

La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina

Arturo Alvarado M.*

No obstante el discurso civilista de los legisladores y algunos funcionarios públicos, hay una mayor y más evidente presencia de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública y persecución de los delitos, en particular contra el narcotráfico y el llamado “crimen organizado”; pero no sólo eso, tenemos una presencia disfrazada de los militares en los cuerpos de las nuevas policías federales, que han intervenido en diversos operativos contra sindicatos y contra algunos grupos contestatarios al gobierno.

Los mexicanos estamos experimentando una serie de transformaciones en el ámbito de la seguridad pública. Por una parte, hemos sido protagonistas de una tendencia fluctuante para construir un régimen mínimo de garantías democráticas; por otra parte, hemos vivido una acentuación de la violencia delictiva que violenta las garantías, y también hemos sufrido una combinación de nuevas y antiguas formas de represión por parte del aparato del Estado; éstas van desde el tradicional abuso policial hasta los cada vez más usuales operativos militares, tomas militares de ciudades, incursiones, e intervenciones militares en patrullaje policial en varias ciudades del territorio. No obstante el discurso civilista de los legisladores y

algunos funcionarios públicos, hay una mayor y más evidente presencia de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública y persecución de los delitos, en particular contra el narcotráfico y el llamado “crimen organizado”; pero no sólo eso, tenemos una presencia disfrazada de los militares en los cuerpos de las nuevas policías federales, que han intervenido en diversos operativos contra sindicatos y contra algunos grupos contestatarios al gobierno.

En México, como en otros países de Latinoamérica, este pacto social que constituyó el Estado con un cuasi-monopolio de la violencia física del mismo se está desvaneciendo. La consecuencia es una incertidumbre de las expectativas de sus ciudadanos, una pérdida de confianza y legitimidad de las instituciones públicas de prevención y combate al delito, y una suerte de es-

tado de violencia criminal con resultados impredecibles en el ámbito del control político y la legitimidad¹.

¿Cómo hemos llegado a esta situación? ¿Qué probabilidad existe de que las tendencias delictivas disminuyan? ¿Pueden los gobernantes hacer esto? ¿Pueden los militares resolver los retos organizacionales y de política anticrimen que necesitamos los mexicanos? ¿Cómo conocer si los militares realmente cumplen con las metas que deseamos realizar y no los intereses de un particular grupo político? Y, ¿qué consecuencias tiene para un régimen de control democrático de las fuerzas coercitivas? Para respon-

¹ Zaverucha, Jorge, *The Doctrine of Guaranteeing Law and Order: The increased role of the Brazilian Army in activities of public security*. Calgary, Canada, University of Calgary, Latin American Research Center, Working Paper, 8 June 2008, p. 23.

* El Colegio de México. Correo electrónico: <alvarado@colmex.mx>.

der estas interrogantes, considero que debemos abordar cuatro dimensiones del problema. La primera es el supuesto reto de crear una nueva policía federal; la segunda es la relación entre las distintas fuerzas públicas y privadas, no sólo entre el ejército y las policías públicas. La tercera sería discernir entre las alternativas de este sistema, en particular los cambios en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP o SGSP) a la luz de las reformas legales recientes; finalmente, describiré las alternativas y dilemas de la participación ciudadana, tan diversa, heterogénea y compleja como la propia política federal en protección. Describiré rápidamente estos temas y me detendré por ahora en inspeccionar la pieza central del problema, el SNSP.

2. ¿Una policía más? Las declaraciones y actos de la administración federal parecerían indicar que el principal reto del gobierno sería organizar una nueva policía. Si esto fuera así, entonces, lo que tendríamos que examinar es bajo qué condiciones históricas llegamos a esta necesidad, y cómo surgen los proyectos; en este sentido, examinar nuestro pasado en materia de organización policial, y además mencionar algunos ejemplos de creación de policías nacionales “recientes” en el continente latinoamericano permitirá apreciar mejor esta propuesta y sus disyuntivas.

En el contexto nacional, la única propuesta pertinente de examinar es la de la administración federal (no obstante que podríamos tener reservas respecto al diseño propio de la policía). Ni los gobiernos estatales, ni tampoco otros actores relevantes en política de seguridad, han innovado en este tema; por el contrario, han copiado los modelos inacabados y cambiantes de la Federación, con las consecuencias previsibles de estas prácticas (La única excepción serían las policías municipales, en una escala distinta a la que enfrenta la Federación). Así, podemos ver que no existen otras opciones entre los actores políticos relevantes (los partidos, los gobernantes federales y estatales).

En este aspecto es en donde queda al descubierto cómo la militarización irreprimible de la Federación es uno de los primeros velos subrepticios de la nueva propuesta, y que este proceso ha impactado en el desarrollo de todas las propuestas civilistas así como de otras alternativas de las fuerzas locales.

En los operativos y todas las acciones adyacentes realizadas en años recientes, son militares la gran mayoría de quienes los realizan, aunque están acompañados por responsables de altos mandos federales civiles. Entre los más de 20 mil servidores públicos involucrados, los hay de la

Procuraduría General de la República, de las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública. La gran mayoría de los operadores son soldados.

Las acciones están diseñadas en ocasiones por civiles y en otras por los militares, y tienen la colaboración de muchas otras autoridades federales. Ocho secretarías están involucradas y comprometidas en hacer cumplir las acciones². Cada una de estas dependencias debe perseguir los objetivos del programa, y si bien hay una discusión en el sentido del control político del trabajo de los militares, es obvio que dichas tareas no pueden realizarse sin su intervención, su beneplácito y sus condiciones.

