en Iguala en septiembre de 2014.

Si bien, como ya se mencionó ninguna trascendió al Congreso de la Unión, resulta un ejercicio interesante puntualizar de manera muy breve sus diferencias:

<b>Figura 5. Comparación entre Iniciativas de Ley de Mando Único</b>			
Mando Único Estatal Subsidiario (Administración 2006-2012)		Mando Único de Policía Estatal (Administración 2012-2018)	
<b>Justificación</b>			
La concepción del MUP se justificaba a partir de dos premisas: primero, el MUP se concebía a partir de que existía una falta considerable de cuerpos policiales en diversos municipios del país; y, en segundo lugar, la falta de resultados en materia de Seguridad Pública aún con los apoyos que se hacían a través del FASP, FORTAMUN y SUBSEMUN.		El documento reconoce que la federación, las entidades federativas y los municipios habían estado abordando la prevención, investigación y persecución de los delitos y la forma en que se coordinaban de manera errónea, especialmente reconoce que las policías municipales tenían una situación institucional débil ante el crimen.	
<b>Fundamentos</b>			
Inexistencia de un modelo policial claro, falta de homogeneización de procedimientos; falta de homologación de procesos de ingreso, capacitación y operación de los cuerpos policiales; rezago en materia de capacitación; carencia de profesionalización; desigual y pobre remuneración de los cuerpos policiacos; desconfianza social a los policías; y la falta		Los tres órdenes de gobierno tenían policías con idénticas atribuciones; existía una pulverización de mandos, heterogeneidad de protocolos de actuación, falta de capacitación, una distribución geográfica ineficaz y una falta de colaboración entre el gobierno y las instituciones; 600 municipios no contaban con una corporación policial propia; las fuerzas municipales únicamente	

<p>de claridad en la distribución de competencias en el ejercicio de la Seguridad Pública.</p>	<p>representaban el 32% del total del estado de fuerza del país: solo 14 estados tenían policías en todos sus municipios; la distribución de los policías municipales dentro los estados era heterogénea.</p>
<p><b>Parte Esencial de la iniciativa</b></p>	
<p>La propuesta centraba sus esfuerzos en las policías municipales y su deterioro estructural, es por ello por lo que el planteamiento de la reforma estaba encaminado a “centralizar” la función policial en los Estados, a razón de: la inexistencia de un modelo policial claro; La falta de homogeneización de los procedimientos policiales en los municipios; la desigual y pobre remuneración de los cuerpos policiacos; la desconfianza social ligada a las instituciones policiales; y la falta de claridad en la distribución de competencias en el ejercicio de la Seguridad Pública.</p>	<p>La propuesta identificaba la centralización de las tareas de seguridad como la respuesta a las necesidades nacionales de Seguridad Pública, generando una “Nueva arquitectura institucional en aras de mejorar los recursos destinados a la policía. También Se llegaba a la conclusión de que las policías municipales no eran la opción institucional óptima para atender las necesidades del país debido a que no atendían correctamente las necesidades geográficas o económicas de la población. Por ello se pasaría de 1,800 corporaciones municipales débiles a 32 policías estatales sólidas.</p>
<p><b>Funcionamiento</b></p>	
<p>En caso de que los municipios no contaran con la capacidad para certificar a sus integrantes a través de las evaluaciones y controles de confianza y la acreditar “condiciones objetivas de desarrollo institucional”, los servidores municipales, al igual que todos sus recursos materiales y financieros, se integrarían a los cuerpos estatales, si esto se hubiera llegado a concretar el municipio en cuestión no podría ejercer ningún tipo de función de seguridad.</p> <p>En este sentido se concretaría el mando de todos los cuerpos policiales de las entidades federativas al Gobernador de cada entidad, se acogería el principio de subsidiariedad, que básicamente significaba establecer que</p>	<p>El cambio se centraba en homologar los criterios de remuneración, mínima de los policías al igual que los protocolos de actuación y operación y demás aspectos que permitieran construir capacidades institucionales en la función policial; de ser necesario que los municipios contaran con agentes municipales con funciones de visita, inspección y sanción en términos del bando municipal; la función de tránsito también pasaría a ser competencia de los estados, y no se podrían celebrar convenios de funciones o servicios con municipios en materia de Seguridad Pública.</p> <p>La propuesta también mencionaba modificar el sistema constitucional de</p>

<p>el orden de gobierno más amplio no debía hacer lo que el orden más cercano; solo en caso de que el gobierno local (municipal o estatal) no pudiera o quisiera resolver los problemas públicos de su territorio, sería cuando entraría complementariamente el siguiente orden de gobierno.</p> <p>De la misma forma se adicionaría el principio de corresponsabilidad, que consistiría en la noción de obligación compartido de todas las instituciones de Seguridad Pública del país, para velar por la integridad, derechos, libertades y patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos o en su caso, restablecerlos.</p> <p>En este sentido, se proponía que las policías de cada entidad federativa operaran bajo un solo mando, ejercido por el Gobernador, quien nombraría un titular de los cuerpos policiales, este titular elegiría en cada municipio a un director municipal de seguridad a propuesta del alcalde.</p> <p>Se preveía la creación de policías únicas en municipios que formaran parte de zonas metropolitanas de una misma entidad federativa.</p>	<p>intervención de poderes federales para establecer la posibilidad de que la Federación asumiera las funciones municipales, cuando estas se encontraran infiltradas por el crimen organizado.</p> <p>A diferencia de la propuesta calderonista, se tenía en cuenta un “Régimen de Transición” en el que debía esperarse la entrada en vigor de las reformas a las leyes reglamentarias en materia de Seguridad Pública; los estados debían presentar un plan estratégico de transición con la evaluación detallada de cada corporación municipal; definición de los calendarios de acciones y consecuencias de incumplimientos, realizados por los mismos estados; los municipios conservarían sus competencias en materia de Seguridad hasta que concluyera el periodo de transición; se deberían celebrar convenios fiscales para integrar al presupuesto estatal las participaciones, aportaciones y subsidios en materia de Seguridad Pública; los recursos materiales y financieros que los municipios destinaran a la Seguridad Pública debían ser transferidos al gobierno estatal; por último se debía establecer un régimen transitorio expedito para los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas.</p>
<b>Particularidades</b>	
<p>Se adhería la figura de “Reacción inmediata” en los tres órdenes de gobierno, la cual consistiría en hacer frente a las conductas delictivas al momento de ejecutarse, pero únicamente en el momento de la comisión del delito, es decir su naturaleza sería puramente operativa</p>	<p>Se adicionaba un apartado donde se describía una propuesta respecto a las competencias penales, como un complemento para lograr el fortalecimiento institucional y lograr mejorar la estructura de coordinación entre los órdenes de gobierno</p>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de las iniciativas de Reforma Constitucional enviadas por el Ejecutivo Federal el 06 de octubre de 2010 y el 02 de diciembre de 2014, respectivamente.

Como es posible observar a partir del cuadro, la propuesta de Peña Nieto era mucho más centralizadora que la de Calderón, de la misma forma, ambas contenían diversos puntos que fortalecían a la política de Seguridad Pública integral de cada una de las administraciones.

#### S) Normativo-reglamentario

Después de la revisión documental, como ya se mencionó, se determinó que las propuestas no formaban parte del proyecto principal de política de Seguridad Pública de inicio de las administraciones, es decir, no hay evidencia documental suficiente para determinar que el Mando Único pertenecía al proyecto de nación ideado por cada administración al inicio de su gestión en el Ejecutivo Federal y por lo tanto se concluye que ambas son reaccionarias.

Las dos propuestas y puestas en marcha a través de convenios no solamente tomaban en cuenta la estructura político-organizacional de las instituciones policiales locales, sino que también refuerzan postulados muy específicos de la política nacional de Seguridad Pública (planteada desde un inicio por cada gestión) tales como la profesionalización, evaluación, procesos de integración y controles de confianza de los policías, la dignificación del trabajo policial y el Servicio Policial de Carrera.

#### T) Programático-presupuestal

A partir de la revisión documental se definió que existieron dos vertientes para llevar a cabo el MUP, la primera, hablando cronológicamente, fue la referida a los convenios de adhesión de Mando Único (presente en las dos administraciones) que celebraban los municipios y las entidades federativas, concebidos e impulsados a partir de la creación del Subsidio a la Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial (SPA) y de la adhesión de todos los estados a este. La segunda vertiente, como se ha mencionado, fue intentar elevar al MUP a rango constitucional.

Con base en la primera vertiente y en términos presupuestales es posible saber cuanto dinero se gastó en el SPA debido a que, desde su creación en 2011 hasta su fusión con el SUBSEMUN y consecuente creación del FORTASEG en 2016, se emitieron lineamientos para cada uno de sus ejercicios, en total hubo 5 emisiones del subsidio, una para la gestión de 2006-2012 y 4 más para la gestión de 2012-2018. Es importante señalar que aún después de la fusión de los subsidios en 2016, se siguieron celebrando Convenios entre entidades y municipios, lo que puede significar que el FORTASEG también impulsaba la creación de

estos convenios, sin embargo, esta información no pudo ser corroborada con la investigación debido a que en sus lineamientos no se hacía mención de ello.

A continuación, se presenta un cuadro donde se detalla la cantidad de dinero de cada emisión del SPA con base en lo presentado en de sus lineamientos:

<b>Figura 6. Presupuesto del Subsidio a la Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial durante el periodo 2011-2016</b>	
Año de emisión	Monto
2011	\$2,400,000,000.00 (Dos mil cuatrocientos millones de pesos 00/100 M.N.)
2013	\$2,570,940,000.00 (dos mil quinientos setenta millones novecientos cuarenta mil pesos 00/100 M.N.)
2014	\$2,668,400,000.00 (dos mil seiscientos sesenta y ocho millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.)
2015	\$2,759,125,600.00 (Dos mil setecientos cincuenta y nueve millones ciento veinticinco mil seiscientos pesos 00/100)
Total	\$10,398,465,600 (Diez mil trescientos noventa y ocho millones cuatrocientos sesenta y cinco mil seiscientos pesos 00/100)

**Fuente:** Lineamientos del Subsidio a la Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial, en los ejercicios: 2011, 2013, 2014 y 2015.

De manera puramente demostrativa, si se toma como referencia el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, cuyo gasto neto total se tenía previsto en 4,467,225,800,000 pesos y se compara con el dinero programado para el SPA para el mismo año, se obtiene que el porcentaje de este último con respecto al gasto neto a ejercer por la Federación fue de 0.059 por ciento, como puede ser observado, si se tiene en cuenta que el subsidio buscaba crear un Modelo de Policía Acreditable en los estados a través de la creación e implementación de un Módulo Estatal de Policía, y conseguir la estructuración de un Mando Policial Estatal, además de reforzar la política integral del gobierno en referencia a las instituciones policiales, no parece mucho dinero.

U) En coordinación con las Entidades Federativas y con los Municipios

Dentro de la investigación fueron descritos dos Convenios que se firmaron dentro de la gestión 2012-2018, uno de una Entidad Federativa con la Federación, y otro de un Municipio y una Entidad Federativa, a continuación, se resumirán los puntos destacados de cada uno.

En primera instancia el Convenio de Adhesión para el otorgamiento del Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en materia de Mando Policial, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Veracruz (que puede consultarse en el ANEXO II de esta investigación), firmado en 2013 establecía lo siguiente:

- a) De acuerdo con el convenio la entidad podría recibir hasta 100 millones de pesos en tres ministraciones dependiendo del seguimiento que se hicieran de las cláusulas del convenio.
- b) El Estado en primera instancia tendría que alinear su Ley de Seguridad Estatal a lo establecido en el Acuerdo Nacional; homologar su Programa Estatal de Seguridad Pública al Programa Nacional de Seguridad Pública; implementar el Sistema Integral de Desarrollo Policial ajustados a los principios rectores de los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública; alinear, o crear, el Reglamento Interno de la Corporación Policial, Reglamento del Servicio de Carrera Policial y de los Manuales Generales y de Procedimientos Específicos de la Carrera Policial; suministrar, intercambiar, consultar y actualizar la información en las bases de datos del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública; obtener la certificación de los procesos del Centro de Evaluación y Control de Confianza; promover la participación de sus comunidades y sociedad civil organizada, como observadores, en el proceso de implementación del Primer Módulo de Policía Estatal; e instalar un consejo Ciudadano en Materia de Seguridad Pública.

Ahora bien, con respecto al Convenio de Mando Único entre el Gobierno del Estado de México a través de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana y el Ayuntamiento de San José del Rincón, Estado de México, firmado en 2016:

- a) Con la firma del convenio se formalizaba el establecimiento de un modelo de operación policial único, a cargo del gobierno de la Entidad Federativa a nombre de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana.
- b) La Comisión ejercería el mando directo de las instituciones policiales del municipio promoviendo los términos de su capacitación, profesionalización, actualización y adiestramiento, el cual estaría supeditado al Programa Rector de Profesionalización de las instituciones policiales a nivel nacional, también determinaría los criterios de operación tecnológica, establecimiento sistemático para la revisión y custodia de los depósitos de armamento y el control de los registros y bases de datos.
- c) La Comisión elegiría a la persona que ocuparía el cargo de Director de Seguridad Pública Municipal, teniendo en consideración la propuesta del municipio. Tal persona dependería operativamente de la comisión.
- d) La Comisión dictaminaría los exámenes toxicológicos, psicológicos y demás necesarios.

