

## GOBERNANZA PARA LA GOBERNABILIDAD. LA CONSTRUCCIÓN DE “FUERZA CIVIL”, LA NUEVA POLICÍA DE NUEVO LEÓN

*Governance for Governability. The Construction of “Fuerza Civil”, The New Police of Nuevo León.*

Héctor Eduardo Mendoza Márquez  
Juan Carlos Montero Bagatella

### Resumen

El siguiente trabajo expone el proceso de construcción de la nueva policía estatal de Nuevo León: Fuerza Civil. La importancia de la institución, radica en que ha sido reconocida como un ejemplo a nivel nacional y en la actualidad ya es replicada en varios estados de la república. En particular, el artículo destaca la formación de la Alianza por la Seguridad como un elemento fundamental para el diseño e implementación de la política de seguridad pública, en un ejercicio de gobernanza durante la peor crisis de gobernabilidad que ha atravesado el estado. Entre las principales aportaciones del trabajo se encuentran la descripción de la construcción de Fuerza Civil y el estudio de la Alianza por la Seguridad como mecanismo de gobernanza para la gobernabilidad de Nuevo León.

*Palabras clave:* Fuerza Civil, Policía Estatal, Seguridad Pública, Gobernanza, Gobernabilidad.

### Abstract

In this article we expose the process to develop the new state police of Nuevo Leon: *Fuerza Civil*. The importance of this institution relies on its recognition as an example to other states in Mexico and it has begun to be replicated. In particular, the article points the creation of the *Alianza por la Seguridad* as an important element for designing and implementing security policies. This alliance became an important governance exercise during the state's worst governability crisis. In the main contributions of the article are the descriptions of the creation of *Fuerza Civil* and the built of the *Alianza por la Seguridad* as a governance mechanism for Nuevo Leon's governability.

*Keywords:* Civil Force, State Police, Public Security, Governance, Governability.

### INTRODUCCIÓN

Durante los años 2009 y 2010, el estado de Nuevo León enfrentó la peor crisis de seguridad en su historia moderna. Grupos del crimen organizado que disputaban los

Fecha de recepción: 10 de diciembre de 2014

Fecha de aceptación: 20 de abril de 2015

territorios del noreste del país se enfrentaron violentamente en los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, destacando la capacidad de Nuevo León para desarrollar una nueva policía estatal, la cual sería reconocida nacionalmente y que está tratando de reproducirse en otros estados de la República.

El reconocimiento hacia Fuerza Civil se deposita principalmente en su profesionalización; sin embargo, entre sus características, uno de los elementos que se han descuidado en su análisis se encuentra la participación ciudadana en el diseño, financiamiento y operación de la institución. En ese sentido, en este trabajo se analiza principalmente la participación ciudadana en la atención de un problema considerado generalmente como responsabilidad exclusiva del gobierno: la seguridad pública. El caso específico que se aborda, es la construcción de la nueva policía estatal de Nuevo León, la cual ha involucrado a la sociedad civil, empresarios y, por supuesto, al gobierno.

La forma como se construyó la nueva policía de Nuevo León se identifica con modelos de gobernanza al involucrar a una amplia y diversa gama de actores en la atención de problemas sociales, no solo gubernamentales, lo que lleva a considerar en este trabajo a la gobernanza como un instrumento de política para la gobernabilidad de Nuevo León. Adicionalmente, dicha situación expone una interesante discusión sobre si el problema de seguridad es responsabilidad social o gubernamental y, en consecuencia, si la sociedad puede ser un actor principal o solo auxiliar del gobierno.

La consideración de que la gobernanza puede constituir un instrumento de política para la gobernabilidad, implica la discusión entre conceptos que generalmente son considerados como excluyentes por autores como Aguilar (2008) o Jiménez (2008). En ese sentido, para contribuir a la discusión sobre la relación entre los conceptos y sustentar nuestra afirmación, a lo largo del trabajo se analizará la relación entre los conceptos alrededor de la construcción de la nueva policía estatal de Nuevo León; para ello, en primer lugar se expondrán brevemente los fundamentos teóricos de los conceptos “gobernabilidad” y “gobernanza”, discutiendo si son complementarios o excluyentes; en segundo lugar, se planteará la situación de violencia y las estrategias implementadas por el gobierno del estado de Nuevo León (GENL) para enfrentarla; en tercer lugar, se exponen los instrumentos para la construcción de la nueva policía estatal, destacando el papel de la “Alianza por la Seguridad”; finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

#### LA GOBERNANZA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PARA LA GOBERNABILIDAD

Los problemas de seguridad que se vivieron en el estado de Nuevo León en el periodo 2009-2012 generaron una crisis de gobernabilidad en el estado. Los mecanismos para enfrentarla, implicaron una estrategia gubernamental que se apoyó en la recuperación territorial a través de la presencia de fuerzas federales, destacando la presencia del Ejército Mexicano y de la Policía Federal, la recuperación de espacios públicos, al tiempo que el gobierno del estado desarrolló sus instituciones policiales (Calderón, 2014, p. 22; Bailey, 2014, p. 208). Los elementos de la estrategia constituyen los instrumentos de la política de seguridad para recuperar la gobernabilidad en el estado, dentro de los cuales destaca el desarrollo de

las instituciones policiales en el estado y, especialmente, el caso de Fuerza Civil, el cual se desarrolló bajo un modelo de gobernanza. En ese sentido, el objetivo de este apartado es exponer el significado de los principales conceptos empleados a lo largo de este trabajo.

El concepto “governabilidad” ha sido empleado para referir a diferentes eventos, destacando los periodos de crisis o dificultades gubernamentales (Prats, 2001, p.82). En ese sentido, el estudio de la gobernabilidad se ha relacionado con los conceptos de ingovernabilidad, orden, estabilidad, crisis, cambio e incluso con el estado fallido.<sup>1</sup> Por otro lado, al ampliar el conjunto de fenómenos estudiados alrededor de la “governabilidad”, se ha confundido el concepto con “governanza”.

En vez del concepto de gobernabilidad para entender la relación entre gobernantes y gobernados, Luis Aguilar propone el uso del concepto “governación/governanza” el cual incluye “... tanto la capacidad de gobernar del gobierno como el patrón o modo de dirección que éste sigue en su ejercicio gubernativo de la sociedad” (Aguilar, 2010, p. 66). El concepto implica no sólo la capacidad de dirigir, sino también la relación que se establece con los ciudadanos a través de las instituciones, recursos y acciones empleadas para ello. En sus palabras, el concepto gobernanación/governanza “... se refiere específicamente al modo como el gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee, “actualiza” sus potencialidades, las transforma en acciones que tienen como efecto que las situaciones sociales deseadas sean situaciones reales” (Aguilar, 2010, p. 67).

En el mismo sentido, Jiménez (2008) señala que la gobernanza se caracteriza por: *a)* incluir la participación de actores no estatales; *b)* referir a instituciones y actores; *c)* incluye la relación de actores con instituciones; *d)* considera una idea horizontal de gobierno; *e)* considera la participación de los actores a través de redes; *f)* considera importantes niveles de autonomía de las instituciones frente al gobierno; y *g)* implica la descentralización y fragmentación de los procesos de gestión; en palabras de Canto (2002, p. 69) “ante la impotencia para influir sobre aquellos responsables de resolver los problemas que les aquejan tienden a organizarse para tomar en sus propias manos la solución de sus asuntos...”

Por otro lado, la gobernabilidad considera la identificación de variables externas que pudieran fungir como riesgos o amenazas y que no estuvieran bajo control del gobierno, pero se pone especial atención en las variables relativas a la política interior, mismas que están comprendidas en el Estado de Derecho (Palavincini, 2005, p. 23). La gobernabilidad se refiere a la capacidad de gobernar (Dror, 1996, p. 3), por lo que la ingovernabilidad, refiere a una situación de crisis en el gobierno, pero no necesariamente social o del Estado, expone la existencia de un desorden en un sistema previamente estable, donde existía un equilibrio entre las demandas sociales y las capacidades gubernamentales para resolverlas.

---

<sup>1</sup> La discusión sobre el uso de los conceptos “governabilidad” o “ingovernabilidad” refiere al enfoque para abordar el fenómeno empírico específico que se aborde. El hablar de ingovernabilidad, se refiere a una crisis en la que el gobierno es incapaz de responder a las demandas sociales; tal como señala Samuel Schmidt (2005, p. 19), implica la resistencia de los ciudadanos para ser conducidos o, la falla del gobierno para gobernar de manera efectiva. Al hablar de gobernabilidad, se reduce el prejuicio que implica afirmar la preexistencia de un desequilibrio entre las demandas sociales y las capacidades gubernamentales, permitiendo hacer una evaluación más objetiva y transversal.

Para Aguilar (2010, p. 67), la gobernación/gobernanza va más allá de la gobernabilidad al reconocer que la complejidad de la sociedad impide que el gobierno, por sí mismo, determine la gobernación de la sociedad; en cambio, la gobernación/gobernanza considera relaciones entre los ciudadanos, sin considerar al gobierno, que también influye en la determinación de la gobernación de la sociedad (Aguilar, 2010, p. 77). Deben subrayarse dos importantes diferencias entre los conceptos. La primera es que la gobernanza implica una forma completamente diferente de gobernar, donde el gobierno puede o no participar y cuando sí lo hace, puede no ser el actor central, mientras que al hablar de gobernabilidad el gobierno sigue siendo el actor central. La segunda es que al entender la gobernanza como una nueva forma de gobernar, no podría ser empleada como instrumento gubernamental o de política pública,<sup>2</sup> ya que implica reconocer al gobierno como director de la suma de esfuerzos sociales que le trascienden (Canto, 2008, p. 13).