De hecho, los militares han sido sudario de buena parte de las fuerzas policiales municipales (véase lo ocurrido en estados como Tamaulipas, Michoacán, Baja California). Sin embargo, estos operativos militares terminan por producir un mayor vacío en seguridad, pues eliminan a las policías corruptas sin dejar una alternativa de defensa local. Y estas acciones no son las únicas memorables en materia de seguridad pública. En realidad, la imagen es la de un enfrentamiento y desarme político e institucional en varios niveles, federal, estatal y municipal, que implica desde operativos contra narcotraficantes, hasta toques de queda (*Proceso*, agosto 27, 2007). Por ejemplo, durante el año de 2006, autoridades municipales de cuatro ciudades fronterizas, Tecate, en B.C., Ciudad Juárez, en Chihuahua, y San Nicolás de los Garza y Apodaca en Nuevo León, han implementado acciones que no son un toque de queda, pero son parecidas; el principal componente de estas acciones es la obligación de jóvenes menores de edad de regresar y permanecer en (su) casa (asumen que tienen una) después de las 11 de la noche. Va dirigido contra ellos. Otros municipios habían implementado acciones similares en Tlalnepantla y Nuevo Laredo³. En muchos de estos casos las prácticas ordenadas por los gobernantes consisten en el control de grupos sociales, pero no en prevenir o combatir los delitos.

Al cabo de los últimos meses, varios gobernadores han solicitado la ayuda federal y militar porque no han podido controlar la “ola de crimen” en sus estados (como han sido los casos de Nuevo León y Michoacán). Ninguno ha podido con su propia policía combatir los males que, dicen, aquejan a sus entidades. Precisamente, uno de sus males es su policía. Así, ningún gobierno se ha opuesto a la interven-

² SEP, SSP, PGR, SDN, SSA, Sedesol, Marina y Gobernación. *Cambio*, 9 agosto 2007.

³ CCDH de Nuevo León, 2007.

ción militar. Incluso, gobiernos que se ufanan de tener un control férreo de sus cuerpos policiales, como el de la ciudad de México, han mostrado su disposición para cooperar con los militares en la materia que los ha puesto en las calles y caminos de este país.

Mi recuento de los acontecimientos ocurridos muestra que las acciones dirigidas formalmente contra el narcotráfico han sido un pretexto para implementar otras medidas de carácter político, y tienen al ejército como el principal actor público. Obligan a preguntarme hacia dónde va el régimen político. Formalmente civil éste, formalmente democrático (en las declaraciones de las propias autoridades), los militares han estado jugando un creciente y protagónico papel en la política y en la seguridad pública. Desde 2006, ellos han sostenido al gobierno federal y han incrementado su presencia en la vida pública, y la mayor evidencia reside en las funciones de seguridad, pues ya antes de las elecciones de 2006 los militares ocupaban varias regiones del sur y del campo (Chiapas, fronteras, aduanas, zonas federales y navales). El presupuesto para la defensa y la seguridad ha aumentado en mayor proporción que el de salud y educación, y en las partidas presupuestales de 2008 y 2009 hubo un incremento notorio al gasto municipal en seguridad pública.

No es objetivo de este trabajo explicar estos operativos, sino tratar de describir y entender un fenómeno recurrente en México: la creciente presencia de los militares en la escena pública. En el fondo me interesa explorar algunas ideas sobre la relación entre militares y policías y la forma como ésta configura el estado mexicano post-revolucionario.

La primera pregunta que debemos hacernos es si este escenario es nuevo, inédito e inexplicable dentro del proceso de “transición a la democracia”, o si, por el contrario, podemos encontrar trazos de este proceso a lo largo de otros periodos históricos en México y en América Latina. Podemos explorar algunas comparaciones con otros regímenes. ¿Qué significa la mayor presencia militar en México? ¿Qué importancia y consecuencias tiene en seguridad pública? ¿Qué consecuencias tiene para la implantación de un régimen democrático de derecho y para el respeto a los derechos humanos? Al analizar la manera como los militares han estado presentes en las policías, podemos encontrar paralelismos nuevos con América Latina. Los policías y los militares en México también han sido empleados para control y represión sistemática de la población, igual que en Latinoamérica. Otros países del continente con sistemas federales o centralizados, han emprendido también en

periodos más o menos recientes, la construcción o reconversión de sus policías nacionales. De todos ellos, en los casos de Brasil, Colombia y Chile, es donde podemos ver más claramente los resultados de este esfuerzo, pues el corte de esta organización ha sido militar.

Este trabajo sigue en buena medida argumentos elaborados por Davis⁴ y por mutuos trabajos anteriores⁵, en donde hemos propuesto dos conjeturas. En primer lugar, que la policía es el pilar de las instituciones de justicia en México, y que esto tiene consecuencias para el funcionamiento histórico del Estado. En segundo lugar, que hay una relación histórica (continua durante el siglo veinte), un vínculo de larga duración, entre los militares y la policía y, por ende, entre los militares y las responsabilidades del Estado en materia de seguridad. Esta relación es congénita al tipo de régimen político implantado en México en el siglo veinte, y si bien parece diferir de los regímenes militares latinoamericanos, bajo su rostro civil comparte una serie de rasgos comunes.

