



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

EL FEDERALISMO Y LAS RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES EN EL MARCO DE
LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO
El caso de Tijuana, Baja California

Tesis presentada por

José Alejandro García Galván

Para obtener el grado de

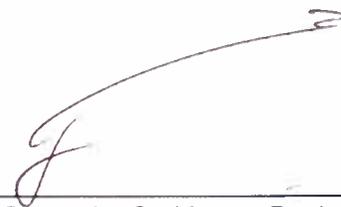
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

TIJUANA, B. C.

2004

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

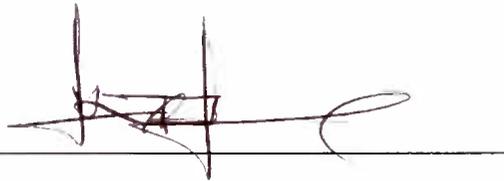
Director de Tesis:



Dr. Gerardo Ordóñez Barba

Aprobada por el Jurado Examinador:

1.-



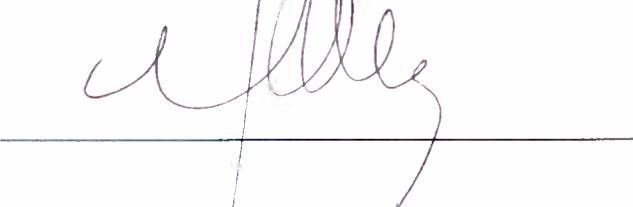
2.-



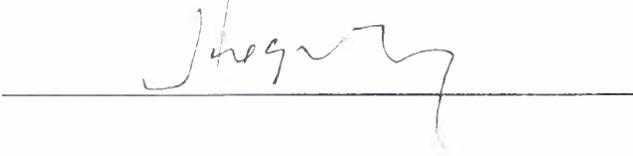
3.-



4.-



5.-



AGRADECIMIENTOS

En primer término quiero agradecer los apoyos obtenidos por quienes, de manera objetiva me apoyaron en la revisión de la presente investigación, particularmente al Dr. Gerardo Ordóñez, a Vicente Sánchez, y a José María Ramos de quienes recibí además de coscorrones, sugerencias importantes que permitieron orientar mis esfuerzos para su conclusión.

Asimismo, a todos mis compañeros de generación, en especial a Felipe, Vicky, José Luis, Margarita y Tomás, con quienes compartí además de desvelos, el regocijo de la discusión profunda y el deleite de cultivar verdaderas amistades. Así como a Juanita con quien me ha distinguido con su amistad y compartido los retos de enfrentar la problemática de la seguridad.

A mi Padre que ha sido el ejemplo de lucha y trabajo, y a mis hijos, Omar Alejandro y Julios Cesar, por la ausencia que les ha significado todo este tiempo que he estado distante de ellos.

Finalmente, sin ser por ello menos importante, a mi compañera que me ha apoyado ya en el logro de varias metas, siendo esta no la última, sino una de las más difíciles de alcanzar por lo que su apoyo y consideración fueron piedras fundamentales en la conclusión de este esfuerzo.

ÍNDICE TEMÁTICO

Introducción	5
Capítulo I. El federalismo y las relaciones intergubernamentales: marco de interpretación.	14
I.1. El Estado y el Federalismo	14
I.2. El Federalismo en México	23
I.3. Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales	28
I.4. De las RIG's a las GIG's	35
I.5. La Seguridad Pública como ámbito de relación y gestión intergubernamental.	42
Capítulo II. El marco formal de las RIG's en la Seguridad Pública	49
II.1. La importancia de lo formal en las RIG's	49
II.2. El marco formal nacional	50
II.3. El marco formal local	72
II.4. Los modelos que se desprenden y sus inconsistencias	82
Capítulo III. Los recursos humanos, financieros y de información para las RIG's en la Seguridad Pública	89
III.1. La importancia de los recursos en las RIG's	91
III.2. Los recursos financieros	101
III.3. Los recursos humanos	112
III.4. La información como recurso.	115
III.5. Los modelos que se desprenden.	121
Capítulo IV. Experiencias de GIG's en materia de Seguridad Pública, en Tijuana, B.C.	126
IV.1. El entorno de la gestión de la seguridad pública.	127
IV.2. Los espacios de coordinación intergubernamental	135
IV.3. Los espacios de gestión intergubernamental	143
IV.4. Experiencias de GIG's en seguridad pública en Tijuana	148
IV.5. Retrospectiva	160
Capítulo V. Conclusiones.	167
V.1. Las características de las RIG's dentro de los procesos de coordinación institucional de las corporaciones policíacas en el contexto de la seguridad pública.	168
V.2. Las relaciones intergubernamentales como espacios de solución	175
V.3. Conclusiones en torno a la perspectiva teórica y sus alcances	179
Índice de ilustraciones, cuadros y gráficas	186
Referencias Bibliográficas	187

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas constituyen la manifestación de facto de las estructuras de carácter institucional a través de las cuales se establece la interacción entre el Estado y la sociedad. De igual forma, ponen en evidencia “*la naturaleza de la composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencia y responsabilidades en el ejercicio del gobierno*”¹ De acuerdo a Majone, tres de las condiciones básicas necesarias para la estructuración de las políticas públicas son: la *evidencia* fundamentada por todos los elementos indispensables para la identificación de todos los procesos políticos, sociales e institucionales más relevantes; la *capacidad argumental*, en términos de la fuerza y contundencia necesaria para exponer y contrastar los distintos elementos políticos, económicos, sociales e institucionales que permitan identificar los caminos y opciones de política posibles; y el *poder persuasivo*, es decir, la capacidad que permita asegurar la trascendencia de las políticas públicas en las estructuras políticas, económicas, sociales e institucionales que fundamentan el orden social.² En el contexto de los regímenes de los órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal- y en las acciones de cada uno de éstos, su autonomía se proyecta en la autonomía de las políticas públicas que desarrolla, lo que constituye el conducto para la consecución de la legitimidad política e institucional de cada orden de gobierno. De ello que la legitimidad política de un gobernante es adquirida a través del proceso electoral que le otorgó el poder de control y decisión; sin embargo, su vigencia se desprende de su capacidad y visión para responder de manera eficaz a las necesidades y demandas de la sociedad, así como para encausar su destino hacia estadios de desarrollo y bienestar. En tanto, la legitimidad institucional se desprende de la propia capacidad de las instituciones de gobierno para controlar y administrar los recursos necesarios, para proporcionar los servicios y desarrollar las acciones correspondientes, a través de políticas públicas coincidentes con el proyecto político del gobernante, sustentado en las expectativas de desarrollo y bienestar de la sociedad en general.

Estudios empíricos han revelado claramente que el déficit de colaboración entre las instituciones gubernamentales tienen efectos negativos en términos de la eficacia de las intervenciones públicas y de conflictos políticos. En este sentido, la cooperación

¹ Medellín Torres, Pedro. Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa, Pág. 5

² Citado en Medellín Torres... op.cit. Pág. 9

institucional entre los distintos ordenes de gobierno resulta fundamental, particularmente cuando existen una doble diferenciación funcional y territorial del poder otorgado por la autonomía de cada nivel de gobierno, y cuando las competencias entre cada uno de estos para con la sociedad, suponen también restricciones funcionales y territoriales que inciden en la composición organizacional de sus estructuras institucionales.³ Más aún en escenarios de conflicto, en donde tanto las competencias como las funciones de los diferentes órdenes gubernamentales se sobreponen una a otras, como en el caso del "*desarrollo regional, la vivienda, el medio ambiente, las infraestructuras, la sanidad, la investigación tecnológica, la lucha contra la drogadicción, la delincuencia y así sucesivamente.*"⁴ Las principales dificultades que enfrentan los distintos órdenes de gobierno para coordinarse de manera apropiada, se ubican en la diversidad de objetivos, intereses y clientelas de las distintas administraciones.

Si bien, el federalismo mexicano se sustenta en la idea de ceder competencias a la federación por parte de los estados, lo cierto es que existen zonas muy difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental. Las principales áreas constitucionales donde concurren ambos órdenes de gobierno son: la educación, el sistema penitenciario, el sistema de salud, el tratamiento a los asentamientos humanos, entre otros. Las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución introdujeron un nuevo criterio para la administración pública conforme un plan de coordinación. A diferencia de la concurrencia, que no supone subordinación de una instancia de gobierno a la otra, la coordinación es una estrategia de racionalidad administrativa o de gobierno, que implica la suma de esfuerzos de los gobiernos para aumentar su eficiencia en el logro de los objetivos públicos.⁵ No obstante, los gobiernos estatales se han caracterizado por constituir una organización administrativa subordinada y dependiente de los recursos que le otorga la federación. Rasgo que se reproduce y acentúa en la relación entre los estados y municipios. Las relaciones intergubernamentales en nuestro

³ Morata, Frances, (1991) "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales" en *Documentación Administrativa*, INAP Nos 224-225. Políticas Públicas y Organización Administrativa, Madrid. pp. 153-166. Por diferenciación funcional, el autor refiere a las diferencias en términos de las atribuciones y facultades establecidos dentro de los ámbitos de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno; en tanto que la diferenciación territorial, supone la diferencias respecto a las áreas político-administrativas a las que se limita su autoridad.

⁴ Op. cit. pp.158

⁵ Aguilar Villanueva, Luis. (1996) "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*. COIMEX-Fondo de Cultura Económica, México, D.F. pp. 109, 126

país se han caracterizado por el predominio de la federación sobre las entidades federativas. El análisis de los procesos de decisión (para el diseño e instrumentación de las políticas públicas) constituye uno de los aspectos fundamentales de la ciencia política aplicada a los problemas político-administrativos.

Bajo el contexto de la toma de decisiones entre distintos órdenes de gobierno, el consenso resulta fundamental para el buen fin del diseño e instrumentación de las políticas, pese a su dependencia respecto del marco institucional, las relaciones de influencia e intercambio político, la actitud de la burocracia implicada y la disposición de los actores a cooperar. La importancia del consenso entre los actores políticos radica en que el diseño de una política pública o la instrumentación de soluciones a problemas, no suele ser coincidentes con la división de las competencias de los distintos órdenes de gobierno, o con las delimitaciones territoriales en que actúan las instituciones públicas.

La diferencia entre las funciones y la delimitación territorial del poder político de las instituciones de gobierno, propicia el surgimiento de sistemas de decisión en los que las responsabilidades gubernamentales aparecen desagregadas, en subsistemas dotados de funciones, competencias y recursos limitados.⁶ En este contexto, cada una de las unidades de decisión habrá de considerar, además de sus propias opciones, las estrategias seguidas por el resto de las unidades, ya que cada una de las decisiones de cada nivel gubernamental, se insertan en el sistema decisorio general. De ello que el funcionamiento de los sistemas político-administrativos se caractericen por la fragmentación, complementariedad, interdependencia e interacción, implícito en el sistema de distribución de las competencias ya sea por materias o funciones de carácter individual o compartidas, concurrentes o sobrepuestas.

Características que no son privativas de los diferentes espacios o áreas de competencia de los distintos órdenes de gobiernos, y que incluso en ámbitos como el de la seguridad pública adquiere connotaciones particulares. Toda vez que en éste prevalece una corresponsabilidad implícita entre los distintos órdenes de gobierno, que se presenta bajo esquemas de competencias individuales y limitadas, que a su vez se entrecruzan y contraponen a las limitaciones institucionales de su demarcación territorial y autonomía política de cada uno. De ello, que el análisis de las relaciones intergubernamentales adquiera importancia para comprender los procesos de interacción entre los actores gubernamentales, dentro de la conformación de acuerdos y consensos.

⁶ Morata, op.cit. pp. 160

así como la coordinación interinstitucional para el diseño e implementación de las políticas públicas. El análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) es considerado como una de las aportaciones más recientes de la ciencia política, para el estudio de los procesos político-administrativos.⁷ Su importancia radica en su énfasis en el estudio de las unidades y actores gubernamentales, a través de un enfoque que examina las actitudes, la interacción, la negociación, la cooperación, la coordinación y el conflicto intergubernamental; elementos que constituyen características de los regímenes federales. El enfoque de análisis de las RIG's permite proporcionar elementos para una mejor comprensión de las organizaciones políticas a partir de los procesos de coordinación y cooperación intergubernamental, para promover políticas eficaces en el contexto del federalismo y la descentralización.⁸ Asimismo, permite explicar el funcionamiento del sistema de relaciones entre los gobiernos, aplicadas a la solución de problemas específicos a través de programas y políticas conjuntas, detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que limitan el desarrollo de la coordinación y la cooperación; elementos que determinan el fracaso de las actuaciones públicas.⁹ De ello que el análisis la seguridad pública a partir del federalismo, y particularmente de las relaciones intergubernamentales (RIG), adquiere relevante importancia para comprender los procesos de interacción entre los actores gubernamentales, dentro de la conformación de acuerdos y consensos, así como la coordinación interinstitucional para el diseño e implementación de las políticas de seguridad pública. Ámbito dentro del cual se inscribe el contexto de análisis del problema de investigación, el cual puede enmarcarse a partir de la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los elementos que inciden desde los ámbitos de competencia de cada una de las corporaciones policíacas, para el desarrollo de un modelo de relaciones intergubernamentales congruente con los principios de cooperación y coordinación institucional, para el diseño e instrumentación de las políticas en materia de seguridad pública?

Entendiéndose para ello que los ámbitos de competencia se enmarcan dentro de las delimitaciones jurídicas y normativas que confieren la autonomía a los órdenes de gobierno, y que determinan la demarcación territorial de sus competencias, esquemas

⁷ Morata, op. cit. pp. 161

⁸ Ramos García, José María. (1999) Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas. Gaceta Mexicana, No. 62, INAP. México. abril/1999. p. 13

⁹ Morata, op. cit. pp. 164

operativos y parámetros organizacionales para la toma de decisiones de cada una de estas. La estructuración esquemática de la investigación se desarrolló a partir del estudio de los elementos que determinan el modelo de las relaciones intergubernamentales entre la corporación policiaca del gobierno local, respecto de las correspondientes a los órdenes estatal y federal. Para lo cual se establece la operacionalización de los conceptos comprendidos dentro de los elementos planteados por Wright¹⁰ para el estudio de las RIG's, de acuerdo a la delimitación siguiente:

- a) El marco jurídico-normativo que define y determina la delimitación territorial de la autoridad, competencias y funciones de cada una de las corporaciones policiacas en del marco de las relaciones constitucionales que se dan dentro del federalismo mexicano; la función de la seguridad pública como un espacio concurrente de los tres órdenes de gobierno; y las regulaciones operativas existentes hacia las corporaciones policiacas.
- b) La relación existente entre los recursos que componen a las relaciones intergubernamentales, en términos de los recursos humanos y financieros respecto a las funciones de cada corporación, el origen de los mismos y el destinado al desarrollo de espacios de cooperación y coordinación.
- c) Las características de los sistemas de información de las corporaciones policiacas sobre la dinámica delictiva, respecto a la adopción de criterios conjuntos para su definición por encima de las necesidades individuales desprendidas de sus funciones.
- d) Las características de los foros o espacios de formales de coordinación institucional entre las corporaciones, en términos de las características de las interacciones dentro de los espacios existentes de coordinación; a partir del origen de dichos espacios; la relación entre el discurso planteado en la constitución de los mismos y la actuación de los actores al interior; y los alcances logrados en términos de la coordinación de esfuerzos alcanzada como producto de las interacciones dentro de estos espacios.

A partir de dichos elementos se buscó reconstruir las características observables de los mismos, de acuerdo a las relaciones que establecen dentro de cada uno de los modelos de autoridad utilizados en el estudio –coordinada, traslapada, inclusiva–, a efecto de lograr identificar las características de los procesos de coordinación

¹⁰ Wright, Deil S. (1997). "Para entender las relaciones intergubernamentales", Fondo de Cultura Económica, México. p. 704

institucional de las corporaciones policíacas, a través de la construcción de una matriz de los modelos de autoridad para cada uno de los elementos analizados, que componen las Relaciones Intergubernamentales en materia de seguridad pública.

De tal forma, que la secuencia de los trabajos se resumen en tres etapas. Una primera que consiste en la revisión de la literatura en torno a los principales conceptos y definiciones utilizados, así como una descripción de los marcos teóricos acerca del federalismo, el diseño de las políticas públicas y la estructura y características de las relaciones intergubernamentales en materia de seguridad pública. Además de una revisión sobre las recientes modificaciones a los marcos jurídicos-normativos en materia de coordinación interinstitucional en el ámbito de la seguridad pública. Para lo cual se establecieron indicadores para el análisis de cada uno de estos elementos, los cuales fueron delimitados de la siguiente forma:

Indicadores	Fuentes: Oficiales
<p><u>Marco Jurídico – Normativo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La relación de los tres órdenes de gobierno desde el federalismo - La seguridad pública como función compartida por los tres órdenes de gobierno - Las regulaciones operativas hacia Las corporaciones policíacas 	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Código Penal Federal - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública - Ley de Bases de Coordinación para la Seguridad Pública - Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 - Informes del Consejo Nacional de Seguridad Pública - Ley de la Policía Federal Preventiva - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - Informes de Gobierno Federal, 1995-2000 - Comparecencias del Secretario de Seguridad Pública - Constitución Política del Estado de Baja California - Código Penal para el Estado de Baja California - Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación del Estado de Baja California
<p><u>Los Recursos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Humanos - Financieros - De Información 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California - Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California - Reglamento del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública - Reglamento para la prestación de servicios de Seguridad Pública en el Estado de Baja California - Ley de la Policía Estatal Preventiva - Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para el Estado de Baja California
<p><u>Los Espacios de Interacción</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - El origen de la conformación de los mismos - Las características del diseño en el discurso - La práctica 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de Gobierno de la Administración Estatal de Baja California, 1996 – 2001 - Informes de Gobierno del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, 1996 – 2001 - Comparecencias del Procurador General de Justicia del Estado ante el Congreso Local. - Informes del Presidente del Consejo Estatal Ciudadano de Seguridad Pública en Baja California - Informes del Procurador de los Derechos Humanos en Baja California.

La segunda etapa comprendió un acercamiento cuantitativo sobre la evaluación de las características de las relaciones intergubernamentales de las corporaciones policiacas, a partir del análisis de los inventarios de recursos humanos, financieros y de información, para la obtención de índices sobre orientación de dichos recursos hacia procesos de cooperación y coordinación; así como la estructura, origen y orientación de los recursos financieros y su relación entre el gasto operativo normal y el destinado a acciones conjuntas.

Sin embargo, derivado de problemas en el acceso de la información para la integración de la misma para las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, hubo de realizar modificaciones al esquema de análisis de estos recursos, a partir de los esquemas regulatorios que se observan en las relaciones intergubernamentales, para la disposición de estos recursos en materia de seguridad pública, recurriéndose a las leyes y reglamentos vigentes, así como a entrevistas a informantes claves.

Para el análisis de las interacciones entre los actores, se recurrió a la obtención de información a partir de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves, particularmente actores que fungiesen o hubieran ostentado un cargo de autoridad o mando operativo de algunas de las corporaciones policiacas de la entidad, dentro del período de estudio, así como que hubiese sido participe dentro de las reuniones desarrolladas en los espacios de coordinación constituidos entre los tres órdenes de gobierno.

Asimismo, se empleó información documental personal sobre el registros de eventos en que fui participe, durante el desarrollo de funciones dentro del CISEN en Baja California; además del respaldo documental asequible tanto en documentos oficiales públicos, como en los medios de comunicación impresa.

A partir de ello, se buscó generar una síntesis de los rasgos que presentan las relaciones intergubernamentales entre las instituciones y corporaciones de los tres órdenes de gobierno, con respecto a la seguridad pública, a través de la construcción de una matriz que entre cruzara cada una de las dimensiones propuestas para el análisis de los elementos de las RIG's, con los tres modelos de autoridad propuestos por Wright, de la siguiente forma:

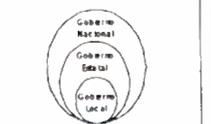
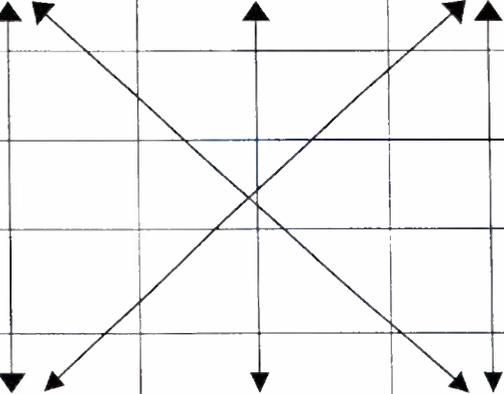
Los elementos componentes de las RIG's		Modelo de Autoridad Coordinada	Modelo de Autoridad Traslapante	Modelo de Autoridad Inclusiva
Marco formal	La relación de los tres órdenes de gov. desde el Federalismo	↑	↑	↑
	La seguridad pública como función compartida	↓	↓	↓
	Las regulaciones operativas a las corporaciones policíacas	↓	↓	↓
Recursos	Humanos	↓	↓	↓
	Financieros	↓	↓	↓
	De Información	↓	↓	↓
Las interacciones en los Espacios de Coordinación	Su origen	↑	↑	↑
	El diseño en el discurso	↓	↓	↓
	La práctica	↓	↓	↓

Por último, la tercera etapa la constituye la aproximación cualitativa a las áreas de estudio (las corporaciones policíacas), respecto de la estructura funcional de operación, en término de las características de sus relaciones para con otras corporaciones, los criterios establecidos por los mandos operativos y la importancia otorgada a la construcción de información para la toma de decisiones, así como las experiencias observadas en la conformación de acciones conjuntas de coordinación interinstitucional, que reflejen procesos de gestión intergubernamental.

Para ello se contempló la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves, identificados por los tomadores de decisiones en materia operativa y normativa en el ámbito local de cada una de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, con el objeto de caracterizar los elementos constitutivos del modelo de relaciones sobre el que operan. Asimismo, la recuperación de información periodística sobre las características de las interacciones de las corporaciones policíacas en acciones conjuntas realizadas, a través del seguimiento de las experiencias de gestión compartida existentes en la localidad.

De igual forma, se propuso la construcción de una matriz que recuperara las condiciones de las relaciones de autoridad entre las corporaciones policíacas de los tres

órdenes de gobierno, establecidas hacia el interior del proceso de gestión en materia de seguridad pública observable en las experiencias locales examinadas.

Las experiencias de la GIG's en el marco de la Seguridad Pública				
Experiencias de coordinación y colaboración Registrados en Tijuana, B.C.	La instrumentación de retenes por parte del Ejército Mexicano			
	La conformación de la Unidades Policiacas Interdisciplinarias			
	La conformación de los Grupos Beta en las frontera			
	La conformación del grupo táctico de Fuerzas Especiales			
	La conformación de las Bases Mixtas de Operación			

El propósito de la construcción de ambas matrices, lo constituye poder observar cual es la tendencia de los rasgos en que se concentran las características de las relaciones de autoridad, de acuerdo a los elementos que componen dichas relaciones a partir de los propios modelos y de las experiencias de gestión existentes en la localidad. Asimismo, identificar en donde se concentran los elementos restrictivos de las relaciones intergubernamentales, particularmente entre las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, con el objetivo de lograr comprender mejor la problemática que se presenta dentro de los procesos de coordinación operativa entre los tres órdenes de gobierno, en materia de seguridad pública.

I. EL FEDERALISMO Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: MARCO DE INTERPRETACIÓN.

I.1. El Estado y el Federalismo

"Un poder central, por muy sabio e ilustrado que sea, no puede abarcar por sí solo todos los detalles de la vida de un gran pueblo".

Alexis de Tocqueville

El Estado Nación como forma de organización política y gubernamental, responde a la necesidad de organizar la convivencia humana en un espacio determinado. Este se constituye en un espacio físico, un área geográfica determinada con sus fronteras y límites precisos, un grupo humano asentado en ese territorio, y de un gobierno que se conforma en entidad soberana.¹

El Estado moderno es producto de la Revolución Francesa y se caracteriza por una poderosa tendencia centralizadora con el claro propósito de regular la vida social, a partir de una concepción de estricto contenido político que se cristaliza en la forma de gobierno.

El Gobierno surge de la norma jurídica fundamental, dado que a partir de ella —la constitución— se establece el conjunto de disposiciones jurídicas vigentes y principios que establecen la estructura de la sociedad, su forma de gobierno, los derechos esenciales de sus ciudadanos, las relaciones entre los particulares y los poderes públicos, así como las disposiciones que garantizan los derechos sociales.

J. Jacobo Rousseau señala que un pueblo o nación al constituirse a través de una norma fundamental, abandona las aparentes ventajas que constituye la vida salvaje para vivir en sociedad, renunciando con ello a parte de sus derechos y configurando un *contrato social*, a cambio de las ventajas que representa una vida gregaria y la convivencia de grupo.² Así, la conducta del ciudadano de una comunidad moderna y organizada queda

¹ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998;364 p.

² Rousseau, Jean Jacques, "El Contrato Social", trad. Enrique López Castellón, en "Obras Selectas" et.al, Ediciones Mateos Libros. Pág. 56-58

regulada por esta disposición jurídica, que sus órganos legislativos competentes emiten para conservar el orden, para que se imparta la justicia, para que prevalezcan los intereses generales en contraposición de los particulares, para que se observe la cohesión del respectivo conglomerado humano y para que en suma, la nación exista y luche para llegar a niveles avanzados de bienestar social, en la que haya un Estado de Derecho que enmarque la justicia, el orden, la paz y la seguridad pública.

Es decir, a través del Estado de Derecho se conforma un contrato de mandato para que los individuos cumplan con la voluntad general de la sociedad, la cual se encuentra expresada precisamente en la Constitución Política. Asimismo, el Estado de Derecho representa la instauración de unas reglas del juego suficientemente justas, que además de permitir el ejercicio democrático de la sociedad, contiene las formas de prevenir, controlar y reprimir sus propios vicios.

De acuerdo a Heller, la función del Estado consiste en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común, que armonice todas las oposiciones de interés dentro de una zona geográfica.³ Sin embargo, el Estado no se justifica por el hecho de que éste asegure cualquier ordenación social-territorial, sino cuando aspire a una ordenación justa; por lo que la consagración del Estado, únicamente se hace posible relacionando la función social con la función jurídica.

La primera es comprensible a partir de la acción objetiva del Estado, es decir, los fines subjetivos y misiones que le adscriben las ideologías de sus miembros, y de las atribuciones de sentido de carácter trascendente que se refieran a su fundamento jurídico. Sin embargo, para comprender la función jurídica del Estado, es necesario reconocer primero que las pretensiones verdaderamente extraordinarias del Estado, se justifican en cuanto a que aspira a una ordenación justa basada en el derecho, como valor suprapositivo de distribución y medida, establecido a partir de un criterio jurídico que está por encima del Estado y de su derecho positivo.⁴

Criterio jurídico consagrado en una conciencia moral, que por una parte, define al

³ Heller, op.cit. pág. 260

⁴ Ibid. pág. 279

derecho a partir de su función de ordenar rectamente la vida social de todos sus miembros, atribuyéndoles facultades y obligaciones para el establecimiento de una relación justa; en tanto que por la otra, justifica la existencia del Estado, en términos de que representa la organización necesaria para asegurar los principios morales del derecho, que constituyen a su vez la base de las normas jurídicas positivas.

De ello que la función jurídica del Estado estará dada a partir de la certidumbre del sentido y la ejecución de los principios jurídicos del derecho positivo —las leyes escritas—, basadas en la existencia de un poder que declare y ejecute lo que en cada situación concreta sea en apego a derecho. De esta forma, la institución del Estado aparece justificada por el hecho de ser una organización de seguridad jurídica, sin que por ello se restrinja su actividad a la legislación y a la organización judicial; ni que la seguridad jurídica consista únicamente en una actividad de policía. Los principios morales del derecho reclaman también del Estado otro tipo de actividades, como: las culturales, económicas, educativas, de salud, etc.⁵

Sin embargo, la exigencia de seguridad jurídica justifica plenamente el que los actos estatales entrañen la presunción de la legalidad y que en muchos casos, constituye una exigencia imputable al Estado, particularmente en ciertos actos que no responden a las condiciones de forma y contenido, establecidos por la ordenación jurídica para su imputación. Tal es el caso de la infracción de prescripciones de formas y de normas de competencia.⁶

El Estado se diferencia de otras fórmulas territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión; es decir, el Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio, por el hecho de que sus órganos estatales pueden reclamar la aplicación del poder coactivo, y también por que están en condiciones —llegado el caso— de ejercer sus decisiones frente a quienes se opongan, por medio del poder físico coactivo de la organización estatal de manera unitaria.

Sin embargo, el Estado al ejercer el poder político en la totalidad de su área

⁵ Heller, *op.cit.* pág. 285

⁶ Entendiéndose por ello, la distancia surgida entre la construcción imaginaria de los principios morales del derecho de un sujeto en particular, frente a los ordenamiento jurídicos que respaldan las acciones y decisiones del Estado ante un evento en particular; calificada por Heller como “derecho de resistencia”.

geográfica, se enfrenta ante dos grandes opciones: gobernar desde el centro para todo el territorio como si se tratara de un espacio político indivisible, soslayando la heterogeneidad y la diversidad, o bien, pretender una estructura política nacional a través del reconocimiento político de múltiples circunscripciones territoriales; áreas con autonomía, con ordenamientos jurídicos locales, y con un pleno reconocimiento a lo plural.

Para que esta segunda opción sea plena, es indispensable que no se trate de un reconocimiento a las autonomías con subordinación al poder central, pues bajo ese contexto estaríamos refiriéndonos al caso de un Estado Unitario. Para ello, la Teoría Jurídica del Federalismo exige que esta subordinación no se dé, sino que existan circunscripciones territoriales con ordenamientos jurídicos propios no subordinados a un ordenamiento central, con autonomía y libertad de los gobiernos locales.

El federalismo desde su propia base sociológica, es una cuestión compleja y difícil de entender. Por una parte, resulta imprescindible resolver la tensión que se da entre la necesidad de lograr la unidad política nacional, al lado de la necesidad de conservar unidades autónomas que participan, y forman parte a la vez, de la misma unidad política nacional. Por la otra, resolver el difícil problema público y constitucional que el federalismo exige, en el sentido de integrar social y políticamente elementos unificadores y elementos independizadores.

En esencia, la naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto, que solamente puede darse por parte de quienes tienen capacidad para actuar con entera libertad. Por ello, la Federación es la conexión de entidades autónomas que conforman una unión, y no el resultado de una unidad disolvente de esas autonomías.⁷

Su consolidación y éxito han sido definitivos en la era contemporánea. Esta institución surgió a partir del siglo XVIII logrando su consolidación como forma de organización política en la época actual. Se ha instituido exitosamente en Estados Unidos y en Suiza, como un modelo de “federaciones clásicas”.

El desarrollo de esta técnica constitucional ha permitido una precisa distribución de competencias entre el Poder Federal y los Estados miembros; la aprobación y vigencia de una constitución federal; el reparto de atribuciones en política económica y financiera; la

⁷ Eleazar, Daniel J. (1990) *Exploración del Federalismo*, Editorial Hacer. Barcelona. Pág. 57.

implícito a todo federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales distintas e interdependientes; la organización constitucional federal y la organización constitucional local. Las dos emanan del pacto federal expresado en una Constitución escrita.

La fortaleza de unión no depende de la exclusiva fuerza del poder federal o de la sola fuerza de las entidades pactantes; la unión solamente podrá ser fuerte cuando ambos poderes —dentro de los límites de sus respectivas competencias constitucionales— cumplan con sus propios fines, animados y envueltos bajo una conciencia nacional.

El sistema federal consagra en su Constitución las facultades implícitas a favor de los Poderes de la Unión, las cuales son derivadas de las facultades expresamente conferidas a ese orden de gobierno, y que resultan necesarias a fin de que se puedan cumplir con las facultades expresadas.

La provisión constitucional de poderes implícitos, ha sido la fuente principal para el progresivo aumento de competencias al poder central; esta tendencia denominada centralizadora se basa sobre el debilitamiento de las competencias de los estados miembros en favor de servir a la solidez y fortaleza del Estado Federal. En contraparte, la tendencia hacia un reparto más equilibrado de las competencias constitucionales entre los Poderes federales y los Estados miembros, es denominada como descentralización.

Sin embargo, la no centralización no es lo mismo que la descentralización, ya que esta última implica la existencia de un gobierno central, que puede repartir funciones o áreas según lo considere adecuado. Mientras tanto, en un sistema político no centralizado el poder es tan difuso que no puede ser legítimamente centralizado o concentrado, sin quebrantar la estructura y espíritu de la constitución.

Normalmente, la tendencia centralizadora de un sistema federal se compensa con el paralelo crecimiento de las competencias de los Estados miembros, de tal manera que la pérdida de algunas competencias de los Estados federados a favor de la Federación, se sustituye con el incremento de otras nuevas.

Ante la tendencia centralizadora, la corriente descentralizadora y federalista encuentra un punto de apoyo fundamental en la propia naturaleza del federalismo: es decir, la Constitución de los Estado federados no pueden contravenir lo establecido en el Pacto Federal consagrado en la Constitución federal.

El punto de partida de toda creación de un Estado federal es, necesariamente la aprobación de una Constitución que organice los poderes federales y los de los Estados miembros. La Constitución escrita, es el documento que permite conocer la forma como están estructurados los poderes públicos, precisando las facultades otorgadas al poder federal y legitimando las competencias de los estados.

Una característica importante de los estados federales es la rigidez constitucional, la cual se sustenta sobre las peculiaridades de los mecanismos necesarios para la realización de reformas al cuerpo de la Constitución. En este sentido, la rigidez constitucional tiene como propósito lograr una adecuada estabilidad del texto Constitucional.

La Constitución escrita resulta esencial no solamente por su carácter organizador, sino porque constituye la mejor garantía para los estados miembros. Es decir, que el Pacto Federal queda consagrado en la Constitución, contando los estados miembros con la garantía de que los Poderes de la Unión no tendrán más actuación que la expresamente pactada en la constitución.

Por otra parte, no hay Estado federal en el que no participen los estados miembros en las reformas a la Constitución federal. Su participación es vital en esta cuestión, ya que constituye una de las características que distinguen al federalismo como organización política. Sin embargo, el grado y forma de participación no es igual en todos los países.

El federalismo es un modelo de organización política y de técnica constitucional; su institucionalización en un país determinado varía al de otro, pues la historia y las condiciones políticas son factores determinantes para sus grados de particularización.

En este sentido, la forma y la importancia en la participación de los Estados miembros en el proceso de reforma constitucional, depende no del modelo doctrinario ideal del federalismo, sino de lo previsto en la propia Constitución por cada país que lo ha institucionalizado.

Otro atributo de los Estados federales es la riqueza en contenido y extensión de la parte orgánica sobre la parte dogmática en sus Constituciones. Esta parte orgánica no solamente crea y organiza las instituciones públicas de ambos Poderes —el del Gobierno federal, y el de los Estados miembros—, sino que también precisa, aclara y delimita las correspondientes competencias constitucionales para cada uno de estos dos Poderes.

La parte dogmática de la Constitución es el cuerpo de leyes a través de las cuales se establecen las libertades y derechos políticos oponibles al imperio del poder público, consagrándose a través de ellos los derechos individuales y sociales.

Todos los Estados federales contienen el principio de supremacía de la Constitución. Es decir, que la totalidad del ordenamiento jurídico nacional está supeditado a lo establecido por la Constitución Federal. Las Constituciones de los Estados miembros, como expresión de la soberanía estatal forma parte del orden jurídico del país, por lo que necesariamente tendrán que supeditarse a la Constitución General, no pudiendo oponérseles en ningún sentido.

Es precisamente, esta supremacía de la Constitución la que garantiza la eficiencia del sistema federal, el cual permite el pleno ejercicio de los Estados de acuerdo a lo regulado por la Constitución.

Si bien, ello establece la jerarquía del ordenamiento jurídico nacional, situando en una escala jerárquica menor a las Constituciones y leyes de los Estados, esto no significa que el derecho federal derogue al estatal, pues la Constitución tiene perfectamente delimitadas las competencias federales.⁹

En este sentido, el derecho federal no deroga al derecho estatal, pues cualquier disposición jurídica del orden federal tiene que tener como fundamento una facultad expresamente otorgada por la Constitución a favor de la federación. Las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a las instituciones federales se entienden reservadas a los Estados.