Como es posible observar en los convenios, específicamente en este último, existía una diferencia pronunciada entre lo propuesto por la iniciativa de ley en 2014 y el convenio mismo, ya que claramente el alcance de la reforma constitucional hubiera sido mucho mayor. En este sentido, los convenios se tenían que estar firmando con la entrada de cada nuevo gobierno municipal lo que no garantizaba el seguimiento del convenio y por lo tanto la centralización de las policías municipales en el gobierno estatal.

## **CONSDERACIONES FINALES**

Después de revisar a profundidad las implicaciones del Mando Único Policial en las dos administraciones federales, de los años 2006-2018, es posible concluir ciertos puntos neurálgicos de las dos gestiones gubernamentales que pueden abonar a la descripción de la sociedad mexicana actual en el rubro de seguridad mediante la exposición de una parte de la política de Seguridad Pública empleada en el país.

A través de las categorías usadas en la investigación, se pensó en construir una argumentación que enmarcara a la Seguridad Pública, al Federalismo y a la Nueva Gerencia Pública tomando en cuenta al Mando Único como el hilo conductor, el cuál posibilitó describir, y en el mejor de los casos explicar, las diferencias entre las Capacidades Institucionales de cada una de las gestiones.

Gracias a la revisión documental hecha, y a su estructuración, es posible resaltar al menos seis puntos trascendentales con base en el Mando Único Policial, los cuales serán explicados a continuación:

### **Transformación Conceptual**

Lo que esta investigación permite es reconocer que existe un cambio conceptual y un cambio de modelo con respecto a la Seguridad Pública.

En este sentido se tiene que contextualizar que para explicar qué pasa con el Mando Único no basta con describirlo, porque el MUP responde a la exploración de una transformación conceptual institucional-operativa sobre lo que implica la Seguridad en su complejidad, no solo la Pública, sino la Interior, la Nacional e incluso la Seguridad Ciudadana, que se fue gestando en las dos administraciones, tomando también como base, el incipiente conocimiento administrativo, político y gubernamental con motivo de la alternancia política a nivel federal en el año 2000 y el proceso de fortalecimiento democrático que esta significó.

Tal transformación da lugar a dos puntos vitales dentro de este rubro de política en el país, uno es el cambio de orientación y con él la aparición de una serie de nuevas condiciones organizacionales para hacer responder a las corporaciones policiales a esta nueva modalidad,



el segundo punto estriba en reconocer e identificar los mecanismos de coordinación de los distintos cuerpos policiacos en el nuevo marco del federalismo, orientado a su fortalecimiento, y de la transición del régimen del partido hegemónico a uno más democrático en todo el sistema político.

Con respecto al primer punto es posible identificar que existió una transición en el concepto de la seguridad; tomando en consideración el PND y demás documentos programáticos, en referencia al sexenio calderonista, es factible mencionar que se intentó pasar de un sistema de seguridad con la mayoría de rasgos reactivos a uno que tomara en cuenta la prevención del delito a través del supuesto fomento en el nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida para garantizar a la población el goce de los Derechos Humanos, así como el desarrollo de la participación ciudadana en la prevención y en el combate al delito, además de comenzar a establecer mecanismos que permitieran propiciar un desarrollo tecnológico y de inteligencia. La estrategia de seguridad de Calderón también tenía muy en cuenta la modernización del Sistema de Justicia Penal y el fortalecimiento del Sistema Penitenciario.

Por otra parte, con base en los documentos programáticos del sexenio peñanietista, es fácil observar que su propuesta de seguridad era mucho más ambiciosa que la de su predecesor, ya que consideraba el desarrollo de la democracia, el fortalecimiento de la coordinación entre poderes o el impulso de un federalismo más articulado como parte de ella, por otro lado se comenzaba a notar el desdibujamiento de la línea entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública, tan presente en sexenios anteriores, para dar paso al de Seguridad Interior. Su estrategia estaba aún más enfocada, que la calderonista en la prevención social de la violencia y la delincuencia con especial atención en los sectores de la población vulnerables, además de seguir con la línea discursiva de fortalecer el Sistema de Justicia Penal e impulsar el desarrollo tecnológico y de inteligencia.

En este sentido es pertinente resaltar que la estrategia de seguridad calderonista realiza un acercamiento pronunciado hacia la Seguridad Ciudadana, esfuerzo que posteriormente secunda la siguiente administración, pero con la particularidad de que esta última creó instrumentos que posibilitaron la concepción de un rubro de Seguridad Interior, hasta antes inexistente, de forma expresa, en el país (tomando en cuenta que desde hace algunas décadas

las Fuerzas Armadas habían sido utilizadas con mayor recurrencia como el brazo del Estado en este rubro).

En este sentido, se entiende que uno de los grandes problemas que dinamitó la violencia y la inseguridad en México fue la militarización del país, el MUP en este sentido surgió como un intento de cambio de dotar de mejor coordinación y fortalecimiento institucional a las fuerzas policiales y con ello contribuir a tratar de revertir (al menos en el discurso) el uso indiscriminado de las Fuerzas Armadas, sin embargo, hasta la fecha el uso del ejército por parte del gobierno para coadyuvar en materia de Seguridad Pública se sigue haciendo presente, más allá de los intentos por crear cuerpos de Seguridad Interior, como lo fue la fracasada Gendarmería Nacional o la actual Guardia Nacional que de hecho, de acuerdo con la voluntad política en turno, pretende no solo militarizarse más, sino eliminar por completo los rastros de un mando civil, que hasta hace no mucho se utilizó para legitimar las tareas de la corporación en la seguridad pública, como lo señala Galván (2021) “(Con la reforma planteada por López Obrador) La Guardia Nacional pasaría a formar parte en su totalidad de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), lo que permitiría mantener a las fuerzas armadas en las calles y perpetuar lo que organizaciones civiles y especialistas llaman ‘la militarización de la seguridad pública’”.

Un ejemplo a partir del cual se puede dar a conocer la “necesaria” y permanente racionalidad de intervención del ejército y la marina para las administraciones del Ejecutivo Federal en materia de seguridad, se puede ver el caso de la Ley de Seguridad Interior que fue aprobada por la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2017, a propuesta del Ejecutivo Federal, y que fue posteriormente ratificada por el Senado el 15 de diciembre de 2017, en resumidas cuentas la ley establecía la función del Estado para preservar la Seguridad Interior tratando de prescribir las funciones de las Fuerzas Armadas dentro del país, sin embargo varias voces se alzaron en contra de la ley describiendo su inconstitucionalidad y los términos vagos y amplios en los que se presentaba su redacción, que parecía dejar la puerta abierta al abuso o exceso de la fuerza en varias situaciones, así como la amenaza a la libertad de expresión, debido a que el documento adolecía de precisión y representaba un riesgo enorme para esta garantía individual y colectiva. De esta forma el 15 de noviembre de 2018 en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resolvió declararla inconstitucional.

El segundo punto que se identifica a partir de la transformación conceptual es el referido a la coordinación de los distintos cuerpos policíacos en el nuevo marco del federalismo, el cual será expuesto a continuación.

### **El Cambio de Arena Política**

De acuerdo con la revisión del Mando Único y las implicaciones del federalismo en el régimen mexicano, es posible mencionar que el modelo federal de nuestro país genera una serie de condiciones que implican, por lo menos dos cosas, la primera es la defensa de la determinación de autonomía por parte de las entidades federativas en lo que respecta a su régimen de facultades y funciones, la cual ha ido en crecimiento en las últimas décadas, y en segundo lugar, el problema de coordinación que sucede precisamente ante la búsqueda de autonomía de los órdenes de gobierno.

Estos dos puntos implican resaltar que el entorno de transformación institucional derivada de la reconfiguración política del país (reconfiguración que se gesta al dejar atrás el régimen de partido hegemónico) hace evidente los problemas y situaciones que implica la coordinación de órdenes de gobierno en materia de Seguridad (en este caso específico de mandos y corporaciones de policías, pero también de casos ampliamente documentados en cuanto a educación, fiscalización o salud se refiere) la cual no fue correctamente contemplada por las dos administraciones en cuestión.

¿Qué significa lo anterior? Primero hay que resaltar que las puestas en marcha del gobierno federal en contra de la violencia y la inseguridad parecen ser catalogadas como un fracaso, al menos en términos de resultados (eficacia), pues el año 2019 fue catalogado como el año más violento en la historia de México con 34,582 homicidios dolosos, y aún no se han dado a conocer las cifras oficiales con respecto a 2020, pero se preveía que fueran superiores a las presentadas para el año anterior.

De esta forma una primera lectura podría concentrarse en mencionar que, con base en lo revisado en esta investigación, el Mando Único Policial, y con él, una parte muy importante de la estrategia de seguridad del país, no pudo concretarse como se presupuestaba por parte de las dos administraciones del Poder Ejecutivo Federal, debido a que en términos simples

la iniciativa constitucional no trascendió al Congreso de la Unión en sus dos cámaras, con ello el fracaso de las dos gestiones en esta materia quedaría, sino justificado, por lo menos explicado. Dicho de otra forma, podría mencionarse que la inexistencia de una directriz unificada en los tres órdenes de gobierno para contrarrestar los problemas en materia de seguridad es algo que pareciera darse por sentado e incluso asequible, sin embargo, en la praxis esto no es de esta forma.

En esta misma primera lectura podría intuirse que el Federalismo dificulta enormemente el accionar del Ejecutivo Federal para llevar a cabo aquello que se propone, y a la centralización de las funciones como algo deseable, no obstante, esta lectura sería reduccionista y anacrónica, porque la unificación de la afinidad ideológica-partidista entre órdenes de gobierno y poderes que alimentó el régimen de partido hegemónico durante casi todo el siglo XX ya no existe. En este sentido la diversidad de partidos, de gobiernos y de agendas no solo es algo deseable sino resulta uno de los postulados de un sistema federal democrático. Con esto no se quiere decir que el federalismo en México opera de forma idónea, al contrario las áreas de oportunidad en este rubro son enormes, lo que si se trata de mencionar es que México se encuentra cada vez más alejado de la situación que describía Arellano Gault (2004), con respecto a la Administración Pública, en donde la arena gubernamental tenía un doble papel de amplia importancia política: ser el espacio real de poder y de constituirse como el espacio objetivo de representación social, debido a la poca o baja participación política. Las disidencias entre órdenes de gobierno y poderes son la prueba fehaciente de que la arena gubernamental ya no el espacio donde se toman las decisiones fundamentales del régimen sino en la arena política. Como paréntesis, es necesario mencionar que a los problemas de coordinación en el sistema federal mexicano en torno a la seguridad serán tratados un poco más adelante.

Esto quiere decir que en la actualidad los gobiernos y los gobernantes de diferente partido tienen sus propias agendas y su propia comprensión de los problemas actuales, dicho de otra forma, en el marco del fortalecimiento del proceso democrático y el sistema de competencia política, se tiene que resaltar que los gobiernos de distinto partido pueden concebir de manera diferente los problemas y las soluciones a un mismo fenómeno social, porque no tienen que estar alineados ideológicamente a la federación y tienen la capacidad de decidir qué hacer

dentro de su ámbito de facultades, es decir, tampoco están alineados en términos de agenda, lo que en lenguaje de Gerencia Pública significaría que es necesario encontrar una forma de alinear los objetivos de los órdenes de gobierno, siempre en la búsqueda de un bienestar que trascienda los ámbitos ideológico-programáticos.

Un ejemplo de lo anterior, aunque resulta necesario abordarlo con precaución, recae en el caso de Morelos en 2015: dentro del gobierno peñanietista la primera entidad del país que entró en operación del MUP fue la entonces gobernada por Graco Ramírez (del PRD), quien dejó en claro que la tarea de seguridad se asumiría en coordinación con el ejército y la marina. No solo por razones ideológicas sino más bien prácticas, al respecto vale la pena acotar que de acuerdo con el diario *El Universal* (2019) esta relación entre las fuerzas armadas y el estado de Morelos se debió más bien un traslado de responsabilidades de seguridad ante un alza inusitada de los índices de violencia desde el año 2013.

Sea como fuere en febrero de 2013 tanto el gobierno estatal como los 33 presidentes que conforman a la entidad federativa firmaron un convenio para que el MUP entrara en vigor de manera parcial, un año después en febrero de 2014, Ramírez envió una iniciativa al Congreso de Morelos para desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública y crear la Comisión Estatal de Seguridad. En las elecciones municipales de 2015 Ramírez se enfrentó al entonces alcalde Cuauhtémoc Blanco (Partido Encuentro Social) quien se opuso al cambio de esquema policiaco con el argumento de que éste no había permitido frenar la oleada delincriminal en la entidad. Blanco terminó cediendo y el 6 de febrero de 2016 se logró la anexión del municipio, sin embargo, en diciembre de ese año, Blanco anunció su decisión de concluir el convenio de adhesión al MUP lo que dio paso a una serie de desencuentros entre el presidente municipal y el gobernador, quien buscaba que el Congreso revocara el mandato del municipio que gobernaba Blanco. Las discrepancias llegaron hasta la SCJN, que detuvo la revocación y el 27 de febrero 2017 admitió a trámite la controversia constitucional promovida por Blanco. El conflicto escaló y, entre el 15 y el 17 de ese mes, agentes del MUP tomaron las instalaciones del municipio (Carrasco y Dávila, 2017).