En conclusión, la gobernanza se convierte en un concepto más inclusivo y democrático, pero también más ambiguo y poco manejable en estudios empíricos e intervenciones específicas a través de proyectos o políticas públicas. Por el contrario, al hablar de gobernabilidad, el gobierno sigue siendo el actor central y, al hablar de la gradación de la gobernabilidad (Camou, 2001, p. 22), se pueden identificar problemas específicos y diseñar cursos de acción igualmente específicos, lo que lo convierte en un concepto realizable a través de políticas públicas (Montero, 2012, p. 16); en la misma dirección, la gobernabilidad puede ser analizada a través de las herramientas para el análisis de políticas.

La situación vivida en Nuevo León se identificó como una crisis de gobernabilidad, debido a la incapacidad del gobierno del estado para ejercer sus funciones. La resolución de la crisis, se hizo a través de la implementación de la política de seguridad del gobierno federal y dentro de la estrategia, como uno de los instrumentos de la política, se construyó una nueva policía estatal a través de un modelo de gobernanza, donde participaron diferentes actores sociales rompiendo con la tradicional exclusión de la ciudadanía en la materia.

#### LA GOBERNABILIDAD EN NUEVO LEÓN

El estado de Nuevo León se encuentra colindado al norte y el este por Tamaulipas; al sur y al oeste por San Luis Potosí y Zacatecas y al norte por Coahuila, Tamaulipas y el estado norteamericano de Texas. Según la Secretaría de Desarrollo Económico, hasta el 2013 el 4.1% de la población del país; además, durante el 2013 su economía aportó el 7.4% del Producto Interno Bruto nacional (INEGI, 2012). En materia de desarrollo humano, se distingue como uno de los estados con mayor capacidad en salud, educación e ingreso, lo que lo ha llevado a tener el segundo lugar en desarrollo humano sobre todas las entidades federativas por el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012). En lo que respecta a pobreza, el Consejo Na-

<sup>2</sup> Entendemos por instrumentos de política pública al conjunto de técnicas de las que disponen los gobiernos para implementar sus políticas y alcanzar sus objetivos (Howlett, 1991, p. 57).

cional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2012) señala a Nuevo León como el estado con menos pobreza en México.

El análisis de la seguridad en Nuevo León y las políticas implementadas por el gobierno parten de reconocer que la violencia y la inseguridad han sido ocasionadas por organizaciones que trascienden las facultades, recursos y territorio del estado, cuyas acciones tienen un fuerte impacto local. Al tener impacto local, los gobiernos responsables de prevenir, denunciar y enfrentar el problema deberían ser los gobiernos locales, pero carecen de los recursos y las facultades para hacerlo e incluso son parte del problema al estar coludidos con la delincuencia. En consecuencia, debe señalarse que la violencia en Nuevo León tiene un origen externo, pero a pesar de ello y de que la responsabilidad de enfrentar el problema podría ser federal y no estatal, los esfuerzos conducidos por los estados para enfrentar al crimen organizado son indispensables ante el incremento de la violencia. Esta consideración obliga a señalar que los gobiernos estatales no tienen la capacidad de atacar el problema desde la raíz sino que únicamente enfrentarán o contendrán algunas de sus expresiones visibles y los periodos de estabilidad no serán consecuencia de la actuación del gobierno estatal sino producto de la estrategia federal o incluso de acuerdos entre las propias organizaciones criminales. Esto no significa que las acciones de los gobiernos estatales puedan desdeñarse o que sean irrelevantes, por el contrario, constituyen elementos indispensables para contener y enfrentar las expresiones violentas de la delincuencia organizada. Los problemas jurisdiccionales para enfrentar al crimen organizado brindan justificaciones legales a los gobernadores para no asumir su responsabilidad ante sus expresiones violentas. Sin embargo, para la ciudadanía dichas justificaciones no constituyen argumentos válidos para la no actuación del gobierno del estado, lo cual será el elemento determinante que obligue al desarrollo de nuevas instituciones policiales en Nuevo León.

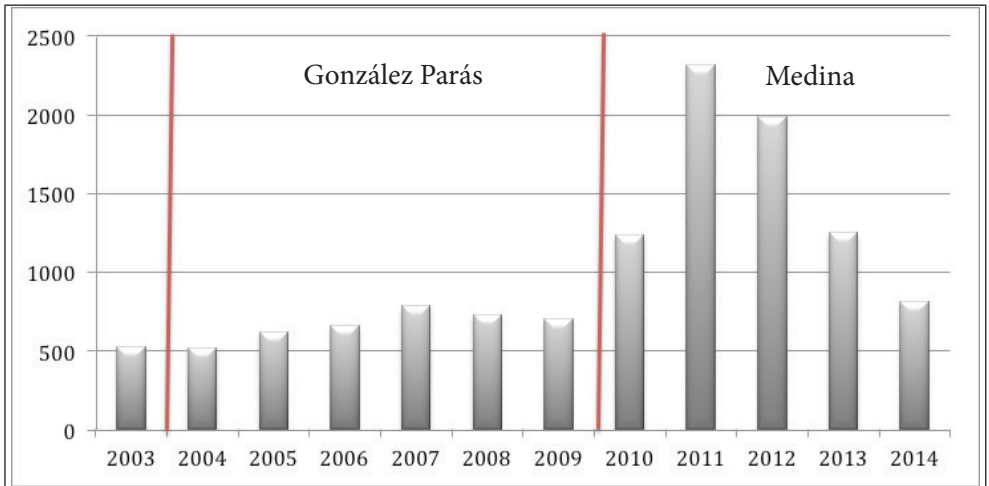
El objetivo de los apartados siguientes es presentar al lector la evolución de la violencia en Nuevo León, señalando su origen a nivel nacional y la estrategia implementada por el gobierno estatal para enfrentarlo. El análisis de la estrategia abordará dos aspectos. El primero, se refiere a la estrategia declarada en los planes de gobierno, específicamente en los planes estatales de los gobernadores Natividad González Parás y Rodrigo Medina de la Cruz, así como los programas sectoriales de seguridad pública. En segundo lugar, hablaremos de la estrategia real, la cual únicamente puede inferirse a través del análisis de las acciones específicas implementadas por los gobiernos, las cuales se exponen en los informes de gobierno y los discursos de los gobernadores, recogidos principalmente a través de los medios de comunicación.<sup>3</sup>

El tema central de nuestra investigación consiste en analizar la construcción de la nueva policía estatal de Nuevo León, la cual fue consecuencia de un ejercicio de gobernanza para resolver una crisis de gobernabilidad, ocasionada por la violencia generada por las

---

<sup>3</sup> La diferencia entre la estrategia declarada y la estrategia real se refiere a la brecha existente entre el diseño de una política pública y su implementación. De la misma manera, el estudio de la estrategia real a través de los discursos políticos implica reconocer los argumentos esgrimidos por las autoridades para legitimar y conseguir apoyo a sus estrategias (Majone, 1997, p. 42).

organizaciones criminales. Dicha crisis de gobernabilidad se ubica entre los años 2009-2012; sin embargo, limitar la exposición a este periodo de tiempo generará una visión muy limitada del origen y evolución del problema, por lo que es necesario hacer referencia a la primera crisis de violencia en el estado en el periodo 2005-2007, poniendo especial importancia al número de homicidios dolosos a nivel estatal, tal como se expresa en la Gráfica 1.



GRÁFICA 1. NÚMERO DE HOMICIDIOS EN NUEVO LEÓN

Elaboración propia con datos de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

En este sentido, para entender la evolución de la violencia y las estrategias gubernamentales será necesario hablar tanto de los eventos violentos desarrollados en los periodos señalados, como de las estrategias implementadas por los gobernadores Natividad González Parás (2003-2009) y Rodrigo Medina de la Cruz (2009-2015).

#### LA CRISIS DE SEGURIDAD Y LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL.

El estado de Nuevo León no había sido un actor relevante en la historia del narcotráfico en México. A partir de la historia que exponen Astorga (1996) o Valdés (2013), los estados que han tenido un papel más relevante en la historia del narcotráfico en México han sido Chihuahua, Baja California, Guerrero, Jalisco, Sinaloa y Tamaulipas, en diferentes etapas del siglo xx. El estado de Nuevo León aparece únicamente como parte de la ruta terrestre obligatoria de productos ilícitos y como centro financiero de las organizaciones criminales<sup>4</sup> (Astorga, 2007, p. 232; Ravelo y Salas, 2006; Campos, 2012); sin embargo, Tamaulipas ha tenido un papel más visible por la importancia de sus fronteras con los Estados Unidos.

<sup>4</sup> A pesar de la aparente paz en que vivía el estado de Nuevo León, arrestos de narcotraficantes vinculados

La violencia en Nuevo León inició a finales del periodo de gobierno de Fernando Canales Clariond (1997-2003), cuya estrategia consistió en minimizar el problema y responsabilizar del problema al gobierno federal.<sup>5</sup> Posteriormente durante el gobierno de Natividad González Parás, debido al incremento de la violencia, se tuvo que reconocer públicamente el problema y exponer una estrategia para enfrentarlo. En ese sentido, el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 (en adelante PED) parte del reconocimiento de la relación entre la actuación de organizaciones criminales, especialmente vinculadas con el tráfico de drogas, con el incremento de delitos; también reconoce que el número de efectivos de la policía es insuficiente, además de contener vicios en los procesos de reclutamiento y capacitación; se reconocen también las carencias laborales de los policías y la desconfianza de la sociedad hacia las instituciones responsables de la seguridad pública y de procuración de justicia.

Para enfrentar al crimen organizado, el PED (GENL, 2004; p. 30-32) estableció entre sus líneas de acción la creación de instancias de inteligencia, suscribir convenios de coordinación con el gobierno federal y otras entidades federativas, desarrollar la policía de proximidad, modernizar la policía rural, incorporar tecnología de punta en las tareas de seguridad pública, depurar los cuerpos policiacos, mejorar los salarios y prestaciones de los policías, modernizar la Academia Estatal de Policía, crear un equipo de respuesta rápida para el manejo de crisis, entre las más importantes.