Otra de las características más destacadas de los países que han adoptado el sistema federal, consiste en la delimitación impuesta por la Constitución a los Estados miembros para celebrar convenios y tratados con otras naciones. En su esencia el federalismo es un modelo de organización política y de técnica constitucional para el reparto de competencias.

Aún en países con alto desarrollo económico se da la necesidad de que el gobierno federal otorgue considerables subvenciones a ciertos estados, problema que se vuelve dramático cuando se trata de un país pobre. Es decir, en una nación pobre lo que puede

⁹ Guillén López, Tonatiuh. (1999) *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, México, D.F. pág. 26

hacer el gobierno federal por estos Estados es muy poco, pues la propia pobreza del país le impide una adecuada recaudación tributaria.

Independientemente de esto, el federalismo exige por su propia esencia que el gobierno federal auxilie a los estados más necesitados, pues uno de los principios políticos fundamentales del federalismo estriba en posibilitar a los estados más pobres la misma libertad y suficiencia de que gozan los estados más ricos.

En síntesis, el federalismo es un pacto que tiene como finalidad fundamental asegurar una forma superior de convivencia política y social, la cual se pretende del federalismo, y que no sería posible ante la existencia de una dramática desigualdad de los estados federados.¹⁰

Los principios de separación y autonomía implícitos dentro del sistema federal necesitan de una coordinación de las autoridades políticas. Este principio de coordinación no se inscribe comúnmente dentro de las Constituciones locales de los estados miembros, excepto bajo el ángulo de las participaciones federadas en el ejercicio del Poder Federal; la cual se corresponde con la necesidad de un reparto en el ejercicio de las mismas funciones políticas a pesar de la separación de competencias definidas a partir de materias legislativas.

En el caso de México los principios de coordinación entre las autoridades políticas se encuentran inscritos constitucionalmente sobre cuatro vertientes: 1) la delimitación de las participaciones de los recursos federales sobre los estados miembros y sus municipios; 2) la participación de los estados miembros en la tributación fiscal y administración de recursos; 3) la determinación del gasto público en obras y servicios dentro de un sistema de planeación democrática; y 4) la determinación de esquemas de cooperación y colaboración en materia de seguridad pública.

La necesidad de coordinación deriva de las sujeciones constitucionales del federalismo. Debido a la existencia, por una parte, de un ámbito de competencia común — de tareas comunes—, y de la división funcional entre legislación federal y administración estatal. Por la otra, dado que en un sistema federal las decisiones de un gobierno tienen repercusiones directas e indirectas sobre las de los demás gobiernos.

Por estas razones, la coordinación entre gobernantes es uno de los principios del

¹⁰ Guillén López, op.cit. pág. 32

federalismo. Al respecto, Croisat identifica dentro del modelo federal tres esquemas de coordinación: a) una autoritaria basada sobre prescripciones imperativas impuestas por el gobierno nacional; b) otra a través de la revisión constitucional como vía para la transferencia de competencias o la concertación de acciones; y por último, c) a partir de acuerdos intergubernamentales como medio para el desarrollo y ejecución de programas y financiaciones conjuntas.¹¹

Tradicionalmente en México ha prevalecido el primero de los esquemas, en donde el gobierno federal concentró el poder de decisión tanto en la determinación de las políticas públicas, como en las asignaciones de recursos a los estados. Sin embargo, en las últimas dos décadas han empezado a registrarse manifestaciones tendientes hacia una transición orientada al segundo y tercer esquema planteado por Croisat.¹²

Los sistemas federales consiguen este objetivo a partir de una distribución constitucional del poder entre distintos órganos de gobierno, diseñada para proteger la existencia y la autoridad de todos ellos. En dichos sistemas, las decisiones trascendentes son tomadas y puestas en práctica a partir de la negociación entre las partes, de manera que todos participen en la toma de decisiones y en el proceso ejecutivo.

La esencia del federalismo no se encuentra en un determinado conjunto de organizaciones, sino en la institucionalización de las relaciones entre los interesados en la vida política. Una vez creadas las relaciones apropiadas, se pueden desarrollar una variedad de estructuras políticas, siendo todas ellas coherentes con los principios federales.

1.2. El Federalismo en México

Diversos autores coinciden en la necesidad de abordar la Revolución Mexicana y la Constitución federal de 1917, como dos momentos singulares dentro del desarrollo histórico del federalismo mexicano. (Hernández Chávez, 1993; Guillén López, 1999;

¹¹ Croisat, Maurice. (1994) *El Federalismo en las democracias contemporáneas*, Editorial Hacer. Barcelona, España. pág.138.

¹² Al respecto, podemos tomar como ejemplo el proceso de descentralización de la educación, el cual se derivó de una decisión unilateral del gobierno federal, que hubo de ser acordada con cada uno de los estados, sin que proviniese de un proceso de revisión constitucional como vía para la transferencia de competencias.

Aguilar Villanueva, 1996)

Para abordar el federalismo mexicano desde la dimensión institucional del sistema político y la cultura política, es necesario primero el reconocer que en el contexto mexicano ambas preceden a la constitución de 1917, como producto de una serie de fuerzas que surgen de la crisis del Estado liberal y sus instituciones.

Tal es el caso de los principios federalistas observables por ejemplo: en el pacto federal presente en el Plan de San Luis, origen de la insurrección revolucionaria de Francisco I. Madero en contra de Porfirio Díaz; en la restauración constitucional, como punto esencial de los movimientos encabezados por los gobernadores de Coahuila y Sonora, desconociendo tanto los poderes federales como los legitimadores del gobierno del general Victoriano Huerta, surgido de un golpe de Estado, entre otros movimientos.

La reunión de las diversas formulaciones políticas —municipalismo, federalismo, soberanismo, etc.— se hace visible en la Soberana Convención de Aguascalientes de 1914, en donde todas las facciones políticas en armas se reunieron para llegar a un consenso político que diera fin a la guerra; consenso que a su vez propició la expansión del federalismo liberal, particularmente de una facción de esta llamada “constitucionalista”, arraigada fundamentalmente en los estados norteros, en torno a la cual se compactó la política nacional y subsecuentemente el Estado constitucional.

La caracterización del federalismo mexicano en la Constitución de 1917 no difiere sustancialmente ni del proyecto de Carranza ni de lo establecido en la Constitución de 1857, dado que los tres documentos expresan textualmente el mismo sentido, a decir:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos por una federación de estados según el principio de esta ley fundamental. (Artículo 40)

En este sentido, es posible reconocer una aparente continuidad entre el pacto federal del siglo XIX y el del siglo XX, a partir de la propia definición del pacto federal, definido dentro del Artículo 41 de la Constitución de 1917; el cual la establece como:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los estados, las que en

ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Así, el pacto federal establece claramente dos esferas en el ejercicio de la soberanía: la de los estados y la de la federación. A diferencia de la libertad comunitaria de iguales, propia del federalismo estadounidense, la libertad mexicana se arraiga y afianza en el ámbito municipal.

El municipio fue y es hasta el día de hoy, una de las constantes del federalismo mexicano y constituye la barrera a todo intento de dar vida a una forma estatal centralista. Son los municipios los que conforman el tejido social y político de los estados. Prueba de ello es que en la primera definición del federalismo mexicano que encontramos en la Constitución de 1824, se establece a través de una confederación de patrias donde los ciudadanos de las diferentes municipalidades, retienen sus derechos a condición de servir a su municipio y a su estado, defendiéndolos de los peligros externos mediante el uso de la fuerza.¹³

En términos generales, las principales características institucionales y políticas del federalismo mexicano tienen su origen en el inicio de la vida independiente de México, y que buscaron definir la estructura de la organización política que garantizara la soberanía y la integridad territorial del Estado mexicano naciente. El federalismo se consideró como la única solución para preservar la unidad nacional, de frente a corrientes separatistas de varias provincias, acosadas por presiones externas y conflictos internos.¹⁴

Sin embargo, la práctica política y administrativa fue adquiriendo cada vez más rasgos centralistas bajo la prerrogativa de lograr la consolidación de la integridad territorial y la identidad nacional. En el siglo XX, derivado de la configuración posrevolucionaria del sistema político, se acentuó el predominio del gobierno federal —particularmente de la Presidencia— sobre los otros órdenes de gobierno, propiciando la centralización administrativa, política y económica del país; lo cual ha sido la característica dominante del arreglo federal hasta nuestros días.

¹³ Hernández Chávez, Alicia. (1994) *La tradición republicana del buen gobierno*. Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México. México, D.F. pág. 21-45.

¹⁴ Aguilar Villanueva, Luis. (1996) *El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, en *Hacia un nuevo federalismo?* de Alicia Hernández Chávez (coord.). COLMEX-Fondo de Cultura Económica, México, D.F. pág. 109.

Empero, como producto de la crisis financiera y fiscal del gobierno federal mexicano en 1982, se reconoció la necesidad de aligerar la sobrecarga fiscal y administrativa del gobierno federal, profundizando medidas que fortalecieran la capacidad económica, administrativa y política de los estados y municipios.

Producto de ello fue la reforma constitucional del artículo 115 en 1983, donde se redefinió el papel asignado al municipio dentro de la estructura del sistema federal, mediante la determinación de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento explícito de su autonomía.

La reforma a este artículo coloca al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, delimitando su función principal en la atención de las necesidades comunitarias y la preservación del orden público; al considerársele como el mejor capacitado para responder con rapidez y eficacia a las necesidades cotidianas de la comunidad, organizando y conduciendo las demandas locales cuando estén fuera de su alcance, hacia órdenes superiores de gobierno.¹⁵

No obstante, su capacidad real de acción ha estado limitada por los escasos recursos (materiales y humanos) con los que cuenta; particularmente por constituirse como una organización administrativa subordinada y dependiente de los otros órdenes de gobierno.

De acuerdo a Aguilar Villanueva, en México el desarrollo ha sido impulsado tradicionalmente desde el centro del país, bajo el supuesto de que los cambios económicos y sociales eran políticamente más estables y técnicamente mejor sustentados, si estaban bajo el control de un centro de mando único.¹⁶ De ello que las relaciones intergubernamentales en el país se han caracterizado por el predominio de la federación sobre las entidades federativas.

Rasgo que se reproduce y acentúa en la relación entre los estados y municipios, particularmente porque este último ha funcionado bajo la vigilancia del orden estatal, reduciendo su funcionamiento en razón de un instrumento de control político, más que una instancia local de gobierno democrático y de participación de la comunidad.

La subordinación del municipio se acentúa en las áreas rurales, donde la capacidad

¹⁵ Aguilar Villanueva, (1996) op.cit. pág. 116

de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financiera respecto de las participaciones federales. En el caso de los municipios urbanos la problemática es distinta, ya que radica en la forma como se administrarán los recursos, es decir, el control y la dependencia frente a los otros órdenes de gobierno encuentra su justificación, en la necesidad de cubrir las incapacidades técnicas de un alto porcentaje de municipios, derivado de la heterogeneidad de los mismos.

De esta manera, la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno constituye el tema y problema principal del federalismo mexicano, lo cual está profundamente asociado a la autonomía de las administraciones estatales, vinculada con la propia autonomía de los gobiernos de los estados federados.

En un régimen federal, los estados se sujetan a la Constitución, aceptan una autonomía relativa pero se mueven en orden jurídico distinto (y no subordinado) al del gobierno federal, mismo que deben ejercer plenamente. En este sentido, la administración estatal es una institución territorial autónoma que materializa las acciones derivadas del acto de gobernar en los estados federados.

Es decir, el problema de autonomía se plantea al referirlo a la capacidad de autodeterminación de los gobiernos estatales, y a la posibilidad de servir de contrapeso y control a un exceso de concentración monopólica del poder central.¹⁷ Sin embargo, las administraciones estatales manifiestan grados distintos de autonomía en función de sus capacidades y recursos, los cuales se podrían identificar a través de dos instancias: la jurídico-formal y la material o real.

La primera instancia (jurídico-formal) está representada por la capacidad que tienen los gobiernos de los estados federados para establecer, en su ámbito de competencia, aquellos fines y objetivos que consideren pertinentes para su desarrollo económico, político y social. La segunda, se manifiesta a través de la capacidad real de dichos gobiernos para lograr los fines y objetivos establecidos como resultado de su capacidad real.¹⁸

Si bien el federalismo mexicano se sustenta en la idea de repartir competencias entre

¹⁶ Aguilar Villanueva, (1996) op.cit. pág. 126

¹⁷ Aguilar Villanueva, Luis. (1982) *Política y Racionalidad Administrativa*. INAP, México, D.F. pág. 132.

¹⁸ Esta última asociada fuertemente a las características de los recursos financieros que reciben los estados vía las participaciones y transferencias federales, las cuales en un gran porcentaje se encuentran etiquetadas sobre

la federación y los estados, lo cierto es que existen zonas muy difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental.¹⁹ El origen de dicha idea se encuentra en la esencia del federalismo, en términos de la institucionalización de las relaciones entre los actores de la vida política, precisamente porque las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno implican relaciones de poder entre actores que defienden intereses de diversa índole.²⁰

El federalismo constituye así, un arreglo político por medio del cual distintas regiones autónomas —estados—, deciden conjuntar sus esfuerzos y depositar en un gobierno federal la autoridad para realizar actividades, que las partes que conforman la federación por sí solas no podrían llevar a cabo. En este sentido, el federalismo debe de ser entendido como un mecanismo institucional de resolución de controversias entre regiones heterogéneas.²¹

De ello que la importancia de distinguir entre función, habilidad o autonomía en las relaciones entre la federación y las partes que la conforman, no se da por la simple asignación de jurisdicciones sobre espacios físicos, sino más bien, en la clara delimitación de las funciones que van a ser realizadas por cada ámbito de gobierno, tomando en cuenta que las relaciones entre los distintos ámbitos deberá ser cooperativa.

En este sentido, el acento en la interacción y las relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno, permitiría la comprensión del problema de la autonomía y los ámbitos de competencia en el marco del federalismo.

1.3. Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales

Para abordar las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno desde el federalismo, es

rubros o programas delineados por el gobierno federal.

¹⁹ Las principales áreas de concurrencia entre ambos órdenes de gobierno son: educación (artículo 3), sistema penitenciario (artículo 18), administración de la reforma agraria (artículo 27), tratamiento de los asentamientos humanos (artículo 73), expropiación por causa de utilidad pública (artículo 27), vigilancia y protección de asociaciones o sociedades cooperativas (artículo 28) y la seguridad pública (artículo 21), entre otras.

²⁰ Lo cual se fortalece aún más a través del derecho de controversia de los estados respecto de determinaciones del gobierno federal, y que se respalda en el artículo 105 constitucional.

²¹ Díaz Cayeros, Alberto. (1999) "V. Diez mitos sobre el federalismo mexicano", en Mauricio Merino Huerta (coord.), *La Ciencia Política en México*, Conaculta/FCE. Colección Bibl. Mexicana. México. pág. 138-145.

necesario primero recuperar que la noción del mismo designa una forma de gobierno, en el que una unión de estados cede parte de su soberanía a una autoridad central, mientras retiene ciertos poderes residuales de gobierno. En el caso de México, dicho reconocimiento está inscrito dentro de la Constitución Política, en donde no sólo se establecen las facultades y atribuciones de la autoridad central o gobierno federal, sino también la división de los poderes del estado y la estructura de la administración pública.²²

En este sentido, la Constitución Política establece el marco normativo que delimita la autoridad y competencias, inscritas dentro de las relaciones entre los gobierno estatales y el central o federal. Asimismo, se reconoce la importancia del gobierno local a través de la figura del ayuntamiento, el cual queda inscrito dentro del espacio político-administrativo del gobierno estatal, y regulado en sus facultades y atribuciones por la constitución política local.

En razón de lo anterior, comprenderemos que la capacidad de los gobernantes para disponer de recursos -materiales, humanos y financieros- para conducirlos a los fines, metas y objetivos propuestos, es delimitada por las funciones y atribuciones comprendidas de acuerdo al orden de gobierno de que se trate. Asimismo, por la visión de estos para establecer los vínculos necesarios, para la coordinación de programas y políticas públicas entre los distintos órdenes de gobierno, para hacer frente a las demandas de la sociedad y orientar su desarrollo.

Dicha capacidad supone que las decisiones gubernamentales junto con la determinación y formulación de políticas, resultan ser procesos «que se encuentran presentes en todos los aspectos de la gestión de los asuntos públicos. Por consiguiente, sus características reflejan la influencia de numerosos factores distintos, que van desde las características personales de los dirigentes políticos hasta los aspectos más generales de la cultura social, política y organizacional.»²³

²² Pese a quienes consideran que el origen del federalismo mexicano proviene de una imitación del sistema estadounidense y que fue construido desde el centro, como respuesta a la supuesta falta de capacidad de los pueblos para autogobernarse, se han desarrollado tesis contrarias que apuntan hacia la existencia con antelación, de gérmenes del sistema federal mexicano, particularmente, en las diputaciones provinciales constituidas a partir de la Constitución de Cádiz de 1812. Carpizo, Jorge. (1976) "Sistema Federal Mexicano" en Pedro Pablo Camargo, Jorge Carpizo, et. al., *Los sistemas federales del continente americano*. UNAM-FCE, México. Pág. 468

²³ Dror, Y. (1997) *Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas*.

Sin embargo, Dror reconoce la importancia de incorporar otras variables relevantes dentro del proceso de toma de decisiones, como el grado de centralización de los recursos públicos, la estructura territorial de las organizaciones políticas y económicas, así como la forma y ejecución de las políticas públicas. Lo cual lleva a considerar las circunstancias específicas de cada país, en términos de las tensiones centro-periferia a través de las cuales se ha conformado la institucionalización del Estado, mediante los diferentes órdenes de gobierno –central, regional y local-, dotados cada uno de ellos de autonomía política.

Dichas tensiones son delimitadas por las características del marco constitucional de los gobiernos autónomos, mediante los cuales se establece la distribución de las competencias que conforman las reglas, en que los distintos actores intervienen en el diseño e implementación de las políticas públicas, con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estrategias, condicionados por los recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos que posean. Ello en razón de que es la propia estructura constitucional del Estado la que establece el grado de descentralización política, que va del federalismo en sus diversas variantes hasta los Estados Unitarios.

Si bien la descentralización de las políticas permite una mejor racionalización de las decisiones en materia económica y social, incentiva también el desarrollo regional a partir de una mayor participación de los actores locales, en la orientación de recursos económicos a través de los mecanismos existentes en los ámbitos nacional, local e internacional. Esta constituye un proceso político-administrativo que delega responsabilidades en la toma de decisiones a los poderes políticos en los niveles central, regional y local.²⁴

En Estados con gobiernos inmersos en procesos de consolidación democrática, el federalismo ha instaurado mecanismos de cooperación entre las diversas instituciones bajo tendencias que han ido hacia el desarrollo de sistemas más o menos descentralizados, tratando de facilitar la integración política de los diversos territorios en sistemas de decisión general.²⁵ Sin embargo, el grado de avance de estos procesos resulta determinado en gran

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 78, INAP. España, septiembre 1996/abril 1997. pág. 189

²⁴ Ramos García, José María. (1999) *Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas*. Gaceta Mexicana, No. 62, INAP. México, abril/1999. Pág. 13

²⁵ Como ejemplos de ello para el caso mexicano, podemos observar los procesos de descentralización del sector educativo y de salud durante la década de 1990, los cuales si bien pueden ser criticados desde diversos

medida por el nivel de maduración y capacidad institucional de los gobiernos regionales y locales, respecto del nacional; lo que en gran medida justifica la gradualidad de las acciones descentralizadoras.²⁶

Los gobiernos, desde este punto de vista, deberán tender a conformar estructuras decisorias de tipo consensual y no autocráticas, lo cual implica un sistema de relaciones entre núcleos basado en acuerdos, negociaciones y concesiones más que procesos coercitivos, unilaterales y dominantes del núcleo central.²⁷

El análisis de los procesos de decisión (para el diseño e instrumentación de las políticas públicas) constituye uno de los aspectos fundamentales de la ciencia política aplicada a los problemas político-administrativos. Bajo el contexto de la toma de decisiones entre distintos órdenes de gobierno, el consenso resulta fundamental para un adecuado diseño e instrumentación de políticas, pese a su dependencia respecto del marco institucional, las relaciones de influencia e intercambio político, la actitud de la burocracia implicada y la disposición de los actores a cooperar.

La importancia del consenso entre los actores políticos radica en que el diseño de una política pública o la instrumentación de soluciones a problemas, no suele ser coincidente con la división de las competencias de los distintos órdenes de gobierno, o con las delimitaciones territoriales en que actúan las instituciones públicas. La diferencia entre las funciones y la delimitación territorial del poder político de las instituciones de gobierno, propicia el surgimiento de sistemas de decisión en los que las responsabilidades gubernamentales aparecen desagregadas, en subsistemas dotados de funciones, competencias y recursos limitados.²⁸

En este contexto, cada una de las unidades de decisión habrá de considerar, además de sus propias opciones, las estrategias seguidas por el resto de las unidades, ya que cada una de las decisiones de cada nivel gubernamental, se insertan en el sistema decisorio

ángulos, resultan ser un claro ejemplo de este proceso de descentralización.

²⁶ Es decir, la falta de capacidad en términos de recursos humanos, materiales, financieros y particularmente, organizativos de las estructuras institucionales en gobierno locales, resultan inhibitorias de procesos de descentralización emprendidos por el gobierno nacional, ya que en gran medida dichos elementos resultan indispensables para el éxito de este tipo de acciones.

²⁷ Mejía Lira, José. (1999) *La importancia de las redes inter e intragubernamentales*, *Gaceta Mexicana*, No. 62, INAP. México. abril/1999. Pág. 49

²⁸ Ramos (1999) op.cit. pág. 39

general. De ello que el funcionamiento de los sistemas político-administrativos se caractericen por la fragmentación, complementariedad, interdependencia e interacción, implícito en el sistema de distribución de las competencias ya sea por materias o funciones de carácter individual o compartidas, concurrentes o sobrepuestas.

Características que no son privativas de los diferentes espacios o áreas de competencia de los distintos órdenes de gobierno, y que incluso en ámbitos como el de la seguridad pública adquiere connotaciones particulares. Toda vez que en este ámbito la corresponsabilidad implícita entre los distintos órdenes de gobierno, se presenta bajo esquemas de competencias individuales y limitadas, que a su vez se entrecruzan y contraponen a las limitaciones institucionales de su demarcación territorial y a la autonomía política de cada uno.²⁹

De ello que el análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) adquiera importancia para comprender los procesos de interacción entre los actores gubernamentales, dentro de la conformación de acuerdos y consensos, así como la coordinación interinstitucional para el diseño e implementación de las políticas públicas.

Si bien, la legitimidad política de un gobernante es adquirida a través del proceso electoral que le otorgó el poder de control y decisión, su vigencia se desprende de su capacidad y visión para responder de manera eficaz a las necesidades y demandas de la sociedad, así como para encausar su destino hacia estadios de desarrollo y bienestar, imposibles sin un elocuente contexto de seguridad pública.

En este sentido, la legitimidad institucional se desprende de la propia capacidad de las instituciones de gobierno para controlar y administrar los recursos necesarios, para proporcionar los servicios y desarrollar las acciones correspondientes, a través de políticas públicas coincidentes con el proyecto político del gobernante, sustentado por las facultades y obligaciones enmarcadas en la propia constitución, además de las expectativas de desarrollo y bienestar de la sociedad en general.

De ello que la cooperación institucional entre los distintos órdenes de gobierno resulte fundamental, particularmente en el ámbito de la seguridad pública dado que existe

²⁹ En donde incluso, los cuerpos policíacos llegan a desentenderse de las autoridades civiles, transformándose en un poder fáctico ajeno al aparato de estado. Véase Martínez de Munguía, Beatriz. (1999) "La policía en

una doble diferenciación funcional y territorial del poder otorgado por la autonomía de cada nivel de gobierno, y cuando las competencias entre cada uno de estos para con la sociedad, suponen también restricciones funcionales y territoriales que inciden en la composición organizacional de sus estructuras institucionales.³⁰ Por lo tanto, las principales dificultades que enfrentan los distintos órdenes de gobierno, para coordinarse en materia de seguridad pública de manera apropiada, se ubican en la diversidad de objetivos, intereses y clientelas de las distintas administraciones.

En países como México, el federalismo se sustenta en la idea de repartir competencias entre la federación y los estados, lo cierto es que existen zonas muy difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental. Las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución introdujeron un nuevo criterio para la administración pública conforme a un plan de coordinación. A diferencia de la concurrencia, que no supone subordinación de una instancia de gobierno a la otra, la coordinación es una estrategia de racionalidad administrativa o de gobierno, que implica la suma de esfuerzos de los gobiernos para aumentar su eficiencia en el logro de los objetivos públicos.³¹

No obstante, los gobiernos estatales se han caracterizado por estar subordinados y dependientes de los recursos que le otorga la federación, lo cual, como ya se abordó anteriormente, se reproduce y acentúa en la relación entre los estados y municipios. De ello que las relaciones intergubernamentales en nuestro país se caracterizan por el predominio de la federación sobre los otros órdenes de gobierno.

El análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) aborda el estudio de los procesos político-administrativos, dando importancia al estudio de las unidades y actores gubernamentales, a través de un enfoque que examina las actitudes, la interacción, la negociación, la cooperación, la coordinación y el conflicto intergubernamental; elementos que constituyen características de los regímenes federales.

El enfoque de análisis de las RIG's permite proporcionar elementos para una mejor comprensión de las organizaciones políticas a partir de los procesos de coordinación y

México. ¿orden social o criminalidad??. Editorial Planeta. México. Pág. 51

³⁰ La diferenciación funcional se establece en términos de las atribuciones y facultades establecidos dentro de los ámbitos de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno; en tanto que la diferenciación territorial, supone la diferencias respecto a las áreas político-administrativas a las que se limita su autoridad.

cooperación intergubernamental, para promover políticas eficaces en el contexto del federalismo y la descentralización.³² Asimismo, permite explicar el funcionamiento del sistema de relaciones entre los gobiernos, aplicadas a la solución de problemas específicos a través de programas y políticas conjuntas, detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que limitan el desarrollo de la coordinación y la cooperación; elementos que determinan el fracaso de las actuaciones públicas.

De acuerdo a D. Wright (1997), los elementos principales que componen las RIG's son el número y variedad de las instancias gubernamentales; el número y diversidad de actores gubernamentales involucrados; la intensidad y regularidad de los contactos entre esos actores; la importancia de las acciones y actitudes de los actores y las preocupaciones sobre asuntos financieros.³³

Wright plantea tres modelos de autoridad, a través de los cuales se establece las características predominantes entre las instituciones gubernamentales, particularmente respecto de los procesos de toma de decisiones para la formación de consensos y para la implementación de programas y políticas públicas.

El primer modelo, de autoridad coordinada, plantea un esquema de relaciones autónomas de autoridad nacional y estatal, en donde las dos jurisdicciones tienen esferas separadas de poder y control. Sin embargo, prevalece una relación de dependencia entre el gobierno local respecto del estatal. En el segundo modelo, de autoridad inclusiva, predomina la jerarquía dentro de la relación de autonomía de las instituciones gubernamentales, considerándose a los gobiernos locales y estatales como simples apéndices de un poderoso gobierno nacional, que domina un sistema centralizado.

Dentro del tercer modelo, de autoridad superpuesta, se presentan las relaciones intergubernamentales como una conducta pautada, interdependiente y negociada, entre funcionarios nacionales, estatales y locales; donde el contacto e intercambio entre estos puede ser simultáneamente cooperativo y competitivo.

Para ello, Wright (1997) establece cinco dimensiones de análisis las cuales abordan aspectos tales como: el elemento legal, que constituye la base jurídica a través de la cual se

³¹ Aguilar (1996) op.cit. pág. 115

³² Ramos (1999) op.cit. pág. 30

establece la delimitación del poder territorial de cada orden de gobierno, así como las competencias y funciones de los mismos; el elemento humano, a partir de las acciones y actitudes de los funcionarios públicos, quienes se constituyen en actores determinantes de las RIG's a partir de las percepciones que estos construyen respecto de su función y de la función de los otros; las interacciones constantes, en términos de los arreglos informales, prácticos y orientados a metas que pueden realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios; el consenso, a partir de la participación potencial o real de los funcionarios en los procesos de toma de decisiones; las cuestiones políticas, consistente en las intenciones y acciones (o inacciones) de los funcionarios públicos y las consecuencias de esas acciones.

Dadas las características de subordinamiento y dependencia de los gobiernos locales y estatales, respecto de los recursos financieros que le otorga la federación, resulta de gran importancia la incorporación de estos como una dimensión adicional a los modelos propuestos por Wright, para el análisis de las relaciones intergubernamentales en el caso mexicano. Más aún, en el caso de aquellos espacios de concurrencia de los tres órdenes de gobierno, en donde se traslapan y sobreponen sus competencias, como lo es la seguridad pública.

I.4. De las RIG's a las GIG's.

La administración de programas especializados como los de seguridad pública, servicio social, transporte, salubridad, entre otros, normalmente traspasa las fronteras gubernamentales propiciando que los responsables de los mismos, deban mantener contactos transjurisdiccionales a partir de los vínculos que surgen de los imperativos funcionales de la coordinación de los programas.³⁴

Bajo este contexto, las cualidades que deben de tener los responsables de este tipo de programas habrán de incluir, por una parte, el entendimiento de las relaciones

³³ Wrigth, Deil S. (1997). Op.cit. Pág. 71.

³⁴ Mas aún, cuando son múltiples las instituciones (públicas y privadas) que intervienen en los mismos programas, y en donde la autoridad legal y la responsabilidad financiera recae en distintos órdenes de gobierno.

intergubernamentales (RIG) comprendidas por el conjunto de interacciones entre las unidades (instituciones y organismos) participantes.³⁵

Por la otra, a la ejecución cotidiana del conjunto de acciones correspondientes al mantenimiento de dichas interacciones, comprendidas dentro de la práctica de la gestión intergubernamental (GIG).³⁶

Para poder comprender mejor la noción de las relaciones intergubernamentales (RIG), resulta conveniente recuperar los cinco rasgos distintivos señalados por Wright,³⁷ en su estudio para el caso de los Estados Unidos; a decir, en las RIG's:

- 1) Se incluyen una amplia variedad de relaciones entre las distintas unidades de gobierno (federal, estatal y local);
- 2) Son de gran importancia las actividades y actitudes constituidas por el elemento humano, es decir, el personal de servicio de las unidades de gobierno, en torno a la construcción de consensos y compromisos orientados a un mismo fin;
- 3) Las relaciones entre los empleados públicos suponen contactos e intercambios continuos de información y de puntos de vista, los cuales se realizan incluso a través de diversos mecanismos prácticos y orientados a fines concretos;
- 4) Cualquier tipo de empleado público, de cualquier nivel es, al menos potencialmente, participe dentro de los procesos intergubernamentales de toma de decisiones;
- 5) La dimensión política de las relaciones intergubernamentales se define por el conjunto de las intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones.

En este sentido, los actores implicados dentro de las interacciones comprendidas por las relaciones intergubernamentales, proceden no sólo de los tres órdenes de gobierno, sino

³⁵ Es decir, dichos sujetos deben ser especialistas y contar con conocimientos básicos de las ramificaciones legales, técnicas, fiscales y políticas de sus programas, a partir de los cuales puedan realizar las transacciones con otros empleados públicos de otros gobiernos, que poseen conocimientos y nivel de responsabilidad similares, propiciándose con ello el surgimiento de instancias de interacción dentro de las cuales se desarrollen los espacios de las relaciones intergubernamentales.

³⁶ Comprendida por aquellas tareas y acciones que son necesarias realizar en forma cotidiana, tales como el intercambio de información específica, la negociación de acuerdos, el dirigir programas y preparar informes sobre los mismos respecto al cumplimiento de objetivos y la valoración de resultados; es decir, la gestión intergubernamental (GIS) a través los distintos niveles de gobierno.

³⁷ Wright, (1977) op.cit. pág. 71.

también de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Por otra parte, Agranoff plantea seis instrumentos utilizados comúnmente dentro de las relaciones gubernamentales:³⁸

- a) Las relaciones fiscales intergubernamentales, las cuales son de gran utilidad en la determinación de las relaciones de interdependencias entre los órdenes estatales y locales, respecto de su participación en recaudación fiscal; así como los esquemas de apoyo vía subvenciones otorgadas por el gobierno federal.³⁹ Asimismo, resulta importante considerar dentro de los instrumentos en las relaciones fiscales, los controles del gasto impuestos normalmente por los niveles superiores del gobierno sobre los niveles inferiores.
- b) Las subvenciones intergubernamentales a través de programas del gobierno federal para la ayuda o apoyo a los gobierno estatales o locales, las cuales por una parte, potencian una mayor interdependencia entre los órdenes de gobierno, mientras que por la otra, establecen beneficios tanto económicos como políticos.⁴⁰
- c) Las regulaciones intergubernamentales, comprendidas por el conjunto de acciones realizadas por los gobiernos centrales, para el establecimiento de normas destinadas a influir en la conducta de los gobiernos subnacionales/subordinados, no sólo en asuntos económicos, sino también en cuestiones de viabilidad política y efectividad de los programas.
- d) Las estructuras gubernamentales subnacionales ya que a través de ellas se establece la configuración de la pauta de interacción social; es decir, examinando las estructuras de los departamentos ejecutivos, los modelos de sistemas de partido, la

³⁸ Agranoff, R. (1997) Las relaciones y la gestión intergubernamental, en R. Bañón y E. Carrillo (comps), "La Nueva Administración Pública". Alianza Universidad Textos. Madrid, España. Pág. 132.

³⁹ Agranoff destaca tres principales formas de subvención: 1) las transferencias no condicionadas de fondos destinados al funcionamiento de los gobiernos subnacionales; 2) las subvenciones «en bloque» o de amplio propósito, dirigidas a actuaciones en áreas específicas sin necesidad de desglosar el gasto; 3) las subvenciones nacionales con un propósito restringido en las que se especifican las áreas a las que se destinarán, estando sujetas a controles legales estrictos. Op.cit. (1997) pág. 133.

⁴⁰ Económicos, en la medida de que pueden reportar beneficios al margen de la jurisdicción, actuando como mecanismos de transferencia de fondos en forma eficaz, al grado incluso de equiparar la capacidad fiscal entre distintas jurisdicciones. Y políticos, en términos del impacto de las subvenciones sobre los programas políticos de los gobierno subnacionales, su impacto en las elecciones, las consecuencias de los poderes nacionales respecto de las actuaciones de los gobiernos subnacionales; así como su impacto como generadoras de conflicto y de cooperación.

distribución del poder, la maquinaria burocrática, el entorno institucional de planificación, entre otros aspectos, es posible establecer las características sociales relativas al gobierno respecto del grado de centralidad y jerarquía en la toma de decisiones dentro de los espacios de interacción de las relaciones intergubernamentales. Espacios que alcanzan mayor estadios en gobiernos de múltiples niveles territoriales, lo cual advierte el desarrollo de esquemas de decisiones colectivas.

- e) Las fuerzas políticas que influyen en la conducta y actitud de los funcionarios públicos, que se interrelacionan e interactúan en el marco de las relaciones intergubernamentales, con representantes de otros órdenes de gobierno. Es decir, el grado de susceptibilidad de los funcionarios públicos respecto a aspectos o intereses políticos, legales, económicos o administrativos, en donde intervienen aspectos tales como si el funcionario ostenta un cargo de elección, su ideología política, la capacidad de control del partido político, la influencia del partido militar, las intervenciones de grupos de poder o la existencia de movimientos subnacionales, entre otros.
- f) Las acciones burocráticas y las comunicaciones intergubernamentales son las actividades predominantes dentro de las RIG's, dado que las actuaciones de los empleados públicos que intentan llevar a cabo programas de gobierno constituyen el elemento esencial de las relaciones intergubernamentales, por lo que sus principios básicos son las relaciones y la conducta humana de los servidores públicos. Es decir, la intermediación administrativa o representación de instancias gubernamentales de distintos niveles, se realiza comúnmente a través de grupos de profesionales funcionales, quienes establecen los contactos entre elites locales, funcionarios y canales administrativos directos, o bien a través de las asociaciones civiles, las agrupaciones profesionales y los partidos políticos; para lo cual establecen relaciones o lazos de confianza que permite la construcción de espacios de interacción, que se traducen en vínculos funcionales burocráticos de los actores de las RIG.