En este caso es posible observar como el MUP aparece en un entorno donde desde la federación se trató de hacer un ajuste al modelo de Seguridad Pública y este se enfrentó con

las herramientas de un anacrónico presidencialismo a un entorno democrático, de alternancia, de división y equilibrio de poderes.

### **Debilidad Institucional**

¿Cómo debe leerse entonces lo sucedido con el MUP? Probablemente haya muchas formas de interpretar lo anterior, no obstante, aquella por la que opta esta investigación, a manera de conclusión, es afirmar que el Poder Ejecutivo Federal en esas dos gestiones no tuvo las capacidades institucionales para hacer lo que hacía el viejo régimen de partido hegemónico.

Escrito con otras palabras, el Gobierno Federal se enfrentó a un proceso de ajustar las prácticas de orientación política y coordinación con las entidades federativas en el marco de un juego democrático, pero su estrategia no fue indiscutiblemente aceptada porque se enfrentó a varios retos como un Congreso de la Unión con diversas fuerzas políticas o a órdenes de gobierno con una lógica, agenda y un partido diferente al suyo. En este rubro la parte neurálgica del fenómeno no reside en si falló o no la estrategia de seguridad, sino más bien en describir que fallaron las capacidades estatales (tanto políticas, es decir el correcto desempeño de las negociaciones en las dos cámaras del congreso de la unión y administrativas, un diagnóstico acertado de las instituciones policiales que abonara al reforzamiento institucional de las mismas o la óptima definición de las responsabilidades y estructuras de cada corporación, únicamente por poner un par ejemplos) de presidencia de la república para orientar y convencer.

Lo anterior lleva a entender que aquello que está detrás de las diferencias, similitudes y exploraciones de operación de los dos proyectos de Mando Único Policial es lo que pasa en un entorno de fortalecimiento democrático, y en este entorno, se subraya, no es lo mismo la capacidad que la intención, en otras palabras, lo que permite ver el MUP es que, aunque el Estado tenga la facultad para realizar alguna tarea no significa que tenga las capacidades institucionales para llevarla a cabo.

Por ejemplo, se revisó que ambas administraciones, en términos programáticos, ponían al desarrollo, profesionalización y evaluación policial como bastión de la política de Seguridad Pública, aunado a ello, se entiende que el MUP surge como una estrategia para, no solo

modificar la estructura organizacional de las Policías y las facultades de los órdenes de gobierno al respecto, sino también para abonar al desarrollo policial en términos de la estrategia integral de Seguridad, en este sentido se puede comprender que la intención del gobierno recaía en profesionalizar a las policías de los tres niveles, no obstante el Índice de Desarrollo Policial (INDEPOL) 2017<sup>5</sup> detalló que hasta ese momento: 20 corporaciones no reportaron sus metas de evaluaciones de desempeño, las cuales debían ser consideradas para otorgar promociones; una de las deficiencias más recurrentes era el de incumplimiento de los lineamientos del control de confianza; 31 corporaciones tenían mandos y elementos operativos sin control de confianza vigente, siendo Puebla el único estado que dio de baja a todos los elementos que no aprobaron dicho examen; en 13 estados la ley no establecía el acceso a las prestaciones mínimas; 20 corporaciones no determinaron en sus convocatorias de promoción los criterios de evaluación, además de que 19 corporaciones no enviaron un catálogo que describiera adecuadamente los requisitos, funciones y capacitaciones necesarias para cada cargo; 15 corporaciones no contaron con una organización jerárquica que incluyera los ocho grados mínimos que disponía la ley; 26 corporaciones no contaron con academias que tuvieran instalaciones necesarias para la formación y capacitación de policías; 30 corporaciones suspendían el sueldo a los elementos cuando aún eran sujetos de una investigación sin que se determinara su culpabilidad (Blanc, 2017). En este ejemplo también es posible observar cómo, en otro ejercicio de la federación, la facultad no significa capacidad institucional para llevar a cabo.

De esta forma, puede ser entendido que en el entorno de transformación democrática actual, el presidente tiene facultades pero para operarlas es necesario generar Capacidades Institucionales y esas capacidades pueden ser políticas (de convencimiento o de cabildeo en el Congreso) o administrativas (el proceso de hacer que una política funcione, como hacer

---

<sup>5</sup> El INDEPOL en ese ejercicio evaluó el cumplimiento, entre 2015 y 2016 de lo que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública estableció como mínimo en esta materia para todas las policías del país; el índice contemplo en su cuantificación los cuatro ejes de desarrollo policial de la Ley: carrera policial, profesionalización, régimen disciplinario y certificación, además de uno adicional sobre la seguridad social.

que un proyecto opere) y esto no es un fenómeno relacionado con el federalismo, sino la razón de ser del federalismo, que por supuesto trae consigo consideraciones particulares.

### **El Leviatán Federal**

Como se ha mencionado con anterioridad, si bien la diversificación de fuerzas políticas y sus embates en la arena política, más allá de la arena gubernamental, hacen que el sistema federal democrático mexicano sea “más saludable” también es cierto que el federalismo en México, en su versión actual, tiene muchos retos y consideraciones que deben ser tomados en cuenta.

Históricamente el federalismo mexicano, en su proceso de transición, ha traído consigo una serie de carencias institucionales que han perjudicado la gestión de los estados y de los municipios, que, en palabras de Cabrero (2008), pueden ser descritos como un desfase institucional entre los tres niveles de gobierno. Dos de los tres principales retos identificados en el apartado de Federalismo de esta investigación (Reglas formales del sistema federal y problemas de política pública en la definición de atribuciones y responsabilidades) son notoriamente observados en el Mando Único Policial y en la concepción de la Seguridad Pública.

En la primera problemática se detalla la falta de claridad en la división de las facultades específicas de cada gobierno, es decir se mencionaba que la arquitectura institucional que se basa en la distribución de competencias no necesariamente refleja las responsabilidades claras de cada orden de gobierno, lo que inevitablemente limita una coordinación efectiva; por otro lado, con respecto a las problemáticas de política pública en la definición de atribuciones y responsabilidades, se menciona que no se habían fortalecido las capacidades de política pública de los gobiernos subnacionales, más aún, que se habían impuesto cargas y desafíos que muchas veces no podían ser solventados con eficiencia.

En este sentido es pertinente mencionar que en México ha existido una centralización importante también en términos de Seguridad Pública y para ello resulta sumamente oportuno resaltar el trabajo del Instituto Mexicano para la Competitividad denominado: Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficacia, donde se mencionaba que aunque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Seguridad Pública se



había definido como una función a cargo de la federación, los estados y los municipios, en los hechos durante muchas décadas fue tratada fundamentalmente en el ámbito local. Hasta 1994 el concepto solo apareció en el texto constitucional en las facultades reservadas a los municipios (artículo 115). En la época del partido hegemónico, el catálogo de delitos del fuero federal era muy limitado, ya que únicamente se aplicaba en lo fundamental a delitos de corte político-militar como la traición o el espionaje; delitos de funcionarios públicos, como el abuso de autoridad, cohecho o peculado, etc.; delitos contra la salud, como el tráfico de drogas; delitos de falsificación; y delitos contra la economía pública, como lo eran los monopolios o el acaparamiento.

Hasta antes de 1994 el Gobierno Federal contó con un despliegue limitado en materia policial. La Policía Judicial Federal tuvo durante la mayor parte de su historia menos de mil elementos. La Dirección Federal de Seguridad estaba más abocada a labores de policía política y el número de sus integrantes operativos nunca pasó de un par de miles. De la misma forma, el sistema penitenciario federal fue muy limitado, el primer centro federal de readaptación social se construyó entre 1988 y 1990.

Con ello, se demuestra que la capacidad de persecución y sanción de los delitos se encontraba concentrada en los órdenes estatal y municipal, lo cual era idóneo por tres razones:

- V) Durante la mayor parte del siglo XX México fue un país eminentemente rural (la mayor parte de la población vivía en localidades menores a 2500 habitantes). En este México, el delito que existía era controlado por cuerpos de policía relativamente pequeños, poco profesionalizados y de jurisdicción local.
- W) Hasta la década de los ochenta, el narcotráfico era un fenómeno de alcances limitados, circunscrito a unas cuantas entidades federativas y básicamente dedicado al contrabando en pequeña escala (comparado con ahora) de marihuana y cocaína.
- X) La naturaleza autoritaria del régimen y la supeditación de los gobiernos estatales y municipales, así como de los narcotraficantes a los dictados del Ejecutivo Federal generaba incentivos para mantener la Seguridad Pública en el espacio local.

Las tres condiciones anteriores, que permitían mantener el control del delito en el espacio local cambiaron a partir de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, debido principalmente a tres puntos:

- A) La urbanización acelerada, de la mano con las crisis económicas recurrentes, propiciaron las condiciones para la expansión del delito. A principios de la última década del siglo XX el país experimentó una gran oleada delictiva, particularmente fuerte en la Ciudad de México y en localidades fronterizas.
- B) El narcotráfico creció aceleradamente con el arribo de grandes flujos de cocaína e inicio de la producción de metanfetaminas, el fenómeno se extendió por el territorio nacional y las organizaciones adquirieron capacidades casi militares, además de que diversificaron sus actividades hacia el secuestro, extorsión y robo. Lo anterior, gracias a la alianza estratégica con los cárteles de la droga colombianos causando que los cárteles de la droga mexicanos empezaran primero a transportar la droga rumbo a USA, hasta convertirse en productores.
- C) La alternancia democrática condujo a una descentralización del poder, pero la pérdida de control externo no fue compensada con el surgimiento de mecanismos locales de rendición de cuentas. “Los gobernadores se hicieron del control de las estructuras políticas estatales y de la representación de sus entidades en el Congreso Federal. Esa transformación modificó la estructura de incentivos: la lógica política llevaba a trasladar los conflictos locales, incluidos los relacionados con la Seguridad Pública, al espacio nacional” (2012, p 56).

A raíz de estas tres razones, la participación del gobierno federal en el combate al delito se expandió decididamente y las averiguaciones previas de delitos de fuero federal empezaron a crecer a ritmo acelerado.

Entre 1997 y 2012 las averiguaciones previas de delitos de fuero federal crecieron seis veces más rápido que el de las averiguaciones previas del fuero común, lo anterior, debido en parte a la expansión del crecimiento de las facultades del gobierno federal.

Ante ello, el Ejecutivo Federal realizó dos conjuntos de acciones que llevaron a centralizar las facultades del gobierno federal en materia de Seguridad Pública:

- A) Añadieron constantemente nuevas categorías de delito al Código Penal Federal, y en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en 1996, describieron el alcance de la respuesta federal al definir el término “delincuencia organizada” como “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma

permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes”: en donde se incluía el narcotráfico, tráfico de armas y secuestro, diversificando y sobre todo centralizando la persecución de estos delitos.

- B) A la par de los cambios en la Ley, nuevas instituciones fueron creadas con la finalidad de enfrentar al narcotráfico y a la delincuencia organizada tales como el Centro Nacional para el Control de las Drogas, el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas o la Fiscalía Espacial para la Atención de Delitos Contra la Salud.

Más allá de las tareas directamente dirigidas a contener al narcotráfico y la delincuencia organizada, las capacidades del gobierno se centraron en:

- A) Organizar la Policía de Investigación: en el gobierno de la alternancia federal la Policía Judicial Federal se transformó en la Agencia Federal de Investigaciones triplicando con ello su personal. Esta agencia adquirió facultades importantes como el combate al secuestro.
- B) El gobierno federal se dotó de una policía preventiva: en 1999 fue creada la Policía Federal Preventiva, en el 2000 pasó a ser parte de la recién creada Secretaría de Seguridad Pública, en el sexenio calderonista se volvió la Policía Federal cuya ley orgánica le permitía participar en tareas de investigación, su número de elementos se triplicó y sus capacidades de inteligencia se ampliaron de manera acelerada. Para 2010 este cuerpo policial se había convertido en el cuerpo policial federal más grande y potente de la historia del país.
- C) El gobierno federal construyó una arquitectura de coordinación en materia de Seguridad Pública: en 1995 creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de este sistema de coordinación surgieron diversos mecanismos de transferencias federales a los estados (PROASP, FASP, SUBSEMUN, SPA, etc.) que, aunque ampliaron los recursos financieros a disposición de los gobiernos estatales y municipales también empujaron a la homogeneidad de programas y procesos.

A partir de la investigación del IMCO es posible observar dos cosas, en primera instancia que la Seguridad Pública sufrió un proceso centralizador que inicio cuando la violencia y la inseguridad fueron en incremento en el país y en segundo lugar que el MUP puede ser

comprendido como un proceso a partir del cual se intentaba descentralizar un poco la política de Seguridad Pública en México, dotando de nuevas cargas y desafíos a las administraciones locales pero que en esencia significó la transferencia de responsabilidades administrativas y de recursos donde la federación conservó las facultades normativas lo que significó que los estados y municipios se convirtieron en los administradores de la política centralista. De esta forma el MUP significó nuevas responsabilidades, pero no más autonomía.