La distancia entre el diseño y la implementación se hace evidente al analizar el Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP). El documento no retoma las consideraciones sobre la delincuencia organizada que expone el PED, en cambio señala que la delincuencia está relacionada con problemas macroeconómicos destacando el desempleo, exponiendo incoherencias en los argumentos esgrimidos entre ambos documentos. El PSSP (GENL, 2004, p. 22-24) mantiene la coherencia con el PED en las estrategias y líneas de acción, de las cuales destaca el objetivo estratégico titulado “Fortalecer las fuerzas de Policía”, donde se plantea fortalecer el monitoreo y vigilancia en zonas de alta incidencia delictiva, fortalecer las condiciones laborales de los policías estatales, la depuración de los cuerpos policiacos y la coordinación interinstitucional con otros estados del noreste y los tres ordenes de gobierno, destacando la ausencia del desarrollo de capacidades institucionales para la generación de inteligencia que se mencionaba en el PED. En pocas palabras, si bien el PED reconoce la magnitud del problema, las políticas específicas para enfrentar los problemas expuestas en el PSSP son mucho más limitadas e inadecuadas para enfrentar el problema definido de acuerdo a su magnitud, por lo que puede afirmarse que el gobierno estatal no ajustó significativamente su estrategia en materia de seguridad a pesar del cambio en la magnitud del problema.

A partir del 2005 la violencia se hizo mucho más visible. En particular, en la Zona Metropolitana de Monterrey<sup>6</sup> (ZMM) diariamente aparecían decenas de personas ejecu-

---

con el cártel del Golfo, demostraban que el estado era empleado como centro financiero y de negocios, donde podían vivir los líderes de diferentes organizaciones sin agredirse (Ramírez, 2005).

<sup>5</sup> En abril del 2001, el gobernador se hizo célebre por afirmar que en Nuevo León “... los delincuentes nos hacen los mandados. El narco que se cuida” (García, 2005).

<sup>6</sup> La ZMM se integra por los municipios de Apodaca, García, San Pedro Garza García, General Escobedo,

tadas, se realizaban ejecuciones en bares, se desarrollaron enfrentamientos armados a plena luz del día e incluso habría ejecuciones en centros comerciales<sup>7</sup> (Castro, Plascencia y Álvarez, 2005; Álvarez y Martínez, 2005; Milenio, 2010); entre las personas asesinadas no solo se encontraban delincuentes sino también abogados, funcionarios públicos municipales y estatales; asimismo, entre los ejecutores ya no se encontraba sólo a otros delincuentes sino también a policías municipales; estatales y ministeriales, quienes demostraban ser vigilantes, escoltas o sicarios al servicio de las organizaciones criminales.<sup>8</sup> El gobierno de Nuevo León minimizó el problema señalando que los ejecutados que aparecían en el estado habían sido asesinados en Tamaulipas y que sus cuerpos habían sido arrojados en territorio de Nuevo León, responsabilizando al gobierno federal de combatir a las organizaciones criminales (*Proceso*, 2006; Astorga, 2007, p. 233).

En el contexto de creciente violencia en Nuevo León se desarrolló cambio de gobierno en la presidencia de la república y de estrategia del gobierno federal para enfrentar al crimen organizado, caracterizada por los siguientes puntos. En primer lugar, enfrentar directamente a la delincuencia, la recuperación de territorios controlados por los delincuentes y el combate a la impunidad. En segundo lugar, el fortalecimiento a las instituciones de seguridad de todos los órdenes de gobierno, en lo cual se enmarca el modelo de Policía Estatal Acreditada (Calderón, 2012; Calderón, 2014, p. 22). En tercer lugar, el rediseño del marco legal. Finalmente, la prevención del delito y recuperación del tejido social (Calderón, 2010). Dicho cambio de estrategia se tradujo en un incremento de la presencia militar en Nuevo León a principios del 2007, tal como se expresa en el Cuadro 1:<sup>9</sup>

El incremento de la violencia en el 2006 fue tan importante que el gobernador Natividad González Parás anunció públicamente su solicitud de ayuda hacia el gobierno federal para tratar de controlar la violencia en el Estado, lo que llevó a la implementación del Operativo “Nuevo León Seguro”, con el incremento de las fuerzas federales en el estado en coordinación con las estatales y el envío de un asesor de la presidencia de la república en materia de seguridad para el gobierno del estado.<sup>10</sup> A partir de entonces, la seguridad

---

Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Santiago (INEGI, 2004, p. 67)

<sup>7</sup> De acuerdo con Campos (2010, p. 129), la violencia se desató por el arresto realizado por la Agencia Estatal de Investigaciones, de un grupo de veinte personas identificadas con el Cártel de Sinaloa en la ciudad de Monterrey, lo cual tuvo como consecuencia que entre la venganza de los grupos criminales fueran asesinados Marcelo Garza y Garza, director operativo de la AEI, así como Eduardo Vidaurri, quien era jefe del Grupo Antisecuestros responsable del operativo.

<sup>8</sup> Entre los atentados que más llamaron la atención a nivel nacional fue la de los jefes de policía de los municipios de San Pedro Garza García, Héctor Ayala; y de Sabinas Hidalgo, Javier García; las cuales llevaron al Presidente Vicente Fox a reconocer el incremento de la violencia en la región y señaló que la lucha del gobierno con la delincuencia organizada sería larga y que muchos funcionarios más perderían la vida en dicha lucha. Posteriormente, el atentado contra la fiscal federal Verónica Palacios —que después sería procesada por supuestos vínculos con el crimen organizado—.

<sup>9</sup> Además de la fuerza militar, la Secretaría de Seguridad Pública Federal envió 516 elementos, 70 vehículos operativos y dos helicópteros; mientras que la Procuraduría General de la República aportó 21 especialistas periciales y 44 agentes del Ministerio Público Federal (Campos, 2010, p. 133).

<sup>10</sup> Debe destacarse que la solicitud de ayuda que hizo el gobernador Natividad González Parás se hizo seis meses después de que el gobierno federal interviniera en el estado (*El Financiero*, 2006).



CUADRO I. PRESENCIA MILITAR EN NUEVO LEÓN

Año	Militares Desplegados
2003	744
2004	744
2005	744
2006	734
2007	872
2008	1122
2009	1122
2010	3317
2011	3567
2012	3317
2013	3290

Fuente: Unidad de Enlace de la Sedena.

en el estado fue asumida *de facto* por el gobierno federal, a través de la constitución de grupos de coordinación operativa en donde el gobierno federal articulaba los esfuerzos de todas las dependencias responsables de la seguridad en el estado, incluyendo a las fuerzas federales y al Centro de Investigación para la Seguridad Nacional (Calderón, 2014, p. 46).

La intervención de las fuerzas federales, especialmente a través del Ejército Mexicano, se enfrentó a la corrupción de las instituciones policiales en el estado, especialmente entre las policías municipales. Entre las acciones más polémicas se encontró la intervención de las policías municipales, lo cual llevó a que las fuerzas armadas revisaran los portes de arma y certificaciones de los policías municipales, haciendo evidente la falta de mecanismos de evaluación y control hacia estas dependencias, incluso entre las que supuestamente eran ejemplo a nivel nacional como las policías de San Pedro Garza García y de Monterrey. Asimismo, las fuerzas armadas asumieron funciones de seguridad pública, vigilancia y patrullaje en diferentes ciudades de la ZMM.

A pesar de la presencia federal, la delincuencia organizada mantuvo los ataques contra policías municipales, incluso atacando directamente los edificios de las corporaciones con armas de grueso calibre y granadas de fragmentación, hechos nunca antes vistos en esta parte del país. Adicionalmente, las ejecuciones no disminuyeron, se incrementaron los secuestros —destacando los de empresarios residentes en San Pedro Garza— y por otro lado, se comenzaron a presentar “errores” y abusos de autoridad por parte de las fuerzas armadas, afectando a ciudadanos sin relación con organizaciones criminales.

El gobierno de Natividad González Parás mantuvo la estrategia de minimizar el problema y responsabilizar al gobierno federal. Sin embargo, la postura cambió ligeramente a finales del 2006, después del asesinato del director de la Agencia Estatal de Investigaciones, Marcelo Garza (García, Martínez y Rodríguez, 2006). En ese sentido, en el cuarto informe de gobierno se reconoce un importante incremento de la violencia, señalando

que para el 2007 ya habría disminuido (a pesar de que los datos demostraban lo contrario); sin embargo, mantiene el señalamiento de que el combate del crimen organizado es una responsabilidad del gobierno federal y que al estado únicamente corresponde la profesionalización y equipamiento de los policías, el combate al narcomenudeo y exigir al gobierno federal revisar su estrategia en materia de seguridad<sup>11</sup> (GENL, 2007, p. 33).