Empero, las características de dichos instrumentos se ven afectados en diferentes grados por el proceso de descentralización, que surgido ya sea como respuesta a demandas políticas localizadas para disponer de una mayor autonomía, o bien conseguir una mayor eficacia en la planificación y administración económica, se reduce al proceso inverso de la concentración del poder (político y administrativo) en un solo centro, y que se distribuye a los niveles inferiores de la jerarquía territorial o a otras instituciones políticas o administrativas.

La distribución de las tareas entre los distintos órdenes de gobierno, las pautas de interacción aunado con el grado de accesibilidad que los empleados subnacionales tienen para llegar a sus respectivos gobiernos nacionales, además de la relativa distribución de los recursos entre las distintas unidades gubernamentales, se constituyen dentro de la lógica de la centralización-descentralización, en problemas que llevan a las relaciones central-territoriales al escenario de las RIG.⁴¹

En este sentido, la gestión cotidiana de los asuntos entre los gobiernos se constituye en un componente importante de las RIG, dado que esta gestión constituye un proceso mediante el cual los empleados de las distintas unidades de gobierno, interaccionan sus actuaciones hacia objetivos concretos compartidos. Por lo tanto, la gestión intergubernamental (GIG) se refiere a “las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales de un sistema político-administrativo.”⁴²

Wright atribuye tres cualidades especiales a la gestión intergubernamental, a decir:⁴³

- 1) Su enfoque se centra en la resolución de problemas a partir de procesos basados en la acción, que permite a los gestores de todos los niveles alcanzar acuerdos y consensos.
- 2) Proporciona mecanismos para comprender el funcionamiento y características del sistema de relaciones entre los niveles de gobierno, incluyendo la construcción de

⁴¹ Agranoff en sus planteamientos recupera la importancia de los procesos de centralización y descentralización, para comprender las relaciones que se dan entre las RIG y las GIG, dado que estas últimas habrán de recuperar la noción sobre la dimensión de la centralización-descentralización, a decir: a) la dimensión política que se refiere a la concentración y distribución de la adopción de decisiones; b) la dimensión administrativa que se refiere a la concentración o dispersión de la discreción administrativa; y c) la dimensión económica que trata de la localización de las decisiones económicas.

⁴² Agranoff, Op.cit. (1997) pág. 145

⁴³ Wright, op.cit. pág. 611.

esquemas estratégicos que permitan explicar el cómo y porqué de los cambios jurisdiccionales, así como las directrices necesarias sobre el cómo actuar dentro del sistema.

- 3) Un énfasis en la realización de contactos continuos y el desarrollo de redes de comunicación, que suponen la intervención conjunta de las distintas partes para la edificación de consensos, reconociendo la importancia de las cuestiones jurídico-legales y políticas sobre las que deben de ajustarse para alcanzar acuerdos concretos entre las distintas unidades de gobierno.

En este sentido el desarrollo de la GIG está ligado al crecimiento y complejidad de las relaciones y configuraciones intergubernamentales, para lo cual Wright⁴⁴ reconoce algunas razones principales: la conducta basada en el cálculo ante la necesidad de sopesar los costes y beneficios de las subvenciones, del intervenir en el diseño de las fórmulas de reparto, así como de evaluar el riesgo del incumplimiento normativo frente al coste del cumplimiento; la capacidad de desviar los recursos recibidos para un propósito concreto a fin de conseguir otro; y la sobre carga del sector público que conduce a un coste excesivo en términos de la ineficiencia y la sobre regulación.

Por su parte, Agranoff plantea que la complejidad, interdependencia, incertidumbre y riesgos crecientes que se observan dentro de los procesos de GIG, constituyen los factores que han fortalecido la posición de los actores públicos con experiencia, calificación y conocimientos, dado que han de determinar planteamientos de gestión específicos de acuerdo a la naturaleza de determinada situación. En razón de ello, dicho autor establece una serie de planteamientos más comúnmente utilizados dentro de los procesos de GIG, a decir:⁴⁵

- a) La planificación estratégica, el liderazgo y visión como recursos para gestionar el conflicto a partir de las ideas y recursos que ofrece la comunidad, contribuyendo al desarrollo de capacidades para la delimitación de un rumbo concreto, que a su vez contemple alguna forma de regeneración que incluya planteamientos y actuaciones estratégicas.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Agranoff, Op.cit. (1997) pág. 146-161.

- b) Los contactos entre empleados públicos como fase decisiva para la formulación de una visión, que supone el establecimiento de conexiones apropiadas con otros gobiernos, tanto para el desarrollo del proceso de planeación interna, como para la búsqueda de asistencia e información sobre las opciones disponibles.
- c) La influencia de los recursos intergubernamentales y privados, en términos de las técnicas de intervención e influencia para la atracción de recursos del sector privado y combinarlos con los recursos públicos, a partir de subvenciones directas, préstamos, bonos de renta y exenciones de impuestos, que permitan el abandono del papel de suministrador directo de las agencias gubernamentales, a favor de un enfoque que estimule otras organizaciones a asignar sus recursos para el suministro de bienes y servicios demandados.
- d) El fomento a la capacidad en términos del desarrollo de las capacidades gubernamentales para la intervenir o influir sobre los cambios, a partir del desarrollo de previsiones en la toma de decisiones políticas para captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar las actividades actuales a fin de orientar las acciones futuras.
- e) La consecución de exenciones, programas modelo y programación espacial particularmente en gobiernos que necesitan alguna forma de tratamiento local, dado que presentan características asimétricas que no se ajustan a las normas y reglamentos, pero que sí favorecen los objetivos de los agentes locales.
- f) La desregulación y flexibilidad regulatoria negociada como estrategia para el desarrollo de programas o acciones, ante marcos normativos que imposibilitan o restringen su desarrollo y que suponen un alto costo para la propia jurisdicción; para lo cual se habrán de considerar los costes y beneficios –políticos y económicos– del proyecto o programa a desarrollar.
- g) La elaboración conjunta de políticas de manera formal e informal para realizar propósitos generales, que presupone una interdependencia y general una mayor necesidad de interacción de los gobiernos afectados, más aún en programas financiados por el gobierno central pero ejecutados por gobiernos intermedios, locales y organizaciones no gubernamentales.

- h) La disminución del alcance de la supervisión central como mecanismo para evitar la mentalidad de cumplimiento de la gestión basada en el rendimiento de las actuaciones, enmarcadas en las directrices que se ajuntan a los principios de auditoria; que permita la reorientación de los esfuerzos hacia la evaluación de los objetivos de la gestión pública sobre la base de los resultados alcanzados por los programas.
- i) La cooperación horizontal mediante el desarrollo de redes que actuando de una forma no-jerárquica, permita la participación de agentes gubernamentales y de grupos de organizaciones capaces de trabajar conjuntamente, siguiendo una cierta racionalidad programática y motivadas por un propósito común, a pesar de perseguir diversos objetivos individuales.
- j) La reorganización gubernamental como enfoque para el impulso del grado de eficiencia y reducción de costes, mediante el uso de diversas técnicas organizativas o enfoques innovadores que permitan la consolidación y reorganización gubernamental, que le permitan conseguir ventajas de escala a partir del aprovechamiento de las capacidades de planificación de los procesos de centralización-descentralización y colaboración en el cumplimiento y ejecución de las funciones, programas y servicios.

Al respecto, Morata advierte que las relaciones intergubernamentales atraviesan las estructuras político administrativas, constituyendo redes específicas de intereses diversos que se agregan en forma simultanea en distintas políticas.⁴⁶ En donde cada red se constituye por un conjunto de relaciones de negociación, control e intercambio entre productores y destinatarios de las políticas públicas, que se desarrollan y fortalecen a través de los procesos de gestión intergubernamentales.

I.5. La Seguridad Pública como ámbito de relaciones y gestión intergubernamental

“La Seguridad Pública es función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la

⁴⁶ Morata, Francesc. (1990) op.cit. pág. 164.

paz públicos”⁴⁷. La Constitución Política Mexicana, en su artículo 21 dispone que la obligación del Estado es velar por la seguridad pública. Dicho artículo señala que todas las instituciones del país requieren para ello organizarse bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, para coordinarse en la materia.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recogió de la consulta popular las aportaciones de la sociedad, definiendo los objetivos de: *“Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración frontal del sistema de seguridad pública,... Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.”*

Dichos objetivos reconocen de manera implícita en su énfasis, que el marco jurídico que rige las políticas y estrategias de seguridad pública en nuestro país no ha sido el más adecuado para impulsar los mecanismos de coordinación, ni para determinar los lineamientos de acción entre las diversas instituciones de seguridad pública. Ello supone que la política de seguridad pública en México ha sido manejada con objetivos y metas limitados, con una visión parcial del problema, y sin esquemas de planeación, ni estrategias de mediano y largo plazo. La conformación del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, vino a establecerse como el principal elemento de coordinación programática para que los tres órdenes de gobierno unan sus esfuerzos para abatir las incidencias delictivas, den mayor seguridad a las personas, sus bienes y sus derechos, y logren dar respuesta a una de las demandas más sentidas de la población.

Recuperando la noción del pacto federal que a su vez asigna y delimita la

⁴⁷ Secretaría de Gobernación, (1996) Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, pág. 37.

independencia jurídica y normativa a cada orden de gobierno, y la soberanía de los Estados miembros dentro de su propio territorio bajo la autonomía delimitada en sus propios marcos jurídicos; la seguridad pública como función a cargo del Estado mexicano, habrá de instrumentarse dentro de un esfuerzo coordinado por parte de los tres órdenes de gobierno. Empero, dicho espacio de coordinación resulta complejo dadas la diferencia funcionales entre las corporaciones de los distintos órdenes de gobierno, toda vez que la estructura sus los marcos jurídicos y de las instituciones de administración y procuración de justicia, establecen ámbitos de competencia separados a partir de las características de los propios delitos. Al mismo tiempo, dicha separación de ámbitos de competencia circunscribe no sólo las facultades y esquema de operación de cada una de las corporaciones policíacas, sino también su capacidad para conocer las dimensiones reales del problema de la delincuencia y para instrumentar, de manera efectiva, acciones congruentes con una política de seguridad pública coherente con las líneas de acción de los tres órdenes de gobierno. En este sentido, se establecen dos ámbitos para la persecución y sanción de los delitos, el estatal y el federal, a partir de los cuales se determinan la injerencia de las instancias de administración y procuración de justicia.⁴⁸

Dentro del ámbito federal, la Procuraduría General de la República (PGR), a través de sus representaciones locales, se encarga de los procedimientos de recopilación de evidencias e investigación, para que los Ministerios Públicos Federales (MPF) integren las averiguaciones previas de los presuntos responsables de delitos o indiciados, las cuales conformarán el material probatorio para que los Juzgados de Circuito evalúen y dictaminen la situación jurídica de los detenidos, o bien dicte las órdenes de aprensión correspondientes. En el ámbito estatal, la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), es la encargada a través de los Ministerios Públicos (MP), distribuidos en las agencias especializadas⁴⁹, en desarrollar las investigaciones correspondientes en apoyo a la integración de las averiguaciones previas sobre delitos del fuero común, a efecto de que los

⁴⁸ De acuerdo al Código Penal (estatal o federal), todos aquellos delitos considerados como graves (como secuestro, narcotráfico, crimen organizado, etc.) son facultad del gobierno federal su persecución y sanción, siendo el resto reducidos a la competencia de las instituciones similares estatales.

⁴⁹ Las agencias especializadas están conformadas bajo la perspectiva de establecer una atención especial hacia un tipo de delito en lo particular (como homicidio, robo, delitos sexuales, etc.), las cuales se componen por la adscripción fija de uno o dos Ministerio Público a cargo de un grupo de investigación.

Juzgados locales dictaminen la situación jurídica de los procesados o presuntos responsables. De ello que en ambos ámbitos de competencia existan, como ya se refirió, estructuras encargadas de la procuración y administración de justicia. Sin embargo, el problema de seguridad pública no sólo se circunscribe a la administración y procuración de la justicia, sino también a la prevención de los delitos, tarea asignada a los cuerpos de seguridad municipales. Es decir, la Policía Municipal desempeña un papel coadyuvante en lo que a seguridad pública se refiere, toda vez que su papel y participación no se ubica en los contextos de la administración o la procuración de justicia, sino en términos preventivos a partir de la vigilancia urbana, auxilio y asistencia ciudadana, así como para la atención de denuncias y posible detención en flagrancia de presuntos sospechosos de algún delito.⁵⁰

En este sentido, la policía municipal no administra ni procura la justicia, sino emite sanciones sobre violaciones a los reglamentos municipales⁵¹, y en el caso de detención de algún sospechoso o responsable de delito, ésta los remite hacia los ministerios públicos correspondientes.⁵² Si bien existen otros tipos de corporaciones como la Policía Fronteriza (Grupos BETA) dependiente del Instituto Nacional de Migración de la SEGOB, y la recién formada Policía Federal Preventiva (PFP)⁵³, o incluso el Ejército Mexicano, estos operan como coadyuvantes dentro de sus atribuciones jurídicas, y en caso de algún aseguramiento, sólo consignan a los detenidos hacia las instancias correspondientes. Dado lo anterior, el espectro de funcionalidad de las corporaciones de seguridad pública, se caracteriza por ser distinto y acotado por el ámbito individual de las atribuciones de cada una, enmarcado por una relación de colaboración institucional. Sin embargo, dicha colaboración más que ser estructural y con objetivo a fines comunes, resulta ser casuística y con una significación

⁵⁰ La detención en flagrancia refiere al aseguramiento de uno o varios sospechosos de un delito, durante el desarrollo del mismo, o bien, en forma inmediata posterior al mismo aún cuando no sea en el sitio del incidente.

⁵¹ Los tipos de sanciones que emite la Policía Municipal, a través de los Jueces Calificadores, pueden ser de tipo económico mediante el pago de multas, o de tipo administrativo o de privación de la libertad la cual no excederán de 72 horas, y en donde normalmente se incluye la realización de trabajo social como el barrido de vialidades.

⁵² La relación legal que la policía municipal tiene respecto del delito es secundaria, pues se observa sólo en cuatro hipótesis: flagrancia, probable disuasión, a petición expresa del Ministerio Público y en atención a denuncia ciudadana de un probable ilícito.

⁵³ Corporación integrada por diversos cuerpos policíacos dependientes de distintas secretarías de estado, como: la Policía Federal de Caminos dependientes de la SCT.; la Policía Fiscal dependiente de la SHCP; la Policía de Aduanas y Puertos dependiente de la SEGOB, etc.

otorgada por la personalidad de los titulares de cada una de las corporaciones, o bien, por una disposición u ordenamiento directo de parte de los ejecutivos de los gobiernos federal, estatal y municipal, ante un evento de tipo coyuntural.⁵⁴ Este espectro funcional de las corporaciones incide además de manera determinante, en la estructuración de la información que se genera en términos de los registros sobre incidentes delictivos, la cual obedecen a necesidades internas y particulares de cada corporación, lo que a su vez, impide la compatibilización de la misma. Adicionalmente, se carece de una normalización y estandarización de la información delictiva hacia el interior de las propias corporaciones, y aún en el ámbito jurídico existen diferencias entre las legislaciones de cada uno de los estados con respecto de la federal.⁵⁵

Por otra parte, cada una de las corporaciones policíacas construye sus escenarios sobre la problemática delictiva a partir de sus estadísticas internas, lo que significa si recuperamos lo antes expuesto, que cada una de ellas construye una visión completamente distinta sobre el problema de la seguridad pública. Ello resulta relevante si partimos del hecho de que tales escenarios conforman la base no sólo para el diseño de las políticas de seguridad pública de cada uno de los ámbitos de gobierno, sino también en la toma de decisiones para el diseño de las estrategias operativas para la aplicación de tales políticas, y más aún, cuando ambas procuradurías de justicia -estatal y federal-, conscientes de su problema de subregistro delictivo, recurren a la información que brinda la Policía Municipal, dada su mayor cobertura espacial y cercanía con la población derivada por el mayor número de agentes, que además se encuentra sesgada por naturaleza dada la poca importancia que se le asigna al registro adecuado de la información delictiva, por no ser competencia directa de esta corporación.⁵⁶ Aspecto que además coincide con la confusa imagen popular que sitúa a la policía preventiva como la síntesis de la policía judicial y el

⁵⁴ Dicha afirmación se desprende de experiencias propias derivadas de participaciones personales dentro reuniones institucionales de coordinación estratégica, entre titulares y responsables operativos de corporaciones de los tres niveles de gobierno.

⁵⁵ Lo anterior refiere al sinnúmero de diferencias entre los Códigos Penales de los estados, en términos de la tipificación y la clasificación de los delitos.

⁵⁶ El origen de los registros de la Policía Municipal proviene de dos fuentes: el reporte o parte informativa que elaboran los propios policías y en donde tipifican con base a su experiencia y bajo o nulo conocimiento del Código Penal, los delitos implicados en las denuncias o llamadas de auxilio de la ciudadanía; los Jueces Calificadores (normalmente abogados) quienes califican y la presunción del delito a partir de la presentación de un detenido, dentro del oficio de turnación del presunto delincuente hacia las autoridades competentes.

ministerio público, contribuyendo a crear un circuito directo entre las policías preventivas y las procuradurías estatales, dejando a las otras autoridades municipales ajenas al fenómeno de la delincuencia y la inseguridad pública, y subsecuentemente a la gestión del servicio de policía. Un problema adicional para el caso de una ciudad como la de Tijuana, lo constituye el aspecto fronterizo, no sólo por la sobre posición de facultades y competencias en el control del tránsito de personas y objetos a través de la frontera -amén de los delitos de tráfico de personas y drogas asociados-, sino por las restricciones de tipo jurídico y normativo que delimitan el establecimiento de esquemas de coordinación y colaboración entre las corporaciones locales con sus homólogas, de las ciudades vecinas de los Estados Unidos.

Como podemos observar, la seguridad pública constituye por sí misma un ámbito en donde los tres órdenes de gobierno intervienen por necesidad y obligatoriedad constitucional. En donde las relaciones intergubernamentales deben servir como esquemas de consecución de objetivos comunes, que permitan el desarrollo de estrategias y programas conjuntos, ya que son necesarias y requeridas de manera implícita dadas las características de los marcos jurídico-normativos -en la base constitucional-, en donde se establece la obligatoriedad de la participación de los tres órdenes gubernamentales dentro de este ámbito. Sin embargo, las propias RIG entre las instancias encargadas de la seguridad pública en cada unidad gubernamental, se enfrentan a limitaciones y restricciones que trascienden desde el terreno de las actividades y acciones cotidianas, dada la diferenciación de ámbitos de competencia, repercutiendo en la arena de los procesos de la gestión intergubernamental. Es decir, al existir diferencias funcionales entre cada corporación policiaca y cada orden de gobierno, derivadas de las distancias que entre los ámbitos de competencia se ocurren dados los marcos jurídico-normativos vigente, los procesos de planeación de estrategias y programas operativos difícilmente pueden ser compatibilizados dentro de la GIS.

Más aún, cuando existen relaciones de subordinación de los gobiernos locales respecto de los estatales, aunado a la propia de los estatales respecto de los federales, en lo que a asignación de recursos se refiere. Además de la existencia de regulación federales restrictivas como las relativas a la adquisición y utilización de armamento, municiones y

pertrechos por parte de las corporaciones policíacas de todos los órdenes de gobierno. De ello que la coordinación interinstitucional entre corporaciones policíacas de los distintos órdenes de gobierno, se constituya en un problema que repercute tanto en el escenario de las RIG en materia de seguridad pública, como en las GIG sobre las cuales se sustentan los esquemas de planeación de acciones conjuntas y coordinadas a través de políticas de seguridad pública consensuadas.

En este sentido, se plantea identificar aquellos elementos que han caracterizado la estructura de las relaciones intergubernamentales entre las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno, particularmente en la ciudad de Tijuana, y de acuerdo a los modelos de relaciones de autoridad propuestos por Wright; partiendo del estudio de elementos que durante segunda mitad de la década de los noventa constituyen el marco formal sobre el cual operan las corporaciones policíacas, y que determina los esquemas de competencia correspondientes a los distintos órdenes de gobierno en el marco de la seguridad pública.⁵⁷ A partir de ello, se plantea la construcción de una matriz que permita describir los modelos de autoridad, resultantes de las relaciones entre los elementos que constituyen las RIG, particularmente respecto a la capacidad de cada una de las corporaciones policíacas en relación con su función en el marco de la seguridad pública.

En esta se abordarán las relaciones de los marcos jurídicos y los recursos humanos y financieros con respecto a las funciones de cada corporación, correspondientes a sus respectivos ámbitos de competencia y con énfasis en la construcción que sobre la inseguridad pública cada una desarrolla, así como en la conformación de espacios de coordinación interinstitucional en términos de la orientación de medidas adoptadas en consenso, y la importancia de estos en el proceso de planeación operativa de las acciones de cada corporación. A través de ello se propone determinar los elementos que establecen las restricciones funcionales de las corporaciones policíacas y que inciden en las RIG's, mediante la caracterización de los principales problemas de coordinación y las rigieses implícitas en la estructura de su organización.

⁵⁷ La determinación del período de estudio se deriva en gran medida a que a partir de la reforma al Artículo 21 Constitucional en diciembre de 1995, la seguridad pública pasa a ser una función compartida por los tres órdenes de gobierno, conformando con ello un nuevo ámbito formal de operación de las RIG's y la GIG.

II. EL MARCO FORMAL DE LAS RIG EN LA SEGURIDAD PÚBLICA.

“La construcción de la seguridad adquiere un matiz público cuando el Estado asume el compromiso de otorgarla.”

Julián J. Guñido Galindo¹

II.1. La importancia de lo formal en las RIG's

El enfoque de las RIG's pretende explicar el funcionamiento del sistema de relaciones de gobierno aplicadas a la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que limitan el desarrollo de la coordinación y cooperación; lo cual determina a su vez el fracaso o ineficiencia de las actuaciones públicas. Acentuándose sobre los aspectos del poder y la autoridad, como componentes básicos del enfoque político por la influencia determinante que observa en la definición, carácter y solución de los problemas.

Las RIG's ocurren dentro del sistema federal y adquieren una connotación que va más allá del significado del concepto de federalismo, el cual subraya primordialmente las relaciones estatales-nacional y, ocasionalmente, las relaciones interestatales. El concepto de RIG's reconoce además las relaciones locales-nacionales, locales-estatales e interlocales; es decir, el concepto de RIG abarca todas las combinaciones de relaciones entre las unidades de gobierno del sistema federal.

En este sentido, la tendencia manifiesta por las combinaciones de relaciones entre unidades de gobierno, en cuanto a la diversidad y complejidad de las RIG's, observa una relación directa con el número de unidades gubernamentales implícitas en la conformación del sistema federal.

En el caso del sistema federal mexicano, este observa tres tipos de demarcaciones gubernamentales subrayadas dentro de la Constitución Política: la federal, estatal y municipal.² Esta composición no sólo establece la estructuración de los órdenes de gobierno, sino también la composición jurisdiccional territorial de las atribuciones de competencia y autoridad para cada uno de estos; de ahí su importancia para comprender la complejidad del marco formal de las RIG's.

¹ Guñido Galindo, Julián Jesús. (2001) *De seguridad pública a seguridad ciudadana*. Este País. No. 127 (octubre del 2001). Pág. 42.

² Hasta 1995, la república federal mexicana se conformaba por un gobierno federal estructurado en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), 32 entidades federativas (31 estados y un Distrito Federal) y 2,392 municipios.

II.2. El marco formal nacional

En este apartado abordaremos los elementos jurídico-normativos determinados por las Leyes que desde el ámbito federal, norman las competencias y relaciones de autoridad dentro del marco de la seguridad pública.

La Ley, como forma de voluntad pública manifiesta, es un conjunto de parámetros normativos de nuestra conducta que, mientras no sean rebasados, representan para nosotros una forma de protección; sin embargo, el acto mismo de rebasar dichos parámetros transforma las normas en una amenaza. La convivencia social es, por sí, un esfuerzo por encontrar normas que propicien la convivencia segura; normas protectoras del individuo, encaminadas al bien colectivo.

Para evitar que las Leyes se transformen en una amenaza se requiere de Seguridad Jurídica, que significa tener certeza respecto de los límites del espacio normativo y, por lo tanto, tener conciencia de las circunstancias por las cuales nuestras acciones constituyen o no un acto delictivo, tener claras las normas de la convivencia en sociedad.³

Para tener Seguridad Jurídica el grupo social requiere de normas claras, obligatorias, justas y obedecidas por todos, incluso por quienes ejercen la Autoridad; lo que nos permite evitar que el poder del Estado dañe a los individuos, al efectuar abruptos cambios en los cuerpos normativos o al emitir juicios y sentencias arbitrarias; la Seguridad Jurídica es el fin mismo del Estado de Derecho.

Para que la Seguridad Jurídica sea realidad, el cuerpo de normas debe cubrir algunos requisitos:

- Debe respetarse el principio de legalidad; los individuos tendrán prohibido únicamente aquello que la ley, expresamente, les tenga vedado.
- Debe originarse en la voluntad popular; el proceso de formación y modificación de las normas debe iniciarse y terminarse mediante mecanismos de participación social.
- Debe privilegiarse la claridad de la ley; ser fácilmente comprensible para evitar que interpretaciones equívocas influyan en su aplicación.
- Debe propiciarse su cumplimiento; proveer los medios que faciliten su cumplimiento.
- Deben reflejar el proyecto de sociedad; la visión de largo plazo en la promulgación de leyes propicia la estabilidad jurídica y por lo tanto la social.
- Debe evitarse la retroactividad; un cambio normativo no debe castigar acciones que previamente no se consideraban anormales.

³ Circunstancias descritas en la tipificación de los delitos dentro del Código Penal Federal o Local, según sea el ámbito jurídico que se vea transgredido por la acción delictiva. La tipificación de un delito está definida por el conjunto de elementos que en conjunto permiten la calificación de un hecho delictivo, así como la sanción atribuible a dicho evento.

En nuestro país la Ley Fundamental se integra en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde la seguridad Jurídica se encuentra perfectamente definida en el Capítulo Primero, correspondiente a las Garantías Individuales.

Ilustración 1. Estructura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TITULO	CAPITULO	SECCION	ARTICULO		
			DEL	AL	
Primero	I	De las garantías individuales	1	29	
	II	De los mexicanos	30	32	
	III	De los extranjeros	33		
	IV	De los ciudadanos mexicanos	34	38	
Segundo	I	De la soberanía nacional y de la forma de gobierno	39	41	
	II	De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional	42	48	
Tercero	I	De la división de poderes	49		
	II	Del Poder Legislativo	50		
		Primera	De la Elección e Instalación del Congreso	51	70
		Segunda	De la Iniciativa y Formación de las Leyes	71	72
		Tercera	De las Facultades del Congreso	73	77
	Cuarta	De la Comisión Permanente	78	79	
	III	Del Poder Ejecutivo	80	93	
IV	Del Poder Judicial	94	107		
Cuarto	De las Responsabilidades de los Servidores Públicos		108	114	
Quinto	De los Estados de la Federación y del Distrito Federal		115	122	
Sexto	Del Trabajo y de la Previsión Social		123		
Séptimo	Previsiones Generales		124	134	
Octavo	De las Reformas de la Constitución		135		
Noveno	De la Inviolabilidad de la Constitución		136		
TRANSITORIOS					

Las Garantías Individuales son el conjunto de derechos y libertades mínimas indispensables para el respeto del ser humano en nuestro país y constituyen además un límite a la actuación del Estado.

Ilustración 2. Resumen de Garantías Individuales

ART.	CONTENIDO	ART.	CONTENIDO	ART.	CONTENIDO
1	Generalización Territorial	11	Libre Tránsito	21	La imposición de penas es exclusiva de la autoridad judicial, obligación del Estado sobre la Seguridad Pública.
2	Prohibición de la Esclavitud	12	Desconocimiento de Títulos, Preerrogativas y Honores.	22	Prohibición de penas infamantes
3	Derecho a la educación.	13	Prohibición de Leyes y Tribunales Especiales, (Excepto Militares).	23	Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.
4	Igualdad jurídica, formación de familia, Salud, Vivienda, Responsabilidad paterna.	14	Prohibición de la Retroactividad, Pena sin Juicio, Pena sin Ley explícita	24	Libertad de creencias.
5	Libertad de profesión	15	Prohibición de la extradición a reos políticos.	25	La rectoría del desarrollo económico nacional corresponde al Estado.
6	Expresión e información.	16	Inviolabilidad de la Privacia sin causa legal o mandato escrito por autoridad competente; excepto flagranza.	26	Sistema de planeación democrática del Desarrollo Nacional.
7	Libertad de Imprenta.	17	Ejercicio y administración de la Justicia. Exclusividad del Estado.	27	Propiedad de tierras y aguas.
8	Derecho de petición.	18	Diferenciación de las condiciones de Prisión a detenidos, sentenciados, menores, hombres y mujeres.	28	Prohibición de monopolios.
9	Derecho de asociación.	19	De la duración de una detención y de los abusos durante la misma.	29	Suspensión de garantías.
10	Poseción de Armas	20	Garantías durante el proceso.		

En el artículo 14 de nuestra Constitución, se hace patente la Seguridad Jurídica.

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...”

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata...”

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho...”

Además de la seguridad jurídica, en las páginas siguientes intentaremos identificar y analizar la normatividad aplicable a la Seguridad Pública. Dentro del marco normativo de nuestro país podemos localizar conceptos tales como: Seguridad Nacional,

Seguridad Ambiental, Seguridad Laboral, Seguridad Pública, Protección Civil. Cada uno de estos conceptos se respalda en normatividad específica que influye en el desempeño profesional de aquellas instituciones encargadas de la Seguridad, sin embargo nos concentraremos en la seguridad pública.

Si bien, el propósito de la integración del Estado es propiciar la convivencia y desarrollo armónicos de sus integrantes, para lograr este propósito deberá entonces desarrollar, entre otras, las siguientes funciones primordiales: la protección, defensa y respeto de los derechos de los individuos, particularmente durante el ejercicio de la autoridad.

Los derechos a que nos referimos y que generalmente son reconocidos por todos los Estados son:

- **Los Derechos Individuales:** Son aquellos que garantizan el respeto al individuo y su participación social: *Derecho a la Vida, Derecho de Expresión, Derecho a la Propiedad, etc...*
- **Los Derechos Sociales:** Son aquellos cuyo propósito es garantizar el bien común y las oportunidades equilibradas de desarrollo individual: *Derecho a la Educación, Derecho al Trabajo, Derecho a la Salud, etc...*

Los enlaces de una sociedad se disuelven cuando sus individuos desconfían unos de otros y temen los unos a los otros; por tal razón garantizar la seguridad pública de los ciudadanos es una de las primeras funciones sociales de un Estado.

El Derecho a la Seguridad Pública garantiza que los ciudadanos vivirán en una sociedad respetuosa de su individualidad, para lo cual el Estado impedirá que el individuo sea agredido en su integridad física y, si tal agresión ocurriese, sea resarcido en sus daños mediante el empleo de medidas razonables.

Si bien, el interés del estudio de las relaciones intergubernamentales son los procesos de interacción de las unidades gubernamentales, para poder ser abordadas resulta necesario comprender primero cuáles son las reglas que delimitan las arenas en donde se dan estas interacciones, así como la estructura de los equipo participantes. Dichas regulaciones surgen como ya se indicó, de las bases constituyentes de cada uno de los órdenes de gobierno, como a continuación se señalará.

Mientras que por una parte, el Artículo 25 constitucional, en sus párrafos 1º y 2º, establece el nivel general del Estado democrático en aras de asegurar el bienestar común, bajo los términos de que:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución.”

Por la otra, el Artículo 39 constitucional, establece la soberanía en el pueblo y obliga al Estado a actuar en beneficio de los soberanos, a decir:

“La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar su forma de gobierno.”

Ambos artículos establecen además de la plataforma en que se desarrollará la relación entre el pueblo y el Estado, el compromiso de éste último de desarrollar todas aquellas actividades que le permitan garantizar el bienestar común de la sociedad, al tiempo que establece el reconocimiento de las facultades otorgadas al mismo por parte del pueblo.

Los Artículos 40, 41 y 42 instituyen la conformación del pacto federal entre los estados miembros de la República Mexicana, además del reconocimiento del régimen interno de cada uno de estos, tanto para la designación de sus autoridades gubernamentales, como para el ejercicio de la soberanía del pueblo a través del Congreso de la Unión en la medida de sus competencias, y de los Estados de acuerdo a lo dispuesto por la propia Constitución.

En ellos se establecen las bases de las relaciones federales, en tanto el reconocimiento del régimen federal sobre el cual cada uno de los integrantes del pacto federal reconocen la conformación de una instancia de gobierno superior, en la medida de la suma de atribuciones que cada estado sede a favor de este orden superior, más como sinónimo de grado alguno de sometimiento en lo que a su soberanía interna se refiere. Sin embargo, la estructura interna del estado federal se erigen en el Artículo 49 Constitucional, en donde se establece la división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como pilares sobre los cuales se edifican las instituciones del Estado Nacional;

estructura que dentro del Artículo 116 Constitucional es recuperada bajo dimensiones muy semejantes para la delimitación de la división de poderes en los estados.

No obstante, el soporte jurídico de la separación y distinción de las atribuciones entre los órdenes de gobierno federal y estatal, se encuentra en el Artículo 124 Constitucional, que al texto indica:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Este se constituye en la regla de exclusión entre las competencias del gobierno federal y los estatales. De igual forma, la distinción o separación de atribuciones entre los gobiernos estatales y los locales o municipales está establecida dentro del Artículo 115 Constitucional, en el cual se delimita la estructura del régimen interior de los estados, sobre la base de una forma de gobierno republicana, representativa y popular, que observe como base de su división y organización política, administrativa y territorial, al Municipio Libre como unidad gubernamental o cédula de la organización política y administrativa de la República.⁴

No obstante la definición implícita expuesta en el Artículo 124 Constitucional, respecto de las facultades de los gobiernos estatales, es posible reconocer otro tipo de facultades a las entidades federativas, es decir, las facultades concurrentes que subrayadas constitucionalmente estipulan la intervención de varios niveles de gobierno, como lo son la educación, la salud, el sistema penitenciario, la defensa del medio ambiente y la seguridad pública, entre otras.

El marco formal de las RIG estará dado entonces, por el conjunto de leyes, normas y regulaciones que establecen los ámbitos de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno; el cual, por una parte y en un sentido amplio, establece el conjunto de atribuciones y facultades que en forma constitutiva reconocen el establecimiento de las unidades gubernamentales.

Unidades dentro de las cuales, se establecen las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo; mientras que por la otra, en un sentido estricto, otorgan funciones específicas que acotan y delimitan los ámbitos de sus competencias.

⁴ Aunque el municipio puede ser considerado un gobierno por gozar del poder público y tener autonomía política y administrativa, no es un ente que forme parte del pacto federal y por lo tanto, no es una instancia que pueda equipararse a la federal o estatal.

En lo que a seguridad pública se refiere, si bien el Artículo 21 Constitucional establece la exclusividad de la imposición de penas al poder judicial, en sus dos últimos párrafos reformados, ordena que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, los estados y los municipios, dentro de las respectivas competencias marcadas por la constitución, y que habrán de coordinarse en los términos que la ley señala para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).⁵

“La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.”

“La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

Las reformas a dicho artículo fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1994, estableciendo con ello los fundamentos jurídicos para la aplicación de una Política Nacional de Seguridad Pública. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recogió de la consulta popular las aportaciones de la sociedad, definiendo los objetivos de:

“Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo.”

Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración frontal del sistema de seguridad pública, en términos de:

“Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países, y

⁵ La reforma constitucional del artículo 21 de diciembre de 1994, así como la ley reglamentaria de coordinación del sistema nacional de seguridad de diciembre de 1995, tienen su antecedente en el organismo del ejecutivo federal creado en abril de 1994 -ya desaparecido- denominado Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, que por carecer de sustento constitucional, por violación al artículo 21 (antes de la reforma), y por integrar a la seguridad pública a las fuerzas militares fue ampliamente criticado.

una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia."

Los propios objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, reconocen de manera implícita en su énfasis, que el marco jurídico que rige las políticas y estrategias de seguridad pública en nuestro país, no ha sido el más adecuado para impulsar los mecanismos de coordinación, ni para determinar los lineamientos de acción entre las diversas instituciones de seguridad pública.