En este caso, por definición la pregunta “importante” recaería en cuestionar si es mejor delinear una gran solución para varios problemas o delinear varias soluciones para un gran problema, a lo que, por ejemplo Piñeiro (2016) contesta que “lo segundo a todas luces no resulta lo más sencillo, pero sí lo más adecuado para atender realidades y necesidades particulares en cada entidad, sin imponer un solo esquema que colapse o decline en su intención por contribuir en la solución del grave problema de inseguridad que actualmente se vive en el país”.

### **Mando Único Policial: La Estrategia Complementaria**

Casi para finalizar resulta un ejercicio obligado intentar definir al Mando Único Policial, el MUP puede ser entendido como una serie de acciones encaminadas a reconfigurar la política de Seguridad Pública, específicamente en el rubro de instituciones policiales, particularmente importantes durante los dos sexenios que comprenden los años 2006-2018.

Esta serie de acciones pueden ser categorizadas, como se vio a lo largo de la investigación, a partir de dos vías jurídicas, la primera, la aprobación de la reforma constitucional, y la segunda, la suscripción de convenios específicos entre gobiernos de órdenes locales.

Con respecto a la primera vía, Calderón propuso su reforma de Mando Único subsidiario, que básicamente buscaba la coexistencia entre las policías de los tres órdenes de gobierno, pero únicamente si las instituciones municipales de Seguridad contaban con acreditaciones y si quedaban bajo el mando del Gobernador; bajo este esquema la subsidiariedad contemplaba que si existía alguna emergencia trascendental, la policía federal asumiría el mando y la conducción de las políticas estatales, a la par de promover la suscripción de convenios entre gobiernos estatales y municipales.

Por otro lado, y bajo una presión muy importante desde todos los ámbitos a partir de la desaparición de 43 estudiantes de la normal de Ayotzinapa, Peña Nieto propuso su reforma de Mando Único, siendo un poco más radical, detallando que las policías municipales no eran la opción institucional óptima para llevar a cabo las tareas de Seguridad Pública, por lo que pasarían a ser operadas directamente por los gobiernos de las Entidades Federativas, también se consideraba la posibilidad de que la federación asumiera las funciones municipales. En esta ocasión los convenios no comenzaron a signarse a la par de la propuesta constitucional del Ejecutivo, pues no dejaron de celebrarse desde la época calderonista.

Es muy importante resaltar que las dos propuestas no se enfocaban únicamente a determinar la estructura organizacional de los órdenes de gobierno y el régimen de facultades de cada uno, también trataban puntos como la profesionalización, evaluación y controles de confianza de los elementos policiacos, así como a dignificación de la figura policial, por eso el MUP también puede ser considerado como una parte complementaria de la Política de Seguridad Pública integral.

De acuerdo con Torres Villa, la reforma constitucional y los convenios no eran excluyentes pero tenían alcances distintos y mencionaba también que existía una heterogeneidad en los Convenios entre órdenes locales, es decir, existían Entidades Federativas “con algún nivel de avance en materia de Mando Único, que incluyen una diversidad de arreglos institucionales y de relaciones intergubernamentales que van desde los nominales ( aquellos que sólo existen bajo un acuerdo de coordinación, caso Baja California), los parciales (opera en algunos ayuntamientos del estado mientras que en el resto subsisten los mandos municipales), o el totalizador (en el que todas las funciones, incluidas las de tránsito y prevención las realiza la entidad federativa, este se presenta únicamente en la ahora llamada, Ciudad de México)” (2015, p. 15).

Dejando de lado la diversidad de los convenios, es necesario subrayar que las dos vías jurídicas podrían ser consideradas como complementarias, o específicamente la vía de convenios como una vía de transición, es decir la preparación de los órdenes gubernamentales locales para posteriormente aceptar y adaptar el modelo a la normatividad emanada de la elevación a rango constitucional del Mando Único Policial. Sea como fuere, cada vía tenía alcances distintos, y específicamente hablando de los convenios, de no presentarse tal

reforma, estos tenían la necesidad de ser ratificados cada cambio de administración municipal, que me imposibilitaba, en el mejor de los casos, un proceso de planeación a mediano plazo.

### **Un modelo reactivo**

Después de realizar la descripción y efectuar el contraste entre ambas propuestas y estrategias de Seguridad y de intentar definir el Mando Único, se determinó que existe una peculiaridad que ostentan las dos puertas en marcha del MUP.

Esta peculiaridad estriba en señalar la naturaleza reactiva de ambos procesos de Mando Único. Es decir, con base en esta investigación no hay información suficiente para sostener que las estrategias de Seguridad son parte de un proceso de cambio planeado, ni de una comprensión del problema holística, ni de un proceso de desarrollo institucional y tampoco de un proceso de Seguridad Ciudadana. Luego entonces, la federación está intentando resolver una vez más un problema nacional, primero a partir de la centralización de funciones, para posteriormente descentralizar un poco la política, en este caso de Seguridad, hacía los gobiernos de órdenes locales, teniendo en cuenta que estos últimos solo serán administradores de una política centralista.

Lo que lleva a concluir que, a) en términos de Seguridad Pública, el Mando Único Policial fue un proyecto reactivo a las circunstancias y crisis de cada administración del gobierno federal; b) al Ejecutivo Federal le cuesta muchísimo trabajo jugar en el entorno democrático actual, de equilibrio y división de poderes y de competencia política; c) que el federalismo supone un esquema de división de responsabilidades y de tareas que se enfrentan a la operatividad, pero también a la capacidad de maniobra política, porque no es lo mismo, en un entorno democrático, gobernar con intenciones que con capacidades, debido a que, en la experiencia del MUP una cosa es tener la facultad para realizar un cambio y otra diferente es tener capacidades para producirlo; y d) la Seguridad Pública y el MUP son un ejemplo más de la lógica fallida en cuanto a coordinación del federalismo mexicano.

### **La importancia de la investigación**

Para terminar, se subraya que el tema descrito, no solo es vigente por seguir operando en algunas entidades federativas en la actualidad, como en Morelos o en Quintana Roo, sino es pertinente debido a que clarifica y describe una figura y estrategia que, aunque controvertida operó y opera en el territorio mexicano y condicionó varias de las actividades y estructuras policiales en el país. Más allá de la evidente militarización (la cual puede observarse, por ejemplo, en la más reciente intención del Gobierno Federal actual de quitar todo rastro de un mando civil en el cuerpo de fuerzas intermedias que significa la Guardia Nacional) que progresivamente ha ido adueñándose de la forma en como el Estado mexicano concibe y actúa en contra de los factores que determinan y generan la inseguridad y la violencia.

Debido a esto comprender las estructuras y los acuerdos que determinan la práctica de las instituciones se vuelve no solo trascendente sino obligado, más allá de que el Mando Único Policial no haya trascendido la esfera política federal, si trastocó y modificó a la Administración Pública.

Por ello esta investigación de forma periférica trató de responder la pregunta: ¿qué instrumentos se despliegan cuando el ejecutivo se enfrenta a la falta de consensos políticos? Para este caso específico se sostiene que la respuesta se centró en el alcance de sus atribuciones y de la negociación que contextualmente otorga el federalismo.

Por otro lado, el marco poco explorado de los estudios administrativos en México, que se observa a través del análisis administrativo de Capacidades Institucionales permitió aportar otro enfoque diferente al tradicional, valiéndose de la Gestión Pública para lograr precisar un enfoque que hace evidente que una acción gubernamental o una ejecución de recursos implica más que un marco legal de base. Debido a esto, el seguimiento de las actividades y ejercicio de recursos permite observar el desempeño del gobierno referente al rubro de Seguridad Pública y de sus institucionales policiales.

## REFERENCIAS

Amparo Casar, M. (2010). *Sistema Político Mexicano*. Ciudad de México, México: Oxford Press.

Ángel, A. (2017). *Grupos criminales crecieron 900% durante la guerra contra el narco de Calderón*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2017/02/grupos-criminales-aumentaron-900-la-guerra-narco-calderon/>

Arellano, D. y Cabrero, E. (2005). *La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público*. *Gestión y Política Pública*. Vol. XVI, núm. 3, pp. 599-618.

Auditoría Superior de la Federación. (2016) *Evaluación Numero 1207 "Política Pública de Seguridad Pública"*. Cámara de Diputados.

Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Recuperado de: [https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades\\_estatales.\\_Diez\\_textos\\_fundamentales.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades_estatales._Diez_textos_fundamentales.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

Becerril, A., y Ballinas, V. (2016). *Senadores aprueban la reforma constitucional sobre el mando mixto*. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2016/06/18/politica/010n2pol>

Bernazza, C., Comotto, S. y Longo, G. (2015). *Evaluando "en clave pública": guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Buenos Aires, Argentina. FLACSO.

Bertranou, J. (2015). *Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. *Revista Estado y Políticas Públicas*. No. 4, pp. 37-59.

Blanc, D. (2017). *INDEPOL: la medida del subdesarrollo policial en México*. Nexos. Recuperado de: <https://seguridad.nexos.com.mx/indepol-la-medida-del-subdesarrollo-policial-en-mexico/>

Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (2007). *Diccionario de política*. Ciudad de México, México: Siglo veintiuno editores.



Bolaños, Garita. R. (2008). *La Nueva Gerencia Pública y su aplicabilidad en la Administración Pública Costarricense. Ciencias Económicas*. Vol. 26, núm. 1, pp. 141-167.

Cabrero Mendoza, E. (2007). *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Ciudad de México, México, Para Entender.

Cabrero, E., Cejudo, G., Merino, M. y Nieto, F. (2008). *El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva*. Varios autores. (Ed), Federalismo y descentralización (pp. 213-251). Ciudad de México, México. Secretaria Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales.

Carbonell, M (2003). *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Pp. 379-396. Recuperado de: <http://brd.unid.edu.mx/recursos/Ley%20Suprema%20en%20Derecho%20Constitucional/Bloque%205/Lecturas/1.%20El%20federalismo%20en%20Mexico.pdf>

Carrasco Araizaga, J. (2017). *Fracasada la Gendarmería Nacional, ahora por una policía fronteriza*. Proceso, ed. 2143. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2017/11/29/fracasada-la-gendarmeria-nacional-ahora-una-policia-fronteriza-195691.html>

Carrasco Araizaga, J., y Dávila, P. (2017). *Mando Único Policial: el modelo fracasado*. Proceso, ed. 2146. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2017/12/16/mando-unico-policial-el-modelo-fracasado-196767.html>

Carrera Hernández, A. P. y Martínez Tiburcio, M. G. (2018) *Evaluación de la capacidad institucional en la gestión financiera de los municipios mexiquenses de 2011 a 2015, e identificación de alternativas para fortalecerla*. Toluca, México, Instituto Hacendario del Estado de México.

CIDAC (2016) *Mando Único: la respuesta más allá del modelo de mando*. Recuperado de: <http://cidac.org/mando-unico-la-respuesta-mas-alla-del-modelo-de-mando/>

Chica Vélez, S. (2011). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*. Administración y desarrollo. Vol. 39, núm. 53, pp. 53-74.

Completa, E. (2017) *Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?* PostData, vol. 22, núm. 1, pp. 111-140.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (b). 9 de agosto de 2019. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf)

Contreras Orozco, M. de los L. (2012). *La nueva gestión pública, la gestión de la calidad y el cambio institucional en el gobierno del Estado de México, 1999 – 2009*, Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Daniel Rosen, J., y Zepeda Martínez, R. (2015). *La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida*. Revista Reflexiones. Vol. 94, núm. 1, pp. 153-168. Recuperado de <https://www.scielo.sa.cr/pdf/reflexiones/v94n1/1659-2859-reflexiones-94-01-00153.pdf>

De la Garza Montemayor, D., Barredo Ibáñez, D. y Yilán Ramírez, E. (2018) *Tendencias de la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México*. Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 23, núm. 81.

Diario Oficial de la Federación (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007)

Diario Oficial de la Federación (2008). Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.

Diario Oficial de la Federación (2009). Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012. Recuperado de: [http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNPNSP%202008\\_2012.pdf](http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/MAdmvoVarios/5Planes%20PNPNSP%202008_2012.pdf)

Diario Oficial de la Federación (2011). Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5202405&fecha=27/07/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5202405&fecha=27/07/2011)

Diario Oficial de la Federación (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

Diario Oficial de la Federación (2013). Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288040&fecha=15/02/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288040&fecha=15/02/2013)

Diario Oficial de la Federación (2013). Programa Sectorial de Gobernación. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326204&fecha=12/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326204&fecha=12/12/2013)

Diario Oficial de la Federación (2014). Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332784&fecha=14/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332784&fecha=14/02/2014)

Diario Oficial de la Federación (2014). Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014)

Diario Oficial de la Federación (2014). Programa Nacional para Seguridad Nacional 2014-2018. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014)

Diario Oficial de la Federación (2014). Programa Nacional para Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2014-2018. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)

Diario Oficial de la Federación (2015). Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5382023&fecha=13/02/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382023&fecha=13/02/2015)

Diario Digital Expansión (2013). Los estados acuerdan respaldar el mando único policial propuesto por Peña. Expansión. Recuperado de: <https://expansion.mx/nacional/2016/06/21/5-preguntas-basicas-para-entender-la-reforma-del-mando-mixto-policial>

Diario Digital Expansión (2016). *5 preguntas básicas para entender la reforma del Mando Mixto Policial*. Expansión. Recuperado de: <https://expansion.mx/nacional/2016/06/21/5-preguntas-basicas-para-entender-la-reforma-del-mando-mixto-policial>

El Universal (2016). *Avanza sólo en la Cámara Alta el Mando Mixto Policial*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/06/18/avanza-solo-en-la-camara-alta-el-mando-mixto-policial>

El Universal (2016). *CONAGO propone elevar Mando Único a rango constitucional*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/01/14/conago-propone-elevar-mando-unico-rango-constitucional>

Fontecilla Pinto, A. (2014). *La Policía en México, sin rumbo*. Animal Político. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/seguridad-180/la-policia-en-mexico-sin-rumbo/>

Gault Arellano, D (Coord.). (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Ciudad de México, México, Porrúa.