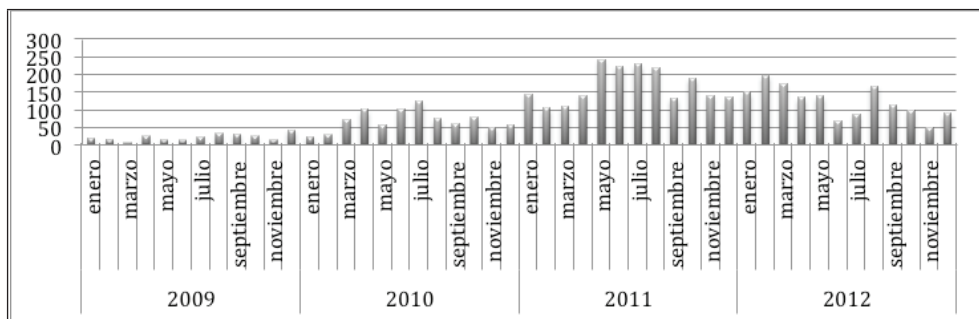
El principal conflicto entre las fuerzas estatales y locales estalló en el 2008 cuando fueron ejecutados en el estado ocho integrantes del Ejército Mexicano (Sedena, 2014). Dichas ejecuciones condujeron a que las fuerzas armadas acusaran a las policías municipales de haber sido los responsables por el secuestro y ejecución de los soldados, generando severos conflictos y enfrentamientos entre las fuerzas armadas y las policías municipales que llevó a la detención de 150 policías municipales presuntamente relacionados con el crimen organizado, ya sea por realizar actividades de vigilancia contra el ejército mexicano o por participar directamente en otras actividades como el rescate de delinquentes detenidos por las fuerzas armadas o durante enfrentamientos armados. En este año, el quinto informe de gobierno tampoco reconoció la responsabilidad del estado para enfrentar a los grupos del crimen organizado. Sin embargo, el documento refiere que se suscribió el Acuerdo por la Seguridad con Justicia y la Legalidad destacando los compromisos para poner en marcha en el corto plazo el Centro de Control, Comando y Comunicaciones Metropolitano (C4), depurar los cuerpos de seguridad con el esquema de evaluación de los mandos policiacos y adecuar los programas de seguridad de acuerdo a la realidad del estado (GENL, 2008, p. 29); sin embargo, dichos compromisos debían realizarse durante el 2009, año de elecciones y de renovación de los gobiernos estatales y municipales.

A mediados del 2009 era evidente la disminución de la violencia,<sup>12</sup> pero a finales de año se configuró el escenario más violento en la historia de Nuevo León, tal como se expone en la Gráfica 2.

---

<sup>11</sup> Durante marzo del 2007 se mantuvo el incremento en el número de ejecutados; asimismo, el periodo destacó por las amenazas directas que sufrió el Secretario de Seguridad Pública y las acusaciones que recibió el funcionario de estar protegiendo a uno de los cárteles de la droga. En el mismo año, tres integrantes de la Agencia Federal de Investigaciones fueron asesinados en el estado en diferentes enfrentamientos (PGR, 2014). Asimismo, el diputado local priísta Mario César Ríos Gutiérrez también fue asesinado y los medios de comunicación El Norte, Televisa, Televisión Azteca y Multimedia Televisión fueron atacados (Campos, 2010, p. 133).

<sup>12</sup> A mediados del 2009 comenzó a descender el número de ejecuciones en Nuevo León, pero no así los ataques hacia funcionarios responsables de seguridad pública como sucedió en noviembre cuando fue asesinado el secretario de seguridad pública del municipio de García, el general brigadier retirado Arturo Esparza García, cuatro días después de haber asumido su cargo. De la misma manera, en este año existieron hechos que atemorizaron a la población debido a los enfrentamientos entre criminales o de criminales contra policías tanto en las carreteras como dentro de la ZMM, los cuales se desarrollaban a plena luz del día, en vías muy transitadas e incluso frente a importantes centros comerciales. Finalmente, debe destacarse que en este año los delinquentes implementaron como estrategia para obstruir la reacción de las fuerzas policiales y del ejército bloqueos a la vialidad, los cuales se conocieron como narco-bloqueos, los cuales no derivaban en homicidios pero tenían un fuerte impacto.



GRÁFICA 2. NÚMERO DE HOMICIDIOS EN NUEVO LEÓN

Elaboración propia con datos de SESNSP.

Los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y las policías municipales se mantenían, debido a que estos últimos fungían como “halcones” o guardaespaldas de narcotraficantes con quienes se enfrentaba el ejército (*El Norte*, 19 de diciembre de 2009). Por otro lado, se realizaron protestas en contra de la presencia del Ejército Mexicano, por personas con los rostros cubiertos, a quien se les denominó “tapados” y que eran supuestamente patrocinados por los propios narcotraficantes, empleando a la sociedad civil para exigir la salida de las fuerzas armadas,<sup>13</sup> (*El Norte*, 13 de febrero de 2009; *Reforma*, 27 de marzo de 2010); las vialidades de la ZMM eran bloqueadas por los criminales en los conocidos “narco-bloqueos” para obstaculizar la reacción policial ante eventos violentos, facilitar emboscadas de los criminales contra las fuerzas policiales o intentar rescatar a detenidos (*Reforma*, 18 de febrero de 2010); los bares de la ciudad fueron atacados, acabando con la vida nocturna de la ZMM; los narco-mensajes se hicieron cada vez más frecuentes; y policías municipales (incluso de grupos de élite) eran detenidos por tener vínculos con el crimen organizado (*El Norte*, 10 de junio de 2009; Jiménez, 2011).

El nuevo gobierno del estado, encabezado por Rodrigo Medina de la Cruz, en el Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015, no reconoció la gravedad del problema de seguridad en que se encontraba el estado, ni el incremento en la violencia. El PED (GENL, 2010, p. 89) señala únicamente que en materia de seguridad hay “ámbitos” que habían tendido a agravarse, consecuencia de la situación económica adversa a nivel nacional y de la lucha contra el crimen organizado emprendida por el gobierno federal. Adicionalmente, en el Programa Sectorial de Seguridad Integral (PSSI), se mencionaba que el estado de Nuevo León presentaba índices delictivos y de violencia por debajo de la media nacional, contradiciendo a la imagen de crisis plasmada en los medios de comunicación, lo cual era señalada por el gobierno como un problema de percepción (GENL, 2010b, p. 4-5).

A diferencia del gobierno anterior, en este PED sí se reconoce la infiltración de las policías municipales como consecuencia de la heterogeneidad en la disponibilidad de

<sup>13</sup> Debe destacarse que durante los días posteriores a estas protestas se demostró que los manifestantes habían sido patrocinados por delinquentes, ya sea económicamente o a través de amenazas, lo que les ganó un rechazo social, público y político (Charles, 2009; García, 2009; Campos, 2010, p. 135).

recursos entre los municipios, la cual deriva en la incapacidad para contratar y certificar a los policías, así como para dotarlos de los recursos e infraestructura necesaria para su labor (GENL, 2010, p. 90). Entre las principales líneas de acción destacan la necesidad de mayor coordinación con el gobierno federal y gobiernos municipales; el fortalecimiento de los procesos de reclutamiento y certificación de los policías; generar bases de datos de información adecuadas; y la implementación de una gestión de calidad. Adicionalmente, en el PSSI se plantea la creación de un Sistema de Profesionalización de la Carrera Policial para la capacitación de los integrantes del Sistema Estatal de Seguridad Pública; incluso se menciona la necesidad de una nueva fuerza policial con Mando Único para el estado, así como un fortalecimiento en los procesos de reclutamiento y capacitación y la depuración de los cuerpos policiales municipales<sup>14</sup> (GENL, 2010b, pp. 19-22).

Entre 2009 y 2011, el número de homicidios creció 700%, sumando además la ocurrencia de balaceras en la ciudad de Monterrey a plena luz del día, donde los narcotraficantes demostraron su capacidad para enfrentar a la policía federal y al ejército; los asesinatos de policías municipales en la ZMM y los municipios rurales del estado<sup>15</sup>; la reiterada vinculación de policías municipales con organizaciones criminales y la muerte de ciudadanos inocentes, destacando los casos de los estudiantes del Tecnológico de Monterrey y de la Universidad Autónoma de Nuevo León; el secuestro y asesinato del presidente del municipio de Santiago, Edelmiro Cavazos, el atentado al presidente municipal de García, entre muchos otros. (Buendía, Charles y García, 2010).

La crisis de seguridad llevó a manifestaciones de grupos políticos y de la ciudadanía, llegando incluso a solicitar la renuncia del gobernador (Campos, 2011; García y Charles, 2011; Milenio, 29 de agosto de 2011).<sup>16</sup> En el mismo sentido, los empresarios tuvieron un papel muy importante aunque menos visible, destacando las declaraciones del presidente de la empresa Cementos Mexicanos, don Lorenzo Zambrano, quien a través de la red social Twitter conminó a la sociedad regia a defender y recuperar su ciudad azotada por la delincuencia.<sup>17</sup> En pocas palabras, la sociedad civil, las universidades y los empresarios

<sup>14</sup> El 13 de septiembre el gobernador mandó al congreso local una iniciativa para asumir el control de las corporaciones municipales, mando único; sin embargo no fue aceptada por todos los municipios.

<sup>15</sup> La situación en los municipios rurales también era crítica. Los ciudadanos eran despojados de sus propiedades de manera violenta, eran secuestrados o extorsionados por los delincuentes; los policías municipales carecían de la capacidad y los recursos para enfrentar a los grupos criminales, por lo que eran fácilmente superados y asesinados. Esta situación, dañó de manera importante la producción de los municipios rurales, tanto agrícolas como ganaderos, impactando directamente la economía del estado. El evento más relevante de esta situación, se identifica en el secuestro y asesinato del alcalde del municipio de Santiago, Edelmiro Cavazos, por parte de delincuentes coludidos con los propios escoltas del alcalde. (*El Norte*, 19 de noviembre de 2009; *Reforma*, 27 de marzo de 2010; Ramírez, 2010; Ramírez, 2010b).