Ello supone que la política de seguridad pública en México ha sido manejada con objetivos y metas limitados, con una visión parcial del problema, y sin esquemas de planeación, ni estrategias de mediano y largo plazo.

Así pues, la conformación del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, vino a establecerse como el principal elemento de coordinación programática para que los tres órdenes de gobierno unan sus esfuerzos para abatir las incidencias delictivas, den mayor seguridad a las personas, sus bienes y sus derechos, y logren dar respuesta a una de las demandas más sentidas de la población.

En congruencia con el artículo 21 constitucional e inscrito entre nuestras Garantías Individuales, el artículo 73 fracción XXIII de nuestra Constitución Política faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ARTICULO 73. *El Congreso tiene facultad:*

XXIII.- Para expedir Leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de Seguridad Pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública en el ámbito Federal;

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial el Lunes 11 de Diciembre de 1995, en su exposición de motivos define el concepto de Seguridad Pública, sus fines y limitaciones de la siguiente manera:

CONCEPTO:

"... todas aquellas actividades encaminadas a prevenir, y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el Ministerio Público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo la labor de las instituciones

encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México."

FINES:

"... se busca la consecución del bienestar social a través de la protección de los derechos y bienes del individuo y la preservación de los más altos valores de la sociedad, que son, en última instancia, los de la justicia."

LIMITACIONES:

"... esta ley ... no podría ... desarrollar ninguna otra materia sustantiva de seguridad pública, que tengan que ver con la organización y el funcionamiento de las instituciones policiales, ni tampoco con la definición de las cualidades jurídicas de sus miembros, o del régimen de condiciones o reglas para su selección, ingreso, permanencia, promoción o sanciones."

Esta ley nos permite tener un enfoque sistémico de la Seguridad Pública, ya que delimita los elementos, sus funciones y describe las interrelaciones que harán posible su coordinación. Veamos su estructura:

Ilustración 3. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

TÍTULO	CAPÍTULO	SECCIÓN	ARTÍCULO	AL
			DEL	AL
Primero	Disposiciones Generales		1	8
Segundo	Del Sistema Nacional de Seguridad Pública			
	I	De la coordinación entre la Federación, el distrito federal, los estados y los municipios	9	11
	II	De las instancias de coordinación		
		Primero Del Consejo Nacional de Seguridad Pública	12	17
		Segundo De los Consejos Locales y Regionales de Coordinación	18	21
	III	De la selección y formación de los integrantes de las instituciones públicas	22	24
	IV	De la información nacional sobre seguridad pública		
		Primero Del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública	25	31
		Segundo Del Registro Nacional de Armamento y Equipo	32	37
		Tercero De la Estadística de Seguridad Pública	38	40
		Cuarto De la Información de Apoyo a la Procuraduría de Justicia	41	42
		Quinto De las Reglas Generales sobre la Información	43	45
	V	De los servicios de atención a la población	47	48
Tercero	De la Participación de la Comunidad		49	51
Cuarto	De los Servicios Privados de Seguridad		52	54
TRANSITORIOS				

De la lectura de la Ley podemos resumir lo siguiente:

- **La seguridad pública es:**
Una función del Estado, de orden público, de interés social, a cargo de la federación, estados y municipios.
- **La finalidad de la Seguridad Pública es:**
Salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
- **Los mecanismos de que dispone la Seguridad Pública son:**
La prevención, la persecución y la sanción de las infracciones y delitos; así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.
- **El Sistema Nacional de Seguridad Pública es:**
La integración coordinada, a los tres niveles de gobierno, de las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones necesarios para alcanzar los altos fines de la seguridad pública.

Esta ley permite dejar atrás la perspectiva limitada de la actividad policiaca. El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) se ha transformado en el instrumento del Estado mexicano, mediante el cual, el problema de la seguridad pública, ha podido ser analizado con una perspectiva global; perspectiva de la cual se han derivado objetivos, programas, apoyos recíprocos, decisiones conjuntas y acciones congruentes.

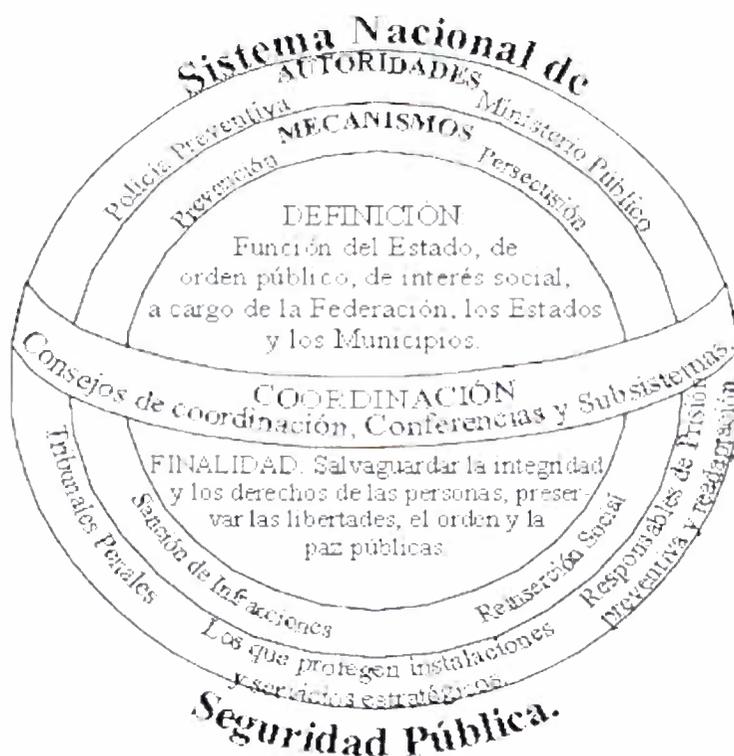


Ilustración 4. Estructura integral del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Asimismo, dentro de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se establecen las instancias o espacios de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, las cuales son:

- **El Consejo Nacional de Seguridad Pública.**⁶
Instancia superior y con jurisdicción en toda la República, integrado por: el Secretario de Gobernación, los Gobernadores de los Estados, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo.
- **Los Consejos Locales de Coordinación.**
Instancia Estatal, encargada de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su respectiva entidad. Integrado por el Gobernador o Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Secretario General de Gobierno, los Presidentes Municipales, el Procurador General de Justicia, el funcionario encargado de la seguridad pública de prevención, los representantes del Consejo Nacional, y el titular de comunicaciones y transportes del Estado.
- **Los Consejos de Coordinación Delegacionales o Municipales.**
Instancia coordinadora en las Delegaciones del Distrito Federal o en los Municipios de los Estados.
- **Los Consejos de Coordinación Regionales.**
Integrados, temporal o permanentemente, con la participación de dos o más entidades federativas, su organización es similar al Consejo Nacional.

De igual forma, para el conocimiento de las distintas materias de coordinación implícitas dentro de la seguridad pública, se dispone de: la Conferencia de Prevención y Readaptación Social, la Conferencia de Procuración de Justicia, la Conferencia de Participación Municipal, y las Comisiones Especializadas necesarias. Si embargo, la norma jurídica no define ni procedimientos constitutivos, ni agendas tentativas de trabajo, esbozándose solamente como espacios sugerentes de intercambio de experiencias por parte de las instituciones responsables.⁷

⁶ El día 7 de abril de 1996, se instala formalmente el Consejo Nacional de Seguridad Pública como estrategia para la operación del SNSP, buscando la conformación de un horizonte integrador a nivel nacional y con carácter permanente, que involucre a la sociedad y el gobierno.

⁷ Es de destacar que al menos en lo que corresponde a las instituciones de orden estatal en Baja California, sólo se tienen antecedentes de participación en las Conferencias de Procuración de Justicia.

Las autoridades definidas para llevar a cabo los fines de la función de seguridad pública son las siguientes.

a) La policía preventiva, quien se encargará de:

- *Mantener el orden público.*
- *Garantizar el disfrute de las libertades.*
- *Prevenir los delitos y faltas administrativas.*
- *Colaborar con los jueces calificadoros para que estos apliquen las sanciones administrativas procedentes.*
- *Apoyar al Ministerio Público cuando le sea solicitado.*
- *Auxiliar a la población en situaciones de emergencia.*

b) El Ministerio Público, cuya función será:

- *Conocer de las denuncias que la sociedad le presente.*
- *Integrar las averiguaciones previas.*
- *Asesorar a las víctimas u ofendidos por un delito.*
- *Solicitar al juez la aprehensión correspondiente, la imposición de la pena y la reparación del daño*
 - *El Ministerio Público del fuero común persigue delitos previstos en el Código Penal Local.*
 - *El Ministerio Público Federal, pertenece a la Procuraduría General de la República y se encarga de la persecución de delitos del orden federal, que son los previstos en el Código Penal Federal y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*
- *El Ministerio Público se auxiliará de la policía judicial o ministerial para el cumplimiento de su objeto.*

c) Los tribunales penales, quienes habrán de:

- *Conocer de las controversias.*
- *Determinar en forma definitiva la plena responsabilidad del inculpado y los elementos del tipo penal.*
- *Imponer las sanciones correspondientes.*
- *En materia local se encuentran:*
 - *Los Juzgados de Primera Instancia del Ramo Penal.*
 - *Los Tribunales Unitarios y*
 - *El Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia.*
- *En el fuero federal se encuentran:*
 - *Los Juzgados de Distrito,*
 - *Los Tribunales Unitarios de Distrito y*
 - *Los Tribunales Colegiados de Circuito.*

d) Los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores.

- *Directores, alcaldes, guardias y custodios, tanto de los centros de readaptación social, como de los destinados a menores infractores.*

e) **Los encargados de proteger las instalaciones y servicios estratégicos del país.**

- *Todas las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente en materia de seguridad pública*

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, incorpora también dos instrumentos de coordinación para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El primero, comprendido por el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, el cual se define como el elemento básico en la formación de los integrantes de las instituciones policiales y en el logro de su dignificación; y a través del cual se determina que:

- La carrera policial sea obligatoria y permanente,
- Se instrumente en forma coordinada por las respectivas competencias
- Se homologuen requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, separación y evaluación.
- Se busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas de formación.

El segundo, por el Subsistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública el cual se integra con la captura, suministro, intercambio y sistematización de la información sobre seguridad pública. Dicho subsistema se compone de:

- El Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública,
- El Registro Nacional de Armamento y Equipo,
- La Estadística de Seguridad Pública,
- La Información de Apoyo a la Procuración de Justicia.

Dentro del mismo marco del SNSP, otra acción trascendente fue la creación de la Policía Federal Preventiva como medida reglamentaria a las reformas del Artículo 21 constitucional. En el Proyecto de Ley correspondiente, se reconoce la obligación del Estado de proporcionar un entorno libre de la amenaza de la delincuencia, ya que no puede sólo limitarse al acto coercitivo de la sanción del delito, por lo que es indispensable extenderla a su prevención.

Se declara imperativo que, para fortalecer esta función preventiva, el Estado requiere integrar de manera coherente y completa al Sistema Nacional de Seguridad Pública a diversas dependencias de la Administración Pública Federal, tales como: las Policías de Migración, Federal de Caminos y Fiscal Federal.⁸

⁸ Antes de la integración de la Policía Federal Preventiva, el gobierno federal contaba con cinco corporaciones de tipo policiacas, las cuales cumplían funciones diversas y dependían de distintas áreas

Asimismo, se reconoce que la pluralidad de ordenamientos reguladores, las distintas adscripciones administrativas y la diversidad de mando, acarrearán la dispersión de esfuerzos y un inadecuado aprovechamiento de los recursos; dejando además, descubiertos espacios de responsabilidad que ninguna corporación asume, lo que resulta en una respuesta insatisfactoria en la prevención de delitos que corresponde al Gobierno Federal. Se mencionan como beneficios resultantes de estas acciones:

- El establecimiento de una esfera de competencia clara, precisa y delimitada.
- La unificación de la adscripción administrativa, a través de un mando único centralizado y el abatimiento de los costos inherentes a la múltiple administración policíaca.
- La simplificación de la coordinación con otros cuerpos de seguridad,
- La unificación del centro de información.
- El favorecimiento de la ampliación de la cobertura operativa.

Se especifica que como corporación, la Policía Federal Preventiva tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, tendrá por ámbito de competencia todo el territorio nacional, exclusivamente en lo que se refiere a la materia federal, todas las zonas federales y fronterizas, parques nacionales, instalaciones hidráulicas, inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación.

A partir del 30 de noviembre del 2000, entró en vigor la Ley de la Policía Federal Preventiva, la cual concentrando bajo una sola estructura a diversas corporaciones policíacas dependientes de la federación, integra a la Policía Federal Preventiva (PFP) como corporación facultada para:

1. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinan las leyes federales.
2. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes.
3. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos en todos aquellos lugares, zonas o espacios sujetos a jurisdicción federal.
4. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de

gubernamentales. La Policía Federal de Caminos, dependiente de la S.C.T.; la Policía Fiscal, dependiente de la SHCP; La Policía de Migración, dependiente de la SEGOB; la Policía Fronteriza, dependiente del INAMI; y la Policía Judicial Federal, dependiente de la PGR.

personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de algún delito.

5. Practicar detenciones o aseguramientos en caso de flagrancia, en los términos de la ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia.
6. Colaborar cuando así lo soliciten otras autoridades federales.
7. Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes.
8. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, según lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad.

Sin embargo, la responsabilidad de la institución estará constreñida a evitar dentro de las áreas e instalaciones federales la comisión de delitos federales; pero si se cometieren y practicase alguna detención en flagrancia, su deber será entregar a los presuntos responsables al Ministerio Público de la Federación.

Con la integración de la PFP, el gobierno federal reduce a tres el número de corporaciones policíacas con las que cuenta: la Policía Judicial Federal, dependiente de la PGR y con una función específica hacia la averiguación de delitos del fuero federal; la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Gobernación y con funciones preventivas y de vigilancia de áreas e instalaciones federales; y la Policía Fronteriza, dependiente del Instituto Nacional de Migración (INAMI) con funciones preventivas y de vigilancia de las franjas fronterizas.

El marco formal de las RIG's nos permite advertir un extenso cuerpo normativo relacionado con la seguridad pública, constituido por todas las regulaciones relacionadas con la prevención, la persecución y la sanción de las infracciones y delitos; también con la reinserción social del delincuente y del menor infractor; así como con la organización y funcionamiento de las instituciones responsables de la ejecución de dichas funciones y los individuos que las integran.

Sin embargo, el marco formal o base jurídico normativa sobre la que se constituyen las regulaciones relacionadas con la seguridad pública, adquieren una doble significación.

Es decir, por un lado la base normativa establece un sentido amplio de la seguridad pública que se encuentra integrado en la norma fundamental, dentro del cual obliga al Estado a asumir el compromiso de su desarrollo y la conformación de soluciones punitivas, teniendo presente para ello los principios normativos de las

garantías individuales, las cuales establecen los límites impuestos a su actuación dentro de la esfera de los gobernados.

Ilustración 5. Componentes del sentido amplio de la seguridad pública dentro del marco normativo constitucional.

- Art. 25, párrafos 1º y 2º. Establece el nivel general del Estado democrático en aras de asegurar el bien común.
- Art. 39. Establece la soberanía del pueblo y obliga al Estado a actuar en beneficio de los soberanos.
- Arts. 40 y 41. Establece la conformación del pacto federal.
- Art. 49. Establece la división de poderes en la federación.
- Art. 116. Establece la división de poderes en los estados.
- Art. 124. Establece por regla de exclusión la competencia federal y la local.
- Art. 115. Establece al municipio como célula de la organización política y administrativa de la República.
- Art. 21. En sus dos últimos párrafos establece la función de la seguridad pública a cargo de los tres ámbitos de gobierno, respetando su competencia; además menciona la coordinación que debe existir entre ellos.
- Art. 73 fracción XXIII. Faculta al Congreso de la República para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno en materia de seguridad pública.

Por otro lado, la base normativa establece un sentido estricto de la seguridad pública a través del establecimiento de las atribuciones que cada actor habrá de observar, para la consecución del ejercicio de su autoridad con respecto de los otros órdenes de gobierno.

Ilustración 6. Componentes del sentido estricto de la seguridad pública dentro del marco normativo constitucional.

- Art. 73 fracción XXIII. Faculta al Congreso para establecer los delitos contra la Federación y su sanción.
- Art. 115 fracción II, párrafo 2º. Los ayuntamientos están facultados para establecer los Bandos de Policía y Buen Gobierno en sus respectivos municipios.
- Art. 115 fracción III, inciso h). Establece que la seguridad pública y tránsito se encuentra a cargo de los municipios.
- Art. 21, párrafo 1º. Establece la atribución exclusiva de imponer penas al órgano jurisdiccional, la correspondiente al Ministerio Público como investigador y persecutor de delitos, con auxilio de una policía que debe estar bajo su mando y dirección; y la competencia administrativa para la imposición de sanciones por faltas cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía.
- Art. 104, fracción I-A. Establece la competencia jurisdiccional federal.
- Art. 102, apartado A. Regula el Ministerio Público de la Federación.
- Art. 18. Regula el sistema de ejecución de sanciones penales.
- Art. 21, parte última del párrafo 5º. Establece los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez como rectores de la actuación de las instituciones sociales.

Además, existen otras normas jurídicas que de manera reglamentaria norman en el sentido estricto la actuación de las corporaciones policíacas en el ámbito federal y que sirven como marcos de referencia de manera excluyente, para las atribuciones de las corporaciones encargadas de la seguridad pública en el plano estatal y local. Siendo algunas de estas las siguientes:

- Código Penal Federal
- Código de Procedimientos Penales del D.F.
- Ley de la Policía Federal Preventiva
- Ley de Seguridad Pública del D.F.
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley del Servicio Público Federal
- Ley Orgánica de la Administración Federal
- Ley Orgánica de la PGR
- Ley Orgánica de la Procuraduría Gral. de Justicia del D.F.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

Aunado a lo dispuesto en la Constitución, existen además acuerdos internacionales relacionados con la seguridad pública signados por nuestro país que se elevan a categoría de leyes, los cuales habrán de ser observados por las instituciones de los tres órdenes de gobierno y en concordancia con sus atribuciones específicas. Dichos acuerdos pueden ser clasificados de la siguiente manera:

EXTRADICIÓN

- Protocolo al Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, del 4 de mayo de 1978, firmado el 13 de noviembre de 1997.
- Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado el 4 de mayo de 1978.

TRÁFICO DE DROGAS

- Acuerdo para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de Drogas y Estupefacientes, firmada entre México y varias naciones el 13 de julio de 1931 Convención Internacional.
- Acuerdo para la Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos, Protocolo de Firma y Acta Final de 1936, Convención Internacional de las Naciones Unidas.
- Acuerdo Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, firmado en 1961, Convención Internacional de las Naciones Unidas.

- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, firmado el 23 de febrero de 1989.
- Acuerdo Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas adoptada en Viena, Austria el 20 de diciembre de 1988, Convención Internacional de las Naciones Unidas.

COMPARTICIÓN DE BIENES

- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre el Compartimiento de Bienes Decomisados, firmado el 4 de septiembre de 2001.

COOPERACIÓN BILATERAL

- Carta de Browsville, firmada el 2 de julio de 1998.
- Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el de los Estados Unidos de América sobre Procedimientos para Cooperación en Actividades de Aplicación de la Ley, firmado el 15 de febrero de 1999.
- Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el de los Estados Unidos de América sobre Cooperación contra la Violencia Fronteriza, firmado el 15 de febrero de 1999.

ASISTENCIA JURÍDICA MUTUA

- Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Ejecución de Sentencias Penales, firmado el 25 de noviembre de 1976.
- Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Muta en Materia Penal, suscrito el 9 de diciembre de 1987.
- Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Recuperación y Devolución de Vehículos y Aeronaves Robados o Materia de Disposición Ilícita, firmado el 15 de enero de 1981.

TRÁFICO DE ARMAS

- Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones Explosivos y Otros Materiales relacionados (OEA), adoptado el 14 de noviembre de 1997. (Los Estados Unidos de América aún no lo han ratificado)

LAVADO DE DINERO

- Acuerdo de Cooperación Mutua entre ambos países para el Intercambio de Información respecto de transacciones en Moneda Realizada a través de Instituciones Financieras para Combatir Ilícitas, firmado el 28 de octubre de 1994.

- Protocolo que Modifica el Acuerdo de Cooperación Mutua entre ambos países para el Intercambio de Información respecto de transacciones en Moneda Realizada a través de Instituciones Financieras para Combatir Actividades Ilícitas de 1994, firmado el 5 de mayo de 1997.
- Memorándum de Entendimiento entre la SHCP de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América, para el Intercambio de Información sobre Transportación de Dinero y de Instrumentos Monetarios a través de la Frontera, firmado el 12 enero de 2001.
- Convenios de Ginebra para la Protección de las Víctimas de la Guerra, firmados el día 8 de diciembre de 1949.
- Acuerdo para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la Aceptación de sus Obligaciones como Miembro de la Declaración internacional.
- Convenio Internacional para la Promulgación de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, así como el arreglo concerniente a la Office International D'hygiene Publique.
- Convención Internacional sobre facilidades Aduaneras para El Turismo.
- Convención Internacional sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción.
- Convenio Internacional Provisional de Aviación Civil Internacional.
- Acuerdo de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Convención Internacional.
- Acuerdo relativo a la Esclavitud. Convención Internacional.
- Acuerdo sobre Deberes y Derechos de los Estados, en caso de Luchas Civiles. Celebrada entre México y varias naciones, el 20 de Febrero de 1928. Convención Internacional.
- Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales). Acta Internacional firmada en 1986.

En observancia a dichos acuerdos y convenios internacionales, el gobierno federal participa en forma coadyuvante con las autoridades de otros países en materia de seguridad pública a través de varios canales; el diplomático y aquellos establecidos a través de acuerdos especiales entre corporaciones. Un primer ejemplo de ello lo constituye la Agencia Internacional de Policía (INTERPOL), a través de la cual se establecen enlaces de intercambio de información, seguimiento e investigación sobre

actividades inherentes al crimen organizado, terrorismo y narcotráfico, principalmente, entre los países miembros.

Las funciones de esta corporación policiaca internacional son desarrolladas a través de los canales diplomáticos de los gobiernos de cada país, y en términos operativos sus atribuciones son limitadas al respaldo de las atribuciones de las corporaciones policiacas federales.

Es decir, el campo de actuación jurisdiccional de la INTERPOL en México si bien lo comprende todo el territorio nacional, este se encuentra restringido al soporte que la Procuraduría General de la República le brinde en su actuación, en concordancia con las facultades y atribuciones de autoridad de esta corporación federal.

Para ello, la PGR cuenta con áreas de enlace e intercambio institucional que de igual forma operan en colaboración con otras corporaciones extranjeras, como lo es el caso del Buró Federal de Investigación (FBI) y la Agencia Antidrogas (DEA) de los Estados Unidos de América.⁹

En este sentido, el grado de interacción que en el ámbito internacional se ocurre entre las autoridades de la PGR y autoridades de otro país, se inscribe dentro de espacios de coordinación dentro de la dinámica de las actuaciones ministeriales y de investigación resultantes del contexto delincuenciales –homicidios, narcotráfico, contrabando, etc.–, o bien derivado de mandatos judiciales originados por solicitudes diplomáticas y canalizadas a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre la base de convenios o acuerdos específicos de colaboración como en el caso de la extradición de personas.¹⁰

Otra institución federal que por sus características requiere de una atención especial es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que se constituye como el servicio de inteligencia civil y contrainteligencia para la seguridad nacional de México. El CISEN es un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, adscrito al Secretario de Gobernación.

⁹ Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se conformó un área especial dentro de la PGR denominada Instituto Nacional Antidrogas, que fungió como contraparte del esfuerzo de colaboración en contra del narcotráfico e instancia de coordinación con la DEA. Esta corporación fue desarticulada luego de su pública desacreditación por la detención y proceso penal de su director general por vínculos con uno de los cárteles de la droga en México.

¹⁰ A principios de la presente administración de Vicente Fox fue anunciada la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI), no como una nueva corporación policiaca, sino como un esfuerzo de reestructuración de la actual Procuraduría General de la República. Para los efectos del presente estudio no se considerará esta nueva corporación policiaca, toda vez que, por un lado, en principio constituye el cambio de nombre de la PGR conservando sus mismas atribuciones jurisdiccionales, y por el otro, se desconoce aún el alcance de las transformaciones que se pretenden realizar en la corporación.

Sustentadas en el Artículo 33 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, expedido el 31 de agosto de 1998, sus atribuciones son:

- Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;
- Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes;
- Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones; y
- Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.

Con su creación en 1989, el CISEN como parte de su estructura establece canales de coordinación con los tres niveles de gobierno a través de sus delegaciones estatales, lo cual se constituyó una pieza importante para la posterior la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la generación de espacios de gestión intergubernamental, aspectos que serán abordados en forma más amplia en el siguiente capítulo.¹¹

Otra singularidad de esta institución lo constituye su participación en la conformación y estructuración de actual Policía Federal Preventiva, misma que inició su gestación dentro de la Dirección de Protección Metropolitana del CISEN y de donde posteriormente emergería la estructura de control y mandos operativos de la PFP.

El CISEN no puede ser considerado como una corporación policiaca, toda vez que carecer de competencias constitucionales de carácter jurisdiccionales que le permitan actuar como fuerza pública.

Empero, dada la amplitud de sus atribuciones legales sus áreas de atención resultan ser de gran amplitud, comprendiéndose por las dimensiones económica, político y social; sin dejar por un lado a la seguridad pública que sin lugar a duda atraviesa a las anteriores.

En este sentido, la participación de ésta dentro del ámbito de la seguridad pública se ha mantenido de manera reservada al acopio de información pública y privada, ya sea en forma abierta o encubierta, para la integración de informes que

¹¹ Los antecedentes inmediatos del CISEN lo conforma la antigua Dirección General de Inteligencia y Seguridad Nacional, la cual es transformada y reestructurada al inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari.

alimenten los espacios de coordinación entre las instituciones responsables, para la toma de decisiones de la actuación operativa de las corporaciones policiacas.¹²

En lo que al Ejército Mexicano se refiere, éste al igual que la Fuerza Aérea Mexicana sus facultades están delimitadas a la defensa de la soberanía del país. De acuerdo al Artículo 1º de su Ley Orgánica sus misiones están circunscritas a:

“El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;*
- II. Garantizar la seguridad interior;*
- III. Auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas;*
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y*
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.”*

Sin embargo, resulta evidente que desde la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, el Ejército Mexicano ha participado en forma creciente en actividades inherentes a la seguridad pública, especialmente en el combate al narcotráfico en todo lo ancho del territorio nacional de acuerdo a la interpretación del Artículo 2º de la misma ley, que al texto señala:

“Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federales, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.”

En este sentido, si bien el Ejército Mexicano tampoco cuenta con respaldo constitucional en términos jurisdiccionales en cuanto a seguridad pública se refiere, su participación en este ámbito se deriva del mandato del Ejecutivo Federal en razón de conferir mayor fuerza pública, a las actuaciones de las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobierno bajo el principio de colaboración.

¹² Al menos en el discurso así fue establecido en la conformación de los Grupos de Coordinación de Alto Nivel (GC), integrados de manera local en cada una de las entidades del país y que estando conformados por los titulares de las corporaciones policiacas de los tres niveles de gobierno, funcionan de manera cerrada para el establecimiento de acuerdos tácticos y operativos.

II.3. El marco formal local.

Al igual que el gobierno federal, los gobiernos estatales adquieren sus facultades jurisdiccionales a través de la regla de exclusión plasmada en el Artículo 124 de la Constitución Política de la República Mexicana. Aunadas a estas, las entidades estatales adquieren también facultades concurrentes con la federación, como ya se indicó también, dentro de las cuales se encuentra la seguridad pública de acuerdo a lo expuesto en el Artículo 21 Constitucional.

En este sentido, la competencia jurisdiccional de los gobiernos estatales estará delimitada por lo no expresado dentro de la fracción 1-A del Artículo 104 Constitucional, que establece la competencia jurisdiccional federal a razón de:

“Todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.”

Con el establecimiento de la división de poderes en los estados en del Art. 116 Constitucional y el reconocimiento a su régimen interno a través del Art. 41 Constitucional, el Poder Legislativo de cada Estado adquiere la facultad de conformar la legislación local que estructura el marco jurídico-normativo de operación de las instituciones locales, así como de su relación con la población dentro de su jurisdicción territorial, sin contravenir a lo expuesto dentro del pacto federal y las legislaciones que de ella emanen.

En el caso del estado de Baja California, la legislación existente relacionada a la seguridad pública en términos de la administración y procuración de justicia, las correspondientes a la regulación de las instituciones encargadas de estas funciones y de la aplicación de las sanciones, así como de las corporaciones policíacas, se resumen en las siguientes:

- Código Penal para el Estado de Baja California
- Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California
- Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de B.C.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de B.C.
- Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California.
- Ley de Ejecuciones de Sanciones y Medios de Seguridad para el Estado de Baja California.
- Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio del Estado de Baja California.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de B.C.
- Ley del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Baja California.

- Ley del Indulto para los Reos del Fuero Común del Estado Libre y Soberano de Baja California.
- Ley para Menores Infractores en el Estado de Baja California.
- Ley de Depósitos Constituidos en Materia de Procedimientos sobre Menores Infractores del Estado de Baja California.
- Ley de la Policía Estatal Preventiva del Estado de Baja California.

En este sentido, el gobierno estatal a través de sus Poderes Ejecutivo y Judicial tendrá a su cargo y observancia la aplicación y cumplimiento de la legislación correspondiente a su ámbito jurisdiccional, en cuanto a la procuración y administración de justicia, correspondientemente. Siendo facultad exclusiva del Ejecutivo la creación y control de la corporación policiaca auxiliar a la función de los Ministerios Pública, y encargada de los procesos de investigación de delitos del fuero común; así como de la administración de las instituciones responsables de la aplicación de las sanciones judiciales.

Derivado de la reforma al Artículo 21 Constitucional, la promulgación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995 y con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública en 1996, el Gobierno de Baja California encabezado por el Lic. Héctor Terán Terán incorpora en su agenda de gobierno las facultades concurrentes con la federación en materia de seguridad pública, constituyendo el Consejo Estatal de Seguridad Pública como organismo permanente de coordinación con las autoridades federales y municipales, e impulsando la conformación de instancias homólogas en cada uno de los ayuntamientos del estado.¹³

Durante 1997 la administración estatal presentó el Plan Estatal de Seguridad Pública el cual dentro de sus principales objetivos planteaba:

- Fortalecer los programas de readaptación social para mejorar los establecimientos y propiciar la plena reinserción social.
- Promover una cultura basada en los valores de la vocación, mística, honradez, profesionalismo y eficacia.
- Avanzar en la dignificación, conservación, mantenimiento, remodelación o construcción de centros penitenciarios.
- Preservar con mayor eficacia los derechos humanos en el tratamiento y custodia de los internos.
- Elevar las penas por delitos graves y promover penas alternativas para delitos menores o culposos.
- Impulsar el traslado de internos para la ejecución de sentencias en sus lugares de origen.

¹³ Como producto del repentino deceso del Lic Héctor Terán Terán, antes de cumplir su primer año en el cargo como gobernador electo, su administración fue concluida por el Lic. Alejandro González Alcocer.

- Fomentar la participación del sector privado en la creación de fuentes de empleo para internos y liberados.
- Fortalecer la coordinación institucional para abatir la incidencia infractora y la adaptación social de los niños y jóvenes.
- Promover la formación profesional y estabilidad laboral en el área de readaptación social.

De igual forma se presentó una iniciativa de reformas constitucionales y legales, con el propósito de crear la Secretaría de Justicia, como dependencia estatal encargada de las funciones de justicia, readaptación social y seguridad pública. Esta dependencia asumirá las funciones de prevención y readaptación social, defensoría de oficio y asesoría jurídica y se encarga de coordina del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

La Secretaría de Justicia no intervendrá en funciones de investigación o ministeriales, asumiendo las funciones de vinculación con los municipios y la sociedad en seguridad pública. Asimismo, se encargó de brindar consejo jurídico al Gobierno del Estado.

En forma complementaria se expidió la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación del Estado para suplir lagunas jurídicas y actualiza el marco legal de las funciones y dependencias encargadas de la prevención del delito, la procuración de justicia y la readaptación social.

Los antecedentes inmediatos de esta ley lo constituyen la Ley del Servicio de Seguridad Pública del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial en octubre de 1989, al término de la gestión del Gobernador Oscar Baylón Chacón 1988-1989.¹⁴

Los principales elementos de la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación del Estado de Baja California son:

- Define la competencia estatal y municipal en materia de seguridad
- Determina las funciones de los cuerpos de seguridad pública
- Establece la obligación de expedir y cumplir un programa estatal
- Define las bases de coordinación entre niveles de gobierno
- Establece los principios de actuación de los agentes de seguridad
- Define los correctivos y procedimientos disciplinarios, y
- Regula la prestación de los servicios de seguridad privada

¹⁴ De esta ley se destaca la designación de las Policía Judiciales y de Tránsito como corporaciones que dependientes de la Administración Estatal, se suman a las Policía Preventivas Municipales como los Cuerpos de Seguridad Pública en la Entidad. Durante la administración estatal del Gobernador Ernesto Rufo Appel 1989-1995, la Policía Estatal de Tránsito es desintegrada como producto de la descentralización del Estado a los Ayuntamiento de la vigilancia de las normas y regulaciones del servicio de transporte público y privado.

Con ello, el Gobierno del Estado, en su ámbito de competencia, se comprometió a dar una lucha frontal contra el crimen y colaborará en forma decidida con las corporaciones de policía de otros niveles de gobierno. Objetivo que se fue fortalecido con la firma del Convenio de Coordinación entre la Federación, Estado y los Municipios en Materia de Coordinación, a través del cual las autoridades estatales y municipales tendrían acceso a los recursos financieros e instrumentos del Plan Nacional de Seguridad Pública a través del SNSG.

Con la firma de este convenio de coordinación, se conformó el Fondo de Seguridad Pública de Baja California (FOSEG), con la participación de recursos de poco más del 28% del gobierno estatal y el resto del federal. Asimismo, se instaló el Consejo Regional de Seguridad Pública integrado por las autoridades de Sonora y Baja California, con la finalidad de unir esfuerzos para combatir la delincuencia mediante la coordinación, planeación y supervisión de las políticas en materia de seguridad pública.

En 1998 fue aprobada por el Congreso del Estado una nueva Ley Orgánica para la Procuraduría General de Justicia de Baja California, a través de la cual se establece la reestructuración de esta dependencia y en especial, las funciones de la Policía Judicial del Estado, la cual se transforma en Policía Ministerial.

En el campo de la prevención, en este mismo año se conformó el Comité Estatal de Prevención del Delito, con los objetivos de coordinar los esfuerzos de las diversas dependencias de los tres órdenes de gobierno en la entidad en aras de evitar la incidencia delictiva, particularmente en lo que se refiere al consumo de drogas, enervantes, psicotrópicos y estupefacientes.

En observancia a los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y al Plan Estatal de Desarrollo 1996-2001, se constituyó el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública con el propósito de integrar a las autoridades responsables de la seguridad pública y representantes de la sociedad, para combatir el crimen y la sociedad. Es decir, con la integración de este consejo se establece un espacio de participación para la ciudadanía, en términos del diseño de las políticas en materia de seguridad pública en la entidad.¹⁵

En complemento a la reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, durante el año de 1999 es aprobado el nuevo Reglamento a la Ley dentro del cual se establece la nueva estructura orgánica y funciones de la dependencia,

¹⁵ Objetivos que no han sido cumplidos del todo y que se discutirán más adelante, dentro del capítulo correspondiente a la evaluación de la gestión intergubernamental en el ámbito de seguridad pública.

así como las facultades y responsabilidades de las unidades administrativas que la integran.

De ello se destaca la creación de la Dirección de Orientación Social y Coordinación Gubernamental, responsable tanto de la atención a la ciudadanía por parte de las Subprocuraduría General de Justicia, como de seguimiento a los acuerdos y convenios que se signen con otras instituciones y dependencias en materia de colaboración.

De igual forma, es aprobado por el Congreso Local el Reglamento para el Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría General de Justicia del Estado en Baja California, cuyo objetivo es la profesionalización de los integrantes de esta dependencia; además es publicado el Reglamento de Correctivos Disciplinarios para los Agentes de la Policía Ministerial y el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la institución, consolidándose así el nuevo marco regulatorio de la corporación policiaca estatal.