Gilio, A. (2016) *Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). No. 66, pp. 227-258.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2011). *Quinto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República 2006-2012.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2014). *Segundo Informe de Gobierno*. Presidencia de la República 2012-2018.

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2012). *¿Dónde quedó la bolita? Del federalismo de la recriminación al federalismo de la eficacia*. (Pp. 54-62).

Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). *Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)*. Estudios Rurales. Vol. 1. No. 1, pp. 30-54.

Ley de Seguridad Nacional. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (a). 8 de noviembre de 2019. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\\_081119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf)

Lynn, L. (2007). *Public Management: A Concise History of the Field*. En Ferlie, E., Lynn L. y Pollitt C. *The Oxford Handbook of Public Management*. (43-63) Oxford, England. Oxford University Press.

Martínez, A. (2014). *Tres momentos para entender la seguridad nacional de México*. Revista del Colegio de San Luis, vol. IV, núm. 7, pp. 236-255.

Martínez Vilchis, J. (2005). *Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México*. *Convergencia*, Núm. 39, pp. 13-49.

Martínez Vilchis, J. (2009). *La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país*. *Convergencia*, Núm. 39, pp. 13-49.

Mendoza García V. (2014) *El mando único policial. Un proceso pendiente en México* (Tesis de Licenciatura). UNAM. Distrito Federal.

Medina, L. (2009). *Federalismo mexicano para principiantes*. *CIDE*, Núm.8, pp. 1-29.

Moloeznik, M. P. (2004). *Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo (una interpretación mexicana sobre los instrumentos coercitivos estatales)*. Revista del CESLA. Núm. 6, Pp. 29 – 36.

Moloeznik, M. P. (2019). *Seguridad interior, un concepto ambiguo*. Revista IUS, vol. 13. Núm. 44, pp. 147-182.

Morales Oyarvide, C. (2011). *La guerra contra el narcotráfico en México, debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia*.

Ordaz, D. (2016). *Aprobó el Senado el mando mixto policial y clausuró periodo extraordinario*. *Aristegui Noticias*. Recuperado de: <https://aristeginoticias.com/1806/mexico/aprobo-el-senado-el-mando-mixto-policial-y-clausuro-periodo-extraordinario/>

Parametría (2015). *¿Qué indica la aprobación presidencial?* Recuperado de: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4644](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4644)

Partido Acción Nacional (2006). Los avances del cambio: Plataforma Electoral del PAN para las elecciones de 2006. Recuperado de: [https://portalanterior.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan\\_plataforma2006.pdf](https://portalanterior.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf)

Partido Revolucionario Institucional (2012). Plataforma electoral federal y programa de gobierno 2012-2018. Recuperado de [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElecttorales/2012/Plataforma\\_PRI.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElecttorales/2012/Plataforma_PRI.pdf)

Pérez Lara, J. E. (2011). *La guerra contra el narcotráfico: ¿una guerra perdida?* Toluca, México: Espacios Públicos.

Pereyra, G. (2012). *México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”*. Revista Mexicana de Sociología 74, núm. 3. Recuperado de <http://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v74n3/145-v74n3-a3>

Piñeiro, A. (2016). *El dilema de mando único*. IMCO. Recuperado de: <https://imco.org.mx/el-dilema-del-mando-unico/>

PNUD. (2014). *Sinopsis: Seguridad Ciudadana*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>

Redacción Aristegui Noticias (2013). *Hoy desaparece la SSP*. Aristegui Noticias. Recuperado de: <https://aristeguinoicias.com/0301/mexico/hoy-desaparece-la-ssp/>

Repetto, F. (2004) *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para al Desarrollo Social.

Reveles Vázquez, F. (2006). *Los proyectos políticos de los candidatos presidenciales en el 2006: las propuestas de gobierno*. UAM, Distrito Federal. Consultado en: [http://dcsh.izt.uam.mx/cen\\_doc/cede/Anuario\\_Elecciones\\_Partidos\\_Politicos%20/2006dividido/2006.compressed\\_p74-109.pdf](http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%20/2006dividido/2006.compressed_p74-109.pdf)

Rosas Huerta, A. (2008) *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Cultura Política, Universidad Autónoma Metropolitana. Núm. 30, pp. 119-134.

SHCP, UNAM. (2020), *Presupuesto basado en Resultados: Políticas Públicas para no dejar a nadie atrás*. Ciudad de México, México. México X.

Torres Jaquez, M. E. y Juárez Armenta, M. A. (2016) *La Nueva Gestión Pública en el contexto mexicano*. Vertiente Pública e Internacional. Vol. 1 Núm. 1, pp. 60-68.

Torres Villa, A. E. (2015) Estrategia de Implementación del “Mando Único”. El caso de la transferencia del estado de fuerza policial de los municipios guerrerenses al gobierno del Estado (Tesis de Maestría). CIDE. Ciudad de México.

Villanueva, E. (2018). *Inconstitucional el “Mando Único”*. *Aristegui Noticias*. Recuperado de: <https://aristeguinoticias.com/0608/mexico/el-inconstitucional-mando-unico-articulo/>

# ANEXO 1





**CONVENIO DE MANDO ÚNICO QUE CELEBRA POR UNA PARTE, EL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, POR CONDUCTO DE LA COMISIÓN ESTATAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, REPRESENTADA POR SU TITULAR EL LICENCIADO EDUARDO VALIENTE HERNÁNDEZ, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ “LA COMISIÓN” Y POR LA OTRA PARTE, EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL RINCÓN, ESTADO DE MÉXICO REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR SU PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL, LICENCIADO JESÚS ROLANDO RANGÉL ESPINOZA, ASISTIDO DE LA LICENCIADA MARÍA ESTHER ARRIAGA HERNÁNDEZ, SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO, CON LA PARTICIPACIÓN DEL MAESTRO EN DERECHO DANIEL VELÁZQUEZ SUAREZ, DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL, A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ “EL MUNICIPIO”, ASIMISMO Y A QUIENES ACTUANDO EN CONJUNTO, SE LES DENOMINARÁ “LAS PARTES”, CONFORME A LOS SIGUIENTES:**

**ANTECEDENTES**

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Artículo 21, párrafo noveno que la seguridad pública es una función a cargo del Estado y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que dicha Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución Federal.

Que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone en el Artículo 36, segundo párrafo y en el Artículo 39 penúltimo y último párrafos que para el cumplimiento de la función de Seguridad Pública podrán establecerse instancias intermunicipales temporal o permanentes, con apego a los ordenamientos estatales correspondientes. En el caso de las zonas conurbadas

*[Handwritten signatures and scribbles on the right side of the page]*



entre dos o más entidades federativas, se podrán suscribir convenios e instalar instancias regionales con la participación de los municipios. Asimismo que, los Estados y los Municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el Artículo 115 fracciones III, inciso h) y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su Artículo 77, fracción XXXIX establece que corresponde al Gobernador Constitucional del Estado de México, convenir con los municipios, para que el Gobierno del Estado de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal del ejercicio de funciones o de la prestación de servicios públicos municipales, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

Que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia, en términos de los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 1 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Que los artículos 5 y 144 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establecen que para el eficaz cumplimiento de sus funciones, los ayuntamientos podrán coordinarse entre sí y con las autoridades estatales y en su caso, con las autoridades federales, en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que los cuerpos de seguridad pública, bomberos y tránsito municipales se coordinarán en lo relativo a su organización, función y aspectos técnicos con la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

Que **“LAS PARTES”**, para la más eficaz función de la seguridad pública, para salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos y la prevención de los delitos, consideran oportuno participar en la suscripción del presente Convenio de Coordinación y Colaboración.



Que para dar cumplimiento a tal fin, se hace necesario definir estrategias de combate a las conductas antisociales que tanto agravian y laceran a la sociedad, que resulten más efectivas y contundentes, en virtud de lo anterior, las partes realizan las siguientes:

### DECLARACIONES

#### I. DE “LA COMISIÓN”:

I. 1. Que el Estado de México, es parte integrante de la Federación, Libre y Soberano en su Régimen Interior, en términos de los artículos 40 y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

I. 2. Que el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, en el Pilar Tres, denominado “Sociedad Protegida”, plantea como objetivo utilizar la prevención como una herramienta para el combate a la delincuencia.

I. 3. Que la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México, es un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, con autonomía técnica y operativa para el ejercicio de sus atribuciones, que cuenta con facultades para suscribir el presente Convenio de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 3 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 1, 2, 3, fracciones VIII, IX, XX, XXV, 5, 8, fracciones II, XXIII, XXXV y Sexto Transitorio de la Ley que Crea la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México, 16, apartado A fracciones VIII, XIV, XXIX XXXV y XXXVI de la Ley de Seguridad del Estado de México, 10, 41, 42 y 43 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, 1.4, 1.5 fracción VI, 1.38 y 1.40 del Código Administrativo del Estado de México y 77, fracción I inciso b) del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México, 1, 2, 8, 10, fracciones I, II, IX y XXV, 11, 12 fracción III, IV, VIII y XVIII del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México y 78 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.



I.4. Que su titular, Licenciado Eduardo Valiente Hernández, cuenta con facultades legales para la suscripción del presente Convenio de conformidad con los artículos 16, fracción VIII de la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1, 14, fracción III, de la Ley de Seguridad del Estado de México.

I. 5. Que para efectos del presente Convenio señala como su domicilio el ubicado en la calle Marie Curie, número 1350, esquina Paseo Tollocan, Colonia San Sebastián, de la ciudad de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México, Código Postal 50090.

## II. DE "EL MUNICIPIO":

II.1. Que se encuentra investido de personalidad jurídica propia, en términos de los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 1 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

II.2. Que tiene interés en celebrar el presente Convenio con el objeto de coordinarse con acciones en materia de Seguridad Pública, sin perjuicio o detrimento de las atribuciones, funciones o servicios que tiene encomendados de conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

II.3. Que el Ayuntamiento concurre a través de su Presidente Municipal, en la celebración del presente Convenio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracciones I, II, III inciso h) y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 112, 113, 116, 122 y 128, fracciones II y X de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 19, 20, fracción III, 21, fracciones I, XIII y XIV de la Ley de Seguridad del Estado de México y 1, 2, 3, 5, 6, 15, 31 fracción II, 48, fracciones II y VIII, 125, fracción VIII y 144 de la Ley Orgánica Municipal de esta Entidad Federativa.

II.4. Que a través de sesión de cabildo, se autorizó al Presidente Municipal a suscribir el presente Convenio. Por lo que para los efectos correspondientes, se anexa certificación del Acuerdo de Cabildo.



II.5. Que de conformidad con lo establecido por el artículo 121 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 91, fracción V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Secretario del Ayuntamiento, valida con su firma el presente Convenio.

II.6. Que para efectos del presente instrumento, “EL MUNICIPIO”, señala como domicilio, Paseo Mariposa Monarca, Número 42, esquina 19 de Marzo, Colonia Centro, C.P. 50660, San José del Rincón, Estado de México.

**III. DE “LAS PARTES”:**

III.1. Que es necesario continuar con la ejecución de los ejes, estrategias y acciones en materia de seguridad pública, motivo por el cual han determinado la suscripción del presente Convenio.

III.2. Que de conformidad con las anteriores declaraciones y habiéndose reconocido mutuamente la capacidad jurídica y personalidad con la que se ostentan, convienen en coordinarse y obligarse para la aplicación y ejecución del presente Convenio, en términos de las siguientes:

**CLÁUSULAS**

**PRIMERA.** El presente Convenio tiene por objeto establecer “EL MANDO ÚNICO”, para implementar la coordinación de la función de seguridad pública, tránsito y vialidad municipales bajo el mando de “LA COMISIÓN”, en la parte operativa dentro del territorio de “EL MUNICIPIO” conforme a las disposiciones de la normatividad en la materia.

“EL MANDO ÚNICO”, es la instancia de coordinación y definición de políticas de carácter permanente, para desarrollar de manera coordinada acciones tendientes a fortalecer la función de la seguridad pública, tránsito y vialidad dentro del territorio de “EL MUNICIPIO”, con las siguientes actividades:

I. Establecer un modelo de operación policial único en el Estado de México, bajo la conducción de “LA COMISIÓN”.



II. Disminuir la incidencia delictiva en los municipios a través de la implementación de esquemas de investigación preventiva.

III. Impulsar la implementación de tecnologías de información y comunicación a través de sistemas y procedimientos homologados para mejorar la función de seguridad pública.

IV. Fortalecer las capacidades de los servidores públicos de las instituciones policiales, para el perfeccionamiento del servicio de seguridad pública.

V. Disminuir los actos de corrupción de los integrantes de las instituciones policiales.

Lo anterior, en un marco de respeto a las atribuciones de "LAS PARTES" y a la autonomía municipal.