<sup>16</sup> Las primeras manifestaciones que exigieron la renuncia del gobernador del estado fueron organizadas por el partido Acción Nacional, ante la incapacidad gubernamental para hacer frente a la violencia, sobre todo después del asesinato del alcalde de Santiago (*El Economista*, 25 de marzo de 2010; Aguirre, 2010; Campos, 2010; Notimex, 2010; EFE, 29 de marzo de 2010). Sin embargo, posteriormente destacaron las realizadas por las universidades, principalmente en respuesta a los asesinatos de los alumnos de la UANL y del ITESM

<sup>17</sup> Debe agregarse también que otra de las grandes empresas de México, asentada en Nuevo León, Fomento Económico Mexicano (FEMSA), se vio afectada por la violencia cuando algunos de sus escoltas fueron secuestrados y asesinados afuera de una escuela de la ZMM. (*Reforma*, 22 de agosto de 2010).

se unieron para exigir un cambio en la estrategia de seguridad. Sin embargo, la gran diferencia para el caso de Nuevo León fue que dichas manifestaciones no se limitaron a señalar la incapacidad gubernamental o los problemas evidentes sino que constituyeron la base para la resolución del problema, obligando al gobierno a integrarlos en el diseño e implementación de las políticas en materia de seguridad pública y especialmente en la construcción de la nueva policía de Nuevo León.

La situación descrita demuestra la situación de ingobernabilidad vivida en Nuevo León en los años 2009 y 2010. La violencia se desarrollaba tanto en la ZMM como en el resto del estado, afectando la economía de los municipios, sometiendo a las autoridades locales por la fuerza o mediante la corrupción, afectando la vida cotidiana de los ciudadanos, exponiendo la incapacidad de gobernar e imponer el estado de derecho. La respuesta ante la crisis, que tendrá su evidencia más clara en la creación de la Fuerza Civil, vino a través de la estrategia del gobierno federal, apoyándose en la gobernanza que se construyó en el estado.

#### LA GOBERNANZA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PARA LA GOBERNABILIDAD: LA ALIANZA POR LA SEGURIDAD

La situación de violencia obligó al gobierno a reconocer la magnitud del problema y a cambiar la estrategia planteada en los planes y programas al inicio del sexenio de Rodrigo Medina (GENL, 2010, p. 149). Ante las exigencias sociales hacia el gobierno, se impulsó la constitución de una Alianza por la Seguridad a principios del 2011, donde se integró la participación de empresarios, universidades y representantes de la sociedad civil en la reconfiguración de la estrategia estatal de seguridad, tema tradicionalmente considerado como exclusivo para el gobierno y excluyente de la ciudadanía (Montero, 2013, p. 228).

Ante el clima de crispación social, la Alianza constituyó un medio para canalizar las demandas sociales directamente hacia el gobierno, lo cual contribuyó a reducir las críticas políticas hacia el tema de seguridad, generando una imagen de unidad entre la sociedad y el gobierno, eliminando las exigencias de renuncia para el gobernador. Además, la Alianza no se limitaría a ser un espacio de diálogo entre la sociedad y el gobierno sino que permitió la construcción de acuerdos y compromisos mutuos para el diseño e implementación de nuevas estrategias en materia de seguridad.<sup>18</sup>

Además de las respuestas gubernamentales tradicionales como la depuración, la capacitación de los cuerpos policiales y la modernización de la infraestructura, la construcción de la “Alianza por la Seguridad” implicó la participación de la ciudadanía, el sector empresarial y universidades en la discusión y diseño de propuestas en materia

<sup>18</sup> La Alianza por la Seguridad constituyó un mecanismo informal para sumar los esfuerzos del gobierno y de la sociedad. Desde el gobierno de Natividad González Parás se desarrollaron Consejos Ciudadanos, institucionalizados a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública (Villarreal, 2009, p. 17), pero cuyas capacidades se referían a la aprobación de las propuestas gubernamentales. En cambio, la Alianza trascendió estos esfuerzos no solo al permitir la participación ciudadana en el diseño sino al sumar los esfuerzos sociales con los gubernamentales para la implementación de las políticas públicas.

de seguridad pública, destacando la elaboración de las reformas a la Ley de Seguridad Pública que fueron aprobadas por el congreso del estado<sup>19</sup> y la propuesta para la creación de una nueva institución policial que sustituyera a la tradicional Policía Estatal.

El primer acercamiento entre la iniciativa privada (IP) y el gobierno federal se documenta al mes de octubre del 2010, en una reunión del grupo de coordinación operativa (GCO),<sup>20</sup> donde participaban las autoridades federales y estatales responsables de la seguridad, donde fueron invitados a participar los representantes de las grandes empresas de Nuevo León, para dar a conocer un análisis de la violencia en el estado, destacando los problemas para lograr el reclutamiento de policías necesario para hacer frente a la violencia.

La Alianza por la Seguridad constituyó un medio de la sociedad civil para exigir al gobierno del estado el reconocimiento de su responsabilidad para hacer frente a la violencia generada por el crimen organizado. En ese tenor, a partir del segundo informe de gobierno, el gobernador —a diferencia de la gestión anterior— señaló la participación de su gobierno de manera coordinada con el gobierno federal para enfrentar la violencia del crimen organizado, el impulso a la propuesta del mando único y la creación de la nueva policía estatal llamada Fuerza Civil, la cual se volvería el proyecto más importante del sexenio (GENL, 2011, p. 171).

La firma de acuerdos al seno de la Alianza por la Seguridad fue muy similar al “Acuerdo Nacional por la Seguridad” que firmaron representantes de los Poderes de la Unión y las entidades federativas con representantes de la sociedad civil. Sin embargo, en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, particularmente el gobierno federal se comprometió a hacer lo que ya estaba establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales de seguridad pública y seguridad nacional (Montero, 2010, p. 27). En cambio, en la Alianza por la Seguridad, los empresarios de Nuevo León se comprometieron a brindar recursos al estado para la realización de un diagnóstico del problema, la elaboración de propuestas, el reclutamiento del personal, la certificación policial, el equipamiento, el desarrollo de infraestructura y la evaluación al desempeño gubernamental (Salazar, 2013, p. 60); es decir, la Alianza no constituyó sólo un medio para dialogar o exigir al gobierno, sino que se establecieron compromisos donde los empresarios asumieron un papel muy relevante para asesorar en el uso de los recursos. Los principales acuerdos de la Alianza consideraban siguientes las acciones de seguridad y de prevención (*La Jornada*, 14 de septiembre, 2010; Salazar, 2013, p. 60):

1. Implementar en las policías el sistema de mando único.

<sup>19</sup> Dichas reformas se refieren al Desarrollo Policial para homogeneizar el concepto con la Carrera Policial establecida en el seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública, destacando elementos relativos a la certificación, estímulos, carrera policial y un nuevo régimen disciplinario. Adicionalmente transforma la Academia Estatal de Policía en la Universidad de Ciencias de la Seguridad.

<sup>20</sup> Estos grupos fueron desarrollados por el asesor enviado por la presidencia de la república durante el 2007, como un mecanismo de coordinación entre las fuerzas federales de apoyo, con las dependencias estatales y los gobiernos municipales. Su integración, reproduce la estructura del Consejo de Seguridad Nacional (Montero, 2011).

2. Darle más facultades al gobernador en materia de seguridad pública.
3. Seguir depurando a fondo los cuerpos policiales.
4. Robustecer el reclutamiento de policías estatales.
5. Consolidar los programas de la Academia Estatal de Seguridad Pública.
6. Dignificar a los policías con mejor salarios y otras prestaciones.
7. Proveer a los uniformados mejor equipo y armamento.
8. Mantener los grupos mixtos de reacción inmediata como recursos contra los bloqueos de calles y avenidas.
9. Reforzar al Grupo Antisecuestros.
10. Ampliar la flotilla de helicópteros para mejorar la vigilancia aérea.
11. Proveer mejor a las necesidades del centro de control c5.
12. Multiplicar los sitios donde el ciudadano pueda presentar denuncias.
13. Reformar a fondo el sistema de Justicia Penal.<sup>21</sup>

A inicios del 2011 se constituyó formalmente la Alianza por la Seguridad, con el objetivo principal de contribuir en el reclutamiento de los policías estatales necesarios.<sup>22</sup> Para ello, entre las primeras contribuciones de la IP y las universidades con el gobierno del estado, se elaboró un diagnóstico sólido, el cual arrojaría que debido a la desconfianza de la ciudadanía hacia la policía, resultaba necesario crear una nueva policía, es decir, dejar a un lado los elementos actuales de la policía estatal y crear un nuevo cuerpo de policial con un nuevo concepto, incluso con otro nombre (Salazar, 2013, p. 64). En consecuencia, se decidió crear la Fuerza Civil, acompañada con una importante campaña de marketing y comunicación que destacaría la profesionalización y certificación de sus integrantes, separándola con claridad de otras policías, pero cuidando de no violentar los criterios establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública y por el Sistema Integral de Desarrollo Policial.

La coordinación y gestión del proyecto de reclutamiento de Fuerza Civil marcó un acontecimiento que ningún otro estado ha logrado. Debe enfatizarse que uno de los principales problemas que enfrentó el gobierno del estado desde el inicio de la gestión de Rodrigo Medina fue el reclutamiento, sobre todo en el periodo de crisis, donde los policías eran asesinados por delincuentes y donde eran vistos con desconfianza por parte de la ciudadanía; en ese sentido, uno de los principales retos para Fuerza Civil, era reclutar

<sup>21</sup> Así mismo, el programa incluía un presupuesto de 140 millones de pesos para acciones sociales. Estas fueron llevadas a cabo en su mayoría por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana en conjunto con asociaciones civiles. Entre las principales acciones implementadas por el gobierno para la construcción de la seguridad, constituyó en la recuperación de espacios públicos, destacando la construcción de dos macro-centros comunitarios, reproduciendo el modelo desarrollado en Medellín (Fajardo, 2007, p. 29), en dos de los sectores más violentos de la ZMM: los sectores Independencia y San Bernabé.