Durante el año 2000, los esfuerzos del Gobierno Estatal en materia de seguridad pública dentro del marco formal, se concentraron en gran medida hacia la consolidación de convenios y acuerdos intergubernamentales, tanto con los estados que integran la región noroeste del país, como con los vecinos estados de California y Arizona de los Estados Unidos de América.

De ello se destaca la realización del Primer Encuentro de Procuradores de la Frontera Oeste, donde estuvieron representantes de los estados de Sonora, Sinaloa, Baja California Sur y Nayarit, y de los estados norteamericanos de California y Arizona, la cual concluyó con el reconocimiento recíproco de la necesidad de establecer medidas concretas de cooperación e intercambio de información, particularmente en lo que corresponde al robo de vehículos.

Esfuerzo que se cristalizó con la firma de convenios de colaboración con el Centro de Información de Vehículos Robados en EUA, así como con la Procuraduría de Justicia del Estado de Arizona, EUA. Con la Procuraduría de Justicia de California y los Departamentos de Policía de San Diego y de Justicia de los Estados Unidos, se consolidaron acuerdos también sobre el intercambio de información y principalmente, sobre la realización de cursos y seminarios de actualización para el personal operativo de las corporaciones policiacas de la entidad.

En el 2001 y para finalizar la administración estatal, los esfuerzos fueron encaminados al fortalecimiento de las acciones ya realizadas para la consolidación,

tanto de las corporaciones policiacas, como de las instituciones de procuración y administración de justicia; así como los marcos formales de actuación de estos.

En términos generales se amplió el directorio de enlace al crear nuevos contactos en el ámbito internacional, logrando fortalecer la comunicación entre autoridades policiacas y fiscales de México y Estados Unidos de Norteamérica, con el fin de proveer un servicio transnacional de seguridad pública.

Con la entrada en funciones de la XVII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, el 31 de octubre del 2001 es publicada la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en donde se modifica la denominación de la Secretaría Jurídica y Prevención Social a la de Secretaría de Seguridad Pública.

La nueva dependencia es fortalecida con mayores atribuciones, de las cuales se destaca la de organizar, dirigir, administrar y supervisar y tener bajo su mando a la Policía Estatal Preventiva, para lo cual, es reformada también la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación del Estado y promulgada la Ley de la Policía Estatal Preventiva.¹⁶ Con esta serie de reformas, la administración estatal del Gobernador Eugenio Elorduy Walther inicia su gestión con la tarea inmediata de integrar esta nueva corporación policiaca, la que contará con las siguientes atribuciones:

- I. Implementar las políticas, programas y estrategias para la prevención del delito que diseñe la Secretaría (de Seguridad Pública);
- II. Obtener, analizar y procesar información para la prevención de delitos, así como poner en práctica para esos efectos, métodos conducentes, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en las leyes;
- III. Implementar programas de inteligencia en las zonas de mayor incidencia delictiva;
- IV. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo con forme a lo dispuesto en las leyes aplicables;
- V. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes estatales;
- VI. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia, cumplimiento de leyes y demás disposiciones legales aplicables;
- VII. Participar en el auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los

¹⁶ Resulta importante señalar que la conformación de la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Estatal Preventiva, se constituyeron en bandera política en materia de seguridad pública por parte del Lic. Eugenio Elorduy Walther, durante el desarrollo de su campaña electoral a la gubernatura por Baja California.

- requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- VIII. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición inmediata de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucionales y legalmente establecidos;
 - IX. Colaborar, cuando así lo solicite el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposiciones de ley;
 - X. Colaborar, cuando así lo solicite el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos; así como garantizar, mantener y reestablecer la paz y el orden públicos;
 - XI. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección en casos de alto riesgo o desastres por causas naturales.

En forma complementaria a la conformación de la Policía Estatal Preventiva (PEP), en noviembre del 2001 es publicada una nueva reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, a efecto de incorporar en su artículo 6º relativo a la definición de las instancias auxiliares del Ministerio Público, una fracción en donde se incorpore a los cuerpos de seguridad estatal y a las autoridades investigadores de los demás estados y la federación, en los términos de los convenios de cooperación que se celebren, entre otras cosas.

El conjunto de reformas desarrolladas al marco formal de las competencias de autoridad del gobierno estatal en materia de seguridad pública, ha propiciado la generación de una imagen difusa de las atribuciones jurisdiccionales de las corporaciones policíacas existentes.¹⁷ La Policía Preventiva Estatal se constituye una instancia intermedia entre las encargadas de los procesos de investigación para la procuración de justicia, y las responsables de la prevención de los delitos.

En lo que respecta al municipio como unidad de organización política y administrativa en la que se estructura cada una de las entidades del país, adquiere la delimitación de sus atribuciones y facultades jurisdiccionales en el Artículo 115 Constitucional.

El inciso h) de la fracción 3ª de dicho artículo, estipula la seguridad pública, la policía preventiva municipal y tránsito, como funciones y servicios públicos de los

¹⁷ Más aún cuando en el Artículo 3ro. de los Transitorios de la Ley de la Policía Estatal Preventiva, otorga facultades al Ejecutivo Estatal para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros de la Policía Ministerial hacia la Policía Estatal Preventiva.

cuales es responsable, en concordancia con el Art. 21 Constitucional que la define como una función compartida con la federación y el estado, pero acotada dentro de las competencias respectivas de cada uno. Asimismo, se define la observancia de las leyes federales y estatales por parte del municipio, sin perjuicio de su competencia constitucional.

Con ello se le otorga la facultad a la administración municipal de conformar su propia corporación policiaca, la cual estará a cargo del Presidente Municipal en los términos del reglamento correspondiente.

Este último punto resulta importante si consideramos que dentro de las facultades del municipio, la fracción 2ª del Artículo 115 Constitucional establece el *"...aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos y circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal."*¹⁸

Para el caso particular de los municipios de Baja California, el Artículo 135 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, establece que los Bandos de Policía y Buen Gobierno expedidos por los ayuntamientos deberán contener *"...aquellas disposiciones relativas a los valores protegidos en la esfera del orden público, en lo que se refiere a la seguridad general, ...la propiedad y el bienestar colectivo, y el ámbito que protege la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y disfrute de propiedades particulares, así como la integridad moral del individuo y la familia."*

De igual forma, por un lado el Artículo 138 de esta Ley estipula, entre otras cosas, que los reglamentos municipales deberán observar sanciones, mientras que por el otro, el Artículo 143 establece que las normas que contengan los Bandos, Reglamentos y otras disposiciones municipales deberán ser generales y obligatorias en el ámbito municipal, y su aplicación e interpretación corresponde a las autoridades municipales.

En este sentido, la Policía Preventiva Municipal (PPM) estará encargada del servicio de seguridad pública y tránsito, procurando para ello las condiciones necesarias para salvaguardar la integridad física, moral y patrimonial de los habitantes y vecinos del municipio a fin de que puedan ejercer los derechos que la Constitución garantiza.

¹⁸ El mismo artículo señala que las leyes en materia municipal habrán de ser expedidas por las legislaturas de los Estados

procurando el cumplimiento del Bando de Policía y Buen Gobierno y demás disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento.

La responsabilidad jurídica de ésta, será por una parte la observancia de las ordenanzas y reglamentaciones municipales que le confiere facultades administrativas para sancionar públicamente la aplicación de las mismas; mientras que por la otra, su atribución como responsable de la seguridad pública de la sociedad la faculta como fuerza pública con autoridad de actuación durante la comisión de delitos.

Sin embargo, la fracción VI del Art. 115 Constitucional establece que la policía preventiva municipal acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita, en aquellos casos en que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; asimismo, que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida, habitual o transitoriamente.

Para el caso particular de la Policía Preventiva Municipal de Tijuana, sus atribuciones jurisdiccionales se encuentran respaldadas dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para el Estado de Baja California, la cual en su Artículo 43 establece que la corporación se encargará de:

“Aplicar las sanciones por infracciones a los Bandos de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos Municipales, con base en lo que establezca esta ley y dichos ordenamientos;”

“...Prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la drogadicción y cualquier forma de conducta que lesione la moral pública y los valores socioculturales de la población;...”

Esta facultad le permite desarrollar funciones de coadyuvancia a favor de las actividades que realiza la Policía Judicial Federal y la Policía Ministerial, asistiendo en calidad de fuerza pública las actuaciones judiciales de estas, respectivamente, cuando así se lo soliciten; así como por ordenanza directa del Ejecutivo Estatal o Federal en caso de fuerza mayor.

En el caso particular de la Policía Municipal Preventiva de Tijuana, al inicio del XV Ayuntamiento encabezado por el Lic. José Guadalupe Osuna Millán (1996-1998), las instituciones encargadas del servicio de seguridad y protección a la ciudadanía se encontraban estructuradas en tres direcciones independientes: Dirección de Policía organizada territorialmente por Comandancias Delegacionales y Subcomandancias de Sector; la Dirección de Tránsito organizada de manera centralizada; y la Dirección de

Protección Civil responsable del Cuerpo de Bomberos, todas bajo la autoridad directa de la Presidencia Municipal.

Con el impulso de las transformaciones realizadas a los marcos jurídico-normativos dentro de los ámbitos federal y estatal, producto de la reforma al Artículo 21 Constitucional y a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, durante el segundo año de gestión del Lic. Osuna Millán y por acuerdo de cabildo, es modificada la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Tijuana creándose la Secretaría de Seguridad Pública dentro de la estructura del ayuntamiento.¹⁹

Esta nueva secretaría vino a integrar a las Direcciones de Policía, Tránsito y Cuerpo de Bomberos bajo una sólo control de mando encabezado por el titular de la dependencia, quien respondiendo en forma directa al presidente municipal, se encargaría tanto del diseño de estrategias y políticas de seguridad pública, como del control y supervisión de las acciones operativas de cada una de las corporaciones.²⁰

Esta estructura ha permanecido constante hasta la actualidad, sin embargo, se le confirieron mayores atribuciones durante la administración del VX Ayuntamiento encabezado por el Lic. Francisco A. Vega de Lamadrid, particularmente en lo que respecta a sus atribuciones en materia de coordinación interinstitucional de acuerdo tanto a la promulgación de la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación del Estado de Baja California, como a las reformas correspondientes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de esta entidad, como ya fue comentado anteriormente.

En este sentido, el ámbito de competencia municipal de la Policía Preventiva en lo que se refiere a la prevención de delitos dentro de la seguridad pública, se constituye actualmente como un espacio en donde las corporaciones de los tres órdenes de gobierno convergen de manera coordinada y con observancia a sus respectivos ámbitos de competencia, al menos dentro de lo expuesto en las reformas al Artículo 21 Constitucional. Sin embargo, con la conformación de la Policía Estatal Preventiva esta norma jurídica adquiere una interpretación no muy clara por parte de las autoridades estatales, y que habrá de ser discutida dentro del siguiente apartado.

¹⁹ En el caso particular del estado de Baja California, el Ayuntamiento de Tijuana es el único que durante el periodo de estudio ha integrado una dependencia que aglutine bajo una sola estructura a los cuerpos de seguridad municipal.

²⁰ La Dirección de Protección Civil redefinió sus objetivos al dejar de tener bajo su responsabilidad las funciones de bomberos, responsabilizándose de la elaboración y aplicación de la normatividad de protección a la comunidad, así como de la coordinación de todas las dependencias en casos de emergencia o desastre y del fomento de la cultura de la prevención.

II.4. Los modelos que se desprenden y sus inconsistencias.

Las reformas constitucionales hicieron posible y hasta obligatoria, no sólo la coordinación en materia de seguridad pública en todo el territorio nacional en la que se involucró, a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios; sino también incluyó la intervención del ejército y la marina en materia de seguridad pública.

Previo a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se constituyó como instancia superior un Consejo Nacional Coordinación de Seguridad Pública, integrado por el Secretario de Gobernación, los Gobernadores de los Estados, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y un secretario.

Las críticas que se levantaron en su momento en contra de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación para que ésta se ajustara a la Constitución, no tuvieron otro efecto que el que la Constitución se reformara para institucionalizar dicha coordinación, pero ahora con apoyo constitucional y vías reglamentaria, pues en diciembre de 1994 se adicionó la fracción XXIII del artículo 73 constitucional otorgando facultades al Congreso, para expedir la ley que establece las bases de coordinación mencionada y que vio la luz el 11 de diciembre de 1995, y provocó que en los Estados se promulgaran leyes locales sobre seguridad pública.

El concepto de seguridad pública que se acuña a partir de la ley de coordinación, es por tanto, un concepto nuevo y más amplio, que incluye todas las acciones del Estado, que van desde la prevención genérica hasta el tratamiento penitenciario. Es decir, que la seguridad pública comprende desde la prevención del delito, la procuración y administración de justicia, hasta la ejecución de las sanciones y la readaptación social, que son las diferentes fases o etapas en que se ha subdividido el sistema penal.

Es por esta gran extensión que la ley le da a la seguridad pública, por lo que en principio se habían generado grandes confusiones conceptuales, pues mientras anteriormente la seguridad pública se circunscribía a la actuación preventiva a cargo fundamentalmente de los municipios, y específicamente de la policía -preventiva-, hoy encontramos que se incluyen todas las actividades relativas a la investigación y persecución de los delitos a cargo del ministerio público y la policía ministerial o judicial bajo su mando, la imposición de penas que es propia del poder judicial y hasta la ejecución de sanciones y el tratamiento readaptador a cargo del ejecutivo.

El concepto de seguridad pública es, por lo tanto, un "todo", que si bien está coordinado por la ley, también, por las muy particulares características de cada "parte involucrada" haciendo difícil emitir juicios con validez crítica respecto de la seguridad pública en general.

La seguridad pública, es definida por la ley como una función del Estado, con atribuciones de mando y orden, cuyos fines son por una parte la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas y por la otra la preservación de las libertades el orden y la paz públicas. Asimismo, son definidas reglas para la actualización y profesionalización de los integrantes de las instituciones policiales, para que se apeguen a los principios fundamentales de la seguridad pública: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

No obstante las bondades formales de la ley de coordinación, existen voces autorizadas que ven en ella, no una respuesta adecuada y contundente a los problemas de seguridad pública que han venido afectando a nuestro país, sino un verdadero peligro en manos del gobierno. Ello debido a que a partir de ahora, los cuerpos policíacos federales, estatales, municipales, las policías privadas y el ejército adquieren la facultad de coordinarse y unirse para, lo que el jurista Raúl Carrancá y Rivas considera como "*enfrentar al Estado contra la Ciudadanía.*"²¹

Por su parte Bernardo Bátiz, actual Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo publicado en La Jornada del día 10 de abril de 1996, bajo el rubro *¿Fin del Ciudadano?*, expresa que la magnitud de la problemática en todos los órdenes de la vida nacional y la gris perspectiva que se avizora, indican que los ciudadanos tendremos que dar la batalla que en otras épocas se ha dado por la igualdad, por la democracia, por seguir siendo ciudadanos, que hoy ya no se gobierna en bien de éstos, y que en materia de seguridad, las reformas impulsadas por el gobierno corresponden a un estado de excepción sin proteger las garantías individuales ni los derechos de la sociedad en su conjunto. No sólo existen opiniones de peso en contra de los riesgos que esta ley de coordinación genera en agravio de la sociedad, sino que la realidad muestra que no obstante la existencia y aplicación de la ley, cotidianamente se viven graves problemas de inseguridad pública.

²¹ El Lic. Carrancá y Rivas es un prestigiado jurista y catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, de donde funge como Director del Seminario sobre Derecho Penal; sobre sus consideraciones respecto a las reformas al Artículo 21 Constitucional y sus implicaciones, ver "*A los militares, se sumarán espías, jueces encapuchados y normas inhumanas y anticonstitucionales contra la ciudadanía*" en la revista Proceso No. 1014, de junio de 1996.

Sin embargo, la visión pesimista de la debacle propiciado con el conjunto de reformas en materia de seguridad pública no ha visto cristalizadas sus premoniciones, amén de los conflictos y eventualidades de los que muchos mexicanos han sido víctimas respecto a la participación directa del ejército en asuntos de seguridad pública, de acuerdo a los señalamientos planteados por Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

"...es menester señalar que desde hace muchos años los mexicanos nos acostumbramos a observar a elementos de las fuerzas armadas vigilando instalaciones de dependencias del gobierno federal como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos e inclusive durante los procesos electorales cuidando la paquetería electoral y durante la jornada electoral, patrullando las calles de las ciudades en vehículos militares con soldados portando armas de alto poder."

"Sin embargo la presencia militar se intensificó en otros ámbitos de la vida civil desde el inicio del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, justificando el gobierno federal esta actividad señalando que se trataba de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos."

"De esta manera, por lo menos de manera retórica, se "legalizaron" los retenes colocados en las carreteras que confluyen a las ciudades fronterizas del norte, siendo además regulares los recorridos de militares en vehículos artillados en las ciudades y otras poblaciones fronterizas."

"Es importante destacar que si bien la excusa para permitir a los militares actuar en el área de seguridad pública obedeció en apariencia a la observancia del cumplimiento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, su actividad fundamental siempre ha sido la participación activa en acciones de combate al narcotráfico, y en el control psicológico de las protestas sociales."²²

De igual forma tampoco, al menos en toda la extensión de sus promesas, las reformas a los marcos normativos han permitido la consolidación de un verdadero marco jurídico de coordinación entre las corporaciones policíacas y los tres órdenes de gobierno.²³

Problema derivado en gran medida, por la complejidad propiciada dentro de las relaciones de autoridad y competencias de las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno, en materia de seguridad pública.

²² Informe sobre la Militarización de la Frontera Norte de México, presentado en la ciudad de Tijuana, Baja California, el 24 de noviembre de 1999.

²³ El Dr. Alejandro Gertz Manero, Secretario de Seguridad Pública, al término de su primera comparecencia ante el Congreso de la Unión, el pasado 25 de septiembre del 2001, indicó la necesidad de conformar un nuevo proyecto de seguridad nacional que permita la estructuración de una verdadera policía en el país.

Para comprender mejor esto, resulta necesario redescubrir a la luz de los modelos de relaciones de autoridad planteados por Wright, los escenarios que las normas jurídicas y constitucionales plantean para las Relaciones Interinstitucionales de los tres órdenes de gobierno, en materia de seguridad pública y particularmente con respecto a las atribuciones y competencias de las corporaciones policíacas.

Ilustración 7. Modelos de Autoridad en la Relaciones Intergubernamentales.



En un primer acercamiento el marco formal nacional instituye, como anteriormente fue discutido, en los artículos 40 y 41 Constitucionales el pacto federal entre los estados miembros para la conformación de un orden de gobierno superior (federal), lo que aunado con el Artículo 124 Constitucional, que establece por regla de exclusión la competencia federal, permite bosquejar los rasgos del modelo de autoridad coordinada, caracterizado por la presencia de elementos de autonomía dentro de una relación de independencia entre los participantes de las RIG's.

Es decir, a través de la conformación del pacto federal los estados miembros seden atribuciones a una instancia de gobierno superior, sin perder con ello su autonomía y autodeterminación.

En otras palabras, el principio fundamental del pacto federal es la unión de esfuerzos conjuntos para la búsqueda del desarrollo y bienestar común (párrafos 1ro, y 2do. del Artículo 25 Constitucional), lo que no significa el sometimiento de las partes por un ente superior, sino por el contrario, la conformación de este último por acuerdo de los primeros.

Esto supone el reconocimiento mutuo de las atribuciones de los órdenes de gobierno estatal y federal, sustentado sobre la aceptación de las facultades de autoridad conferidas en la delimitación de los ámbitos jurisdiccionales dentro del documento constitutivo del pacto, adscrito en los artículos referidos.

El modelo de autoridad coordinada adquiere mayor consistencia si advertimos que pese al reconocimiento de que el Municipio es la célula de organización política y administrativa de la República (Artículo 115 Constitucional), que supondría un tercer

orden gubernamental autónomo, las atribuciones conferidas a este son de carácter administrativo y limitado a la prestación de servicios, siendo incorporado al ámbito jurisdiccional de las leyes y reglamentos emitidos y sancionados por los poderes Legislativo y Ejecutivo de los gobiernos locales.

En este sentido, si bien los ayuntamientos están facultados para establecer los Bandos de Policía y Buen Gobierno en sus respectivos municipios, solo cuentan con facultades administrativas para la imposición de sanciones por faltas cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía, careciendo de facultades o atribuciones para la imposición de penas que son exclusivas de los órganos jurisdiccionales federal o estatal, a través de los Ministerios Públicos correspondientes. (Párrafo 1ro. del Artículo 21 Constitucional)

Asimismo, el modelo de autoridad coordinada supondría un escenario en donde las Relaciones Intergubernamentales estarían subordinadas al reconocimiento de una relación de independencia entre los órdenes de gobierno estatal y federal, y en donde el municipio estaría supeditado a la esfera de autoridad del gobierno estatal.

Sin embargo, un segundo acercamiento a través de las reformas a los dos últimos párrafos del Artículo 21 Constitucional, que establecen la función de la seguridad pública a cargo de los tres ámbitos de gobierno bajo un esquema de coordinación y con respeto a las atribuciones y competencias de cada uno de estos; supone una configuración distinta que se asemejaría más al modelo de autoridad traslapada, en donde prevalecería una relación de interdependencia entre los tres órdenes de gobierno sustentada bajo el principio de negociación.

Es decir, con la reglamentación del Artículo 21 Constitucional a través de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se amplía el concepto de la seguridad pública.

Por una parte, incluyendo no sólo las tareas de prevención de delitos y procuración de justicia, sino también la administración de justicia y la aplicación de penas; dando la pauta a la conformación de una visión más integral al problema de la seguridad pública; por la otra, incorporando a la prevención del delito como una atribución compartida por los tres órdenes de gobiernos, y que antes sólo estaba delimitada a los municipios.

De esta forma, el nuevo concepto de la seguridad pública involucra la participación de los tres órdenes de gobierno en un esfuerzo conjunto y de manera coordinada, para lo cual establece parámetros de intervención de cada uno de estos

mediante la conformación de acuerdos o convenios de coordinación entre las instituciones encargadas de la materia.

Ello infiere la posibilidad de establecimiento de acuerdos individuales entre dos de los ámbitos gubernamentales sin la intromisión del tercero, o bien, de acuerdos conjuntos entre las tres esferas de gobierno; característica propia del esquema de autoridad traslapada, en donde la participación de cada esfera de gobierno supone una aceptación recíproca de iguales dentro de los espacios de negociación.

Lo cual no se contrapone con la distinción de las atribuciones jurisdiccionales de cada orden de gobierno, ya que por un lado, el Artículo 21 Constitucional establece que la función de la seguridad pública estará a cargo de los tres ámbitos de gobierno respetando sus competencias; mientras que por el otro, establece que dicha función habrá de realizarse de manera coordinada.

En este sentido, es posible advertir que el modelo de autoridad traslapada establecida por el marco formal que delimita el ámbito de las atribuciones de cada orden de gobierno respecto de la seguridad pública, se contrapone al modelo de autoridad coordinada definido por los principios que establecen el pacto federal, en donde se prevalece una clara división de ámbitos jurisdiccionales y sobre los que se sustenta la soberanía y autonomía de cada uno de los estados que conforman el pacto.

Es decir, mientras que por un lado prevalece el principio de soberanía y autonomía de los estados hacia el interior de su demarcación territorial y jurisdiccional, como base fundamental del pacto federal.

Por el otro lado, en materia de seguridad pública, se establece la obligatoriedad de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno bajo el principio de una función compartida por estos, que pese a reconocer el respeto a las competencias de cada uno, los ubica en una posición de iguales dentro de una relación de interdependencia para la conformación de espacios de negociación de acuerdos.

Contradicción que se acentúa aún más dentro del marco formal local, particularmente en el caso del Estado de Baja California, ya que con la conformación de la Policía Estatal Preventiva, se constituyó una corporación policiaca con atribuciones duales. Por una parte, la PEP podrá fungir como policía investigadora en apoyo a la Policía Ministerial, es decir, ostenta atribuciones jurisdiccionales propias de la corporación auxiliar del Ministerio Público del Fuero Común. Por la otra, la PEP fungirá como policía preventiva realizando tareas propias de la corporación policiaca municipal, fortaleciendo con ello el principio de subordinación jurisdiccional del ámbito

municipal y de autonomía del ámbito estatal, con respecto del gobierno federal, rasgos característicos del modelo de autoridad coordinada.

Aunado a ello, la conformación de la Policía Federal Preventiva, que participando con atribuciones de responsabilidad en materia de seguridad pública, su actuación reconoce la separación de los ámbitos de competencia jurisdiccionales de cada orden de gobierno, posibilitando su actuación a través de acuerdos específicos con las autoridades de cada esfera gubernamental bajo el principio de que el nuevo concepto de seguridad pública, supone una relación interdependiente entre todos los actores basada en espacios de negociación para la conformación de acuerdos; rasgos igualmente característicos del modelo de autoridad traslapada.

En forma más clara, existe una distancia importante entre las funciones de la Policía Federal Preventiva y la Policía Estatal Preventiva. La primera adquiere atribuciones de tipo administrativa en términos del resguardo y protección de las instalaciones y zonas federales, así como de coadyuvancia en materia de seguridad pública con las corporaciones de los tres órdenes de gobierno bajo el principio de acuerdos particulares. En este sentido, la PFP no adquiere atribuciones jurisdiccionales de ninguno de los ámbitos de gobierno ya sea del fuero federal o común, sino sus facultades son de carácter administrativo en razón de la vigilancia y cumplimiento de las regulaciones federales correspondientes. Sin embargo, como fuerza pública es coadyuvante bajo solicitud expresa, a las acciones de cualquiera de las instancias jurisdiccionales.

Por su parte, la PEP adquiere tanto atribuciones de tipo administrativo en términos del resguardo y protección de las instalaciones y zonas estatales, incluidos los Centros de Readaptación Social y Cárceles Estatales, como atribuciones de tipo jurisdiccionales dentro del ámbito del Fuero Común, ya que le fue otorgada la facultad de fungir como auxiliar del Ministerio Público del Fuero Común, función antes exclusiva de la Policía Ministerial; además de imponerse al ámbito municipal con atribuciones semejantes a las especificadas a los cuerpos policíacos municipales, en términos de la prevención de delitos y la vigilancia y auxilio a la ciudadanía.

Esta contradicción de los modelos de autoridad que prevalece dentro del ámbito de la seguridad pública, no es privativa sólo de la esfera comprendida por marco formal que constituye las bases jurídico-normativas, sobre las que se conforman las RIG's en materia de seguridad pública, sino trasciende en la delimitación del resto de los elementos que las componen, como se revisará en el siguiente capítulo.

III. LOS RECURSOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA.

“La comunidad –policíaca– no cuenta con los apoyos necesarios por parte de la autoridad gubernamental, por lo que su organización y participación para prevenir y combatir el delito, es prácticamente nula o, al menos, muy ineficaz, lo que se traduce en medio propicio para la prosperidad de la actividad antisocial.”

René González de la Vega

La seguridad pública como actividad a cargo del Estado, recae en términos operativos en las instituciones policíacas conformadas para este fin, delineando su importancia dentro de la esfera de la gestión pública a través del conjunto de recursos que se destinan a estas. En este sentido, los recursos con que cuentan cada una de las corporaciones policíacas constituyen el referente inmediato de la significación que cada orden gubernamental asigna al problema de la seguridad pública.

Al referirnos a los recursos dispuestos a favor de las corporaciones policíacas, no solo se evoca lo referente a los presupuestos de operación y de administración de las corporaciones, sino también, a los que se devienen del ejercicio de los mismos, en términos de los recursos humanos, materiales y de infraestructura en información, los cuales permiten por un lado, constituir los propios cuerpos de seguridad, en tanto que por el otro, establecer la capacidad de respuesta de las propias policías.

Cabe destacar, que es posible enumerar otro tipo de recursos hacia el interior de las corporaciones policíacas y que en gran medida, constituyen valores agregados a través de los cuales cada corporación se significa a sí misma en razón de su desempeño; tales como su profesionalismo, la experiencia y preparación de su personal, su estructura de mando, sus mecanismos de evaluación y sanciones, la capacidad técnica y tecnológica de su equipamiento, etc.

Empero, abordar el análisis de este tipo de recursos constituye una tarea difícil, dada la confidencialidad que hacia el interior de las corporaciones policíacas prevalece, toda vez que constituye en sí misma información estratégica, aunado a la ausencia de estadísticas fiables que permitan acceder a series de tiempo consistentes. Ello, particularmente en aquellas corporaciones - como las de orden federal-, en donde la administración de los mismos se realiza en forma centralizada lo cual imposibilita el

acceso a información puntual respecto a los montos y cantidades de recursos con que se cuentan en las distintas entidades del país. En este sentido, la información a ser revisada en el presente capítulo, provino en su mayoría de fuentes secundarias dada la negativa expuesta por parte de las propias corporaciones, ello con el afán de buscar establecer una imagen realista de las características de estos recursos de frente al modelo de relaciones intergubernamentales.

Derivado de lo anterior, en análisis de los recursos a ser abordados se limitarán a los financieros, humanos y de información, los cuales sin ánimo reduccionista resultaron ser los más accesibles al menos en el ámbito de las corporaciones locales, y se apegan a los referentes implícitos dentro del modelo de relaciones intergubernamentales. En este sentido, el primer apartado recupera la importancia de estos recursos de frente a las RIG's, para lo cual se desarrolla una evaluación sobre la dinámica delictiva durante la segunda mitad de los 90 y su relación con las transformaciones acaecidas al interior de las corporaciones policíacas locales.

Dentro del segundo apartado se abordará el análisis de los recursos financieros, con el propósito de establecer el peso que cada orden gubernamental asigna hacia las corporaciones de seguridad pública en la entidad, y particularmente en la ciudad de Tijuana. Sin embargo, dadas las restricciones en la información acerca de los recursos destinados a las corporaciones del ámbito federal en la entidad, ésta será evaluada desde el entorno nacional, al igual que la información correspondiente a los recursos humanos, objeto de revisión dentro del tercer apartado.

Dentro del cuarto apartado se abordará el análisis del recurso de la información, como factor fundamental dentro del proceso de planeación y toma de decisiones hacia el interior de las corporaciones policíacas; pieza fundamental del quehacer policíaco dentro del proceso de intercambio para la coordinación interinstitucional, así como para el establecimiento de acciones concretas y la conformación de la noción que cada corporación construye respecto de la dinámica del problema delincriminal.

Dentro del quinto apartado se plantea a manera de síntesis, establecer los principales rasgos observados dentro del análisis de los recursos de las corporaciones policíacas, de frente a las características de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno planteadas dentro de los modelos de autoridad propuestos por Wrigth, con el objeto de brindar un acercamiento a las particularidades de las relaciones intergubernamentales en materia de seguridad pública.

III.1. La importancia de los recursos en las RIG's

El elemento humano constituye el segundo rasgo característico de las Relaciones Intergubernamentales, toda vez que estrictamente hablando no existen relaciones entre unidades de gobierno, sino relaciones entre los funcionarios que gobiernan las distintas unidades.

Esto no es privativo de las relaciones que se dan en el seno de los tres órdenes de gobierno en que se estructura la República Mexicana, en donde habremos de encontrarnos con dos tipos de funcionarios: aquellos que son elegidos por el pueblo y los designados para efectuar tareas y actividades particulares.

En materia de seguridad pública, cada orden de gobierno dispone de recursos humanos propios para la conformación de las corporaciones policíacas responsables y encargadas, de las atribuciones correspondientes a cada esfera gubernamental de acuerdo a su propia delimitación jurisdiccional; siendo facultad de los titulares de cada nivel de gobierno la designación del responsable del despacho de las dependencias garantes de la seguridad pública.¹

Para ello, igualmente cada orden de gobierno dispondrá de los recursos financieros necesarios para la adecuada operación de dichas corporaciones, mismos que habrán de limitar o condicionar la capacidad de los recursos materiales y operativos de cada una de éstas.

En este sentido, los recursos financieros constituyen un factor importante para el funcionamiento óptimo de las instituciones encargadas de la seguridad pública, que aunado a los recursos humanos, determinarán en forma conjunta la capacidad de respuesta de cada orden de gobierno para hacer frente a esta función.

Sin embargo, los recursos humanos pueden ser susceptibles de una revaloración y mejoramiento constante, no así la capacidad de los recursos financieros destinados a la seguridad pública por cada orden gubernamental, toda vez que en el ámbito local y estatal prevalece una fuerte relación de dependencia financiera con el gobierno federal, quien determina el monto de las participaciones y subvenciones a los estados y municipios.

¹ En los casos de la designación de los Procuradores de Justicia federales y estatales —al menos en Baja California y otras entidades de la República—, éstos habrán de ser aprobados por los congresos legislativos correspondientes, no así el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal quien tendrá que ser autorizado por el Ejecutivo Federal a propuesta del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Aunado a ello, existe un conjunto de regulaciones de carácter federal que limitan y condicionan distintos espacios de la esfera de actuación de las corporaciones policíacas, y que aún cuando estas provengan de los órdenes estatales y locales deberán de observar para un adecuado funcionamiento en apego a las leyes nacionales vigentes.

Por otra parte, la información que sobre la actividad delictiva conforme cada una de las corporaciones policíacas de los distintos órdenes de gobiernos, constituye otro recurso importante a ser considerado para la actuación conjunta de estas, particularmente si habremos de reconocer que la seguridad pública constituye una función compartida por las tres esferas de gobierno del Estado mexicano.

Más aún, cuando la información delictiva constituye el insumo principal para la determinación de acciones operativas de los cuerpos policíacos, y la base sobre la cual se establecen los espacios de colaboración e intercambio para la coordinación de esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno dentro de las RIG's, en materia de seguridad pública.

Para adentrarnos en el análisis de las relaciones de autoridad que ocurren dentro de las RIG's, particularmente en la determinación de los recursos humanos, financieros y de información destinados por cada uno para la conformación y operación de las corporaciones policíacas respectivas, resulta necesario primero hacer un breve diagnóstico sobre la dinámica de la actividad delictiva dentro del espacio de estudio comprendido por la ciudad de Tijuana, así como las características de la participación de cada una de las corporaciones policíacas estatales y locales, que convergen dentro de sus respectivas atribuciones en el cumplimiento de la función de la seguridad pública.

Los principales delitos que sobresalen dentro de la dinámica delictiva de la entidad son: robo, lesiones y daños en propiedad ajena. De 1997 al año 2000, el delito de robo constituyó en promedio el 47 por ciento de las denuncias registradas en los Ministerios Públicos. Los delitos de daño en propiedad ajena disminuyeron del 17 al 16 por ciento del total de las denuncias registradas, mientras que los delitos por lesiones se incrementaron del 11 al 12 por ciento en el mismo período, respectivamente.²

Sin embargo, no todos los hechos delictivos son registrados por las autoridades encargadas, ya que existe un número considerable de ellos que no son denunciados por la ciudadanía, lo cual provoca un subregistro respecto de la dinámica delictiva real.

² Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Baja California. (2001) "Diagnóstico de la Seguridad Pública en Baja California. Resumen Ejecutivo". CETYS-Fideicomiso Empresarial de Baja California. Pp.12

Durante la administración estatal de los Lic. Héctor Terán Terán y Alejandro González Alcocer, el número de denuncias presentadas por la ciudadanía ante los Ministerios Públicos del Fuero Común, observó un incremento global de poco más del 7 por ciento, observándose a la mitad de la gestión estatal un fuerte incremento; particularmente, en 1998 el número de denuncias alcanzaron cerca del 18 por ciento de crecimiento con respecto del inicio del periodo. (Ver Cuadro 1)

Cuadro 1. Procuraduría General de Justicia de Baja California
Denuncias de Delitos Presentadas por Subprocuradurías

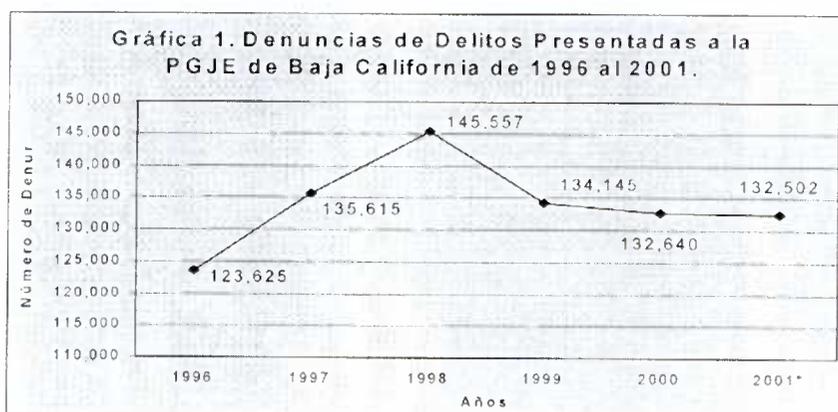
Subprocuradurías	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Tijuana**	66 219	73 923	80 531	75 296	71 801	70 637
Mexicali	43 231	48 074	49 928	41 381	46 932	48 359
Ensenada	14 175	13 818	15 096	17 468	13 907	13 506
Total	123 625	135 615	145 557	134 145	132 640	132 502

Fuente: Dirección de Análisis y Estadística de la PGJE de Baja California

* Los datos correspondientes a Tijuana están considerados hasta el mes de noviembre

** La información de Tijuana incluye a los municipios de Tecate y Playas de Rosanto

Este comportamiento es posible evaluarlo mejor en forma gráfica, toda vez que permite apreciar una inercia constate de crecimiento de las denuncias delictivas durante el año de transición de la administración estatal del Lic. Héctor Terán Terán,³ así como del inicio de las administraciones municipales en la entidad. (ver Gráfica 1)



Sin embargo, para la segunda mitad de la gestión estatal se observa una disminución considerable del número de denuncias delictivas, y una tendencia hacia la estabilización de la actividad delictiva, aún cuando en términos generales las denuncias

³ El Lic. Héctor Terán Terán tomó posesión como Gobernador del Estado el 30 de noviembre de 1996, iniciando una serie de reformas estructurales de la Procuraduría General de Justicia del Estado, sin embargo falleció en forma inesperada poco antes de cumplir su primer año de administración, siendo sustituido por el Lic. Alejandro González Alcocer. Este último, efectuó cambio al gabinete original del Lic. Terán Terán, destacándose el del Procurador de Justicia del Estado, quien instituyó nuevas reformas a la dependencia a su cargo.

crecieron en 8,877 con respecto al inicio del período, lo que equivale a un 7 por ciento de incremento total con respecto a las registradas en 1996. Empero, la reducción de las denuncias observadas entre 1998 y 1999 fue en gran medida resultado del proceso de reestructuración interna de la Procuraduría Estatal durante el primer año de gestión de la administración de Terán Terán, particularmente, derivado de la conformación de las mesas receptoras de denuncias, las cuales se constituyeron en un filtro institucionalizado para el registro y seguimiento de las mismas.⁴

**Cuadro 2. Procuraduría General de Justicia de Baja California
Porcentaje de Denuncias Presentadas por Subprocuradurías**

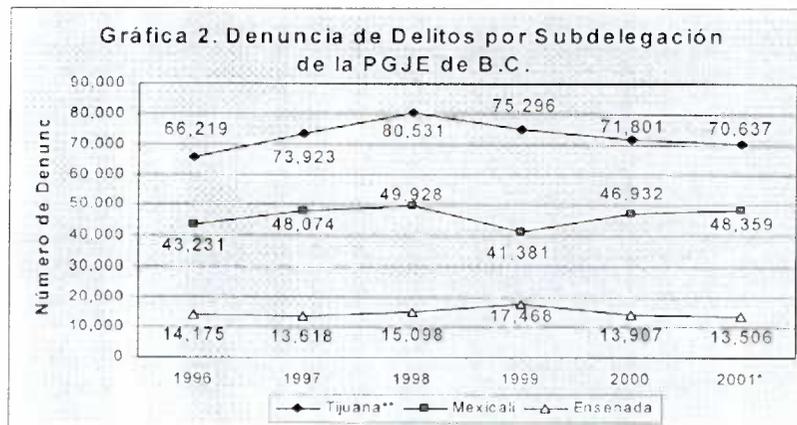
Subprocuradurías	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Tijuana**	54%	55%	55%	56%	54%	53%
Mexicali	35%	35%	34%	31%	35%	36%
Ensenada	11%	10%	10%	13%	10%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Dirección de Análisis y Estadística de la PGJE de Baja California.

* Los datos correspondientes a Tijuana están considerados hasta el mes de noviembre.

** La información de Tijuana incluye a los municipios de Tecate y Playas de Rosarito.

Respecto a la actividad delictiva municipal, sólo la Subprocuraduría de Justicia de Tijuana registró en promedio poco más de la mitad del total de las denuncias de la entidad, seguida por Mexicali y Ensenada quienes registraron en promedio el 34 y el 11 por ciento del total, respectivamente.⁵ (ver Cuadro 2)



⁴ Las mesas receptoras fueron establecidas con el propósito de atender las denuncias de ciudadanía y la distribución de las mismas hacia los Ministerios Públicos, sin embargo, también canalizan en forma directa a los MP aquellas denuncias que por sus características son susceptibles de arreglo por conciliación entre las partes, siendo por tanto no consideradas dentro de los registros, de ahí la disminución importante de las cifras.

⁵ Los datos correspondientes a la Subprocuraduría de Tijuana incluyen también los de los municipios de Tecate y Playas de Rosarito. Sin embargo dentro del período de estudio el municipio de Tijuana registró en promedio el 46 por ciento de las denuncias a nivel estatal, significándose en casi la mitad de las registradas durante el período.

En términos generales, las denuncias en la Subprocuraduría de Tijuana registraron un incremento del 7 por ciento durante la administración estatal de 1996 al 2001, semejante al registrado en el ámbito estatal. Empero, en el municipio de Mexicali el crecimiento del registro de delitos fue de casi el 12 por ciento, cinco puntos más que el observado en Tijuana; mientras que en Ensenada se presentó una disminución en términos generales de cerca del 5 por ciento para todo el período.

En lo que corresponde a la actuación de la Policía Ministerial, podemos observar que durante el segundo año de la administración estatal, el número de Averiguaciones Previas integradas se desplomó a menos de la mitad del año anterior: lo cual resulta coincidente con el cambio de la corporación estatal, de Policía Judicial bajo el control de un Director General, a Policía Ministerial bajo el control del Ministerio Público para las tareas de investigación.⁶

Cuadro 3. Procuraduría General de Justicia de Baja California
Registro de Denuncias contra Averiguaciones Previas por condición de proceso

Averiguaciones Previas	1996	1997	1998	1999	2000	2001
No. de Denuncias	123,625	135,615	145,557	134,145	132,640	132,502
Averiguaciones Previas						
Integradas	106,619	111,563	50,908	57,891	43,618	58,238
% respecto a denuncias	86%	82%	35%	43%	33%	44%
Consignadas	8,563	7,885	12,398	12,677	13,538	33,084
% respecto a denuncias	7%	6%	9%	9%	10%	25%
% de consignación	8%	7%	24%	22%	31%	57%

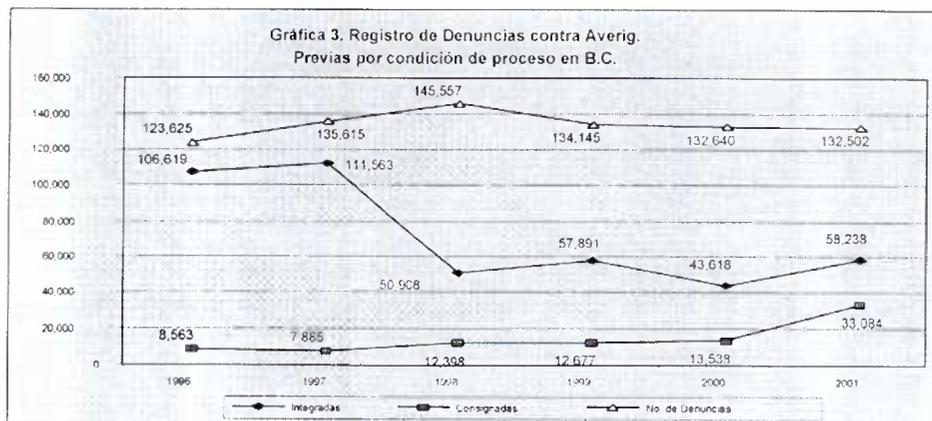
Fuente: Dirección de Análisis y Estadística de la PGJE de Baja California

De 1998 al 2001, la integración de Averiguaciones Previas presenta un comportamiento mas o menos estable y con pocas variaciones; no así el número de Averiguaciones Previas Consignadas, que de 1996 al 2000 observó una modesta pero clara tendencia hacia el incremento, el cual presentó un claro repunte en 2001. Sin embargo, el proceso de reestructuración dentro de la Procuraduría General de Justicia del Estado se significó en un costo significativo derivado por el proceso de aprendizaje, el cual se refleja en el desplome del número de averiguaciones integradas registradas entre 1997 y 1998, empero los beneficios que a la postre se pueden observar en el considerable incremento del porcentaje de consignación alcanzado para el 2001.

⁶ Previo al proceso de reestructuración dentro de la institución, los agentes de la Policía Judicial del Estado realizaban sus funciones en forma de investigación en forma independiente de los Ministerios Públicos, con quienes se coordinaban a través del titular de la corporación. El cambio se significó por la conformación de Agencias Especializadas de Delitos, las cuales son coordinadas en forma directa por Agentes del Ministerio Público, quienes cuentan con grupos de policías judiciales a su cargo para las investigaciones e integración de las averiguaciones previas.

Este último punto resulta importante respecto del desempeño de la Policía Ministerial, ya que el porcentaje de consignaciones durante el período observado respecto al número de Averiguaciones Previas integradas, observa una clara tendencia creciente que va del 8 al 57 por ciento, respectivamente. Asimismo, representa una evidente tendencia hacia la reducción de la brecha existente entre la cantidad de Averiguaciones Previas integradas y la cantidad de las consignadas ante el juzgado correspondiente; es decir, el número de investigaciones efectivas de delitos, contra el número de asuntos que al menos llegan hasta el juzgado para su dictaminación.

Si observamos las cifras de las Averiguaciones Previas integradas y consignadas correspondientes a cada año, y las relacionamos con el número de denuncias registradas ante los ministerios públicos, podemos darnos cuenta que desde la reestructuración de la Procuraduría General de Justicia del Estado en 1998, el porcentaje de averiguaciones previas integradas oscila entre el 33 y el 44 por ciento del total de las denuncias registradas; es decir, menos de la mitad de las denuncias registradas alcanzan el proceso de integración de expedientes.



Si nos detenemos a observar la relación entre las Averiguaciones Previas Consignadas y el registro de denuncias, el panorama se vuelve más oscuro ya que de 1996 al 2000, las averiguaciones consignadas fluctuaron entre el 6 y el 10 por ciento de las denuncias, lo cual resulta ser muy bajo aún cuando en el 2001 la relación alcanzó un 25 por ciento con respecto del total.

En este sentido, la capacidad real de la Policía Ministerial respecto del cumplimiento de su función como auxiliar del Ministerio Público, se significó en el 2001 en al menos la cuarta parte de los delitos denunciados ante el Ministerio Público del Fuero Común, sin tomar en consideración todos aquellos delitos no denunciados.⁷

⁷ Un estudio reciente del Consejo de Seguridad Pública de Baja California, arrojó que de cada 10 personas víctimas de delitos que ocurren en la entidad, sólo 4 personas efectúan la denuncia correspondiente.

En el caso particular de Tijuana y respecto a la policía local, durante las tres últimas administraciones municipales el número de infracciones al Bando de Policía ha oscilado de las 98,615 a las 190,210; es decir, prácticamente las infracciones de este tipo se han duplicado, alcanzando su punto más alto en 1998. (ver Cuadro 4)

Cuadro 4. Resumen de actividades realizadas por la Policía Municipal Preventiva y de personas aseguradas y remitidas a otras instancias de Tijuana, B.C., de 1993 al 2001

ACCIONES	XIV Ayuntamiento			XV Ayuntamiento			XVI Ayuntamiento		
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
POLICIA Y TRANSITO									
Infracciones al Bando de Policía	115,771	120,141	98,615	122,325	177,136	190,210	160,478	172,666	140,152
Infracciones al Reglamento de Transito	N.D.	N.D.	N.D.	137,293	105,368	71,187	92,241	167,273	231,104
JUECES CALIFICADORES									
Personas sancionadas administrativamente*	86,378	90,358	82,722	104,204	148,470	160,417	121,012	131,508	106,648
Personas amonestadas**	871	2,114	943	1,077	6,412	5,060	9,055	8,873	8,318
Personas turnadas al MP del Fuero Común	15,249	14,352	9,054	8,979	10,634	11,285	11,360	11,577	10,497
Personas turnadas al MP del Fuero Federal	1,462	1,739	689	1,005	1,316	2,168	2,459	2,470	2,051
Enviadas al Consejo Tutelar de Menores	11,285	10,902	4,590	5,477	8,589	9,568	14,977	16,092	11,885
Personas remitidas al Pabellón Psiquiátrico	399	495	382	1,214	869	607	374	338	278
Menores enviados a los Albergues del DIF	101	139	168	153	438	694	237	322	157
Personas enviadas al Asilo de Ancianos	16	11	21	31	112	39	3	3	2
Otros	9	31	46	185	296	372	1,001	1,483	316
Total	115,771	120,141	98,615	122,325	177,136	190,210	160,478	172,666	140,152

Fuente: III Informe de Gobierno de las Administraciones del XV y XVI Ayuntamiento de Tijuana, B.C. y Secretaría de Seguridad Pública de Tijuana, B.C.

* Las personas sancionadas administrativamente equivalen a turnaciones a la Cárcel Pública Municipal.

** Las personas amonestadas fueron aquellas sancionadas económicamente o sólo amonestadas verbalmente por el Juez Calificador.

N.D.: Datos no disponibles.

Sin embargo, las infracciones registradas que son más importantes al Bando de Policía y Buen Gobierno, son aquellas que por su gravedad son sancionadas con detención en la Cárcel Municipal, así como aquellas que por involucrar un hecho delictivo pasan a ser de competencia del Ministerio Público correspondiente.

Cuadro 5. Resumen de actividades realizadas por la Policía Municipal y de personas aseguradas y remitidas a los Ministerios Públicos de Tijuana, B.C., de 1993 al 2001

ACCIONES	XIV Ayuntamiento			XV Ayuntamiento			XVI Ayuntamiento		
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Infracciones al Bando de	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Personas sancionadas	74.61%	75.21%	83.88%	85.19%	83.82%	84.34%	75.41%	76.16%	76.09%
Personas	0.75%	1.76%	0.96%	0.88%	3.62%	2.66%	5.64%	5.14%	5.93%
Personas turnadas al MP del Fuero	13.17%	11.95%	9.18%	7.34%	6.00%	5.93%	7.08%	6.70%	7.49%
Personas turnadas al MP del Fuero	1.26%	1.45%	0.70%	0.82%	0.74%	1.14%	1.53%	1.43%	1.46%
%Total de personas turnadas	14.43%	13.39%	9.88%	8.16%	6.75%	7.07%	8.61%	8.14%	9.95%

Fuente: III Informe de Gobierno de las Administraciones del XV y XVI Ayuntamiento de Tijuana, B.C. y Secretaría de Seguridad Pública.

* Las personas sancionadas administrativamente equivalen a turnaciones a la Cárcel Pública.

** Las personas amonestadas fueron aquellas sancionadas económicamente o sólo amonestadas verbalmente por el Juez.

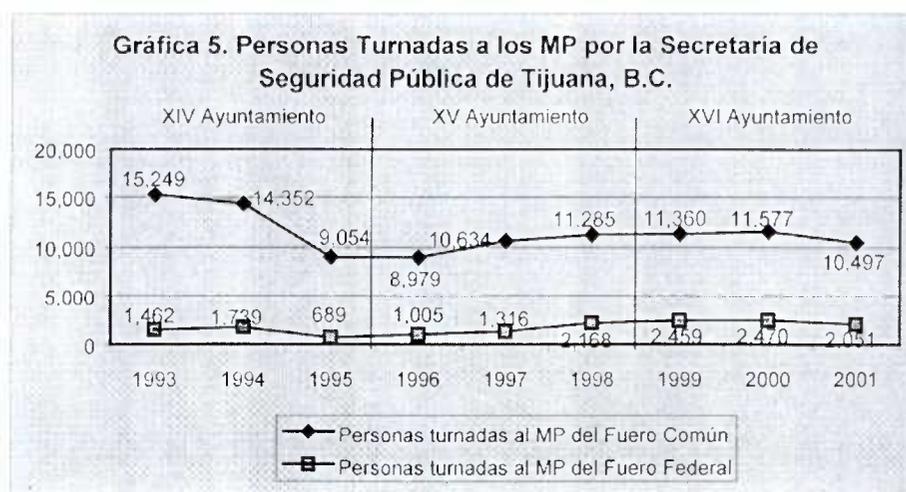
En lo que respecta al número de personas que fueron remitidas a los Ministerios Públicos del Fuero Común y del Federal durante el mismo periodo, cabe destacar que por una parte, ambos presentan comportamientos semejantes al general observado por el registro total de infracciones al Bando de Policía.

Sin embargo, el comportamiento de las turnaciones al Fuero Común presenta una variación más amplia dentro del periodo y que oscila de 15,249 a 8,979, mientras

que la correspondiente al Fuero Federal presenta una variación de 689 a 2.476 turnaciones dentro del periodo.



En este sentido, como se puede observar en el gráfico superior, que las personas que fueron sancionadas administrativamente y remitidas a la Cárcel Pública para cumplir con su castigo, representan la mayoría de las acciones realizadas por esta corporación. Sin embargo, cada administración municipal observa diferentes tendencias en términos generales: el XIV y el XVI Ayuntamiento observan tendencias decrecientes tanto en el registro de infracciones como en el número de personas remitidas a la Cárcel Municipal, aún cuando en la última el detrimento es más pronunciado; caso contrario se puede observar en la tendencia creciente de infracciones y personas encarceladas durante la gestión del XV Ayuntamiento de Tijuana.



Por otro lado, se observa también una disminución relativa en el aseguramiento de personas como producto de delitos cometidos en la ciudad, fluctuando en el caso de delitos del Fuero Común del 13.17 al 7.59 por ciento del total de infracciones

registradas, mientras que los delitos correspondientes al Fuero Federal se incrementaron suavemente del 1.26 al 1.46 por ciento dentro del mismo periodo. (ver Cuadro 5)

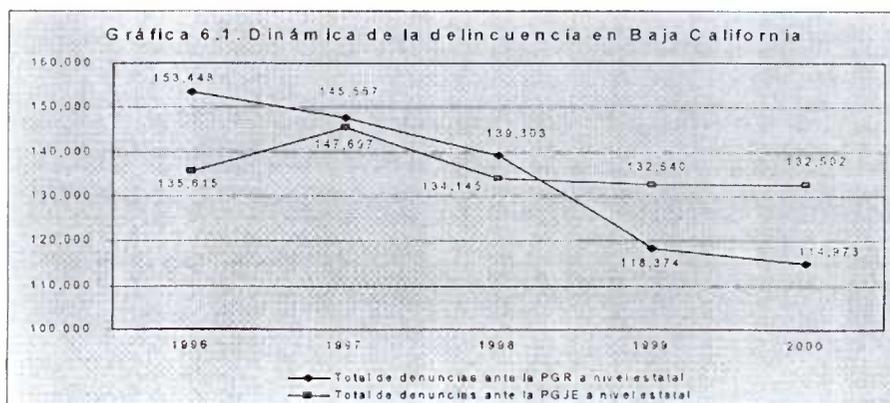
La dinámica observada por la delincuencia en la entidad resulta ser diferente de acuerdo a los registros de cada una de las corporaciones policíacas, es decir, mientras que de acuerdo al registro de denuncias de la PGR la actividad delictiva a decrecido en forma constante entre 1997 y 2001, hasta alcanzar una reducción del orden del 25 por ciento. Sin embargo, los registros de la PGJE reflejan un crecimiento del 25 por ciento entre 1996 y 1998, para después decrecer hasta en un 9 por ciento para el 2001; empero, en términos generales sólo se observa una reducción del 2 por ciento respecto a todo el periodo.

Cuadro 6. Participación de las corporaciones policíacas locales dentro de la dinámica delictiva en la ciudad de Tijuana, B.C.

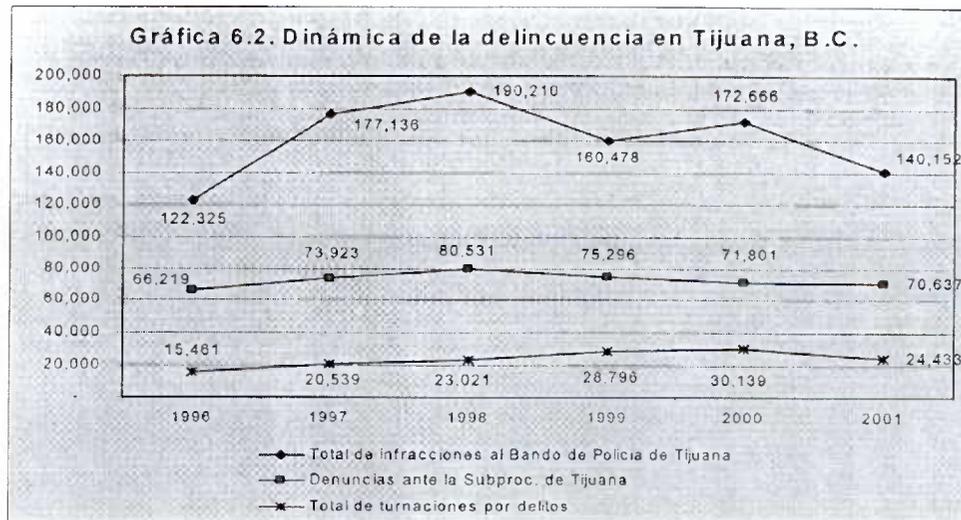
Dinámica delictiva en Tijuana	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Total de denuncias ante la PGR a nivel estatal	...	153,448	147,697	139,303	118,374	114,973/p
Total de denuncias en el Fuero Común en la entidad	...	149,185	143,355	132,115	109,848	105,764/p
Total de denuncias en el Fuero Federal en la entidad	...	4,263	4,342	7,188	8,526	9,209/p
Total de denuncias ante la PGJE a nivel estatal	123,625	135,615	145,557	134,145	132,640	132,502
Total de infracciones al Bando de Policía de Tijuana	122,325	177,136	190,210	190,478	172,666	140,152
Denuncias ante la Subproc. de Tijuana**	59,219	73,923	80,531	75,296	71,801	70,637
% de denuncias respecto al registrado por PGR	...	48%	55%	54%	61%	61%
% de denuncias respecto al registrado por PGJE	54%	55%	55%	56%	54%	53%
% de denuncias respecto al total de infracciones	54%	42%	42%	47%	42%	50%
Personas turnadas por la PM al MP del FC en Tijuana	8,979	10,634	11,285	11,350	11,517	10,497
Personas turnadas por la PM al MP del FF en Tijuana	1,065	1,316	2,168	2,459	2,470	2,951
Total de turnaciones al MP en Tijuana	9,984	11,950	13,453	13,819	14,047	13,448
Enviados al Consejo Tutelar de Menores	5,477	8,589	9,568	14,977	16,092	11,895
Total de turnaciones por delitos	15,461	20,539	23,021	28,796	30,139	24,433
% turnaciones al MPFC respecto a denuncias registradas en la SubPGJE de Tijuana	...	14%	14%	15%	16%	16%
% turnaciones a los MP del FC y FF respecto al número de infracciones registradas por la PM de Tijuana	8%	7%	7%	9%	8%	9%
% del total de turnaciones respecto al número de infracciones registradas por la PM de Tijuana	13%	12%	12%	18%	17%	17%
% del total de turnaciones respecto al número de denuncias registradas en la SubPGJE de Tijuana	25%	25%	29%	38%	42%	35%

Fuente: Dirección de Análisis y Estadística de la PGJE de Baja California. Informe de Gobierno de la República 2003 y del XV y XVI Ayuntamiento de Tijuana, B.C.
 * Los datos están considerados hasta el mes de noviembre.
 ** La información de Tijuana incluye a los municipios de Tecate y Playas de Tijuana.
 p/ cifras preliminares.

La diferencia entre las denuncias registradas en cada una de las corporaciones policíacas de procuración de justicia en la entidad, refieren en gran medida el problema de compatibilidad de la información y más aún, la noción que cada una construye respecto de este problema, situación que se agudiza más en el contexto local.



En el caso particular de la ciudad de Tijuana, la dinámica delictiva adquiere diferente significación entre las corporaciones policíacas del ámbito local, toda vez que el universo de actuación de la Subprocuraduría General de Justicia del Estado en Tijuana –enmarcado por el número de denuncias registradas en esta institución–, resulta ser con mucho inferior a la actividad registrada por la Policía Municipal.



Aún cuando la actividad registrada por la Policía Municipal resulte ser en promedio el doble de las denuncias recibidas por la SubPGJE en Tijuana, el total de personas turnadas a las diferentes instancias derivado de conductas delictivas, se incrementó de poco menos de la cuarta parte de las denuncias registradas por la corporación estatal, a una proporción superior a la tercera parte de las mismas dentro del período de referencia.

Situación que le otorga un peso especial al esfuerzo que realiza la Policía Municipal Preventiva, toda vez que su papel coadyuvante en materia de procuración de justicia viene a aligerar la carga de trabajo de las corporaciones responsables de esta tarea, cualesquiera que sea el ámbito jurisdiccional de competencia.

Sin embargo, lo que queda claro es la falta de congruencia entre los registros que construyen cada una de las corporaciones policíacas, respecto de la dinámica de la actividad delictiva, lo cual habrá de repercutir de manera obligada en la noción del problema por parte de cada orden gubernamental y consecuentemente, en la toma de decisiones al respecto tanto de la asignación de recursos orientados hacia este rubro, al igual que en el diseño e implementación de acciones y programas de combate hacia la delincuencia y fortalecimiento de la seguridad pública.

III.2. Los recursos financieros

La estructura del gasto dentro de la administración pública determina en gran medida la importancia que un gobierno determinado asigna a un rubro en particular dentro del diseño de sus políticas públicas. En este sentido, la proporción del gasto destinado a la seguridad pública con respecto del total a través del periodo de estudio, habrá de reflejar no sólo el grado de interés e importancia, sino también los cambios en la política de seguridad pública.

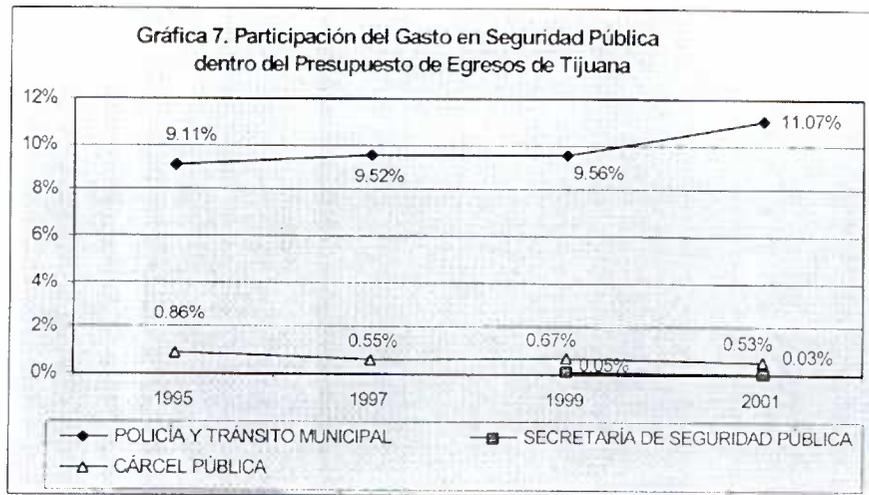
Cuadro 7. Distribución por Dependencia del Ppto. Ejercido por el Ayunt. de Tijuana, B.C. (en pesos)

DEPENDENCIAS	1995	%	1997	%	1999	%	2001	%
DIRECCIONES								
PRESIDENCIA	8,237,881.85	3.71%	11,797,400.00	5.60%	20,336,671.00	2.12%	28,498,200.00	3.03%
REGIDORES	2,677,476.33	0.74%	8,875,200.00	4.29%	19,174,300.00	2.00%	30,349,000.00	3.23%
SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO	10,564,193.16	2.90%	31,270,000.00	4.24%	35,616,600.00	3.72%	50,324,800.00	5.34%
OFICIALÍA MAYOR	33,617,807.82	9.24%	60,823,500.00	8.26%	82,177,100.00	8.58%	144,062,200.00	15.10%
TESORERÍA	42,226,965.44	11.60%	40,347,000.00	5.48%	34,494,300.00	3.60%	43,769,400.00	4.61%
SERVICIOS MÉDICOS MUNICIPALES	4,090,400.79	1.12%	14,244,500.00	1.93%	21,362,700.00	2.23%	32,223,600.00	3.40%
OBRAS Y SERV. PÚBLICOS MUNICIPALES	72,001,943.76	19.78%	202,509,200.00	27.49%	226,676,100.00	23.97%	232,406,300.00	24.51%
POLICÍA Y TRÁNSITO MUNICIPAL	33,155,638.93	9.11%	70,163,000.00	9.52%	91,504,500.00	9.67%	137,444,300.00	14.57%
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA					514,400.00	0.00%	485,800.00	0.02%
PLANEACIÓN DEL DIL. ADMIN. URBANA	5,919,944.44	1.63%	26,161,600.00	3.55%	17,208,900.00	1.80%	30,841,300.00	3.27%
LABOR PÚBLICA	3,118,933.28	0.86%	4,023,400.00	0.55%	6,370,200.00	0.67%	7,476,700.00	0.80%
COMUNICACIÓN SOCIAL	2,919,458.47	0.80%	7,799,300.00	1.06%	9,965,800.00	1.04%	18,388,000.00	1.95%
SINDICATURA MUNICIPAL	2,522,796.11	0.70%	7,129,500.00	0.97%	15,156,500.00	1.58%	18,172,600.00	1.92%
DIRECCIÓN DE CATASTRAL	6,459,096.72	1.79%	9,235,000.00	1.25%		0.00%		0.00%
DIRECCIÓN DE RELACIONES PÚBLICAS	977,936.28	0.27%	2,652,000.00	0.36%	4,038,700.00	0.43%	4,801,400.00	0.51%
DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL			2,149,800.00	0.29%	3,208,400.00	0.34%	4,899,200.00	0.52%
DIRECCIÓN DE BOMBEROS	9,734,841.93	2.67%	12,987,600.00	1.76%	19,280,700.00	2.01%	43,544,900.00	4.63%
DIRECCIÓN DE VIALIDAD Y TRANSPORTE			8,207,800.00	1.11%	8,252,100.00	0.86%	11,734,400.00	1.25%
JUNTA MUNICIPAL DE CONTROVERSIAS							2,094,600.00	0.22%
UNIDAD DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO							4,934,700.00	0.52%
DIRECCIÓN MUNICIPAL DE ECOLOGÍA							3,500,000.00	0.37%
TOTAL DE DIRECCIONES	236,295,575.27	64.92%	520,375,800.00	70.64%	615,337,971.00	64.70%	903,347,800.00	93.34%
DELEGACIONES								
DELEGACIÓN PLAYAS DE TIJUANA	8,935,722.62	2.46%	16,917,200.00	2.30%	23,587,300.00	2.46%	43,156,100.00	4.55%
DELEGACIÓN ROSARITO	11,608,153.88	3.19%		0.00%		0.00%		0.00%
DELEGACIÓN SAN ANTONIO DE LOS BUENOS	15,023,882.12	4.13%	24,266,400.00	3.29%	33,790,300.00	3.53%	52,005,900.00	5.43%
DELEGACIÓN DE LA MESA	20,564,453.70	5.65%	32,807,500.00	4.45%	43,422,500.00	4.53%	69,687,000.00	7.38%
DELEGACIÓN DE LA PRESA AL R.	14,789,980.34	4.06%	28,374,600.00	3.85%	36,890,500.00	3.85%	54,803,900.00	5.84%
DELEGACIÓN MESA DE OTAY	14,448,352.01	3.98%	26,119,100.00	3.55%	33,847,700.00	3.53%	52,074,100.00	5.54%
DELEGACIÓN CENTRO					6,601,000.00	0.69%	16,038,900.00	1.68%
TOTAL DE DELEGACIONES	85,401,754.67	23.47%	128,484,800.00	17.44%	178,139,300.00	18.60%	292,064,900.00	30.45%
PARAMUNICIPALES								
DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	4,881,359.06	1.29%	10,426,600.00	1.41%	24,764,900.00	2.58%	39,530,000.00	4.16%
DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL	24,776,241.00	6.81%	5,263,500.00	0.85%	10,769,100.00	1.13%	25,264,900.00	2.68%
UNIDAD MUNICIPAL DE URBANIZACIÓN	4,305,236.00	1.16%	33,700,000.00	4.57%	32,088,900.00	3.35%	48,569,000.00	5.15%
ARRIPLACEM	1,000,000.00	0.27%	2,127,200.00	0.29%	2,900,300.00	0.30%	4,438,700.00	0.47%
COMITÉ DE TURISMO Y CONVENCIONES	676,000.00	0.19%	925,000.00	0.13%	1,200,000.00	0.13%	2,100,000.00	0.22%
PROGRAMAS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD	7,116,100.00	1.96%	8,000,000.00	1.09%	27,000,000.00	2.82%	30,300,000.00	3.14%
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE			17,200,900.00	2.33%	17,172,800.00	1.79%	21,167,200.00	2.23%
INSTIT. MUNICIPAL DE ARTE Y CULTURA			8,736,500.00	1.19%	14,005,000.00	1.46%	22,187,800.00	2.34%
SISTEMA MUNICIPAL DE PARQUES TEMÁTICOS					7,466,900.00	0.78%	13,441,300.00	1.42%
FIDEICOMISO TREN LIGERO DE TIJUANA					2,759,600.00	0.29%	700,000.00	0.07%
INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN					23,925,000.00	2.50%	34,281,500.00	3.59%
TOTAL DE PARAMUNICIPALES	42,254,936.06	11.51%	87,778,800.00	11.82%	164,052,500.00	17.17%	230,886,500.00	24.25%
TOTAL GLOBAL DEL AYUNTAMIENTO	363,952,266.00	100.00%	736,639,400.00	100.00%	957,529,771.00	100.00%	1,426,299,200.00	100.00%

Fuente: Presupuestos de Egresos del Ayuntamiento de Tijuana, B.C. de 1995 al 2001. Oficina Mayor del Ayuntamiento de Tijuana, B.C.

En el caso particular del Ayuntamiento de Tijuana, de 1995 al 2001 podemos observar que la proporción del gasto asignado a la Policía Preventiva y de Tránsito Municipal, pasó de un 9.11 por ciento a un 11.07 por ciento con respecto del total ejercido; es decir poco menos del 2 por ciento de incremento en las asignaciones dentro del presupuesto anual.

Si complementamos el gasto ejercido a la policía municipal con el destinado por el ayuntamiento a la operación de la Cárcel Pública y a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (SSPM), observamos que la participación de los recursos asignados a la seguridad pública no refleja una variación significativa. Es decir, el gasto total acumulado destinado por el ayuntamiento de Tijuana a la seguridad pública pasó de un 9.97 por ciento a un 11.63 por ciento, con respecto del total ejercido dentro del período.



Dicho incremento representa apenas el 1.66 por ciento de participación en el presupuesto global del ayuntamiento dentro del periodo estudiado, el cual como se puede observar en la Gráfica 7 ha sido destinado hacia la policía municipal, toda vez que los recursos dirigidos a la Cárcel Municipal y a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal advierten una tendencia decreciente en su participación en el presupuesto global, y en mayor grado la SSPM quien presenta una disminución real del monto asignado para su operación.

Mientras que por otro lado, las participaciones al presupuesto por parte de los organismos paramunicipales se incrementó dentro del mismo período del 11.61 al 16.19 por ciento, lo que significa un incremento de 4.58 puntos porcentuales dentro de la estructura del gasto público, siendo el mayor crecimiento registrado. En este sentido, es posible reconocer por una parte que dentro del período estudiado las administraciones municipales asignaron importancia hacia el incremento de la asignación de recursos hacia la seguridad pública y particularmente hacia la Policía Preventiva --toda vez que en términos relativos fue la dependencia que ocupó el segundo lugar en incrementos después de las regidurías--; mientras que por la otra, prevaleció en términos globales un mayor interés hacia la aplicación de recursos hacia los organismos paramunicipales, encargados de la realización de programas de obras y servicios públicos para la

comunidad. Sin embargo, si bien cada ayuntamiento cuenta con la autonomía suficiente para la determinación de su gasto público, existen condicionamientos que se salen de su esfera de control toda vez que los ingresos propios del municipio representan sólo una parte para la determinación de su presupuesto de egresos.