Para la ejecución de las actividades descritas en esta cláusula y lo no previsto se celebrarán convenios específicos y formarán parte del presente acuerdo de voluntades. Dichos instrumentos deberán constar por escrito y describirán con precisión sus objetivos, las actividades a realizar, calendarios y lugares de trabajo, personal involucrado responsable, recursos técnicos y materiales, informes de actividades, controles de evaluación, así como aquellos aspectos y elementos necesarios para determinar sus propósitos y alcances.

**SEGUNDA.** En atención a la normatividad aplicable "LA COMISIÓN", realizará las siguientes funciones:

I. Ejercer el mando directo de las Instituciones Policiales del Estado, en los términos de la Ley de Seguridad del Estado de México y demás disposiciones jurídicas aplicables, a fin de salvaguardar la integridad física y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.



II. Coordinar a las Instituciones Policiales del Estado de México y a los organismos a que se refiere la Ley de Seguridad del Estado de México, en el ámbito de su competencia y ejecutar políticas y programas en materia de seguridad pública en colaboración con el Estado de México y el municipio.

III. Impulsar la coordinación de las instituciones policiales y proponer en el ámbito de sus facultades, la adopción y aplicación de políticas y programas de cooperación en materia de seguridad pública, con el Estado de México y el Municipio.

IV. Celebrar convenios, acuerdos y demás instrumentos jurídicos relacionados con el ámbito de su competencia.

V. Promover la formación, capacitación, profesionalización, actualización, adiestramiento y especialización de las instituciones policiales, conforme a lo establecido en el Programa Rector de Profesionalización de las instituciones policiales a nivel nacional y las demás disposiciones legales aplicables.

VI. Verificar que los elementos de las instituciones policiales del Estado se sometan a las evaluaciones de control de confianza y cuenten con el Certificado Único Policial, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

VII. Supervisar el buen funcionamiento del Sistema Estatal de Seguridad Pública, y su efectiva coordinación con el Sistema Nacional.

VIII. Intervenir en el auxilio de víctimas y ofendidos del delito en el ámbito de su competencia.

IX. Coordinar operativamente al personal de seguridad pública de "EL MUNICIPIO", integrante del "MANDO ÚNICO" en el cumplimiento de sus funciones, conforme a las disposiciones previstas en la normatividad Federal, Estatal, Municipal y el presente convenio.



X. Realizar diagnósticos delictivos de **“EL MUNICIPIO”**, en un plazo no mayor a treinta días a partir de la suscripción del presente instrumento.

XI. Establecer las acciones y operativos conjuntos con **“EL MUNICIPIO”**.

XII. Formular programas integrales, sistemáticos, continuos y evaluables, así como políticas y estrategias en materia de seguridad pública, tránsito y vialidad.

XIII. Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en la Ley de Seguridad del Estado de México.

XIV. Constatar que se apliquen las directrices que dentro de su competencia señale el marco jurídico en materia de seguridad pública, tránsito y vialidad.

XV. Determinar criterios uniformes y homologados para la organización, operación y modernización tecnológica de **“EL MUNICIPIO”**.

XVI. Proporcionar asesoría técnica necesaria al personal de **“EL MUNICIPIO”** para el cumplimiento de los fines del presente Convenio.

XVII. Instrumentar un procedimiento sistemático para la revisión y custodia de los depósitos de armamento de **“EL MUNICIPIO”**.

XVIII. Establecer y controlar los registros y bases de datos que integran a los Sistemas Nacional, Estatal y Municipal, en el ámbito de sus atribuciones.

XIX. Las demás que acuerden **“LAS PARTES”**, inherentes a la función de seguridad pública, tránsito y vialidad.

Aunado a lo anterior, realizará las acciones siguientes:

- Desarrollar protocolos, lineamientos y manuales de operación.





- Elegir previa propuesta de “**EL MUNICIPIO**”, a quien deberá ocupar el cargo de Director de Seguridad Pública Municipal o equivalente.
- En caso que ninguno de los candidatos propuestos cumpla con el perfil idóneo para ostentar dicho cargo, el Comisionado podrá designar a un miembro de la Comisión en activo para tal efecto, a quien deberá autorizar con licencia sin goce de sueldo en la plaza que ocupe mientras dure el encargo.
- En caso que el Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, designado por “**EL MUNICIPIO**”, no cumpla con los requisitos para este fin, el Comisionado Estatal de Seguridad Ciudadana propondrá al Presidente Municipal al servidor público que cumpla con el perfil del cargo.
- Elaborar, en un plazo no mayor a noventa días, diagnósticos operativo-situacionales de “**EL MUNICIPIO**”, generando las recomendaciones necesarias tendientes a solventar las deficiencias identificadas.

**TERCERA.** El Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal o su equivalente dependerá operativamente de “**LA COMISIÓN**”.

**CUARTA.** “**LA COMISIÓN**” determinará la forma en que ejercerá el mando y como operará la estructura de la policía, tránsito y vialidad municipal, en términos del presente documento.

**QUINTA.** “**EL MUNICIPIO**” homologará su estructura operacional a la de “**LA COMISIÓN**”, conforme a los polígonos de incidencia y riesgo delictivo.

**SEXTA.** Cuando “**EL MUNICIPIO**”, cuente con un Centro de Mando, el primero se compromete a transferir el mando a “**LA COMISIÓN**”, y asignar los recursos materiales, humanos, administrativos y de logística necesarios para su correcta operación y en el marco de “Plataforma Mexiquense”, “**LA COMISIÓN**”, emitirá en un plazo no mayor a noventa días contados a partir de la suscripción del presente instrumento, los protocolos de actuación necesarios, así como la elaboración y



evaluación de los perfiles del personal que en ellos laborará.

**SÉPTIMA. “EL MUNICIPIO”** se compromete a transferir el mando operacional de la policía municipal a **“LA COMISIÓN”** y facilitará los recursos materiales, humanos, administrativos y de logística necesarios, para el cumplimiento del objetivo del presente instrumento.

**OCTAVA. “EL MUNICIPIO”** realizará los inventarios de recursos humanos, materiales y administrativos, que en materia de seguridad pública, tránsito y vialidad aplica, en un plazo no mayor a quince días a partir de la suscripción del presente instrumento. A partir de la recepción de los inventarios en comento, **“LA COMISIÓN”** emitirá los diagnósticos respectivos y formulará las recomendaciones necesarias.

**NOVENA. “LA COMISIÓN”**, administrará los usuarios y contraseñas de todas las Plataformas Tecnológicas de Informática y Comunicaciones para seguridad pública, tránsito y vialidad que se operen, en coordinación con **“EL MUNICIPIO”**.

**DÉCIMA. “EL MUNICIPIO”** se obliga a proporcionar la información que se obtenga de los equipos y sistemas tecnológicos a **“LA COMISIÓN”**, en los plazos y términos que se le requiera, con las medidas de seguridad necesarias, de conformidad con la normatividad aplicable.

**DÉCIMA PRIMERA. “EL MUNICIPIO”** se obliga a colaborar para el adecuado funcionamiento del equipo policial, tal como armamento, vehículos, radiocomunicación e instalaciones, entre otros, corrigiendo las deficiencias que se presenten durante la vigencia de este Convenio.

**DÉCIMA SEGUNDA. “EL MUNICIPIO”** se compromete a someter a sus integrantes de seguridad pública a los exámenes toxicológico, psicológicos, y demás necesarios ante **“LA COMISIÓN”**, a efecto de obtener la aprobación para su inclusión en la Licencia Oficial Colectiva, previo pago de los derechos.

**DÉCIMA TERCERA.** Los bienes inmuebles y muebles destinados al cumplimiento



del objeto del Convenio seguirán siendo propiedad de la parte que los designó.

**DÉCIMA CUARTA.** Para el adecuado desarrollo de este instrumento **“LAS PARTES”** acuerdan formar un grupo permanente de trabajo que será denominado Comisión Técnica, el cual estará integrado por responsables designados de cada Institución de la siguiente manera:

I. **“LA COMISIÓN”** designa a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito a través de la Subdirección Operativa Regional a la que pertenezca **“EL MUNICIPIO”**, así como a las áreas de Planeación y Administración.

II. **“EL MUNICIPIO”** designará a su Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, así como a sus unidades administrativas tanto de Planeación como de Administración o sus respectivas equivalentes.

La organización y funcionamiento de los integrantes de la Comisión Técnica se regularán por los ordenamientos legales, las disposiciones del presente Convenio y por las instrucciones del Comisionado Estatal de Seguridad Ciudadana. Sus cargos serán honoríficos y sus funciones se establecerán en el Acta de Instalación que al efecto se lleve a cabo.

**DÉCIMA QUINTA.** La Comisión Técnica formulará por sesión al Comisionado Estatal de Seguridad Ciudadana un informe sobre las acciones realizadas en el cumplimiento del objeto del presente convenio llevadas a cabo dentro del territorio de **“EL MUNICIPIO”**.

La recepción de reportes, informes y solicitudes relativos a la actividad del **“MANDO ÚNICO”**, se hará a través de la oficialía de partes del Comisionado Estatal de Seguridad Ciudadana.

**DÉCIMA SEXTA.** Las acciones de la Comisión Técnica derivadas de este Convenio, serán evaluadas por el Comisionado Estatal de Seguridad Ciudadana y el Presidente Municipal.



**DÉCIMA SÉPTIMA. “LA COMISIÓN”**, a través de la Subdirección Operativa Regional tendrá a su cargo la coordinación, planeación y supervisión de las políticas, lineamientos y acciones de las instituciones de seguridad pública del Estado de México y Municipios, con la finalidad de hacer efectiva la coordinación del **“MANDO ÚNICO”**, sin perder por ello su ejercicio directo.

**DÉCIMA OCTAVA. “LAS PARTES”**, realizarán las siguientes acciones en el marco del presente Convenio:

- I. Coordinarse e intercambiar en forma permanente la información con que cuenten, para el cumplimiento del objeto de este Convenio.
- II. Formular y acordar la implementación de dispositivos tecnológicos homologados en las patrullas de seguridad pública, que permitan determinar su ubicación y generar información de imágenes, sonidos y video en forma electrónica, óptica o a través de otros sistemas previamente acordados, para cumplir con los fines de la seguridad pública.
- III. Proporcionar mutuamente apoyo logístico de organización, información y coordinación, para lograr el objeto de este Convenio, por conducto de sus respectivas unidades administrativas.
- IV. Diseñar operaciones conjuntas tendientes a la prevención y combate al delito, con base en el análisis estadístico de los delitos de mayor incidencia y de alto impacto, así como en los mapas geo delictivos.
- V. Implementar esquemas de participación ciudadana para la recuperación de espacios públicos, así como programas de prevención del delito, tendientes a fortalecer la confianza de la ciudadanía en sus autoridades.
- VI. Realizar operativos bajo el mando de **“LA COMISIÓN”**, en términos del Convenio dentro del territorio de **“EL MUNICIPIO”**.



VII. Modificar los términos y condiciones del presente Convenio, de conformidad con el incremento o disminución de la incidencia delictiva y la dinámica operacional.

**DÉCIMA NOVENA.** “LAS PARTES” establecerán políticas y mecanismos de coordinación intermunicipal para la persecución de probables responsables de algún delito en caso de flagrancia.

**VIGÉSIMA.** “LAS PARTES” crearán mecanismos de colaboración para erradicar actos de corrupción en la función de la seguridad pública, en los ámbitos de sus respectivas competencias, que permitan generar una cultura de legalidad, a fin de fortalecer el sentido de responsabilidad de los servidores públicos integrantes de los cuerpos policiales.

Al respecto la Comisión Técnica formulará y presentará al Comisionado Estatal de Seguridad Ciudadana un informe sobre las acciones realizadas en el cumplimiento del objeto del presente convenio llevadas a cabo dentro del territorio de “EL MUNICIPIO”.

**VIGÉSIMA PRIMERA.** “LAS PARTES” se obligan a cumplir con los lineamientos que en materia de comunicación social emitan los Gobiernos Federal y/o Estatal.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.** Cualquier modificación a este Convenio, deberá hacerse por escrito dirigido a “LAS PARTES”, por quien la proponga y con una anticipación mínima de treinta días hábiles.

**VIGÉSIMA TERCERA.** El personal de cada una de “LAS PARTES” que intervenga en la realización de las acciones, funciones y programas que se deriven de este Convenio, mantendrá su relación laboral con la parte que la contrató y estará bajo la dirección y dependencia de la misma, por lo que no se crearán relaciones de carácter laboral con la otra, a la que en ningún caso se le considerará como patrón sustituto o solidario.



En tal virtud, el personal que “EL MUNICIPIO” designe, aporte o contrate para la ejecución de las actividades que se expresan en este documento, se entenderá sujeto a la dirección, dependencia y responsabilidad única y directa de éste.

Cuando la titularidad de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal se deposite en personal de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, ésta emitirá una licencia sin goce de sueldo, quedando bajo la responsabilidad de “EL MUNICIPIO” el otorgamiento de su salario.

**VIGÉSIMA CUARTA.** La información que se intercambiará, no puede ser difundida, distribuida o comercializada, en virtud que ha sido clasificada como confidencial en términos de los artículos 25, fracción II de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y 81 de la Ley de Seguridad del Estado de México, por ello la pena convencional pecuniaria a que se hará acreedora la persona en caso de incumplimiento de esta cláusula, será la estipulada por las partes afectadas, además de las sanciones penales y/o administrativas que correspondan.