Nuestro argumento propone que la policía es una pieza fundamental en todo el sistema de prevención y procuración de justicia. Contribuye con el principal insumo con que opera el aparato de seguridad y justicia. Hay además una liga entre la organización policial y la organización de la criminalidad. Los militares también la tienen; ellos contribuyeron a crearla en el siglo veinte con sus actos, los de sus dirigentes, sus políticas y sus relaciones con las coaliciones de poder.

Entender el fenómeno del control policial y militar de la justicia en el país es más complejo que lo que estoy proponiendo. El fondo de nuestro interés es entender las relaciones entre militares y policías y sus consecuencias para la constitución del Estado en México. Esto significa explorar las diversas formas como fue organizado el monopolio de la coerción física (por los militares, los políticos y los policías). En alguna medida el surgimiento de estas prácticas la encontramos en el periodo revolucionario y los años posteriores. Pero en cada período y ad-

⁴ Davis, Diane, *Policing and Populism in Mexico during the Cárdenas and Echeverría Administrations*. Paper, s.p.i. June, 2007.

⁵ Alvarado, Arturo y Diane Davis, “Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México” en *Revista de Estudios Sociológicos*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. vol. 19, núm. 55 (ene-abr 2001), p. 239-245. “Descent into Chaos? Liberalization, Public Insecurity, and Deteriorating Rule of Law in Mexico City” en *Working Papers in Local Governance and Democracy*, vol. 99/1, 1999, pp. 95-107.

ministración presidencial fueron agregando su grano de arena para la construcción del castillo del poder policial que hoy está en crisis.

Al analizar y comparar distintos períodos de la historia política del siglo veinte encontramos similitudes institucionales, políticas, organizacionales. Una de ellas está entre los populismos de Cárdenas y Echeverría⁶. Otra está entre la desaparición del gobierno del Distrito Federal en 1928 y la recuperación y creación de un nuevo estado, sin plenos derechos todavía, en 1997. Las causas que llevaron a su disolución están directamente asociadas a la manera como está resurgiendo un poder local. Además las distintas contribuciones organizacionales, en prácticas y conflictos políticos y policiales, han producido consecuencias de larga duración, al agregarse y acumularse. De alguna forma la lucha por el control del aparato estatal, por el monopolio del poder, es una línea clara de continuidad en la formación y evolución del Estado mexicano post revolucionario. En esta lucha los militares han sido clave a lo largo del siglo, como también lo son, de manera creciente, los jefes policiales (no militares) en las organizaciones que han ido construyendo, formales e informales. Igualmente la política partidaria ha jugado un papel sustantivo en períodos largos de la historia, principalmente de principios de los años 30 hasta fines de los años 90, cuando el proceso democratizador cierra el ciclo de partido único. Finalmente, la participación ciudadana ha tenido pocos impactos en las prácticas policiales.

En este ensayo, entenderé por militarización de la seguridad pública un proceso de adopción de modelos, conceptos, estrategias y organización y personal militares, que tienen su origen en el sector público-militar y trabajan en la seguridad pública, fungiendo como civiles en la gran mayoría de los casos y ejerciendo funciones de carácter formalmente civil⁷. La militarización es un proceso creciente en donde las fuerzas armadas y sus programas de operación se acercan cada vez más a las del sector civil e invaden áreas que tradicionalmente correspondería operar a los civiles. Esto no quiere decir que los militares asuman un monopolio en el ejercicio de estas prácticas como tampoco que construyan una doctrina de la seguridad pública alternativa (en México no tenemos un paradigma, menos una doctrina militar en materia de seguridad; más bien tenemos una amalgama administrativista de políticas). Tene-

mos que ubicar el sentido de la militarización de la seguridad en el contexto del trabajo federal en la materia. En principio, ni la Secretaría de Seguridad Pública ni la Procuraduría General de la República están bajo el mando de los militares. A su vez, los legisladores han insistido en la necesidad de desarrollar una política de seguridad pública civil. Además, han reiterado que las nuevas policías federales deben ser civiles. Sin embargo, en la práctica tanto desde la Presidencia como también impulsada por intereses del propio ejército y obligada por las necesidades, urgencias o incapacidades, los funcionarios civiles han estado utilizando (de manera continuada) a las fuerzas militares en tareas de combate al narcotráfico y otras asociadas a sus operativos en seguridad pública. Esto produce no sólo una contradicción en la implementación de la política, sino una serie de conflictos de orden político, informativo, organizacional, y sobre todo de efectividad de las políticas. El modelo mexicano no es militar, pero utiliza sistemáticamente a los militares; esta es una diferencia en actos, no en doctrina, respecto de América Latina.

Las consecuencias de esta suerte de contradicción, o en el mejor de los casos del empalmado de actores, políticas y recursos, se muestran en los magros éxitos de los gobernantes, así como en la permanente zozobra de la opinión pública y la ciudadanía. Pero lo más importante es que esto ha producido una distorsión sistemática en la forma como las instituciones coercitivas del Estado se organizan, dividen su trabajo, cooperan con el propósito, formal, de imponer la ley y el orden. Asimismo, hace más difícil monitorear las acciones, y aún mayor el reto de controlar democráticamente a las fuerzas de seguridad estatal. En la medida en que los civiles utilizan y abusan del ejercicio de los trabajos militares en la materia, distorsionan las atribuciones y funciones formales del ejército y aumentan los costos y las dificultades para construir un régimen de control democrático de las fuerzas de seguridad. La policía tiene fundamentalmente una orientación persuasiva y persecutoria, mientras que los militares supuestamente defienden la soberanía del país y la nación de enemigos. Sus doctrinas de entrenamiento y trabajo cotidiano son distintas.