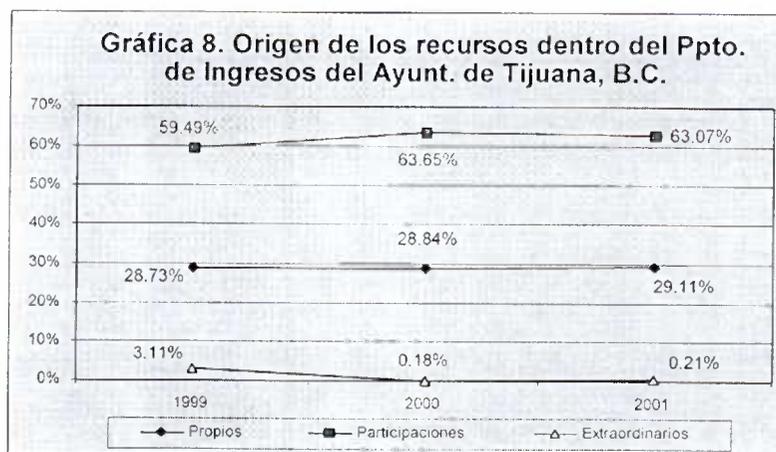
Cuadro 8. Estructura del Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Tijuana, B.C. de 1999 al 2001 (en pesos)

CONCEPTO	1999	%	2000	%	2001	%
Impuestos	200.713.915	20.96%	239.730.000	17.93%	284.545.000	18.15%
Derechos	53.802.330	5.62%	126.685.000	9.48%	144.098.000	9.19%
Productos	20.618.741	2.15%	19.215.000	1.44%	27.832.000	1.77%
Aprovechamientos	82.996.818	8.67%	98.016.000	7.33%	119.300.000	7.61%
Participaciones	569.647.970	59.49%	850.962.000	63.65%	989.000.000	63.07%
Extraordinarios	29.750.000	3.11%	2.409.000	0.18%	3.270.000	0.21%
Ingresos Totales	957,529,774	100.00%	1,337,017,000	100.00%	1,568,045,000	100.00%

Fuente: III Informe de Gobierno del XVI Ayuntamiento de Tijuana, Baja California

Es decir, los recursos con los que cuenta el ayuntamiento para destinarlos a su gasto de operación e inversión, así como a los programas y servicios sociales, proviene de varios conceptos que se resumen en ingresos propios, ingresos por participaciones, ingresos extraordinarios y los ahorros o aprovechamientos.

Durante la pasada administración del XVI Ayuntamiento de Tijuana, la estructura del Presupuesto de Ingresos se compuso principalmente de las aportaciones de recursos que recibió del gobierno federal y estatal, las cuales en promedio constituyeron el 62.07 por ciento de los ingresos; mientras que los ingresos propios integrados por los impuestos, derechos y productos del ayuntamiento, se significaron durante esta administración en un 28.90 por ciento del total.⁸



⁸ Los aprovechamientos no son considerados dentro de los ingresos propios del ayuntamiento, toda vez que estos se componen de los ahorros por reducción al gasto corriente, rezagos de ejercicios anteriores y multas, entre otras cosas; es decir, ingresos que no pueden ser programables.

En este sentido, las dos terceras partes de los ingresos presupuestales del municipio provienen de los recursos que recibe del Estado y la Federación. Ingresos que son canalizados a su vez, principalmente a través de dos vías: como subvenciones a partir recursos programados dentro de una estructura de gasto por programa para la ejecución de obras y servicios, y que por lo tanto son recursos que se encuentran etiquetados previamente; y como participaciones a través de recursos que pueden ser ejercidos libremente por el ayuntamiento, y que normalmente constituyen un porcentaje significativamente mayor que el de los ingresos programados.⁹

Cuadro 9. Estructura de las participaciones dentro del Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Tijuana, B.C. para 1999 y 2000

CONCEPTO	1999	%	2000	%
Participaciones	569,647,967	100.00%	806,356,000	100.00%
Federales	521,647,967	91.57%	711,540,000	88.24%
Estatales	38,000,000	6.67%	69,265,300	8.59%
Subsidios Estatales	10,000,000	1.76%	25,550,700	3.17%

Fuente: II Informe de Gobierno del XVI Ayuntamiento de Tijuana, Baja California

Si analizamos la composición de las participaciones recibidas por el municipio de Tijuana, podemos observar que los recursos asignados por parte del gobierno federal ascendieron en 1999 a 91.57 por ciento del total de las participaciones, mientras que en el 2000 constituyeron el 88.24 por ciento; esto es una reducción del 3.33 por ciento en el peso de la participación de las transferencias provenientes de la federación.

Por otro lado, las aportaciones por participaciones y subsidios del gobierno estatal al Ayuntamiento de Tijuana durante 1999 y el 2000, significaron en conjunto el 8.43 y el 11.76 por ciento, respectivamente; es decir, el 3.33 por ciento de incremento que resulta ser complementario a las reducciones de las transferencias federales.

En este sentido, prevalece una fuerte influencia por parte del gobierno federal y en menor grado del gobierno estatal, hacia la integración y disposición de los recursos por parte del ayuntamiento de Tijuana, ello debido al peso considerable que constituyen dichos recursos para la conformación del presupuesto de ingresos anual.¹⁰

⁹ Además existe también la transferencia de ingresos por parte de la federación a los estados y ayuntamientos, y también del estado a favor de los municipios a través de subsidios y subvenciones, los cuales impactan en forma directa los costos de operación de la administración pública, así como ciertos programas de promoción y asistencia social.

¹⁰ En los Pptos. de Ingresos del Ayunt. de Tijuana de 1999 y del 2000, los recursos federales significaron el 54.48 y 53.22 por ciento del presupuesto total, respectivamente, mientras que los otorgados por el estado vía subsidios y participaciones, ascendieron a 5.01 y 7.09 por ciento del total, respectivamente.

En lo que corresponde a los recursos que destina el Gobierno del Estado hacia la seguridad pública, estos se concentran en las instituciones y dependencias encargadas de la procuración de justicia y la administración de los centros de reclusión, de acuerdo al nuevo concepto de la seguridad pública y a las funciones jurisdiccionales de la administración estatal. En este sentido, la proporción de recursos destinados a estos rubros con respecto del gasto total, le adjudicarán una significación en términos de la importancia de la seguridad pública dentro de las políticas de gasto del gobierno estatal.

Cuadro 10. Distribución por Ramo del Presupuesto Ejercido por el Gobierno del Estado de Baja California.

DEPENDENCIAS	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
OFICINA DEL EJECUTIVO	24,745,000.00	0.67%	28,638,534.26	0.73%	31,078,440.47	0.42%	47,021,717.31	1.28%	48,954,999.62	0.37%
SECRETARÍA DE GOBIERNO	131,054,705.45	4.62%	62,252,486.70	1.61%	31,180,101.21	0.27%	35,236,897.32	0.24%	56,210,669.30	0.38%
OFICINA MAYOR DE GOBIERNO	60,191,725.97	2.15%	77,546,719.78	1.98%	96,617,407.91	0.84%	162,340,511.70	1.57%	129,874,596.58	0.99%
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA	131,054,705.45	4.62%	178,038,180.83	4.50%	348,480,421.82	4.80%	126,277,600.29	0.88%	525,505,555.64	4.03%
SECRETARÍA DE FINANZAS	64,346,065.92	2.26%	107,696,458.36	2.75%	111,669,057.79	1.39%	139,933,617.15	1.23%	181,452,237.81	1.40%
DIR. DE CONTROL Y EVAL. GUB.	8,351,145.57	0.28%	9,425,583.63	0.25%	9,425,583.63	0.10%	20,134,105.88	0.19%	25,243,242.55	0.19%
SRIA. DE PLANEACIÓN Y OPT. II	5,961,017.90	0.21%	7,203,980.97	0.18%	7,203,980.97	0.10%		0.00%		0.00%
SRIA. DE ASENTAMIENTOS HUM. Y OBRAS	14,468,371.30	0.48%	156,079,249.10	3.99%	200,994,423.26	2.75%	173,934,458.78	1.55%	267,258,308.75	2.01%
SRIA. DE DESARROLLO ECONÓMICO	17,610,440.82	0.62%	24,303,965.21	0.62%	28,133,354.41	0.33%	50,847,987.89	0.47%	56,912,221.35	0.44%
SRIA. DE FOMENTO AGRARIO	23,180,030.47	0.82%	51,647,214.62	1.31%	67,102,948.45	0.79%	10,366,942.88	0.07%	60,027,776.00	0.46%
SRIA. DE TURISMO	1,979,179.77	0.02%	23,495,219.90	0.61%	33,132,363.41	0.46%	39,915,734.61	0.36%	59,741,611.90	0.45%
SRIA. DE EDUC. Y BIENESTAR SOCIAL	1,621,837,838.06	52.89%	2,025,412,014.54	51.76%	5,230,650,632.77	63.98%	6,002,957,958.03	62.61%	7,160,387,796.76	59.82%
DIR. DE ECOLOGÍA	5,007,358.92	0.18%	6,346,558.54	0.17%	10,211,499.55	0.12%	13,694,236.13	0.13%	15,128,632.58	0.12%
DESARROLLO SOCIAL	12,556,000.00	0.44%	25,173,900.00	0.64%	255,218,667.73	2.47%	239,993,331.02	2.22%	251,278,100.27	2.00%
DIR. DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	19,720,978.05	0.65%	19,274,493.15	0.49%	25,447,225.19	0.33%	19,258,987.96	0.18%	37,823,838.66	0.29%
DIR. DE REG. PUB. DE LA PROP. Y DEL COM.	11,214,282.23	0.39%	15,709,445.21	0.39%	17,079,434.25	0.28%	19,697,312.16	0.15%	23,211,361.75	0.18%
DIR. DE RELACIONES PÚBLICAS	4,612,388.85	0.16%	5,870,731.58	0.15%	7,128,919.24	0.08%	7,920,232.59	0.08%	10,443,529.70	0.08%
DIR. DE COMUNICACION SOCIAL	8,272,644.34	0.29%	11,099,964.20	0.28%	12,321,536.20	0.14%	19,329,028.85	0.14%	18,520,328.65	0.15%
SRIA. JURÍDICA Y DE READ. SOCIAL II	494,562,900.00	17.40%	689,503,872.00	17.62%	1,220,254,800.00	14.30%	1,496,221,160.00	14.89%	1,624,723,900.00	13.84%
DESARROLLO MUNICIPAL	9,492,277.91	0.33%	11,665,810.17	0.30%	16,716,022.77	0.28%	17,827,325.39	0.17%	19,171,532.25	0.15%
DIR. GENERAL DE INFORMATICA	22,598,000.00	0.80%	31,434,429.00	0.80%	16,930,000.00	0.20%	5,478,900.00	0.05%	3,652,000.00	0.02%
PRODUCCIONES ADICIONALES	31,440,415.00	1.10%	112,743,440.00	2.83%	101,502,000.00	1.27%	115,972,000.00	1.04%	131,296,807.00	0.85%
ORGANISMOS AUTÓNOMOS	7,458,500.00	0.26%	106,441,600.00	2.72%	58,906,400.00	0.69%	66,564,200.00	0.62%	109,648,400.00	1.47%
SECRETARÍA DE SALUD II		0.00%		0.00%	332,300,000.00	2.91%	436,200,000.00	4.31%	515,559,100.00	3.95%
TOTAL GENERAL	2,841,685,658.33	100.00%	3,912,929,202.29	100.00%	8,493,358,214.57	100.00%	10,546,188,359.88	100.00%	13,666,845,255.15	100.00%

Fuente: Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de Baja California, de 1997 al 2001. Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California.

1. A partir de 1999 la Secretaría de Planeación y Presupuesto se fusiona con la Secretaría de Finanzas.

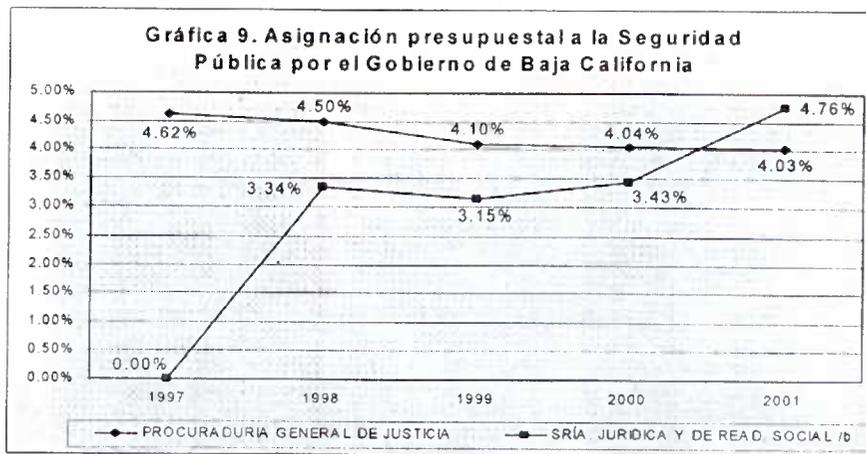
2. A partir de 1998 las Direcciones Jurídicas y de Readaptación Social a cargo de la Secretaría General de Gobierno se fusionan con la Secretaría Jurídica y de Readaptación Social.

3. A partir de 1999 entra en funcionamiento dentro de la estructura presupuestal la Secretaría de Salud del Estado.

De esta forma, como se puede observar en el Cuadro 10, que el gasto dedicado a la Secretaría de Educación y Bienestar Social pasó de constituir un 52.89 por ciento en 1997, a un 59.62 por ciento en el 2001 respecto del presupuesto de egresos de la administración estatal; es decir, casi las dos terceras partes del presupuesto total. En segundo término se encuentran los recursos destinados a los Fondos de Desarrollo Municipal, los cuales en el mismo período se redujeron del 17.40 al 13.84 por ciento del presupuesto total autorizado.

Si agregamos los recursos destinados a la Procuraduría General de Justicia y a la Secretaría Jurídica y de Readaptación Social dentro del mismo período, quienes comprenden las instituciones del Ejecutivo encargadas de las funciones de la seguridad pública dentro del ámbito jurisdiccional del gobierno estatal, encontraremos que la seguridad pública representa el tercer rubro en importancia dentro de la asignación del gasto de las dependencias de gobierno. A decir, la asignación de recursos en 1998 pasó de 7.84 a 8.79 por ciento en el 2001 con respecto del presupuesto total, lo cual no

significó ni el uno por ciento de incremento en este rubro, en comparación del 6.73 por ciento de incremento en la educación dentro de este período.¹¹ (Ver Cuadro 10)



Si observamos en la Gráfica 9 el peso del gasto en las instituciones encargadas de la seguridad pública dentro de la administración estatal, podemos observar que el gasto destinado a la PGJE durante los dos primeros años de la administración se reprime (1997-1998), en parte posiblemente por el proceso de reestructuración al que fue sometida la institución. Tendencia que tiende a estabilizarse en los años posteriores ya bajo un nuevo esquema de operación, en donde los agentes policíacos dependen en forma directa de los Ministerios Públicos.

Por otra parte, el gasto destinado a la Secretaría Jurídica y de Readaptación Social entre 1998 y el 2000 presenta con muy poca variación un promedio de significación del 3.30 por ciento del total del presupuesto de egresos, lo cual es congruente con el inicio de actividades de la dependencia. Sin embargo, el presupuesto asignado a ésta para el 2001 significó un incremento global dentro del período de 1.42 por ciento, alcanzando una significación dentro de la estructura del presupuesto total para ese año del 4.76 por ciento del total asignado a la administración estatal. Lo cual resulta importante ya que por un lado, dicho incremento es mayor que el observado en conjunto por los recursos destinados a la seguridad pública en todo el período, mientras que por el otro, pudo ser explicado por la inversión ejercida en la construcción del CERESO del Hongo, y la conformación de la estructura de la Policía Estatal Preventiva.

En lo que respecta a los recursos financieros y humanos destinados por el gobierno federal a la seguridad pública dentro de este período, no se logró acceder a la

¹¹ Para efectos de integración de los recursos destinados hacia la seguridad pública, no se consideró el año de 1997, toda vez que la administración de los centros de reclusión estaba a cargo de la Secretaría General de Gobierno, entre otras funciones.

información correspondiente, toda vez que, por un lado, los controles de administración de las instituciones y corporaciones federales se encuentran centralizados en la ciudad de México, mientras que por el otro, la información es considerada confidencial y sólo se cuenta con datos agregados a nivel nacional, lo que impedía la posibilidad de lograr estimar el monto de los recursos dispuestos a nivel estatal y local por dichas dependencias. Particularmente, la información correspondiente a la Procuraduría General de la República y al Ejército Mexicano.

Asimismo, en lo correspondiente a resto de las corporaciones federales –Policía Federal de Caminos, Policía Fiscal, Resguardo Aduanal, etc.–, no se logró el acceso a la información administrativa tanto por la concentración de la misma en la ciudad de México, como por el proceso de conformación de la Policía Federal Preventiva, corporación en la que se integraron dichas corporaciones.

Cuadro 11. Gasto Federal descentralizado a entidades federativas y municipios por fuente de origen 1/ y Gasto programable del sector público presupuestario en clasificación funcional 5/
(Millones de pesos)

Origen	1984	%	1993	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
Gasto Total Descentralizado	89284.9	100.0	92352.0	100.0	143527.6	100.0	202099.5	100.0	265198.2	100.0	322283.3	100.0	429487.9	100.0	460152.1	100.0	502156.6	100.0
Gobiernos Estatales	71594.0	80.0	52219.4	56.6	128526.7	89.6	183013.4	90.6	221040.5	83.4	268142.0	83.2	316522.4	83.2	351951.6	82.9	406429.4	81.0
Participaciones Federales III	30756.2	34.5	20872.7	22.7	55848.0	39.0	74149.5	36.7	109977.0	41.5	147070.8	45.4	148073.8	43.7	154067.3	48.5	168862.0	48.2
Aport. Fed. para Soc. y M. (C. II)									48126.3	18.1	62086.2	19.3	132659.9	30.9	173024.3	46.9	187222.4	47.3
FABIN									79997.9	30.1	97417.2	29.9	115263.7	26.9	120649.0	26.2	134648.5	26.8
FASGA									13846.4	5.2	18190.1	5.6	22832.4	5.5	25336.7	5.5	26758.8	5.3
FABIA-IBL									1261.1	0.5	1688.7	0.5	1937.9	0.5	2310.6	0.5	2640.2	0.5
FALUP												4715.0	1.2	5213.9	1.2	3000.0	0.6	
FAM									3720.9	1.4	4558.0	1.4	5227.4	1.4	6231.1	1.3	7092.8	1.4
FASITA												151.3	0.0	2051.6	0.5	2862.2	0.6	
PAPEF														6870.0	1.6	12807.7	2.6	
Previsiones y Aportaciones para I.S.S.																		
Sistemas de Equipos Básicos, Normas Tecnológicas y de Adultos	36395.1	40.8	34236.3	37.1	46627.0	32.5	66534.5	32.9	10156.6	3.8	11817.7	4.5	13682.2	3.2	14199.3	3.1	21807.0	4.3
Convenios de Descentralización	3452.2	3.9	9230.4	10.0	25969.0	18.1	41636.1	20.6	22360.6	8.4	18733.4	7.0	23170.5	5.4	26567.0	5.8	28356.4	5.6
SIP																		
CAT																		
Alianza para el Campo																		
Gobiernos Municipales	6690.9	7.5	10302.6	11.2	14890.9	10.4	19655.6	9.7	30755.6	11.6	54942.8	17.0	66945.5	15.6	78560.5	17.1	94101.1	18.7
Participaciones Federales III	3614.0	4.0	10302.6	11.2	14890.9	10.4	19655.6	9.7	23881.2	9.0	29600.3	11.3	37863.4	8.8	42267.9	9.2	52630.8	10.5
Aportaciones Federales para Entidades y Municipios II									15874.4	5.9	25342.5	7.9	29082.1	6.8	36292.6	7.9	41470.4	8.3
FALSIROM									9142.0	3.4	12244.9	3.8	14515.8	3.4	16753.5	3.6	19443.0	3.9
FORTAMUN									6732.1	2.5	13097.6	3.5	19833.3	4.6	19335.1	4.2	24226.0	4.8
Total de Gasto Programable	249480.5	100.0	290423.6	100.0	403449.5	100.0	528123.9	100.0	600583.0	100.0	711228.2	100.0	855286.0	100.0	937213.9	100.0	n.d.	n.d.
Función de Desarrollo Social	131591.7	52.7	155249.1	53.5	212111.7	52.6	274756.5	52.0	347511.0	57.9	433375.1	60.9	519239.9	60.7	580502.0	61.9	n.d.	n.d.
Educación	54142.1	41.2	69554.8	44.9	94393.5	44.5	114909.9	41.5	148507.0	42.7	189608.5	45.5	207006.4	39.9	235127.2	45.5	n.d.	n.d.
Salud	34447.5	26.2	40557.3	26.1	52531.4	24.8	71303.7	25.8	88017.6	25.3	108620.9	25.4	122041.6	23.5	135483.3	23.0	n.d.	n.d.
Seguridad Social	16593.9	12.5	22596.4	14.3	32525.7	15.3	52675.9	19.2	63336.0	18.2	85014.5	21.9	103398.0	23.5	128103.8	22.2	n.d.	n.d.
Laboral	752.0	0.6	1190.7	0.7	729.3	0.3	720.7	0.3	1902.8	0.5	2273.0	0.5	2692.2	0.5	2650.0	0.5	n.d.	n.d.
Abasto y asistencia social	4383.4	3.3	6423.6	4.1	10267.2	4.8	8909.6	3.2	9475.5	2.7	10579.3	2.9	10283.2	2.0	12766.1	2.2	n.d.	n.d.
Desarrollo regional y urbano	10400.7	7.8	14996.0	9.7	21666.8	10.2	26355.7	9.6	36272.1	12.4	43195.8	13.3	52278.5	10.3	65561.6	11.3	n.d.	n.d.
Funciones Productivas	90065.8	36.1	103403.4	35.6	149342.6	37.0	189332.4	35.8	188573.7	31.4	192848.8	27.1	220468.8	25.8	242615.9	25.9	n.d.	n.d.
Desarrollo agropecuario y pesca	22243.4	17.1	20662.3	20.0	27132.1	18.2	28222.2	14.9	30247.6	16.0	26644.4	13.8	29827.8	13.5	34691.5	14.3	n.d.	n.d.
Energía	45673.5	55.2	65197.5	63.1	95567.4	64.0	110835.3	58.5	129079.6	68.5	138261.0	71.7	162443.4	73.7	180291.7	74.3	n.d.	n.d.
Comunicaciones y transporte	15387.1	17.3	14491.3	14.0	22776.0	15.5	44941.1	23.7	24209.2	12.8	24236.6	12.5	23569.7	11.2	19821.0	8.7	n.d.	n.d.
Otros servicios y act. económicas	2116.8	2.9	3052.3	3.0	3866.2	2.6	5352.8	2.8	5037.3	2.7	3905.9	2.0	4828.5	2.1	7817.4	3.2	n.d.	n.d.
Función de gestión gubernamental	27823.0	11.2	31771.1	10.9	41995.2	10.4	64035.0	12.1	64496.3	10.7	85094.3	12.0	115577.3	13.5	114096.0	12.2	n.d.	n.d.
Legislación	171.0	0.3	1055.2	3.3	1518.4	0.6	2059.9	0.3	2417.2	0.3	3236.5	0.3	3791.4	0.3	4425.7	0.3	n.d.	n.d.
Impartición de justicia	1064.7	3.9	1953.0	6.1	2782.5	6.6	3870.1	6.2	5413.8	8.4	7675.3	9.0	10583.5	9.2	15238.9	13.4	n.d.	n.d.
Org. de procesos electorales	2474.0	8.9	1313.9	4.1	2167.3	5.2	5358.1	8.4	3160.4	4.9	3512.8	4.1	8238.7	7.1	15218.0	4.5	n.d.	n.d.
Procuración de justicia	1934.0	6.6	2064.9	6.5	2528.4	6.0	2856.6	4.5	3022.7	4.7	4064.8	4.8	4508.7	3.9	5526.7	4.8	n.d.	n.d.
Soberanía del territorio nacional	1008.5	3.4	1056.8	3.2	14036.5	34.0	18293.0	28.6	19449.0	30.2	22493.2	26.2	25441.8	24.1	29470.0	24.1	n.d.	n.d.
Asesoría	10473.7	37.6	10788.2	37.2	16427.6	40.7	24348.1	37.1	25142.9	39.6	31383.3	39.9	36463.4	35.8	43470.4	38.8	n.d.	n.d.
Medio ambiente y recursos naturales	821.7	3.0	1887.7	6.5	2884.2	7.1	3388.9	5.1	3812.9	5.0	4864.9	5.0	5822.8	5.0	6849.1	5.0	n.d.	n.d.
Política y disposiciones de D. U. II																		

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.
2/ Cifras de presupuesto autorizado.
3/ Cifras actualizadas con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal.
4/ Incluye aportaciones I-SASSTE y FOVISSSTE.
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe de Gobierno 2003.

Sin embargo, si observamos el gasto federal descentralizado hacia los estados y municipios del país durante la segunda mitad de la década de los 90 y principios de la actual administración federal, es posible apreciar una clara tendencia al incremento del peso de los recursos orientados hacia los ayuntamientos; aún cuando los recursos destinados al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública declinaron en 2 puntos

porcentuales. Asimismo, en este mismo periodo se observa que del total del gasto programado en promedio el 56 por ciento se orientó hacia las funciones de desarrollo social, con una clara tendencia hacia el incremento dentro del período analizado. En tanto que el gasto programado hacia funciones productivas se deprimió en 9.7 puntos porcentuales a lo largo del periodo, pese a que en promedio se significó cerca del 32 por ciento del total de estos recursos.

Aún cuando el peso del gasto programable del sector público orientado hacia la gestión gubernamental osciló de 10.4 a 13.5 por ciento con respecto del total dentro de este periodo, en promedio se ubicó en una proporción cercana al 12 por ciento con respecto del total, con una leve tendencia hacia su incremento.

Sin embargo, dentro de este tipo de gasto, los recursos orientados hacia la procuración de justicia se deprimieron en 1.8 puntos porcentuales; mientras que los destinados hacia la impartición de justicia se incrementaron en 7.5 puntos porcentuales, lo cual refleja una tendencia hacia el fortalecimiento de las instituciones de administración de justicia, por encima de las encargadas de la procuración de la misma, es decir, las corporaciones policíacas.

Cuadro 12. Aportaciones Federales del Ramo 33 para Entidades Federativas y Municipios
(Millones de pesos)

Concepto	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002 ¹	%
Aportaciones Federales Ramo 33	2982.1	100.0	3952.1	100.0	4883.3	100.0	5578.2	100.0	5536.9	100.0
Fondo de Aport. Educ. Básica y Normal	2385.9	77.3	2790.7	70.8	3499.8	71.7	3985.9	71.3	3892.2	69.8
Fondo de Aport. para Servicios de Salud	325.2	10.9	403.8	10.2	517.7	10.6	595.0	10.7	588.2	10.6
Fondo de Aport. para Infraestructura Social	132.8	4.5	126.9	3.2	87.3	1.8	104.1	1.9	160.8	2.9
Fondo de Infraest. Social Estatal	5.9		9.2		10.6		91.5		19.5	
Fondo de Infraest. Social Municipal	125.9		117.7		76.7		12.6		141.3	
Fondo de Aportaciones Múltiples	82.2	2.7	83.4	2.1	106.2	2.2	114.6	2.1	141.0	2.5
Prog. Alimenticio y Servicio Social	10.3		14.1		16.4		27.6		35.4	
Infraestructura Educativa	61.8		69.3		89.8		87.0		105.6	
Básica	49.8		50.7		55.6		65.5		65.5	
Superior	9.0		18.6		34.2		21.5		40.1	
Fondo de Aport. para el Fortalecimiento Mpal	158.0	5.3	334.6	8.5	384.0	7.9	502.2	9.0	573.1	10.4
Fondo de Aport. para la Educ. Tec. y de Adultos	-		5.1	0.1	61.3	1.3	86.4	1.5	87.9	1.6
Fondo de Aport. para la Seg. Púb. en Edos. y D.F.	-		227.6	5.3	227.0	4.6	239.0	4.3	123.8	2.2

1) Los estados y municipios son responsables del ejercicio del gasto del Ramo 33 y de las acciones realizadas, así como de reportar a los Congresos Estatales los resultados alcanzados.

2) La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. Incluye aportaciones ISSSTE-FOVISSTE.

3) Hasta el 2000 se denominó Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

4) Las cifras que se reportaron son las asignadas originalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

5) Las cifras reportadas son de acuerdo a las modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. III Informe de Gobierno 2003.

En lo que corresponde a las aportaciones federales correspondientes al Ramo 33 para estados y municipios, se observa una clara tendencia hacia el impulso a la orientación de recursos al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal en primer término, mientras que en segundo lugar hacia el Fondo de Aportaciones para la Educación Técnica y de Adultos.

Ello, a costa de la reducción de los recursos orientados principalmente al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, así como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, los cuales presentaron las mayores reducciones en el orden del 6.2 y 3.1 puntos porcentuales, respectivamente.

Ambos contextos plantean una tendencia por parte del gobierno federal hacia privilegiar, por una parte, el fortalecimiento de los ayuntamientos, mientras que por la otra, la gestión pública, mediante la orientación de recursos hacia funciones de desarrollo social y a las de gobierno. Es decir, si observamos el comportamiento de la orientación de los recursos que la federación distribuye hacia los estados y municipios, estos han privilegiado los espacios necesarios para impulsar el desarrollo tanto de la gestión pública como de las capacidades de gestión de los gobiernos estatales y locales.

Sin embargo, si observamos el comportamiento del origen y destino de los recursos orientados hacia el Sistema Nacional de Seguridad Pública, sobresale la disminución de las participaciones de las entidades en ambos casos.

Cuadro 13. Origen y destino de los recursos ejercidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública 1/

CONCEPTO	(Millones de pesos)													
	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002 ^{2/}	%	2003 ^{3/}	%
ORIGEN														
Total	2258.3	100%	3507.5	100%	9006.2	100%	12573.7	100%	13419.2	100%	13936.0	100%	12449.9	100%
Recursos Federales	1724.9	79%	2721.7	79%	7260.7	81%	10746.6	85%	11481.2	89%	12720.3	91%	11223.2	90%
FASP ^{2/} 3/	1215.8	70%	1995.4	73%	4715.0	55%	5213.0	49%	5786.4	50%	3000.0	24%	2500.0	22%
Dependencias Federales 4/	509.1	30%	726.3	27%	2571.7	35%	5532.0	51%	5694.8	50%	9620.1	79%	8723.2	78%
Recursos Estatales 5/	533.4	24%	785.8	22%	1719.5	19%	1827.8	15%	1938	14%	1315.9	9%	1226.7	10%
DESTINO														
Total	2258.3	100%	3507.5	100%	9006.2	100%	12573.7	100%	13419.2	100%	13936.0	100%	12449.9	100%
Dependencias Federales (estatales)	509.1	23%	726.3	21%	2571.7	29%	5532.0	44%	5694.8	42%	9620.1	69%	8723.2	70%
Profesionalización ^{6/}	1749.2	77%	2781.2	79%	6434.5	71%	7041.7	56%	7724.4	58%	4315.9	31%	3726.7	30%
Equipamiento, tecnología e infraestructura ^{7/}	150.0	9%	413.8	15%	1021.9	16%	910.6	13%	1329.8	17%	1240.5	29%	1125.2	30%
Apoyo a Tribunales Superiores de Justicia ^{7/}	1559.2	91%	2204.1	79%	5245.4	82%	5883.5	84%	5659.3	73%	2667.4	62%	2244.4	60%
Participación de la Comunidad					91.6	1%	111.4	2%	426.7	6%	227.5	5%	129.6	3%
Seguimiento y evaluación					75.6	1%	65.0	1%	107.9	1%	45.3	1%	68.5	2%
Socorro de Ley ^{8/}							75.1	1%	91.8	1%	62.0	1%	82.2	2%
Operativos conjuntos 9/			193.4	6%					108.9	1%	73.2	2%	76.7	2%

1/ A partir de 1996, cifras sujetas a revisión por solicitud o cancelación de programación de los estados. Todas las cifras por la SSP en la suma de los parciales pueden coincidir con el total por el redondeo de las cifras.

2/ Fondo creado en 1999. Se refiere a los recursos canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, del Ramo 04. Gobernación. Los datos de 1997 y 1998 corresponden a los recursos canalizados a través del Ramo 04. Gobernación. A partir de 1999 se refiere a los recursos canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del

3/ En el ejercicio fiscal de 2001 se asignaron recursos federales adicionales por un monto de 264.8 millones de pesos de los cuales, 181.6 millones de pesos fueron para el Distrito Federal, 73.2 millones de pesos para Nayarit y 10.0 millones de pesos para Sinaloa.

4/ En 1997, 1999, 2000 y 2001 incluye socorro de Ley.

5/ En el ejercicio fiscal 2002, el estado de Yucatán disminuyó su aportación estatal en 5.5 millones de pesos.

6/ Incluye el monto total presupuestado a las Academias Regionales, Estatales, así como para 1999 se refiere a recursos destinados a complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, policías judiciales o de sus equivalentes o sus peritos de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, como lo indica el Artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal. En los años 2000 y 2001 incluye también a los policías preventivos o de custodia de los Centros Penitenciarios y de Menores infractores.

7/ Comprende el apoyo a Tribunales Superiores de Justicia en equipo informático, construcción y dignificación de juzgados e instalaciones, así como recursos para profesionalización entre los principales conceptos.

8/ Se paga con recursos de la Secretaría de Gobernación Ramo 04, Lera de Programa de Seguridad Pública.

9/ Incluye los programas de pagos de operación de las CBRIBODI de Colima, Puebla y Tlaxcala, así como las aportaciones estatales en el ejercicio de otras instituciones. Para 2000 y 2001 datos del Fideicomiso de Seguridad Pública (Anexo del Tercer Informe de Gobierno 2003 [P. 24]).

Es decir, se denota una reducción considerable de los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, así como aportaciones directas de los estados al SNSP, lo cual se ve reflejado igualmente en la disminución de los recursos ejercidos por parte de los gobiernos estatales.

Si observamos que el monto de los recursos aportados por las dependencias federales es similar al ejercido por éstas a lo largo del período, las aportaciones que se hacen a este fondo –cuyo objetivo primordial es el de converger los esfuerzos de los ordenes de gobierno hacia la seguridad pública–, se diluyen hacia la mera representación de este esfuerzo ante la opinión pública, toda vez que en los últimos ejercicios el origen de los recursos resulta ser en su mayoría del gobierno federal y cada vez menos de los gobiernos locales, reflejando sólo las aportaciones del gobierno federal hacia los presupuestos de operación de sus corporaciones.

Otro elemento que se puede observar, es la orientación de los recursos al fondo dentro de los primeros años de su creación, hacia la profesionalización de los cuerpos policíacos de las corporaciones de seguridad, seguido de su fortalecimiento en materia de equipamiento; no así en lo que corresponde a acciones conjuntas u operativos coordinados, rubro sobre el que se ha destinado el menor porcentaje. La disminución considerable en estos rubros en los últimos ejercicios del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, aunado con la también disminución de las participaciones de los gobiernos locales, refleja haber cumplido el objetivo de alcanzar un estadio adecuado –o al menos aceptado– por parte de las autoridades locales, en lo que corresponde a su equipamiento y formación de los elementos de sus corporaciones.

Situación que advierte un interés no del todo compartido respecto de la preponderancia del tema de la seguridad pública dentro del diseño de políticas públicas, al menos en materia de privilegiar recursos públicos dentro de las asignaciones presupuestales. Es decir, el comportamiento del origen y destino de los recursos dentro de este fondo dentro del período revisado, da indicios de que la política presupuestaria de seguridad pública como tema prioritario a lo largo y ancho del país, se encuentra en una etapa de declive o superada por otros intereses más urgentes, de acuerdo al comportamiento manifiesto por las asignaciones otorgadas por los gobiernos locales a últimas fechas.