**VIGÉSIMA QUINTA.** En caso de suscitarse conflicto o controversia con motivo de la interpretación y/o cumplimiento de este Convenio, “LAS PARTES” se comprometen a resolverlo de común acuerdo dentro de los diez días hábiles siguientes a que se haya suscitado el conflicto o controversia, elaborando un informe ejecutivo sobre los hechos ocurridos, planteando una propuesta de solución por la Comisión Técnica.

**VIGÉSIMA SEXTA.** “LAS PARTES” podrán dar por terminado el presente Convenio por incumplimiento de los compromisos o por mutuo acuerdo cuando así convenga a sus intereses, dando aviso con treinta días hábiles de anticipación.

En el caso de “EL MUNICIPIO”, se deberá contar con el acuerdo del Cabildo que determine su terminación.

**VIGÉSIMA SÉPTIMA.** El presente Convenio entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y concluirá su vigencia al término de la administración de “EL



**MUNICIPIO**", el cual podrá renovarse por la administración entrante por el mismo periodo.

**VIGÉSIMA OCTAVA.** "LAS PARTES" manifiestan que en la celebración del presente Convenio no existe error, dolo, engaño o mala fe o presión alguna, por lo que lo firman de conformidad los que en él intervienen.

Leído que fue el presente Convenio de Coordinación y Colaboración en Materia de Seguridad Pública y enteradas las partes de su contenido y alcance legal, lo firman por duplicado en Toluca, México, a los 23 días del mes de Mayo de 2016.

**POR "LA COMISIÓN"**

LICENCIADO EDUARDO  
VALIENTE HERNÁNDEZ  
COMISIONADO ESTATAL  
DE SEGURIDAD CIUDADANA

**POR "EL MUNICIPIO"**

LICENCIADO EN DERECHO  
JESÚS ROLANDO RANGEL  
ESPINOZA  
PRESIDENTE MUNICIPAL  
CONSTITUCIONAL

LICENCIADA EN DERECHO  
MARÍA ESTHER ARRIAGA  
HERNÁNDEZ  
SECRETARÍA  
DEL AYUNTAMIENTO

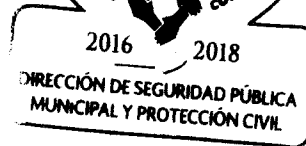
2016 2018  
SECRETARÍA DEL  
H. AYUNTAMIENTO







*[Handwritten Signature]*  
MAESTRO EN DERECHO  
DANIEL VELAZQUEZ SUAREZ  
DIRECTOR DE SEGURIDAD  
PÚBLICA MUNICIPAL



# ANEXO 2

**DOF: 26/04/2013**

**CONVENIO Específico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

**Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

CONVENIO ESPECIFICO DE ADHESION PARA EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE SUS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PUBLICA EN MATERIA DE MANDO POLICIAL, QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DEL SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "EL SECRETARIADO", REPRESENTADO POR SU TITULAR, EL C. MONTE ALEJANDRO RUBIDO GARCIA, SECRETARIO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA; Y POR LA OTRA PARTE, EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "LA ENTIDAD FEDERATIVA", REPRESENTADO POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, C. JAVIER DUARTE DE OCHOA; ACTUANDO CONJUNTAMENTE COMO "LAS PARTES", DE CONFORMIDAD CON EL MARCO LEGAL, DECLARACIONES Y CLAUSULAS, SIGUIENTES:

#### MARCO LEGAL

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 21, párrafos noveno y décimo, entre otras cosas, que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la propia Constitución prevé, y que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública; el cual deberá sujetarse a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones;

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema;

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos;

d) La participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, y

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

2. El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

3. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (en lo sucesivo, "Ley General"), reglamentaria de la disposición constitucional aludida, establece en su artículo 2 que la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la

paz públicos. Asimismo, dispone que el Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas;

Por otra parte, el artículo 4 de la "Ley General", establece que el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública, será la coordinación en un marco de respeto a las atribuciones de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, el cual contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en dicha Ley, tendientes a cumplir los fines de la seguridad pública;

4. El artículo 74, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en lo sucesivo, "Ley de Presupuesto"), establece que los titulares de las dependencias y entidades, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables;

5. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 (en lo sucesivo, "Presupuesto de Egresos"), prevé en el artículo 10, apartado A, el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, con el objeto de fortalecer las instituciones de seguridad pública;

6. El Consejo Nacional de Seguridad Pública (en lo sucesivo, "Consejo Nacional"), en su Vigésima Octava Sesión celebrada el 3 de junio de 2010, aprobó el Acuerdo 03/XXVIII/10, pronunciándose a favor de un Modelo Policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, apoyado por la Policía Federal, para lo cual, los Gobiernos Estatales se comprometen a gestionar y analizar las acciones necesarias para garantizar la operación homogénea de sus Instituciones Policiales;

7. El "Consejo Nacional", en su Trigésima Primera Sesión celebrada el 31 de octubre de 2011, mediante acuerdo 10/XXXI/11, aprobó los Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, su estructura y los Programas con Prioridad Nacional para alcanzarlos, vinculados al ejercicio de fondos, subsidios y demás recursos de carácter federal que se otorguen a las entidades federativas en materia de seguridad pública;

8. El artículo 4 de los Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el "Consejo Nacional", en su Trigésima Primera sesión celebrada el 31 de octubre de 2011, establece que el "Consejo Nacional" en su carácter de instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, instruye en un marco de respeto a las atribuciones de la Federación, las entidades federativas y los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal para que en el ejercicio de los recursos tanto federales como locales, se atienda a la implementación de los Ejes Estratégicos a través del desarrollo de los Programas con Prioridad Nacional;

9. El "Consejo Nacional" en su Segunda Sesión Extraordinaria celebrada el 17 de diciembre de 2012, mediante acuerdo 05/II-SE/2012, se compromete a llevar a cabo las acciones necesarias para establecer en el país los modelos de Mando Único o Policía Estatal Coordinada, asimismo, los gobiernos estatales se comprometen a suscribir convenios de colaboración para que la designación de los mandos estatales y municipales se realice de manera coordinada entre los tres órdenes de gobierno, y que antes de ser designados hayan sido evaluados y certificados, y cumplan con el programa de capacitación de mandos, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y

10. El 15 de febrero de 2013, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial (en lo sucesivo, "Lineamientos").

## DECLARACIONES

### I. DECLARA "EL SECRETARIADO", A TRAVES DE SU REPRESENTANTE QUE:

I.1 De conformidad con el artículo 17 de la "Ley General", es el órgano operativo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestal;

I.2 Es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, conforme a lo establecido en el artículo 1 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

I.3 El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es su Titular y ostenta originalmente su representación, por lo que cuenta con facultades para celebrar el presente Convenio Específico de Adhesión, en términos de los artículos 18, fracciones VII y XXV de la "Ley General"; 5 y 8, fracción XII del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y décimo octavo de los "Lineamientos";

I.4 El C. Monte Alejandro Rubido García, fue designado Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y Presidente del "Consejo Nacional", y ratificado por el Senado de la República el 20 de marzo de 2013, y

I.5 Para todos los efectos legales relacionados con este Convenio Específico de Adhesión, señala como su domicilio el ubicado en Avenida General Mariano Escobedo número 456, colonia Anzures, Delegación Miguel Hidalgo, código postal 11590, México, Distrito Federal.

### II. DECLARA "LA ENTIDAD FEDERATIVA", A TRAVES DE SU REPRESENTANTE QUE:

II.1 Con fundamento en los artículos 40, 42, fracción I, 43 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es una entidad federativa parte integrante del Estado Mexicano, con territorio y población, libre y soberano en cuanto a su régimen interior, constituido como gobierno republicano, representativo y popular;

II.2 En términos de los artículos 42, 49, fracciones XVII y XXIII de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y demás disposiciones aplicables, el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuenta con facultades para celebrar el presente Convenio Específico de Adhesión;

II.3 El C. Javier Duarte de Ochoa, asumió el cargo de Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a partir del 1 de diciembre de 2010.

II.4 Conforme al artículo 12, fracción VII de la "Ley General", el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es integrante del "Consejo Nacional";

II.5 Observará las disposiciones contenidas en la "Ley General", la "Ley de Presupuesto", el "Presupuesto de Egresos", los "Lineamientos" y demás normativa aplicable, y

II.6 Para todos los efectos legales relacionados con este Convenio Específico de Adhesión, señala como su domicilio el Palacio de Gobierno, ubicado en calle Enríquez, esquina con Leandro Valle, Col. Centro, C.P. 91000, Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave.

### III. DECLARAN "LAS PARTES" A TRAVES DE SUS REPRESENTANTES QUE:

III.1 De acuerdo con el marco legal y las declaraciones anteriores, y con fundamento en el artículo 10 del "Presupuesto de Egresos" y demás disposiciones aplicables, celebran el presente Convenio Específico de Adhesión, al tenor de las siguientes:

## CLAUSULAS

**PRIMERA. OBJETO.**

I. El presente Convenio Específico de Adhesión tiene por objeto otorgar recursos presupuestarios federales del Subsidio para el fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública en materia de mando policial (en lo sucesivo, "Subsidio") a "LA ENTIDAD FEDERATIVA", por conducto de su Secretaría de Finanzas y Planeación, de manera ágil y directa, con la finalidad de apoyarla para el fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en materia de mando policial, conforme a los Programas con Prioridad Nacional, en específico, incentivar la consolidación de las Instituciones Policiales en términos de la "Ley General"; continuar con el proceso de implementación de las Unidades de Policía Estatal Acreditable, Policía Ministerial Acreditable y Custodios Acreditables iniciado en el ejercicio fiscal 2012 y crear e implementar Unidades adicionales de Policía Estatal Acreditable, Policía Ministerial Acreditable y de Custodios Acreditables.

**SEGUNDA. NATURALEZA DE LOS RECURSOS.**

I. Los recursos presupuestarios federales están sujetos a la aprobación anual de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; y queda expresamente estipulado que no son regularizables, ni susceptibles de presupuestarse en los ejercicios fiscales siguientes, por lo que su ministración no obliga a "EL SECRETARIADO" a otorgarlos en ejercicios fiscales subsecuentes, aun cuando se requieran para complementar las acciones derivadas del presente Convenio Específico de Adhesión o para cubrir cualquier otro concepto vinculado con el objeto del mismo.

**TERCERA. MONTO DE LOS RECURSOS.**

I. De conformidad con el "Presupuesto de Egresos" y los "Lineamientos", "LA ENTIDAD FEDERATIVA" podrá recibir hasta la cantidad de \$114,625,650.00 (ciento catorce millones seiscientos veinticinco mil seiscientos cincuenta pesos 00/100 M.N.) de los recursos del "Subsidio".

**CUARTA. DESTINO DE LOS RECURSOS.**

I. Los recursos presupuestarios del "Subsidio" se destinarán en forma exclusiva para la profesionalización de las instituciones de seguridad pública, el fortalecimiento de las capacidades de evaluación en control de confianza, la red nacional de telecomunicaciones, el sistema nacional de información y el fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del sistema penitenciario nacional, en atención a los Programas con Prioridad Nacional aprobados por el "Consejo Nacional".

II. Los recursos del "Subsidio" no podrán destinarse a conceptos de gasto distintos a los contemplados en el "Presupuesto de Egresos", en los "Lineamientos", en el presente Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Unico.

III. "LA ENTIDAD FEDERATIVA" destinará los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva específica exclusivamente para alcanzar y/o ampliar las metas programadas y acciones materia del Anexo Unico de este Convenio Específico de Adhesión.

IV. Los destinos de gasto, rubros, términos, plazos, cuadro de metas y montos, así como cronogramas de los recursos convenidos, se incluirán en el Anexo Unico, el cual una vez firmado por "LAS PARTES" formará parte integrante del presente Convenio Específico de Adhesión.

**QUINTA. CUENTA BANCARIA PRODUCTIVA ESPECIFICA.**

I. "LA ENTIDAD FEDERATIVA" mantendrá y administrará los recursos provenientes del "Subsidio" en una cuenta bancaria productiva específica, atendiendo lo previsto en el numeral vigésimo primero, párrafo II, de los "Lineamientos"; asimismo, remitirá la información a que se refiere el numeral antes señalado a la Dirección General de Planeación.

II. "LA ENTIDAD FEDERATIVA" registrará los recursos en su contabilidad e informará para los efectos de la Cuenta Pública Local o, en su caso, Federal, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.

**SEXTA. TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS.**

I. Las limitantes para la transferencia de los recursos son entre otros, la disponibilidad de recursos, la calendarización del gasto dispuesta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como aquellas que se desprendan de los "Lineamientos".

II. La transferencia de los recursos se realizará en tres ministraciones:

A. "EL SECRETARIADO" iniciará los trámites para la primera ministración en términos del numeral vigésimo primero de los "Lineamientos", la cual corresponderá al 40 (cuarenta) por ciento del monto total convenido y asciende a la cantidad de \$45,850,260.00 (cuarenta y cinco millones ochocientos cincuenta mil doscientos sesenta pesos 00/100 M.N.).

B. "LA ENTIDAD FEDERATIVA" solicitará la segunda ministración a más tardar el 28 de junio de 2013, y deberá acreditar el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Unico y haber comprometido por lo menos el 40 (cuarenta) por ciento de los recursos correspondientes a la primera ministración. La segunda ministración corresponderá al 30 (treinta) por ciento del monto total convenido y asciende a la cantidad de \$34,387,695.00 (treinta y cuatro millones trescientos ochenta y siete mil seiscientos noventa y cinco pesos 00/100 M.N.).