Y ¿qué es el control civil de los militares? La capacidad de las autoridades (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de buena parte de la sociedad civil (organizada en sindicatos, asociaciones profesionales no gubernamentales, de la prensa, de los partidos políticos, etc.), de monitorear y de limitar el comportamiento autónomo de las fuerzas armadas, elimi-

⁶ Davis, 2007.

⁷ Tomo la definición de Cerqueira 1998, citado por Zaverucha, 2008.

nando con esto la formación de lo que podría constituir un “enclave autoritario” dentro del aparato del Estado⁸.

El comportamiento militar es políticamente autónomo cuando los militares persiguen sus propios objetivos o intereses más allá de las metas civiles establecidas; entonces pueden o no coincidir con los intereses de muchos grupos políticos o del “principal”, y tienen una buena capacidad institucional para llevar adelante sus metas, sin importar si están estrictamente apegadas al Estado democrático⁹.

Los militares tienen fuertes incentivos para optimizar los indicadores de su servicio, que no siempre están conectados a su servicio en tiempos de guerra; tampoco al producto real de su conducta. En ningún régimen existe un control civil perfecto de los militares, en el mejor de los casos son equilibrios, en donde hay un continuo *deslizamiento* que permite ubicar la distancia entre las metas y la acción real de los militares, aún en ausencia de medidas más estrictas como son los toques de queda. Lo mismo ocurre con las policías, pero sin las consecuencias de control de las fuerzas armadas para el funcionamiento del Estado.

El reto de las relaciones cívico-militares en una democracia consiste en minimizar lo que los civiles (principales) deben conceder a los militares (agentes) y reconocer que esta relación requiere una supervisión cotidiana y costosa.

Las implicaciones para funcionamiento de los órganos de coerción física del Estado así como de la seguridad, deben sustentarse en metas deseables de respeto y desarrollo de las garantías individuales y los derechos humanos. Y si bien las leyes mencionan estos últimos, no existen mecanismos para forzar a los agentes a cumplirlos, reforzando el problema de agencia y de observancia de los compromisos.

Las consecuencias del vínculo entre policías y militares muestran una matriz en donde las funciones de coerción física, monopolio de la violencia, acceso a la justicia y funcionamiento de un “Estado de Derecho” en México, y no pueden explicarse sin la presencia sistémica del ejército. En este texto exploro algunos argumentos de la teoría de la organización y la teoría del control democrático y empleo métodos históricos para comprobarlos.

⁸ O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997; O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós, 1994.

⁹ Zaverucha, 2008, pp. 2-3.

3. Aspectos y problemas de la organización policial y militar en seguridad pública.

La policía es una arena organizacional para las luchas intra-estatales. Hay una autonomía de la policía que debe considerarse. La idea de desmilitarización del Estado mexicano también debe repensarse. A lo largo del siglo veinte los militares como corporación perdieron mucho poder, pero están presentes en las policías, en la seguridad pública y en muchas funciones de vigilar y castigar del Estado.

Hay aspectos organizacionales generales que ejercen influencia y constriñen las opciones, en especial aquí la historia “importa”, pues determina el curso de los acontecimientos (por ejemplo, la vieja Policía Judicial Federal y los problemas para crear y mantener lo que fuera la primera Policía Federal y los Agentes Federales de Investigación, ofrecen las claves para conocer la probabilidad de un curso exitoso de la nueva propuesta¹⁰.

Examinar esto nos permite identificar un conjunto de problemas; en primer lugar el comportamiento sincero o estratégico de actores con poder de veto dentro de este proceso, particularmente de los mandos policiales, así como también del comportamiento colectivo de las policías. Otros temas vinculados son la cooperación entre agentes del mismo nivel, como el Procurador y el Secretario de Seguridad federal y las dificultades para establecer compromisos creíbles y sostenibles entre ellos. Otro tema adicional es la cooperación con los militares. En segundo lugar tenemos problemas de acción colectiva derivados de las leyes y formas de las organizaciones creadas para “combatir” el crimen en más de una década¹¹.

En tercer lugar encontramos aspectos “culturales” tanto de las organizaciones policiales como de los políticos con poder de decisión y algunos sectores de la sociedad, los cuales definen, configuran las propuestas y prioridades políticas, más que las organizacionales y las policiales mismas.

En cuarto lugar tenemos problemas de agencia: cómo los actores políticos en una posición jerárquica superior (*principales*) controlan el comportamiento de sus subordinados (agentes). Este problema se reproduce a lo largo de toda la cadena de mandos, empezando por los ciudadanos hacia los gobernantes, como también jerárquicamente entre el Jefe del Poder Ejecutivo y sus secretarios, y entre éstos y los jefes policiales y entre los mandos medios y la tropa.

¹⁰ Para un ejemplo histórico, véase Alvarado 2007 y Davis 2007.

¹¹ Zaverucha citando a Levy 2004: 216.

La nueva ley de organización policial mexicana no propone un modelo militar, ni siquiera menciona su existencia. Esto la distingue de los muchos esfuerzos por crear nuevas policías en América Latina, donde todas éstas han tenido un corte militar (Colombia, Chile, Brasil). Sin embargo, la ley omite al ejército y oculta su presencia en materia policial y de seguridad pública, lo que hace aún más difícil encontrar los caminos a un sistema de seguridad civil y al control de las fuerzas armadas. Las competencias entre la policía y el ejército están separadas, pero las prácticas no¹². Esto lleva también a discutir el tema de la corrupción de los cuerpos policiales, la cual es muy común en México, al igual que la hay entre los miembros de las élites políticas.