<sup>22</sup> Según Salazar (2013, p. 62) en el mes de febrero, el gobernador de Nuevo León pidió el esfuerzo coordinado de lo que dentro del proyecto de la "Alianza de Seguridad" llegó a denominarse de como el grupo de los 10 o "Grupo Monterrey", integrado por las empresas más importantes de Nuevo León y de gran importancia a nivel nacional, debido a su enorme poder económico y su capacidad para influir en las decisiones políticas estatales y nacionales. Lo integran los presidentes de Alfa, Vitro, Visa, Cydsa, Cemex, Gamesa, Imsa, Banorte-Gruma, Pulsar y Conductores Monterrey, a los que posteriormente se sumarían Xignux, Proeza, Soriana, Lamosa, Axtel y Senda (Nuncio, 2012).

el número de policías necesarios rápidamente. Las empresas incorporadas en la Alianza se involucraron en el proceso de reclutamiento con escasos resultados, debido a que ser policía estatal seguía siendo poco atractivo y los requisitos para pertenecer a la nueva fuerza eran muy altos, llevando a descartar a una importante cantidad de interesados.<sup>23</sup> Para enfrentar el problema, los empresarios se comprometieron a invertir para hacer más atractiva la labor del policía estatal, ofreciendo uno de los salarios más atractivos del país, vivienda, prestaciones excepcionales; para crear una nueva “marca” para la policía con el nombre de Fuerza Civil, el cual a través de las estrategias de marketing buscaría separarse completamente de la idea de las policías tradicionales; y para llevar el reclutamiento más allá de Nuevo León, a diferentes estados de la república.

Se crearon mesas de trabajo según las necesidades que se debían atender, siendo estas las de comunicación y marketing; reclutamiento y selección; coordinación y logística; plataforma tecnológica; procesos y estructura; y formación. La iniciativa privada se coordinaba con las respectivas áreas de gobierno entre ellas estaba la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) que llevaba las tareas de exámenes y documentación, el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León (SESPENL) que llevaba las tareas de coordinación y marketing y la Universidad de la Ciencias de la Seguridad (UCS) que llevaba las tareas de adiestramiento.

Es un hecho que uno de los factores que permitió que el gobierno de Nuevo León recuperar la autoridad sobre la violencia y crimen es el trabajo que se creó con la IP, las universidades y la sociedad civil. La Alianza por la Seguridad, que derivó en el desarrollo de Fuerza Civil, creó una institución legítima que no ha podido ser criticada por ninguna fuerza política, alejándola también de las discusiones políticas y el propio uso discrecional por parte del gobierno del estado, debido a que Fuerza Civil no puede atribuírse al estado sino a la suma de esfuerzos sociales.<sup>24</sup>

El PED y el PSSI partían del no reconocimiento a la crisis de seguridad que ya para entonces se vivía en el estado. Al igual que el gobierno anterior, se responsabilizó al gobierno federal tanto de la violencia como la responsabilidad por enfrentar a los grupos criminales. Sin embargo, la propia crisis de seguridad obligaría al estado, empujado por la actuación de la ciudadanía a formular un nuevo Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP) en el 2012, con el objetivo de adecuarlo a la situación vigente en el estado.

El PSSP parte de reconocer “una situación sin precedente en la entidad, principalmente por el fenómeno de la delincuencia organizada...”, lo cual obligó a un repliegue de la fuerza policial del estado y de los municipios, además de reconocer un fuerte incremen-

<sup>23</sup> Los escasos resultados en el proceso de reclutamiento llevó a la desesperación de los empresarios quienes exigieron al gobierno mejores resultados. Ante ello, en particular Soriana se involucró en el proceso de reclutamiento, llevándole a reconocer la dificultad del proceso ya que de 100 personas interesadas, en promedio, 30 aplicaban, solo dos eran aprobados, pero ninguno acababa reclutado (Salazar, 2013, p. 64).

<sup>24</sup> Adicionalmente, con el objeto de fortalecer la legitimidad de Fuerza Civil, el gobierno del estado ha realizado durante los años 2013 y 2014 exposiciones de Fuerza Civil, similares a las realizadas por el Ejército Mexicano con la exposición itinerante “La Gran Fuerza de México”, donde la ciudadanía puede conocer y convivir con los policías, conocer y probar su equipamiento, conocer el armamento y los vehículos policiales, etc. (GENL, 2012, p. 137).



to en delitos como el robo a casa habitación y de vehículos, así como un crecimiento del 700% en los homicidios dolosos (PSSP, 2012, p. 37). El PSSP destaca que a través de la colaboración del gobierno, iniciativa privada y universidades se conformó un grupo denominado “Alianza para la Seguridad”, el cual apoyó al reclutamiento de elementos que conformarían el nuevo modelo de policía estatal denominado “Fuerza Civil”, lo cual constituye tres de los elementos diferenciadores de este modelo de policía: *a)* la participación de la sociedad civil en el desarrollo de la nueva institución policial; *b)* el apoyo de empresarios para financiar las consultorías al gobierno del estado en materia de seguridad para determinar la pertinencia y sentido de las transformaciones institucionales propuestas; y *c)* el apoyo de empresarios para el reclutamiento de los integrantes de Fuerza Civil, a través de reclutadores expertos aportados por las empresas<sup>25</sup> (GENL, 2011, p. 171).<sup>26</sup>

Es muy importante señalar que Fuerza Civil no fue la única institución en materia de seguridad que se transformó a partir de entonces, pero sí la que ha tenido mayor proyección entre la sociedad a nivel local y nacional. Sin embargo, también se hicieron fuertes esfuerzos entre el gobierno y las universidades, principalmente la UANL por la profesionalización de los policías, ministerios públicos y peritos de la Procuraduría General de Justicia; también el desarrollo del Centro de Información para la Seguridad de Estado, de Evaluación y Control de Confianza, que se convertiría en el centro de inteligencia del estado en materia de seguridad. Sin embargo, carecemos del espacio para poder ahondar en la exposición y análisis a detalle.

El nuevo modelo de policía estatal, se hizo a semejanza del modelo de la policía federal implementado durante la gestión del presidente Felipe Calderón, en el cual se destaca no sólo la necesidad de la capacitación constante y la modernización de la infraestructura sino la incorporación de labores de inteligencia para la actuación policial (García, 2011). En consecuencia, la Fuerza Civil incorporó no sólo personal operativo sino también análisis e investigación, es decir, inteligencia, lo cual constituye un cuarto elemento diferenciador de este nuevo modelo de policía (PSSP, 2012, p. 6). Un quinto elemento diferenciador es la capacitación que recibe el personal operativo, quienes son adiestrados y capacitados por la Secretaría de la Defensa Nacional en cuarteles militares, por la Academia Superior de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y finalmente en la Universidad de Ciencias de la Seguridad, anteriormente Academia de Policía. De manera complementaria, el gobierno del estado realizó fuertes inversiones en la adquisición de

<sup>25</sup> Debe destacarse que se creó un método de reclutamiento partiendo de cero ya que el gobierno y la IP no tenían experiencia ante tales circunstancias, el sistema con el que contaba SSP era obsoleto para las tareas requeridas y la capacidad de atracción local era pobre por lo que se tuvo que salir del estado a buscar candidatos. Fue necesario lanzar publicidad a nivel nacional y crear unidades de reclutamiento itinerantes como primer filtro del proceso, para agilizar la evaluación. La capacidad del gobierno estatal para converger y trabajar lado a lado con la iniciativa privada permitió reclutar a más de 3,000 elementos de la Fuerza Civil, siendo esto un trabajo importante dentro de todo el programa de seguridad.

<sup>26</sup> Un elemento importante que se debe enfatizar en el reclutamiento de los integrantes de Fuerza Civil es la tendencia a su militarización. Fuerza Civil restringe el reclutamiento a quienes hayan fungido alguna vez como policías estatales o municipales en cualquier parte del país o integrantes de las fuerzas armadas desertores, privilegiando la selección de estudiantes universitarios, militares y marinos.

infraestructura y recursos necesarios para la labor policial como uniformes especiales, vehículos, armamento y sistemas de información, entre los más importantes.

La creación de Fuerza Civil nace en el contexto del modelo de Policía Estatal Acreditada impulsado por el gobierno del presidente Felipe Calderón al interior de la XXIX reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrado en enero del 2011, donde se aprobaron los lineamientos y criterios para el financiamiento de este nuevo modelo de policía, caracterizado por la rigurosidad en el reclutamiento y la certificación de sus miembros a través de controles de confianza (DOF, 06-01-2011).

Entre los principales objetivos de Fuerza Civil se encuentran: a) la capacidad de reacción ante emergencias ocasionadas por grupos de la delincuencia; b) combatir el delito apoyados de inteligencia policial; c) generar confianza entre la población a partir del profesionalismo en su actuación y con el rigor en su reclutamiento para atacar la desconfianza de la ciudadanía. En ese sentido, el gobierno del estado reconoció que el honor es un elemento valioso para la institución que tiene un bajo costo, para lo cual se realizó la exposición “Vive Fuerza Civil”, en donde la ciudadanía pudo acudir a conocer los vehículos, equipo e integrantes de la institución, recibiendo la visita de 170 mil personas (GENL, 2012, p. 137).