C. "LA ENTIDAD FEDERATIVA" solicitará la tercera ministración a más tardar el 30 de agosto de 2013, y deberá acreditar el cumplimiento de las metas parciales establecidas en los cronogramas de los Programas con Prioridad Nacional convenidos en el Anexo Unico y haber comprometido por lo menos el 70 (setenta) por ciento del monto total de los recursos ministrados. La tercera ministración corresponderá al 30 (treinta) por ciento del monto total convenido y asciende a la cantidad de \$34,387,695.00 (treinta y cuatro millones trescientos ochenta y siete mil seiscientos noventa y cinco pesos 00/100 M.N.).

III. Para acceder a la primera ministración, "LA ENTIDAD FEDERATIVA" deberá observar lo dispuesto por los numerales décimo séptimo, vigésimo y vigésimo primero de los "Lineamientos".

**IV. "LA ENTIDAD FEDERATIVA"** deberá solicitar por escrito a la Dirección General de Planeación la segunda y tercera ministración, de acuerdo a los numerales vigésimo, vigésimo segundo y vigésimo tercero de los "Lineamientos".

**V. "EL SECRETARIADO"** ministrará los recursos, en términos de los numerales vigésimo primero, vigésimo segundo, vigésimo tercero y vigésimo cuarto de los "Lineamientos".

**SEPTIMA. OBLIGACIONES Y DERECHOS DE "LA ENTIDAD FEDERATIVA".**

**I.** Son obligaciones de "LA ENTIDAD FEDERATIVA", además de las señaladas en los "Lineamientos" y otras previstas en los ordenamientos jurídicos aplicables, las siguientes:

**A.** Cumplir con lo señalado en los artículos 8 y 10 del "Presupuesto de Egresos", la normativa que en materia presupuestaria, de adquisiciones, de obra pública y de rendición de cuentas corresponda a los distintos órdenes de gobierno, la "Ley General" y demás disposiciones aplicables;

**B.** Establecer una cuenta bancaria productiva específica para la administración de los recursos del "Subsidio" que les sean transferidos, para efectos de su fiscalización;

**C.** Registrar los recursos que por el "Subsidio" reciban en sus respectivos presupuestos e informar para efectos de la cuenta pública local y demás informes previstos en la legislación local y federal;

**D.** Reportar a la Secretaría de Gobernación en los informes trimestrales, lo siguiente:

- a.** La información sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos del fondo;
- b.** Las disponibilidades financieras del fondo con las que, en su caso, cuenten, y
- c.** El presupuesto comprometido, devengado y pagado correspondiente.

**E.** Cumplir los "Lineamientos", políticas y acciones contenidos en este Convenio Específico de Adhesión para acceder a los recursos del "Subsidio".

**F.** Entregar a "EL SECRETARIADO" toda la información que le solicite en los términos, plazos y formatos que al efecto establezca, y

**G.** Reportar a la Dirección General Planeación, mediante informes mensuales y trimestrales, el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos del "Subsidio"; las disponibilidades financieras con las que en su caso cuente, el presupuesto comprometido, devengado y pagado.

**II.** Son derechos de "LA ENTIDAD FEDERATIVA" los señalados en los "Lineamientos" y otras previstas en los ordenamientos jurídicos aplicables.

**OCTAVA. OBLIGACIONES DE "EL SECRETARIADO".**

**I.** Son obligaciones de "EL SECRETARIADO", las señaladas en los "Lineamientos" y otras previstas en los ordenamientos jurídicos aplicables.

**NOVENA. SUSPENSION Y CANCELACION DEL SUBSIDIO.**

**I.** En caso de que "LA ENTIDAD FEDERATIVA" incumpla con alguna de las obligaciones establecidas en los "Lineamientos", en el presente Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Unico, así como en cualquier otra disposición legal aplicable, se iniciará el procedimiento de terminación por el incumplimiento previsto en el numeral trigésimo primero de los "Lineamientos", y se suspenderá la ministración de los recursos hasta que se desahogue el referido procedimiento.

**II.** Una vez que el "EL SECRETARIADO" determine el incumplimiento de "LA ENTIDAD FEDERATIVA", la Dirección General de Planeación cancelará la transferencia de los recursos, y en caso de que éstos hubiesen sido ministrados, ordenará la restitución de los mismos y sus rendimientos financieros, y consecuentemente resolverá la rescisión del presente Convenio Específico de Adhesión, con la resolución de incumplimiento, sin realizar trámite posterior alguno, con excepción de lo previsto en el apartado E, párrafo I del numeral trigésimo primero de los "Lineamientos"

**III.** En caso de que "LA ENTIDAD FEDERATIVA" renuncie a su participación en el "Subsidio" en cualquier momento del año, deberá notificarlo por oficio a "EL SECRETARIADO", quien resolverá la terminación de este Convenio Específico de Adhesión sin realizar trámite alguno. En este supuesto, "LA ENTIDAD FEDERATIVA" deberá observar lo señalado en el numeral vigésimo noveno de los "Lineamientos".

**DECIMA. RENDICION DE CUENTAS.**

**I.** "LA ENTIDAD FEDERATIVA" promoverá la participación de la ciudadanía en la ejecución, control, seguimiento y evaluación del "Subsidio".

**II.** Para efecto de contraloría social, los interesados y la población en general podrán recurrir a la Secretaría de la Función Pública y/o a las instancias equivalentes en "LA ENTIDAD FEDERATIVA", a presentar sus quejas, denuncias, sugerencias o reconocimientos respecto a la operación del "Subsidio".

**DECIMA PRIMERA. TRANSPARENCIA.**

**I.** Para transparentar el ejercicio de los recursos, "LA ENTIDAD FEDERATIVA" publicará en su página de Internet, el avance en el ejercicio de los recursos que le fueron asignados. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones locales en materia de transparencia, en especial sobre confidencialidad y reserva de la información.

II. Asimismo, con la finalidad de dar transparencia al ejercicio de los recursos federales del "Subsidio", "EL SECRETARIADO", conforme a lo dispuesto en los artículos 85, 106 y 110 de la "Ley de Presupuesto"; 7 y 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 19 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; hará públicas las acciones financiadas con los recursos ejercidos, incluyendo sus avances físicos y financieros con base en la información que "LA ENTIDAD FEDERATIVA" entregue, siempre y cuando no se comprometan las acciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública y defensa nacional, en los términos previstos en los "Lineamientos" y demás disposiciones aplicables.

III. Se podrá hacer pública la información que no sea reservada y/o confidencial de conformidad con lo establecido en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ni que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.

#### **DECIMA SEGUNDA. CONTROL, VIGILANCIA Y EVALUACION.**

I. "LA ENTIDAD FEDERATIVA" realizará todas las acciones necesarias para ejercer los recursos del "Subsidio" conforme a la legislación federal; destinar los recursos en términos de los "Lineamientos"; iniciar los procedimientos que correspondan en caso de que los recursos no se destinen conforme a lo establecido en los "Lineamientos"; y coordinarse con "EL SECRETARIADO" para lograr que los recursos se ejerzan en tiempo y forma.

II. "LA ENTIDAD FEDERATIVA" deberá cumplir con los Lineamientos Generales de Diseño y Ejecución de los Programas de Evaluación, donde se establecen las directrices, mecanismos y metodologías para realizar la evaluación a través de la verificación del grado de cumplimiento, objetivos y metas; para lo cual, deberán entregar a "EL SECRETARIADO" y/o al evaluador externo que en su caso se designe, la información veraz y confiable, de manera oportuna que se les solicite.

III. "EL SECRETARIADO" aplicará y vigilará la observancia de lo dispuesto en los "Lineamientos", en el presente Convenio Específico de Adhesión y en su Anexo Unico conforme a lo dispuesto en los numerales trigésimo séptimo y trigésimo octavo de los "Lineamientos".

#### **DECIMA TERCERA. FISCALIZACION.**

I. En caso de revisión por parte de una autoridad auditora, "LA ENTIDAD FEDERATIVA" deberá dar todas las facilidades a dicha instancia para realizar en el momento en que lo juzgue pertinente, las auditorías que considere necesarias; atender en tiempo y forma, los requerimientos de auditoría, dar seguimiento y solventar las observaciones planteadas por los órganos de control; y dar total acceso a la información documental, contable y de otra índole, relacionada con los recursos del "Subsidio".

#### **DECIMA CUARTA. VERIFICACION.**

I. Con el objeto de asegurar la aplicación y efectividad del presente Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Unico, "LA ENTIDAD FEDERATIVA" se compromete, cuando así lo solicite "EL SECRETARIADO", a revisar y adoptar las medidas necesarias para establecer el enlace y la comunicación requerida para el debido cumplimiento y seguimiento a los compromisos asumidos.

#### **DECIMA QUINTA. CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR.**

I. "LAS PARTES" convienen que no será imputable a "EL SECRETARIADO" ni a "LA ENTIDAD FEDERATIVA", cualquier responsabilidad derivada de caso fortuito o fuerza mayor cuando éstos sean debidamente justificados y probados por la parte correspondiente. El cumplimiento de las obligaciones establecidas en los "Lineamientos", el presente Convenio Específico de Adhesión y su Anexo Unico, podrán reanudarse en el momento que desaparezcan las causas que dieron origen a la suspensión.

#### **DECIMA SEXTA. RELACION LABORAL.**

I. Queda expresamente estipulado que el personal que cada una de "LAS PARTES" utilice para el cumplimiento del presente Convenio Específico de Adhesión, estará bajo su responsabilidad y, por lo tanto, en ningún momento se considerará a la otra parte como patrón sustituto, intermediaria o solidaria, por lo que no podrá considerarse que existe relación alguna de carácter laboral con dicho personal y, consecuentemente, queda liberada de cualquier responsabilidad de seguridad social, obligándose la parte que lo empleó a responder de las reclamaciones que pudieran presentarse en contra de la otra parte.

II. "LAS PARTES" se obligan a responder de toda acción, reclamación o procedimiento administrativo que tengan relación con las actividades convenidas en el presente Convenio Específico de Adhesión, interpuesta por cualquiera de sus trabajadores contra la otra parte, comprometiéndose a pagar las sanciones e indemnizaciones impuestas judicial o administrativamente, así como los honorarios de abogados, costas legales y demás cargos resultantes de cualquier demanda laboral presentada por ellos en contra de la otra parte.

#### **DECIMA SEPTIMA. CONFIDENCIALIDAD Y RESERVA.**

I. "LAS PARTES" vigilarán que los servidores públicos que participen en la ejecución de acciones derivadas del presente Convenio Específico de Adhesión, se dirijan bajo los principios de confidencialidad, reserva y discreción en relación con la información que les sea proporcionada y que tenga el carácter de reservada o confidencial, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y en caso contrario, se fincarán o promoverán las responsabilidades administrativas o penales respectivas.

#### **DECIMA OCTAVA. TITULOS.**

I. Los títulos que se utilizan en cada una de las cláusulas del presente instrumento, sólo tienen la función de identificación, por lo que para la interpretación, integración y cumplimiento de los derechos y obligaciones que se derivan del mismo, se estará exclusivamente al contenido expreso de cada cláusula.

#### **DECIMA NOVENA. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS.**

I. "LAS PARTES" promoverán y adoptarán las medidas complementarias que se requieran para el cumplimiento del presente Convenio Específico de Adhesión.

**VIGESIMA. DIFUSION.**

I. "LAS PARTES" se obligan a incluir la siguiente leyenda en toda papelería, documentación oficial, publicidad y promoción del "Subsidio":

"Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa".

**VIGESIMA PRIMERA. JURISDICCION.**

I. "LAS PARTES" resolverán de común acuerdo, en el ámbito de sus respectivas competencias, todo lo relativo a la ejecución y cumplimiento del presente Convenio Específico de Adhesión y de su Anexo Unico de conformidad con las leyes federales.

II. Es voluntad de "LAS PARTES" que los conflictos que se llegasen a presentar en relación con la interpretación, formalización y cumplimiento del presente Convenio Específico de Adhesión y de su Anexo Unico, sean resueltos de mutuo acuerdo. En el supuesto de que subsista discrepancia, "LAS PARTES" están de acuerdo en someterse a la jurisdicción de los Tribunales Federales con residencia en la Ciudad de México, Distrito Federal.

**VIGESIMA SEGUNDA. VIGENCIA.**

I. El presente Convenio Específico de Adhesión comenzará a surtir sus efectos a partir de la fecha de su suscripción y hasta el 31 de diciembre de 2013, con excepción de los plazos correspondientes a las obligaciones de "LA ENTIDAD FEDERATIVA" en cuanto a informar y documentar la aplicación y evaluación de los recursos federales ministrados.

Estando enteradas las partes del contenido y alcance jurídico del presente Convenio Específico de Adhesión y por no haber dolo, lesión, error, mala fe o cualquier otro vicio del consentimiento que pudiera afectar su validez, lo firman en tres tantos, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de marzo de dos mil trece.- Por el Secretariado: el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **Monte Alejandro Rubido García**.- Rúbrica.- Por la Entidad Federativa: el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **Javier Duarte de Ochoa**.- Rúbrica.