El control civil y democrático de los militares ha sido poco frecuente en América Latina. Igual ocurre con sus policías, excepto tal vez durante los regímenes de excepción, que han ido en contra de las garantías y libertades básicas. Así, cuando los regímenes democráticos de la región intentan desmilitarizar el régimen y controlar a militares y policías, han enfrentado problemas similares a los que México confronta hoy, y por lo tanto han experimentado estos dilemas de agencia y de control organizacional y compromisos entre los militares y los civiles. En este sentido enfrentan dilemas que tienen que ver con la reconfiguración de las relaciones civiles y militares y las fronteras de control estatal de estos cuerpos.

A diferencia de Brasil, en donde los militares han sido reconocidos como actores con funciones en seguridad pública, en México el ejército ha tenido una presencia constante en materia de control político, represión de movimientos sociales adversarios de la autocracia priísta, para perseguir la guerrilla y ahora a los narcotraficantes de todo nivel. Pero no cuentan con el reconocimiento legal.

Esto genera problemas de responsabilidad política, que se suman al hecho que los militares tengan sus propias cortes. En síntesis, esta intervención militar *de facto* en seguridad pública, otorga a los militares un enorme poder oculto aún contra las policías, de tal forma que eventualmente tendrán una clara posibilidad de decidir qué o quiénes atentan contra la integridad del Estado. Según Zaverucha, esto incrementa las posibilidades de un uso arbitrario del poder, permitiendo situaciones “excepcionales” cada vez más fre-

cuentes. Finalmente esto permite que los militares tengan mayor contacto directo con los narcotraficantes.

Precisamente, la exposición de motivos de la nueva ley del sistema de seguridad pública expone que la ruta tradicionalmente adoptada por las corporaciones policiales, en lo relativo a la especialización de las áreas encargadas respectivamente de la pluralidad de temas inherentes a la seguridad pública, ha derivado en una errónea fragmentación del mando policial. Tal circunstancia ha generado, además de una división orgánica de los cuerpos policiales, una falta de coordinación entre las mismas, e incluso, una lógica rivalidad entre las distintas agencias, que llega al extremo de no compartir la información de inteligencia para el combate al crimen. Esa situación puede entenderse en el contexto de las múltiples autonomías en los niveles municipal, estatal y federal, por lo que se hace necesario establecer la homogeneidad de grados, perfiles, procedimientos y esquemas de organización en las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

Los legisladores reconocen que existe una crisis de inseguridad en la que vive el país, y esto exige desarrollar sistemas informáticos y de inteligencia idónea para el combate de la delincuencia. Así, crearon la Plataforma México.

4. ¿En dónde están los principales retos? En el Sistema de Seguridad Pública.

Creado en 1995 durante una de las epidemias de crimen que mayores estragos produjeron a los mexicanos, este sistema propone coordinar los tres órdenes de gobierno y la sociedad, a partir de una perspectiva del sistema federal para permitir que converjan las competencias. Sin que exista una sola evaluación pública del sistema, sus resultados y problemas, el Ejecutivo Federal y el Congreso decidieron reformarlo¹³.

De acuerdo con la nueva ley del Sistema General de Seguridad Pública, recientemente aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, encontramos que la vieja organización no sólo cambió, sino creció. Ahora, de acuerdo con su artículo 10, el Sistema está integrado por: I. Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; III. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; IV. La Conferencia Nacional

¹² Según Zaverucha, en Brasil las policías federales han sido cada vez más militarizadas. Por ello considera que Brasil es un régimen híbrido: una democracia electoral con enclaves autoritarios. 2008, p. 3.

¹³ Existen algunas líneas en la iniciativa de la ley sobre los problemas de coordinación intergubernamental, la corrupción policial y las demandas ciudadanas.

del Sistema Penitenciario; V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; VI. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y por VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema. El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que contribuyan a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Además, en su artículo 11 establece la existencia de Conferencias Nacionales que establecerán los mecanismos de coordinación para la formulación y ejecución de políticas. Éstas se coordinan por medio de un Secretario Ejecutivo, quien a su vez se coordinará con los Presidentes de las Conferencias Nacionales.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública está integrado por al menos 42 personas representantes de la Federación y los estados¹⁴. Propone además una vinculación con el Poder Judicial.

En contraste con la falta de evaluación y crítica sobre el funcionamiento en el sistema, la nueva propuesta ofrece todavía más mecanismos burocráticos de operación de las políticas. No resuelve las ineficiencias, la falta de cooperación, la invasión de funciones, la ineficiencia, corrupción y falta de rendición de cuentas y control del gasto por parte de todas las autoridades policiales, comenzando por los altos mandos.

Así, la nueva ley establece la creación de los siguientes organismos:

Un Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, como órgano encargado de dirigir, coordinar y certificar los procesos de evaluación de los integrantes de las Instituciones; Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública, responsables de aplicar los procesos de evaluación sobre el cumplimiento de los perfiles definidos para los puestos policiales y los requisitos de ingreso y permanencia; así como certificar a los elementos. Varias instancias colegiadas, establecidas por la Federación, el Distrito Federal, las entidades

federativas y los municipios, en los que participen representantes de las unidades operativas de investigación, prevención y reacción de las instituciones policiales, que serán las encargadas de conocer y resolver, en sus respectivos ámbitos de competencia, toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario. Consejos regionales y locales de coordinación.