La Alianza por la Seguridad y el desarrollo de Fuerza Civil durante la primera mitad del 2011, llegaron en un momento inmejorable para el gobierno del estado. Tal como se observa en la Gráfica 2, a partir del mes de mayo del 2011 se dispararía nuevamente el número de homicidios dolosos en el estado y en el mes de agosto tendría lugar la tragedia del incendio en el Casino Royale, lo que daría lugar a la mayor exigencia social para la renuncia del gobernador. Sin embargo, la comunicación al interior de la Alianza permitió al gobernador contar con el respaldo de los empresarios, las universidades y ciertos sectores sociales, a pesar de la exigencia de renuncia que se hacía en las movilizaciones sociales. Adicionalmente, la respuesta que haría Fuerza Civil al aprehender rápidamente a los autores materiales e intelectuales del incendio en el casino, le brindarían reconocimiento a nivel local y nacional, respaldando también el trabajo realizado por el gobernador. Una tercera prueba de fuego que enfrentó el gobierno del estado y que puede considerarse como el evento que marca el fin de la crisis, pues a partir de entonces el índice de homicidios comenzaría a bajar paulatinamente, fue la masacre y fuga de reos del penal de Apodaca, donde Fuerza Civil se haría responsable de enfrentar la crisis de una manera incuestionable.

Para el 2013 Fuerza Civil se había convertido en uno de los proyectos más importantes del sexenio. Sin embargo, para este año la crisis de seguridad ya había concluido y en el 2014 el gobernador señalaba públicamente en su quinto informe que la inseguridad había sido contenida, abordando el tema de seguridad de la manera más breve en comparación a los informes de gobierno anteriores (GENL, 2014, p. 1).

Debe subrayarse que el funcionamiento de Fuerza Civil coincidió con la reducción de la violencia y los índices delictivos en Nuevo León, lo que lleva a asumir que la reducción delictiva es consecuencia de la actuación de Fuerza Civil, lo cual no es así debido a que la dependencia tuvo muy poco tiempo de actuación. En cambio, la reducción de la violencia y la delincuencia es consecuencia de la estrategia implementada por el

gobierno federal en contra de los grupos del crimen organizado, pero la existencia de Fuerza Civil permite al estado contar con una institución más confiable y profesional para enfrentar los problemas de seguridad con mayor capacidad. Dicho modelo, se ajusta adecuadamente a las recientes propuestas esgrimidas por el presidente Enrique Peña (2014), para constituir mandos únicos estatales, lo cual refuerza el ejemplo desarrollado por Fuerza Civil para el resto del país.

## CONCLUSIONES

Durante el periodo de estudio se pueden identificar dos importantes crisis de seguridad. La primera, en los años 2005-2007; la segunda y más severa, entre los años 2009-2011. La estrategia del gobierno de Natividad González Parás (2003-2009) y la estrategia inicial del gobernador Rodrigo Medina de la Cruz, fue evadir la responsabilidad de enfrentar a las organizaciones criminales, responsabilizando al gobierno federal de esta lucha. Sin embargo, la crisis desarrollada entre el 2009-2011 llevó a la sociedad más allá del límite, reconociendo la incapacidad gubernamental y asumiendo la responsabilidad de sumar esfuerzos con el gobierno para enfrentar el problema de la seguridad en el estado.

El periodo 2009-2011 pone de manifiesto una crisis de gobernabilidad en Nuevo León. Tal como se ha señalado a lo largo del trabajo, el crimen organizado tenía la capacidad para someter violentamente a las autoridades de los municipios rurales, asesinando funcionarios públicos, policías, personas inocentes, etc., afectando directamente la actividad económica del estado. En la ZMM, los delincuentes actuaban con plena libertad, asesinando a otros criminales, policías de los tres ordenes de gobierno, funcionarios públicos municipales y estatales a plena luz del día, en zonas altamente concurridas por la ciudadanía, colocando mantas para amenazar a las autoridades, organizando bloqueos vehiculares, enfrentando a las fuerzas de seguridad de los tres ordenes de gobierno, etc.. Adicionalmente, las víctimas de la delincuencia ya no eran solo los propios delincuentes sino que también se encontraron ciudadanos inocentes, empresarios y estudiantes. Finalmente, la delincuencia se encontraba arraigada en el estado no solo de manera violenta como se ha referido para el caso de los municipios rurales, sino también de manera pacífica a través de la corrupción de las instituciones gubernamentales, tal como lo demuestra la convivencia de delincuentes en el acaudalado municipio de San Pedro Garza García, durante más de una década.

En pocas palabras, el crimen organizado en Nuevo León generó una crisis de gobernabilidad que afectó directamente los sectores social, económico y gubernamental. El gobierno era incapaz de imponer su autoridad a través del uso legítimo de la fuerza, debido a que los delincuentes tenían la capacidad de enfrentarlo y superarlo, pero además por que se encontraba corrompido y colaboraba con los delincuentes. En consecuencia, se puede hablar de que el Estado estaba siendo dañado y sometido por los grupos criminales; sin embargo, en respuesta, la sociedad civil se movilizó para exigir al gobierno justicia y ajustes en la estrategia de seguridad; pero además, sumaron esfuerzos con el gobierno del estado, a través de la Alianza por la Seguridad, para el desarrollo de una

nueva institución policial que tuviera la capacidad de enfrentar problemas de seguridad como los enfrentados en el periodo al que se ha referido.

La Alianza por la Seguridad constituyó una herramienta para el diseño e implementación de la nueva policía estatal de Nuevo León. Asimismo, la alianza se desarrolló bajo un modelo de gobernanza de la seguridad en donde el gobierno dejó de tener el papel determinante y fue complementado por el sector empresarial, las universidades y la sociedad civil; en consecuencia, se puede afirmar que la gobernanza de la seguridad constituyó una herramienta para la gobernabilidad de Nuevo León.

El producto de la alianza, fue el desarrollo de Fuerza Civil, la nueva policía estatal de Nuevo León, la cual por su origen al seno de la alianza cuenta con enorme legitimidad. Al respecto, debe enfatizarse el papel que tuvieron las universidades, sociedad civil y empresarios en el diseño y desarrollo de Fuerza Civil, a través de brindar asesoría experta, en la construcción del diagnóstico, en los procesos de reclutamiento y capacitación, etc., que implicó la erogación de importantes recursos por parte de la IP, tanto en efectivo como en especie (principalmente a través de consultorías), que han hecho de Fuerza Civil un producto no del gobierno sino de la sociedad civil, los empresarios y el gobierno. Adicionalmente, la legitimidad se ha fortalecido a través del desempeño de la policía, especialmente a través de las aprehensiones de importantes criminales en el estado; por la visibilidad de su actuación, al asumir la seguridad de diversos municipios e incluso en la ZMM, ocupando los vacíos que ha dejado el gobierno federal al retirarse paulatinamente del estado o que los municipios han sido incapaces de vigilar y asegurar; por la exposición “Vive Fuerza Civil”, en donde la ciudadanía ha convivido directamente con su policía, fortaleciendo los lazos sociedad-policía de manera muy importante; y por la campaña de marketing, la cual destaca la profesionalización y rigurosidad en la selección de sus integrantes.

La nueva policía estatal enfrenta retos importantes. En primer lugar, destaca el financiamiento, el cual depende de acuerdos informales, no institucionalizados, entre el gobierno del estado y los empresarios. En segundo lugar, el proceso electoral del 2015 en Nuevo León someterá a prueba la continuidad de la Alianza, la cual dependerá de que los actores sociales asuman el liderazgo e incentiven la suma de esfuerzos gubernamentales;<sup>27</sup> sin embargo, en los años siguientes, la continuidad de la Alianza estará en cuestionamiento una vez que ha pasado la emergencia y que se han reducido los incentivos para la cooperación debido a que no es un mecanismo institucionalizado. En tercer lugar, es necesario el fortalecimiento de las policías municipales o el desarrollo de unidades de policía de proximidad, toda vez que Fuerza Civil está diseñada para realizar labores de reacción inmediata, choque, pero no de prevención, lo que puede llevar a un proceso de securitización de Nuevo León o de la ZMM una vez que concluya el periodo de crisis de seguridad.

La principal lección que puede dejar el caso de Nuevo León para otros estados que están desarrollando policías estatales de manera similar, es la necesidad de generar acuer-

<sup>27</sup> A pesar de la promulgación de la Ley de la Institución Pública Estatal Fuerza Civil, gran parte del apoyo que dan los empresarios es en especie, no es fiscalizado y no se encuentra comprometido formalmente, por lo que dichos acuerdos son de buena voluntad.

dos entre la sociedad, el gobierno y los empresarios. Sin embargo, dichos acuerdos deben involucrar activamente a la sociedad y a los empresarios en el desarrollo de las instituciones policiales, rompiendo la idea tradicional de que es una responsabilidad exclusiva del gobierno, conduciendo a la apropiación de la nueva institución policial por parte de la ciudadanía en general, evitando que las nuevas policías sean vistas como productos ajenos a la ciudadanía, en cambio, la apropiación de la institución policial brindará mayor legitimidad y solidez a la policía estatal.

El combate al crimen organizado requiere del desarrollo de instituciones policiales sólidas en los estados. Ante las emergencias de violencia en los estados, que han requerido del auxilio subsidiario del gobierno federal, es indispensable recordar que la presencia del gobierno federal no es permanente y, en consecuencia, requiere de que los estados desarrollen sus propias instituciones policiales para asumir la responsabilidad de la seguridad una vez que el gobierno federal deba retirarse, lo cual constituye una lección adicional del caso de Nuevo León. Es cierto que la reducción de la violencia en el estado no es consecuencia de la existencia de Fuerza Civil, sin embargo, las nuevas instituciones estatales, producto de un notable ejercicio de gobernanza, han asumido las responsabilidades que asumió el gobierno federal durante la emergencia de seguridad. Sin duda, existen importantes retos para Fuerza Civil, destacando la sostenibilidad en su financiamiento y la próxima renovación del gobierno del estado, pero su desarrollo desde el 2011 hasta el 2014 ha dejado importantes lecciones para el resto de los estados, sobre todo después del anuncio del presidente Enrique Peña Nieto, para el desarrollo de policías estatales únicas.