Adicionalmente la nueva ley establece la creación de un Centro Nacional de Información; uno de prevención y participación ciudadana; un Centro Nacional de Certificación y Acreditación; una renovada Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; una Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública; una Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; una Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.

No había antes, pero ahora sí crearon un órgano coordinador de todas las policías federales, municipales y estatales, al mando de la SSP nacional. Tampoco menciona la coordinación con las fuerzas armadas, pero ésta tiene una clara presencia de poder en el Consejo Nacional.

Sobre los integrantes del sistema.

Ahora vamos a explorar la dinámica de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, así como entre la Federación y los gobernadores en materia de seguridad pública. Para entender algunos de los mecanismos de cooperación y conflicto dentro del SNSP, cabe entonces preguntarse: ¿Cuál es el grado de coordinación inter-estatal? ¿Existen mecanismos formales de coordinación en este tema? ¿Existe alguna evidencia del impacto de una posible coordinación (o ausencia de ella) en seguridad pública? ¿Ha permitido este sistema un aumento en la competencia y la capacidad de decisión a nivel estatal? ¿La policía local está sujeta a control efectivo de los gobernadores? ¿Tiene la capacidad institucional adecuada para cumplir con sus funciones?

Uno de los primeros problemas del sistema y de la coordinación entre actores es la competencia política. De ellos, menos de la mitad de los gobernadores pertenece a la coalición partidaria del Presidente, con lo cual los incentivos para cooperar políticamente continuarán enfrentando los dilemas electorales clásicos. Además, cada uno tiene como su brazo derecho a su procurador, que está inserto en otra conferencia nacional, la de procuradores. Los gobernadores enfrentan una serie de retos en relación con la competencia electoral y la seguridad pública, sin que esto haya producido mejores políticas públicas. Los gobernadores no tienen incentivos adecuados ni pagan los mismos

¹⁴ A saber: I. El Presidente de la República, quien lo presidirá; II. El Secretario de Gobernación; III. El Secretario de la Defensa Nacional; IV. El Secretario de Marina; V. El Secretario de Seguridad Pública; VI. El Procurador General de la República; VII. Los Gobernadores de los Estados; VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; IX. Un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, y X. El Secretario Ejecutivo del Sistema. Vid. dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, con proyecto de decreto que expide la ley general del sistema de seguridad pública. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2648-IV, jueves 4 de diciembre de 2008.

costos por no resolver la inseguridad o dejar de cooperar con la Federación. Por el contrario, la persistencia del problema permite a los políticos continuar propuestas de reproducción del miedo entre la población (esto se refuerza con los medios)¹⁵.

La competencia electoral ha generado un cambio hacia campañas electorales basadas en programas que responden más bien a relaciones clientelares. No son necesariamente una respuesta a los problemas genuinos de la población. Los candidatos hacen programas punitivos para ganar las elecciones, no para gobernar con ellos.

Los gobernadores (y sus partidos) cumplirían las promesas electorales si los mecanismos de rendición de cuentas funcionaran. Los estados con mejor desempeño en materia de seguridad serían aquellos donde los ciudadanos estén mejor informados sobre el desempeño estatal, y voten de acuerdo con el cumplimiento de las promesas electorales; es decir, que recompensen o penalicen al partido en el poder de acuerdo con su desempeño. De acuerdo con la hipótesis que desarrollé antes acerca de la autonomía del aparato de seguridad pública en el país y en cada entidad, se demuestra parcialmente respecto al comportamiento de las policías, dado que sus intereses individuales y colectivos están alineados a los de los políticos locales, y en muchas ocasiones están apartados del cumplimiento de la ley.

La provisión de seguridad comparte ciertas características similares con otros servicios. Está condicionada por la existencia de grupos de interés con poder de veto, por beneficiarios dispersos, la existencia de *gorriones* o *free riders*, con beneficios en el largo plazo, de difícil atribución a una administración elegida y no reelegible. Sería de esperarse que aquellos estados que muestran mejor desempeño en otros servicios públicos, es probable que cuenten con sistema político con mayor capacidad para iniciar y sustentar reformas en materia de seguridad pública.

Para mostrar la complejidad de este problema, propongo otra hipótesis en el sentido de que el proceso de transición del sistema unipartido a otro multipartidario en

¹⁵ Existen muy pocos castigos efectivos a la falta de cooperación, como ahora la cancelación de la ministración de las aportaciones a las entidades federativas o, en su caso, a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia. Sólo un gobernador ha sido procesado en todo este periodo por sus vínculos con el narcotráfico.

México, ha afectado a la habilidad de las instituciones formales para controlar a las organizaciones burocráticas. De acuerdo con esta hipótesis, en aquellos estados donde todavía existan los antiguos mecanismos informales de rendición de cuentas o donde éstos hayan sido reemplazados por mecanismos formales, la provisión de seguridad será mejor.

Los gobernadores pueden tener todo el interés en que la delincuencia nacional disminuya; sin embargo, no tienen incentivos para que esto ocurra de la misma o mejor manera en sus estados; en primer lugar porque la política de persecución tiene costos y consecuencias locales (vetos, amenazas, altos costos para implementar las políticas y mucho mayor para monitorear y evaluar); en segundo lugar porque prefieren mantener el control de sus procuradurías y de ministerios públicos y, en consecuencia, de sus policías judiciales y municipales. En cierta medida la política de seguridad también es un coto de control político estatal. La dinámica de poder estatal mina las posibilidades de cooperación contra el crimen nacional, en la medida que ninguno de los gobernadores podría beneficiarse de un control nacional de sus procuradores, sus ministerios y sus policías.

En este sentido resulta equívoca la idea de que en estados donde la mayor parte de los municipios estén gobernados por el mismo partido que el gobierno estatal, contarán con mayores mecanismos informales de coordinación en materia de política de seguridad. Un ejemplo es el estado de Tamaulipas, en donde existe un cuasi monopolio político del PRI, pero su política de seguridad se encuentra desarticulada, no obstante la hegemonía priísta (o tal vez por esta misma razón política).

El nuevo sistema crea tensiones adicionales al enfatizar la influencia del gobierno federal sobre la toma de decisiones a nivel estatal en materia de seguridad. Por ejemplo, en el D.F. lo que ha sido cuestionado no sólo es la influencia, sino la relación de jerarquía política e institucional con el Ejecutivo. Esto está permitiendo el surgimiento de un federalismo híbrido con capacidad de crear agenda y configurar preferencias en la población; es sumamente poderoso políticamente y con recursos.

Finalmente, cabe mencionar que en términos de la implantación de una “cultura de la legalidad” que tanto fomentan las autoridades federales, los gobernadores forman un bloque contrastante en materia del cumplimiento de la ley; tenemos así gobernadores que han sido acusados— y absueltos—, por violar las garantías individuales de los ciudadanos y los periodistas (Puebla); gobernadores recono-

cidos por su incapacidad para controlar sus propias fuerzas públicas y manejar la política de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (Michoacán, Nuevo León, Veracruz); otros por utilizar sistemáticamente a las fuerzas públicas estatales para reprimir grupos opositores (Estado de México, Oaxaca); otras entidades en donde aparentemente no ocurre nada, pero los operativos militares encuentran uno de sus principales opositores en las fuerzas públicas locales (Tamaulipas); y muchos más en donde la vida cotidiana de la población está inmersa en batallas y combates en las calles de sus ciudades (Sinaloa, Baja California, Chihuahua); los ejemplos pueden multiplicarse interminablemente, en donde la capacidad para resolver los problemas de la delincuencia reclama una forma distinta de organización y una mejor respuesta de los gobernantes, no sólo de las policías. En síntesis, el problema de control del sistema consiste en crear un método que obligue a los gobernantes a cooperar y cumplir sus compromisos y así comenzar a forjar un sistema de control efectivo de las policías y del ejército.

5. Relación entre las distintas fuerzas públicas y privadas.

Es necesario ver la relación entre policías y militares a nivel federal, como también entre los distintos cuerpos de policías federales, estatales y municipales. Tampoco debemos dejar fuera de este examen el papel creciente que tienen las fuerzas de seguridad privada (no abundaremos por ahora en otras fuerzas irregulares, los paramilitares, las agrupaciones guerrilleras, entre otras. Sin embargo, no olvidemos que estas fuerzas irregulares, por ejemplo con los “zetas”, se han convertido en amenazas crecientes a muchos actores públicos, federales y municipales, por sus prácticas de narcotráfico, secuestro, extorsión, y por la integración de una cadena de acciones ilegales).

Lo que resulta paradójico frente a este enorme inconveniente que significa el incremento de las fuerzas de seguridad privada, es que la nueva ley aborda el tema en su título Décimo Tercero, *De los Servicios Privados de Seguridad*, y convierte a estos cuerpos en auxiliares de la función de seguridad pública.

6. Relación entre las opciones del gobierno y las de la sociedad civil.

Como resultado de la inseguridad y de la ineficiencia y corrupción de las fuerzas policiales, los mexicanos han creado un rico repertorio de participación en materia de seguridad pública. En la mayoría de los casos estas prácticas son reactivas. Reflejan la riqueza de las formas de participación,

la heterogeneidad de los intereses y valores de estos actores, así como la desigual capacidad organizativa y de influencia en las políticas.

Es también necesario considerar el desarrollo de los movimientos sociales y políticos en la ciudad, y el crecimiento de los movimientos urbanos como un impulsor de la dinámica policial. La evolución de las ciudades y sus actores determinan este proceso, en donde hay claros desfases entre la construcción de un régimen representativo y la organización policial de control político autoritario. Ésta no responde ni a la nueva élite política ni mucho menos a los ciudadanos, no los protege. El sistema policial mantiene sus prácticas de abuso contra la población, corrupción, tráfico de influencias y control y represión políticas.