El trabajo puede considerarse como un insumo que permita crear nuevas estrategias de gobernabilidad, considerando en este caso el tema de seguridad pública. Las ventanas de desarrollo que tiene la sociedad y los gobiernos para mejorar los mecanismos de regulación social y desarrollo económico son únicos para cada lugar y momento. Sin embargo, el caso Nuevo León en seguridad pública deja entrever que más allá de la buena gestión y administración de proyectos debe de existir la voluntad homologada y un objetivo en común como lo fue el desarrollo de Fuerza Civil.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y Nueva Gestión Pública*, México: FCE, 2010.
- Astorga, Luis A. 1996. *El siglo de las drogas*, México: Espasa-Calpe.
- Astorga, Luis A. 2007. *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*. México: Tusquets.
- Bailey, John. 2014. *Crimen e impunidad*. México: Debate.
- Calderón Hinojosa, Felipe. 2014. *Los retos que enfrentamos*, México: Debate.

- Camou, Antonio. 2001. “Estudio Preliminar” en Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: Flacso-UNAM, pp. I-XXX.
- Campos Garza, Luciano, 2010. “De poder a poder” en Rafael Rodríguez Castañeda (coord.), *El México narco*, México: Planeta.
- Canto Chac, Manuel. 2002. “Introducción a las políticas públicas”, en Canto Chac, Manuel y Oscar Castro Soto (coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México: Movimiento Ciudadano por la Democracia, pp. 59-77.
- \_\_\_\_\_. 2008. “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, *Política y Cultura*, núm. 38, pp. 9-37.
- Dror, Yehezkel. 1996. *La capacidad de gobernar: Informe al Club de Roma*, México: FCE.
- Fajardo, Sergio. 2007. *Del miedo a la esperanza*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- García Luna, Genaro. 2011. *El nuevo modelo de seguridad*, México: Rostra Editions.
- Howlett, Michael. 1991. “Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation” en *Policy Studies Journal*, vol. 19, núm. 2, pp. 1-21.
- Jiménez, Guillermo. “El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas” en *Revista del CLAD*, núm. 41, 2008. Recurso electrónico disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/jimenez>, consultado en diciembre de 2014.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: FCE.
- Montero, Juan Carlos. 2010. “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 39, pp. 7-30.
- \_\_\_\_\_. 2012. “Gobernabilidad: Validez/invalides o moda del concepto”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LVII, núm. 216, pp. 9-23.
- \_\_\_\_\_. 2013. “El concepto de seguridad en el nuevo paradigma de la normatividad mexicana”, *Región y Sociedad*, Año XXV, núm. 58, pp. 203-238.
- Palavincini Corona, Gabriela. *Gobernabilidad y democracia. Entre utopía y realidad*. México: Porrúa, 2005.
- Prats i Català, Joan. “Gobernabilidad y Globalización” en Carrillo Flórez, Fernando (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.: BID, 2001, pp. 79-98.
- Quintero, Dulce María y América Libertad Rodríguez. 2008. “Organizaciones sociales: nuevos actores políticos en Guerrero”, *Política y Cultura*, núm. 38, pp. 39-56.
- Salazar, Horacio. 2013. *Fuerza Civil*. México: GENL.
- Schmidt, Samuel. *México, la nueva gobernabilidad*, México: CEPCOM, 2005.

- Valdés, Guillermo. 2013. *Historia del narcotráfico en México: apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*, México: Santillana Ediciones.
- Villarreal, Teresa. 2009. “Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León”, Caracas: CLAD, recurso electrónico disponible en <http://siare.clad.org/fulltext/0064306.pdf> consultado el 02 de diciembre de 2014.

#### HEMEROGRAFÍA

- Álvarez, Mario Alberto y Martínez Édgar. 2005. “Llegan a San Pedro huyendo del narco”. *El Norte*. 11 de Mayo.
- Aguirre, Alberto. 2010. “¿Se va Rodrigo”, *El Economista*, 19 de agosto.
- Buendía, Alejandra, Angel Charles y José García. 2010. “Rechaza Ivonne ligar a policías ejecutados con el narco”, *El Norte*, 18 de junio.
- Campos Garza, Luciano. 2011. “A Medina lo rebasó la sangre”, *Proceso*, 21 de junio.
- Campos, Luciano. 2010. “Que renuncie, el clamor...”, *Proceso*, 11 de octubre.
- Castro Héctor, Antonio Plascencia y Mario Alberto Álvarez. 2005. “Toman guarida de jefe narco”. *El Norte*, 18 de Agosto.
- Charles, Angel. 2009. “Atribuye Fasci al narco protestas contra Ejército”, *El Norte*, 29 de enero.
- EFE. 2010. “10.000 Personas marchan por la paz en Monterrey en otra jornada de asesinatos”, 29 de marzo.
- El Economista. 2010. “PAN-NL pide renuncia de Rodrigo Medina”, *El Economista*, 25 de marzo.
- El Financiero. 2006. “Pide González Parás apoyo al Ejército”. *El Financiero*, 27 de julio.
- El Norte. 2009. “Impone narco su ley”. *El Norte*, 13 de febrero.
- El Norte, 2009. “Revela Aída ser el enlace narco-policías”, *El Norte*, 10 de junio.
- El Norte. 2009. “Destapa balacera control de narco en 7 municipios”. *El Norte*, 19 de diciembre.
- García, José. 2005. “Se envalentona Nati al estilo Canales: Amenaza al narco”. *El Norte*, 15 de Septiembre.
- García, José. 2009. “Condena Calderón a narco por utilizar ‘tapados’”, *El Norte*, 20 de febrero.

- García, José y Ángel Charles. 2011. “Le piden renuncia; él llama a la unidad”, *El Norte*, 30 de agosto.
- García, José, Perla Martínez y Alberto Rodríguez. 2006. “Lanza NL guerra al narco”. 08 de septiembre.
- La Jornada. 2010. “Presentan en NL el programa Alianza por la Seguridad”. *Diario la La Jornada*, 14 de septiembre.
- Jiménez, Benito. 2011. “Exhiben vínculos entre narco y policías”, *El Norte*, 05 de enero
- Martínez, Perla. 2009. “Arma Mauricio grupo para limpia del narco”, *El Norte*, 07 de octubre.
- Milenio Diario. 2010. “La década de los Beltrán Leyva en Nuevo León”, *Milenio Diario*, 09 de junio.
- Milenio. 2011. “Dos mil exigen la renuncia de Medina, Calderón y Larrazábal”. *Milenio diario de Monterrey*, 29 de agosto.
- Notimex. 2010. “Pide alianza ciudadana renuncia del gobernador de Nuevo León”, 16 de noviembre.
- Nuncio, Abraham. “El grupo de los diez” en *La Jornada*, 04 de febrero del 2012.
- Ramírez, Rodrigo. 2005. “Halla PGR armas en casa de narco”. *El Norte*, 17 de febrero.
- Ravelo, Ricardo y Alejandro Salas. 2006. “De paraíso a cubil de narcos”. *Proceso*, 27 de marzo.
- Reforma. 2010. “Decapita narco a jefe policiaco”, *El Norte*, 27 de marzo.
- Ramírez, Moisés. 2010a. “Seca el narco al campo de NL”, *El Norte*, 18 de marzo.
- Ramírez, Moisés. 2010b “Desploma narco en NL producción pecuaria”, *El Norte*, 19 de abril.
- Reforma. 2009. “Sitia narco frontera y reta en Monterrey”. *El Norte*, 18 febrero.
- Reforma. “Pega narco a IP: matan a escoltas”, *El Norte*, 22 de agosto.

#### OTROS DOCUMENTOS

- Calderón, Felipe. 2010. “El Presidente Calderón en la XXIX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, Discurso pronunciado el 18 de noviembre.
- \_\_\_\_\_. 2012. “El Presidente Calderón en la Visita al Campo Policial No. 1, Fuerza Civil de Nuevo León”, discurso pronunciado el 09 de enero.
- Coneval, 2012. “Medición de la pobreza”, México: Gobierno Federal.



- Gobierno del Estado de Nuevo León. 2004. *Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009*, México: GENL.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. 2004b. *Programa Sectorial de Seguridad Pública*. México: GENL.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. 2007. *Tercer Informe de Gobierno*, México: GENL.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. 2008. *Cuarto Informe de Gobierno*, México: GENL.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. 2010. *Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015*, México: GENL.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. 2010b. *Programa Sectorial de Seguridad Pública*. México: GENL.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. 2011. *Segundo Informe de Gobierno*, México: GENL.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. 2012. *Programa Sectorial de Seguridad Pública*. México: GENL.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. 2012b. *Tercer Informe de Gobierno*, México: GENL.
- Gobierno del Estado de Nuevo León. 2014. *Quinto Informe de Gobierno*, México: GENL.
- INEGI. 2012. “Producto Interno Bruto por estado”, México: INEGI.
- INEGI. 2012. “Delimitación de Zonas Metropolitanas en México”, México: INEGI.
- Peña, Enrique. 2014. “Mensaje a la nación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Enrique Peña Nieto por un México en paz, con justicia y desarrollo”. Discurso pronunciado el 27 de noviembre.
- PNUD. 2012. *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para entidades federativas*. México: Offset Santiago.
- Sesisp, (2014) *Reportes de Incidencia Delictiva por Año*, México, Segob

HÉCTOR EDUARDO MENDOZA MÁRQUEZ. Maestro en Prospectiva Estratégica y especialista en Sistema de Inteligencia Estratégica pro la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Especialista en Planeación Estratégica a la Gobernanza Urbana por la Universidad de Deusto. Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad de Monterrey.

JUAN CARLOS MONTERO BAGATELLA. Doctor en Política Pública y Maestro en Gestión Pública Aplicada por el Tecnológico de Monterrey. Sus líneas de investigación, giran alrededor de temas de gobernabilidad y estudios electorales a nivel subnacional. Licenciado en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México.