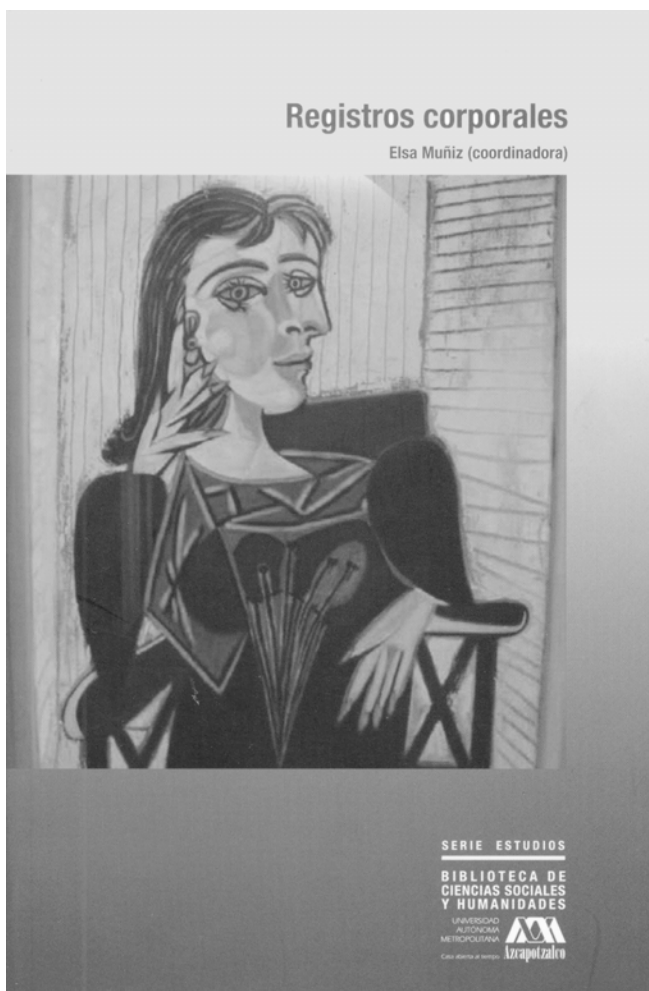
La relación entre ciudadanos y cuerpos de seguridad pública está regida por la paradoja de que la institución que ellos crean para protegerse obtiene suficiente poder como para convertirse en un peligro para los individuos y la comunidad política. Dos problemas rigen la conducta de ciudadanos: primero, obtener la protección por parte de las policías; segundo, obtener protección frente a los policías¹⁶.

Los ciudadanos desean obtener la protección del Estado y también mantener un control sobre el ejercicio del poder. Las policías y los militares pueden actuar en contra de estas metas ciudadanas en la medida que mantengan su autonomía. Precisamente, una de las consecuencias de los procesos de reforma del Estado (por ejemplo, descentralización) así como de la democratización, ha sido el incremento de la autonomía de los cuerpos militares y policiales (al menos ese ha sido el costo de mantener un acuerdo con los militares durante los cambios de gobierno). Pero en el largo plazo los civiles deberían obtener un control completo del Estado, como en Chile.

A estos problemas podemos agregar otros dilemas de cooperación y acción colectiva. Los principales grupos de interés pueden ser relevantes para administrar y procurarse beneficios del sistema de seguridad pública.

Así para resolver las crisis de inseguridad y de abuso policial (inclusive de involucramiento de los policías en bandas delictivas), tenemos desde organizaciones de pueblos y comunidades que han creado sus propias policías “comunitarias” (por ejemplo la policía comunitaria de la montaña de Guerrero), hasta organizaciones de carácter supra-regional como México Unido Contra la Delincuencia, una agru-

¹⁶ Zaverucha, 2008.



pación sustentada original y principalmente por grupos empresariales, con una enorme influencia en la política federal y una monumental capacidad de movilización. De hecho esta organización ha logrado, forzado, la creación de acuerdos nacionales (como el Acuerdo Nacional por la Justicia y la Legalidad, firmado el 21 de agosto de 2008 por los integrantes del sistema y algunas asociaciones empresariales, civiles, sindicales y religiosas). Es pertinente agregar que las propuestas de estos grupos no convergen, por el contrario, presentan un cuadro más dramático de heterogeneidad de valores y expectativas de acceso a la justicia¹⁷. Frente a esta heterogeneidad y desigualdad organizativa y de capacidad para incluir en la política, debemos preguntarnos:

¹⁷ Véase Alvarado, 2008.

¿Quién obtiene qué en materia de seguridad? ¿Quién obtiene beneficios de los cambios y quién se beneficia del *status quo*? ¿Quién tiene qué en seguridad en las entidades y municipios?

7. Para concluir. La continua presencia de los militares en la seguridad pública, aunada a la permanente autonomía de las policías, contribuye a mantener la dominación sobre los civiles y mina las probabilidades de una consolidación democrática¹⁸. La negación de la clase política civil de estos problemas solo permitirá mantener las tendencias delictivas. La violencia (tanto la del Estado como la civil, incluso la criminal) significa la ausencia de reglas legítimas a las cuales puedan apelar los ciudadanos. El Estado de Derecho es resultado, no condición, del ejercicio de los controles civiles pertinentes. Esto presupone mecanismos para garantizar la seguridad jurídica de sus habitantes, que sólo puede existir en un régimen plenamente democrático.

Durante el período que consideré en este texto, uno de los ejes de este proceso ha sido la lucha por el control de las policías. El cargo de jefe de la policía tiene una jerarquía única en el escalafón de puestos del sistema político mexicano. Y ha sido de interés para militares, burócratas y civiles de todos los espectros ideológicos y partidarios. La transición abrió un período de pugnas en donde los militares aparecen con mayor fuerza protagónica en el poder nacional.

Una consecuencia de esta lucha por el poder de control de las policías tuvo como consecuencia adicional un crecimiento sin límites de la delincuencia en los años noventa. Las policías simplemente dejaron hacer (y los militares no lograron nada); pero además la corrupción y las acciones criminales de la clase política pusieron de manifiesto que no había manera de controlar el crimen, más bien lo alimentaban. Estos conflictos entre policías, militares y políticos de la transición han mostrado claramente cómo las élites políticas han sido capaces de y continúan acostumbradas a manipular la ley y las instituciones para sus intereses. La diferencia ahora tal vez sería que estas acciones deben tener costos electorales. Las consecuencias para la democracia contemporánea son notorias.

¹⁸ Zaverucha, 2008, p. 5.