En términos generales, se advierte un mayor peso en los recursos destinados a la seguridad pública por parte del Ayuntamiento de Tijuana, en forma comparativa con los destinados dentro de sus presupuestos por el gobierno estatal y federal. Observándose incluso, la presencia de tendencias ascendentes en el peso de los recursos destinados a este rubro dentro de los presupuestos del ayuntamiento dentro del período de estudio, presentando para 1995 el 9.11 por ciento respecto del presupuesto total, mientras que para el 2001 los recursos orientados a la Policía Municipal significaron el 11.07 por ciento del presupuesto del municipio. Aunado con el resto de las instancias municipales involucradas en la seguridad pública se presentó un incremento real de cerca de 2.5 puntos porcentuales dentro de la distribución de los recursos del ayuntamiento a favor de la seguridad pública, significándose para el 2001 en poco más del 15 por ciento del presupuesto del ayuntamiento.

Por otra parte, se observa una reducción del peso porcentual en los recursos destinados a la seguridad pública por el gobierno estatal y federal con respecto del gasto total, toda vez que tan sólo en el presupuesto asignado a la Procuraduría General de

Justicia del Estado entre 1997 y el 2001, se presentó una disminución de cerca de seis décimas porcentuales –es decir de 4.62 a 4.03–, aún cuando a partir de 1998 se registran también recursos destinados a la Secretaría de Justicia y Readaptación Social, como se explicó anteriormente, éstos fueron programados en su mayoría a la construcción del Cereso de El Hongo. Pese a ello, los recursos en conjunto destinados para el 2001 por parte del gobierno estatal a las corporaciones policíacas e instancias afines se significaron en cerca del 8.8 por ciento del presupuesto global, poco más de la mitad en términos relativos de los orientados por el ayuntamiento de Tijuana dentro de su presupuesto.

Cuadro 14. Porcentaje de los recursos financieros presupuestales asignados a la seguridad pública por cada orden gubernamental

Ámbitos de Gobierno		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gov. Municipal	Seguridad Pública	---	---	---	0.05	0.05	0.03	0.03
	Cárcel Pública	0.86	0.73	0.76	0.50	0.67	0.45	0.53
	Policía y Tránsito	9.11	8.70	9.48	8.69	9.56	11.38	11.07
	Bomberos	2.67	3.21	3.06	1.61	2.01	3.12	3.08
	Protección Civil	0.00	0.00	0.00	0.27	0.34	0.33	0.43
	Total	12.64	12.65	13.30	11.11	12.62	15.32	15.13
Gov. Estatal	Sria. Jurídica	---	---	0.00%	3.34%	3.15%	3.43%	4.76%
	PGJE	---	---	4.62%	4.50%	4.10%	4.04%	4.03%
	Total			4.62%	7.84%	7.25%	7.47%	8.79%
Gov. Federal 1/1/2/3	Gasto Prog. para la Proc. de Justicia	6.50	6.02	4.53	4.69	4.78	3.90	4.84
	Total	6.50	6.02	4.53	4.69	4.78	3.90	4.84
	FASP en el Gasto Descentralizado	---	---	---	---	1.46	1.29	1.26
	FASP en el Ramo 33	---	---	---	---	5.25	4.65	4.28

1. Porcentaje de los recursos asignados a la Procuración de Justicia dentro del Gasto programable del sector público presupuestario por clasificación funcional.

2. Porcentaje de los recursos asignados al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública dentro del Gasto Federal Descentralizado.

3. Porcentaje de los recursos asignados al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública dentro de las Aportaciones Federales del Ramo 33 para Entidades y Municipios.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. III Informe de Gobierno 2003. Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de Baja California 1997-2001. Presupuestos de Egresos del Ayuntamiento de Tijuana, B.C. 1995-2001.

De igual forma, la asignación de recursos destinados dentro del Gasto Programable del Sector Público presupuestario del gobierno federal a la Procuración de Justicia, observa una tendencia hacia la disminución de su peso relativo con respecto de resto de los rubros presupuestario, significándose porcentualmente en poco más de la mitad de los asignados por el gobierno estatal en este mismo rubro.

Tendencia similar a la registrada por los recursos destinados al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública dentro del Gasto Federal Descentralizado, y el peso de estos fondos dentro de las Aportaciones Federales del Ramo 33.

III.3. Los recursos humanos

Al igual que la asignación de recursos financieros, el número y características del personal designado para la realización de una función en particular, otorga una singular valoración sobre la importancia de la función misma, por parte del responsable de la designación de quienes habrán de realizarla y cumplirla cabalmente. En el ámbito municipal de Tijuana, la estructura del personal que integró a la administración de 1994 al 2000 se integró de la forma siguiente:

**Cuadro 15. Número de empleados del Ayuntamiento de Tijuana, B.C.
por tipo de contratación, de 1994 al 2000**

PERSONAL	XIV Ayunt.		XV Ayuntamiento			XVI Ayuntamiento		
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CONFIANZA	328	304	485	353	410	480	498	476
BASE	1,836	1,845	1,778	1,793	1,727	2,020	2,020	1,964
MAESTROS	309	299	305	304	301	316	300	302
SUPERNUMERARIOS	487	604	621	740	707	906	929	905
POLICIAS	1,332	1,338	1,353	1,204	1,253	1,237	1,303	1,226
LISTA DE RAYA	924	1,092	1,138	1,231	1,108	947	946	939
TOTAL	5,216	5,482	5,680	5,625	5,506	5,906	5,996	5,812

Fuente: Informes de Gobierno de las Administraciones del XIV, XV y XVI Ayuntamiento de Tijuana, B.C.

Los efectivos de la policía preventiva pasaron de ser mil 332 en 1994 a mil 226 elementos en el 2001, los cuales constituyeron el segundo lugar después de los empleados de base, reflejándose una reducción de 106 elementos durante el período, a pesar del breve repunte a mil 353 efectivos registrado durante 1996.

**Cuadro 16. Porcentaje de empleados del Ayuntamiento de Tijuana, B.C.
por tipo de contratación, de 1994 al 2000**

PERSONAL	XIV Ayunt.		XV Ayuntamiento			XVI Ayuntamiento		
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CONFIANZA	6.29	5.55	8.54	6.28	7.45	8.13	8.31	8.19
BASE	35.20	33.66	31.30	31.88	31.37	34.20	33.69	33.79
MAESTROS	5.92	5.45	5.37	5.40	5.47	5.35	5.00	5.20
SUPERNUMERARIOS	9.34	11.02	10.93	13.16	12.84	15.34	15.49	15.57
POLICIAS	25.54	24.41	23.82	21.40	22.76	20.94	21.73	21.09
LISTA DE RAYA	17.71	19.92	20.04	21.88	20.12	16.03	15.78	16.16
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Informes de Gobierno de las Administraciones del XIV, XV y XVI Ayuntamiento de Tijuana, B.C.

En términos relativos, el número de policías se redujo del 25.54 por ciento en 1994 al 21.09 por ciento en el 2001, respecto del total de la estructura de personal del ayuntamiento, seguido en importancia por los empleados contratados por lista de raya.

En lo que corresponde a las características del personal de seguridad pública, para el año 2000 el 40 por ciento los elementos de la policía preventiva de Tijuana

contaban tan sólo con estudios de nivel medio, mientras que el 48 por ciento a nivel de preparatoria, lo cual refleja un nivel bajo en su formación académica.¹²

Sin embargo, en términos generales esta corporación es la que presenta niveles más elevados de escolaridad con respecto de sus homólogas del resto de los municipios de la entidad; seguida por la del municipio de Playas de Rosarito conformada en su mayoría por elementos que pertenecieron a la Policía Preventiva de Tijuana.¹³

En lo que respecta a la formación y capacitación de los elementos policíacos, el Ayuntamiento de Tijuana cuenta con un Instituto de Capacitación dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, dentro del cual se desarrolla la formación de los nuevos elementos que habrán de conformar a la corporación, así como la capacitación y actualización permanente de los efectivos.

Sin embargo, con la entrada en vigor del Sistema Nacional de Seguridad Pública se han realizado una serie de cambios en lo que respecta al diseño del programa curricular del Instituto de Capacitación, tendientes al establecimiento de programas de formación homologados entre las corporaciones de seguridad pública municipal a escala nacional. Asimismo, por iniciativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública y apropiado por el Consejo Estatal de Seguridad Pública de Baja California, se han iniciado acciones tendientes a la estandarización de los Reglamentos de Bando de Policía y Buen Gobierno de los ayuntamientos de la entidad, a efecto de conformar bases homólogas de actuación de las policías preventivas municipales en la entidad.

Esta situación, aunada a la emisión de otras regulaciones por parte del gobierno federal, ha propiciado que la capacidad de autodeterminación de los municipios en términos de la calidad de formación y actuación de sus agentes policíacos, se encuentra regulada en forma exógena a su ámbito de competencia.

Es decir, la autoridad municipal está perdiendo el control cualitativo de los elementos que conforman su cuerpo de seguridad, así como los parámetros de actuación de los mismos, contrario con lo estipulado dentro en su propia ley orgánica. Situación que se refuerza con las regulaciones federales existentes en materia de armas y manejo de explosivos, en donde la habilitación de las armas y dotación del parque a las corporaciones municipales se encuentra supeditado a la actuación del Ejército Mexicano, siendo prohibitiva para la autoridad municipal la adquisición directa de este

¹² Diagnóstico de Seguridad Pública en Baja California. Op.Cit. pág. 16

¹³ A partir de 1995 la Delegación de Rosarito del Municipio de Tijuana se constituyó en Municipio autónomo, motivo por el cual un número considerable de elementos pertenecientes a la Policía Preventiva de Tijuana, pasaron a conformar a la Policía Preventiva de Playas de Rosarito.

tipo de implementos a través de otras instancias ajenas a la SEDENA, de acuerdo a lo dispuesto en tales regulaciones.

Dentro de este mismo contexto opera también en términos generales la policía estatal en Baja California, compuesta hasta hace dos años solamente por la policía ministerial.¹⁴ Sin embargo, a diferencia de la municipal, esta corporación realiza funciones auxiliares para los Ministerios Públicos del Fuero Común, en materia de investigación y ejecución de órdenes judiciales; lo cual conlleva a la necesidad de que sus elementos cuenten con una mayor cantidad de conocimientos en materia tanto de investigación, como en materia jurídica del derecho penal y procesal penal. Por tal motivo, desde la administración estatal del Lic. Ernesto Ruffo Appel 1989-1995, la Procuraduría General de Justicia del Estado conformó el Instituto Estatal de Capacitación, como instancia encargada de la preparación y capacitación de los agentes integrantes de la entonces Policía Judicial del Estado.

Con las reestructuraciones a la PGJE durante 1997 y 1998, y la redefinición de funciones de Policía Judicial a Policía Ministerial, el Instituto Estatal de Capacitación modificó también sus programas de formación, buscando una mejor preparación para los agentes ministeriales en el cumplimiento de sus nuevas asignaciones.¹⁵

De igual forma, con el arribo del conjunto de regulaciones normativas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Estatal de Capacitación transformó de nueva cuenta sus programas de formación policiaca incorporando en gran medida los programas elaborados por el Centro Nacional de Capacitación, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal.¹⁶

Sin embargo, existen diferencias significativas entre lo ocurrido en el Instituto Estatal de Capacitación y las instituciones de formación de las corporaciones municipales, en términos de que en el primer caso las transformaciones a los programas de estudio se desprendieron de la conformación de acuerdos de intercambio entre la administración estatal y el gobierno federal; mientras que en caso del Ayuntamiento de Tijuana, las transformaciones obedecieron a una suerte de imposición por parte del gobierno del estado a través del Consejo Estatal de Seguridad Pública durante la pasada administración estatal. Empero, la Policía Ministerial adolece al igual que las

¹⁴ A partir de la segunda mitad del 2002, entrará en operación la Policía Estatal Preventiva como una nueva corporación policiaca de la administración estatal de Baja California.

¹⁵ En este periodo se establece como prerrequisito para la incorporación de nuevos elementos el contar con estudios de nivel licenciatura para ingresar a la corporación.

¹⁶ Este centro se conformó sobre la base del Instituto de Capacitación de la Policía Federal de Caminos, transformándose como el centro de formación de los agentes de la Policía Federal Preventiva.

corporaciones municipales de un conjunto de regulaciones que atañen de manera directa su actuación, en términos también de su propia seguridad laboral.¹⁷

En cuanto el número de agentes que componen esta corporación, no se logró obtener las cifras totales para el periodo de referencia. Sin embargo, de las entrevistas realizadas se registró que los elementos adscritos a la Subprocuraduría de Tijuana oscilaron entre 25 y 38 elementos, viéndose incrementada estas cifras en el último año como producto de la conformación de la Policía Estatal Preventiva.¹⁸

III.4. La información como recurso

La información delictiva constituye el insumo más importante de cualquier corporación policiaca, toda vez que es a partir de esta que se establecen los criterios de actuación y eficiencia de la propia corporación, asimismo, la delimitación de los parámetros necesarios para la implementación de operativos generales y específicos en materia de seguridad pública. En este sentido, cada cuerpo policiaco constituye su propio sistema de información apelando los requerimientos de las particularidades de su función como corporación policiaca, así como de aquellos requerimientos dictados por el titular del orden de gobierno a que pertenezca la corporación, necesarios para la adecuada toma de decisiones y orientación de la política gubernamental en términos generales, y en forma particular, de las políticas en materia de seguridad pública.

En este sentido, la policía municipal centrará su atención hacia los requerimientos que su función administrativa y preventiva le exigen, en términos del seguimiento y sanción del Reglamento del Bando de Policía y Buen Gobierno y del Reglamento de Tránsito, además de las acciones emprendidas en calidad de orientación y auxilio a la ciudadanía, particularmente cuando se trate de algún evento delictivo.

Además, habrá de construir escenarios sobre los sitios en la ciudad, en donde con mayor frecuencia se registren tanto faltas e infracciones, como llamados de auxilio relacionados con hechos delictivos.

¹⁷ Para ello, solo basta recordar el resiente aseguramiento de elementos de las policías municipales y ministeriales por parte de efectivos de la PFP y la SEDENA, ocurrido a principios de 2002 en el municipio de Tecate, en donde bajo el pretexto de la revisión y renovación de permisos para portación de armas, fueron sometidos a pruebas antidoping y un importante número de ellos detenidos y trasladados a la ciudad de México para la investigación de diversos cargos en su contra.

¹⁸ Cabe destacar que la Subprocuraduría de Justicia de Tijuana incorpora en su cobertura a los municipios de Tecate y Playas de Rosarito. Para mediados del 2002 egresaron 600 nuevos elementos del Instituto Estatal de Capacitación, integrándose a Procuraduría General de Justicia del Estado y a la integración del personal de custodios del nuevo Cereso del Hongo.

Dichos escenarios permitirán por una parte, a las policías municipales conformar las medidas necesarias en términos de operativos de vigilancia en aquellas zonas que presenten mayores problemáticas en términos de seguridad pública; mientras que por la otra, a las autoridades estatales destinar recursos a través de programas y/o servicios, orientados hacia los factores identificados como asociados al surgimiento de las actividades delictivas.

Sin embargo, para comprender mejor la importancia de la conformación de la información delictiva por parte de las corporaciones policiacas, resulta necesario observar cual es el camino y las etapas que debe de llevar la información sobre un hecho delictivo dentro del proceso que dicta el derecho penal, en donde se incluye la participación tanto de la policía municipal como de la estatal y federal.

Para ello, un diagrama de procesos permite observar no sólo la conjugación de diferentes escenarios en que se puede establecer la relación entre las corporaciones policiacas, en torno a la consecución de un delito, sino que la correspondencia de cada una de éstas en términos de su injerencia jurisdiccional de las corporaciones policiacas, a partir de la denuncia del incidente de un delito, cualquiera que fuese este.

Como se puede apreciar en la Ilustración 8, la participación de la Policía Municipal Preventiva —sobre el eje central del diagrama— resulta ser marginal con respecto al proceso penal en su conjunto, el cual recae principalmente sobre la Policía Ministerial. Incluso la responsabilidad sobre la calificación de la probable conducta delictiva recae en el Juez Calificador y no en los agentes municipales, quienes de ser procedente se encargarán del traslado y presentación del detenido ante el ministerio público correspondiente.

En este sentido, la policía municipal tomará conocimiento a través del dictamen del Juez Calificador sobre el hecho delictivo para los efectos del registro estadístico interno, aún cuando en realidad el proceso de dictaminación del incidente delictivo apenas inicia dentro del proceso penal y subsecuentemente, la corporación estatal lo habrá de registrar el hecho como presunto a ser dictaminado por el Juez vía la integración y consignación de la averiguación previa correspondiente.

Asimismo, si observamos en la parte superior del diagrama el eje izquierdo, daremos cuenta que el segundo canal de información dentro del proceso penal lo constituye la víctima del hecho delictivo, quien tiene el derecho de presentar ante el Ministerio Público de manera verbal o escrita, en forma personal o a través de un

de la delincuencia, particularmente en ciertas zonas, o bien, de comparar frecuencias y horarios en el registro de cierto tipo de delitos.

Para ello, se han establecido y mantenido canales de intercambio de información entre las corporaciones policíacas de la entidad, que van desde el envío por fax del parte de novedades diario, hasta los concentrados estadísticos generales de delitos.

Empero, dichos canales de intercambio de información no han logrado trascender hacia la implementación de acuerdos concretos para la conformación de un sistema de información conjunto, que estructure una visión común sobre la dinámica de la delincuencia que permita que todas las corporaciones policíacas y autoridades de los tres órdenes de gobierno, integren esfuerzos orientados en forma convergente sobre el problema de la seguridad pública desde sus diferentes dimensiones.

En el caso de las corporaciones federales, la información con la que cuentan se reduce a la otorgada por los otros dos órdenes de gobierno, con las evidentes carencias con que cuentan en su proceso de integración.

En este sentido, a partir de la integración de la Policía Federal Preventiva y la conformación de las centrales de comunicación C4, el Sistema Nacional de Seguridad Pública a través de la PFP a instrumentado una unidad de monitoreo y registro estadístico en las centrales de radio de las principales ciudades del país.

Estas cumplen con el objetivo de convalidar la información delictiva que proporcionan las autoridades locales, a través de un seguimiento sobre las llamadas de auxilio que se reciben en la central de comunicaciones.¹⁹

Como es de suponerse, los instrumentos que pudieran surgir de este seguimiento, no necesariamente responden al número real de denuncias presentadas por la ciudadanía, ya que ésta puede recurrir en forma directa a las Mesas Receptoras de las Agencias del Ministerio Público, lo que redundaría en un proceso de subregistro de lo detectado por la central de radio.

Respecto de la información sobre los delitos del fuero común, la Procuraduría General de la República sólo construye estadísticas de manera interna sobre las denuncias que recibe, siendo consideradas de uso restringido y confidencial.

Las únicas estadísticas que son públicas son los concentrados que se emiten a escala nacional por la Coordinación de Agencias del Ministerio Público Federal, las

¹⁹ El propósito de las unidades de comunicación C4 es la de constituirse en una central de radio común para la operación y control de las comunicaciones de las corporaciones policíacas, así como central telefónica para la recepción de denuncias ciudadanas sobre incidentes delictivos y llamadas de auxilio.

cuales sólo registran el número de averiguaciones en vías de proceso y sancionadas por los juzgados, siendo difícil la conformación de estadísticas reales sobre la magnitud y dinámica de la delincuencia.

III.5. Los modelos que se desprenden

Al igual como se vio en el capítulo anterior, respecto a las relaciones de autoridad que se observan dentro de las bases jurídicas que determinan las competencias jurisdiccionales de cada ámbito de gobierno, también en la determinación de los recursos financieros y humanos se ocurren relaciones de autoridad que resultan opuestas entre sí, ya que contravienen los principios de las facultades otorgadas por las competencias jurisdiccionales de cada unidad gubernamental.

En el caso de los recursos financieros, tanto los gobierno municipales como el estatal enfrenta un triple condicionamiento por parte del gobierno federal, en el sentido de que en primer lugar, es condicionada en cierta magnitud la distribución de las participaciones federales con respecto del nivel de eficiencia administrativa recaudatoria, ya que ésta medida está incluida dentro de las reglas de distribución de los recursos –aún cuando no es la más importante–. En segundo lugar, a través de la firma de los Convenios de Desarrollo Social integrados por los Programas Operativos Anuales del Estado y los Ayuntamientos, se establece en forma predeterminada el destino del grueso de los recursos provenientes de las transferencias y subsidios federales, para las administraciones municipales y la estatal.

En tercer lugar, es la federación quien establece las normas respecto al porcentaje de participación de cada uno de los órdenes de gobierno, en programas de inversión e infraestructura, bajo los lineamientos establecidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo en donde convergen principios, visión y objetivos del desarrollo del país, que no necesariamente resultan coincidentes con los principios, visión y objetivos de los gobiernos estatales o los municipales en términos de las prioridades regionales o locales.

Es el orden de gobierno municipal el que se ve mayormente condicionado, ya que aunado a lo anterior, también habrá de contener las cargas que le imponga la administración del gobierno estatal, ya sea a través de las regulaciones que dicte con respecto de las aportaciones estatales a los ayuntamientos, o bien, como efecto de la desconcentración de algún servicio que repercute de manera onerosa para el municipio.

En este sentido se advierte la conformación de elementos suficientes para recuperar las características de dos de los modelos de autoridad: el de autoridad coordinada y el de autoridad inclusiva.²⁰ El primero caracterizado por una pauta de independencia en la relación entre el gobierno federal y estatal, sustentada sobre la base de la autonomía para el ejercicio y administración de sus haciendas públicas, con la prerrogativa de que la administración de la hacienda municipal habrá de ser aprobada por el poder legislativo estatal.

El segundo caracterizado por una relación de dependencia jerárquica, en donde por un lado, existe una real dependencia de parte de las administraciones municipales y estatales sobre los recursos provenientes de las transferencias y subsidios federales, dado el peso significativo que estos representan en la estructura de sus presupuestos de egresos.

Por otro lado, prevalece un real condicionamiento normativo por parte de la federación sobre la cantidad de recursos a ser distribuidos al estado y los municipios, dado el principio de eficiencia recaudatoria; además de los condicionamientos normativos sobre la estructuración de las aportaciones en programas compartidos de inversión e infraestructura, y los relativos a la asignación programática para la ejecución de los recursos por parte del estado y los municipios.

En lo que respecta a la determinación de los recursos humanos destinados para las corporaciones policíacas por las administraciones municipales y estatal, en primer término el condicionamiento principal estará dado por la influencia que tengan las aportaciones federales, en la estructura de los presupuestos de egresos del estado y los municipios. Particularmente en el caso de las Aportaciones al Fondo de Seguridad Pública, el cual como se observó anteriormente, para finales del periodo de estudio se ha orientado principalmente hacia las dependencias federales involucradas, dada la reducción de las aportaciones de los estados. Sin embargo, en lo que respecta a los modelos de autoridad que se presentan en la determinación de dichos recursos, podemos referir igualmente la presencia de los modelos de autoridad coordinada e inclusiva.

En primer términos, la relación de independencia basada en el reconocimiento recíproco de la autonomía del gobierno federal y estatal, para la organización de sus instituciones y dependencias de gobierno les da la libertad para el establecimiento de los criterios y normas para la designación de sus corporaciones policíacas.

²⁰ Ver ilustración No. 7.

Características que se asemejan al modelo de autoridad coordinada, toda vez que la integración de la estructura orgánica de la administración municipal y en particular, la correspondiente a la corporación policiaca habrá de apegarse a las atribuciones dictadas por la legislación estatal correspondiente, lo que refleja el subordinamiento del orden municipal al estatal.²¹

En segundo término, a partir de la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la subsecuente emisión de un conjunto de ordenamiento normativos en materia de selección, formación y capacitación de efectivos para las corporaciones policiacas, ha prevalecido una fuerte influencia por parte del gobierno federal sobre los controles, que los gobiernos municipales y estatales ejercen sobre la conformación de los nuevos elementos de sus corporaciones policiacas.

Elementos que se vinculan con las características del modelo de autoridad inclusiva, al grado de que la selección y evaluación de los candidatos a los mandos operativos de la Policía Estatal Preventiva se efectuó por parte de las autoridades de la Policía Federal Preventiva en la ciudad de México.²²

Finalmente, en lo que respecta a las relaciones de autoridad que se ocurren dentro de los procesos de conformación de la información delictiva por parte de las corporaciones policiacas, nos encontramos con la presencia de elementos que evocan a los tres modelos de autoridad: el coordinado, el traslapado y el inclusivo.

En primer término, derivado de las pautas de autonomía existente en cada orden de gobierno para la integración, operación y administración de sus propias instituciones gubernamentales, incluidas las corporaciones policiacas. Sin embargo, en segundo término el conjunto de regulaciones y normatividades impuestos por el gobierno federal a través del SNSP sobre todas las corporaciones policiacas, recuperan los principios de la reforma al Artículo 21 constitucional, en el sentido del establecimiento de espacios de coordinación en materia de seguridad pública a través de la homologación de los criterios y directrices para la conformación de la información delictiva.

Empero, en tercer término, este conjunto de regulaciones normativas en la práctica ha constituido una serie de imposiciones de parte del orden federal, sobre la forma en que los gobierno estatal y municipales habrán de integrar sus bases de

²¹ Caso concreto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Baja California, y de la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación del Estado de Baja California, que abolió a la Ley del Servicio de Seguridad Pública del Estado.

²² Habrá que agregarse a ello el conjunto de regulaciones jurídicas federales sobre la actuación de las corporaciones policiacas, respecto de la obtención y utilización de parque y armamento regulado por la SEDENA a nivel nacional.

información, sin que hasta el momento el principio de coordinación cristalice en un concepto incluyente de las necesidades particulares de cada corporación policiaca, de acuerdo a la concepción integrada sobre la función de la seguridad pública a cargo de los tres órdenes de gobierno.

Escenario que permite reconocer la complejidad de los espacios en que se desenvuelven los actores de los tres órdenes de gobierno, para la conformación de las relaciones intergubernamentales en materia de seguridad pública, particularmente los que integran los mandos directivos y operativos de las corporaciones policiacas.

Más aún, cuando en el caso particular de Baja California inició la operación de una nueva corporación policiaca —la Policía Estatal Preventiva—, quien habrá de integrar dentro de sus atribuciones facultades propias de la Policía Ministerial y de las corporaciones policiacas municipales, y que además operará en toda la entidad y por encima de la autoridad jurisdiccional de los ayuntamientos.

Finalmente, el incidente registrado a principios del 2002, en donde agentes y mandos operativos de las corporaciones estatales y municipales en la entidad resultaran detenidos e incomunicados, sujetos a exámenes antidumping y trasladados a la ciudad de México para su interrogación e investigación sobre nexos con el narcotráfico y corrupción, por parte de elementos de la Policía Federal Preventiva y el Ejército Mexicano, constituye una clara violación no solo a los derechos individuales de los involucrados, sino también una fuerte sujeción por parte de estas instituciones federales los órdenes de gobierno locales.

Echo que incluso levantó serios señalamientos que trascendieron a los medios de comunicación nacionales, por parte de las autoridades de gobierno estatal y municipales; más aún cuando los elementos que fueron liberados en la ciudad de México por falta de elementos para su consignación, no se les proporcionaron los recursos para su retorno a esta entidad y fueron víctimas del descrédito hacia el interior de sus corporaciones, perdiendo incluso varios de estos sus fuentes de trabajo.²³

La connotación de la participación del Ejército Mexicano en este incidente, agrava en forma significativa la fuerza de sujeción ejercida por el gobierno federal sobre las corporaciones policiacas locales, más aún cuando dicha institución carece de autoridad jurisdiccional para la realización de este echo, ocurrido en instalaciones militares en el Municipio de Tecate.

²³ Esta información puede ser documentada fácilmente dentro de los diarios de circulación local, correspondientes a las semanas posteriores en que se registro el incidente de las detenciones.

En términos generales, resulta evidente la preeminencia de los modelos de autoridad coordinada e inclusiva a través de las condiciones en que se presentan en la distribución y asignación tanto de los recursos financieros, como de los humanos y de información hacia el interior de las relaciones intergubernamentales que se suscitan entre las corporaciones policíacas de los tres ordenes de gobierno.

Empero, aún y con las restricciones apuntadas respecto a los recursos financieros, resulta evidente también la importancia que el orden de gobierno municipal otorga a este rubro, por encima del estatal y federal. Situación similar a lo registrado en la asignación de los recursos humanos, e incluso, en el énfasis dispuesto a la construcción de información sobre la dinámica delictiva, dada su mayor cobertura espacial.

Es de destacar que aún cuando se observan reducciones en los recursos financieros por parte tanto de la federación como del estado hacia la seguridad pública, lo cierto es que se observa por parte de la federación una clara intención hacia el apuntalamiento de las estructuras gubernamentales de los ámbitos locales, observable en los incrementos registrados dentro de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social, y particularmente hacia los ayuntamientos a través de los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal. Situación de la que se puede presumir una intención de apuntalamiento de las instancias locales de gestión, lo cual aunado con el conjunto de disposiciones emanadas de la federación en aras de hacer más eficiente tanto de los procesos de reclutamiento y capacitación de los agentes policíacos y la integración de la información delictiva, apunta hacia un reconocimiento implícito por parte de la federación hacia la importancia de las autoridades locales dentro de este proceso de gestión gubernamental.

Contexto que pese a las restricciones antes discutidas, evoca un esfuerzo de impulso hacia una configuración de reconocimiento de la separación de los roles que cada uno de los actores ocupa dentro de la gestión en materia de seguridad pública, dado el esfuerzo aplicado por el gobierno federal hacia el fortalecimiento de las corporaciones policíacas y su equipamiento, como se puede observar en la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en los primeros años de su conformación. Trama que sitúa a los actores de la seguridad pública dentro de un concierto de relaciones que tienden a evocar las características del modelo de autoridad traslapada, es decir, la participación como iguales dentro de la gestión de la seguridad pública, reconocida en la propia conformación de la PFP.

IV. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN TIJUANA, B.C.

“La ciencia de la policía refuerza los imperativos de la dominación estatal, encargándose de nutrir con capacidades administrativas, la calidad de vida a favor de los súbditos.”

Ricardo Uvalle Berrones¹

En el presente capítulo se abordarán diversas experiencias de gestión de las corporaciones policíacas en la década de los noventa e inicios de la presente, que permitan recuperar los rasgos característicos de la praxis de las actividades diarias de las policías de los tres órdenes de gobierno, así como de los espacios y acciones de coordinación intergubernamental, particularmente dentro de la ciudad de Tijuana en donde se inscribe el contexto de estudio.

Para ello, se recurrió a la clasificación de información periodística para la reconstrucción cronológica de estas experiencias, así como de información confidencial y vivencial recabada durante seis años de trabajo dentro de una institución oficial, fuertemente asociada con las actividades de las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno.²

Dentro de las experiencias de gestión policial en forma continua se vinculan situaciones de corrupción y asociación delincencial entre los agentes y mandos de las corporaciones policíacas, situación por la que el acceso a la información dentro de este tipo de instituciones resulta por demás difícil, particularmente cuando se trata de observar el comportamiento real de las interacciones entre las corporaciones.

Por tal motivo se realizaron entrevistas confidenciales a diversas personas que cumplieran con las cualidades y experiencia necesarias para considerarse informantes claves, ya sea por encontrarse en activo y posición de mando dentro de alguna de las

¹ Uvalle Berrones, Ricardo. (1993) La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública. Editorial Plaza y Valdez. Segunda Edición. México. Pág. 317.

² La información referida se desprende del conjunto de actividades de investigación, seguimiento y análisis en materia de seguridad pública y narcotráfico, desarrollados de 1992 a 1998 dentro de la Delegación Estatal en Baja California del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Asimismo, se recuperan también experiencias obtenidas de 1980 a 1990 dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y su transformación a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

corporaciones, o haber fungido en cargos de dirección y mando en las mismas dentro del periodo de referencia.

Dada las características de la información recabada en tales entrevistas, éstas se realizaron en forma confidencial y bajo compromiso de pleno anonimato de los informantes, realizándose tanto dentro como fuera de las instalaciones oficiales de las instituciones a las que pertenecían. Dado lo anterior, se reservará la identidad de los informantes a quienes se les identificará en forma numérica como "Sujeto No.", presentados en forma secuencial se acuerdo al orden de aparición del relato de sus experiencias.

La revisión de las experiencias de gestión dentro del presente capítulo se estructurarán en cinco apartados, iniciando con la recuperación del entorno político que caracterizó a la década de los noventa, respecto a la significación del ámbito de la seguridad pública como prioridad de gobierno.

En los dos apartados siguientes se revisarán los elementos determinantes del surgimiento de espacios de coordinación y gestión intergubernamental, respectivamente, destacando sus características, logros y obstáculos en el caso particular de Tijuana; marco sobre del cual se revisarán las experiencias de las RIG's en términos de las acciones y programas concretos realizados en forma conjunta entre las corporaciones de los tres órdenes de gobierno. A manera de retrospectiva en el apartado final, se esbozan algunas conclusiones sobre el horizonte de alternativas que se presentan, en torno al proceso de coordinación y gestión intergubernamental de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

IV.1. El entorno de la gestión de la seguridad pública.

Hasta hace pocos años la delincuencia, el crimen y la corrupción en México y la franja fronteriza se veían como un problema local de seguridad pública; esto es, que la delincuencia local era la culpable de corromper a los responsables de la impartición de justicia, policías, funcionarios de aduanas y migración en ambos lados de la frontera.

Es a finales de los años 80 y durante la década de los 90 cuando esta visión se vio transformada, como producto de la aceptación de que el problema de seguridad pública observa dinámicas arraigadas al tráfico de drogas hacia los Estados Unidos. Tanto el gobierno mexicano como el estadounidense terminaron por reconocer que, si bien el tráfico de drogas es la principal actividad ilegal —en términos de su importancia

económica—, el conjunto de actividades delictivas asociadas a este se extiende al tráfico de armas, personas, instrumentos financieros, robos de vehículos, comercios, etcétera.³

Luis Astorga califica a la mitad de la década de los 80 como el inicio de la cuarta etapa del desarrollo del tráfico de drogas en México, con el asesinato de Enrique Camarena agente norteamericano de la DEA (Drug Enforcement Agency), y del piloto mexicano Alfredo Zavala ocurridos en 1985.⁴ Etapa, en la que Ronald Reagan, Presidente de los Estados Unidos, impulsara la guerra contra las drogas declarando en 1986 el inicio del proceso de “certificación” a países productores y de tráfico de drogas.⁵

Los antecedentes inmediatos a estas medidas lo constituyen el programa norteamericano “Operation Intercept”, puesto en marcha en 1969 por el entonces Presidente Richard Nixon, orientado hacia el control y contención del flujo de marihuana y heroína por la frontera mexicana; de parte del gobierno mexicano, se pone en marcha de manera oficial en 1977 el programa “Operación Cóndor” en el noroeste del país, a través del cual se incorpora al ejército mexicano en acciones orientadas al combate del cultivo y tráfico de drogas, actividad ajena hasta entonces a esta institución.

Algunos autores consideran este período como el desarrollo de una visión “tradicionalista” del problema de seguridad pública asociado con el narcotráfico en la región fronteriza, la cual asume que dicho problema se puede mitigar con el fortalecimiento de la policía mexicana y el “endurecimiento” de la frontera entre ambos países.⁶ Sin embargo, interpretaciones más generalizadas en la década de los noventa consideran que el incremento del crimen y la corrupción, en México y en el corredor

³ Perl, Rafael. (1995) “United States Foreign Narcopolicy: Shifting Focus to International Crime?”. *Transnational Organized Crime*, (primavera), pág. 38. El autor plantea varias razones que propiciaron el cambio de los gobiernos sobre cómo observar al crimen internacional, buscando su desarticulación en forma indirecta a partir de los delitos asociados a este.

⁴ Astorga, Luis (2000) “Crimen organizado y la organización del crimen”, en John Bailey y Roy Godson (ed.), *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática. México y la Franja Fronteriza*. Editorial Grijalbo. México. Pp. 85-113

⁵ El proceso de “certificación” implementado por el gobierno norteamericano se constituyó en un mecanismo de presión política y económica sobre los países productores y de tráfico de drogas, toda vez que en razón de la calificación alcanzada sobre su esfuerzo al combate del narcotráfico, se condicionaban el otorgamiento de recursos económicos y consideraciones comerciales. El autor identifica la primera etapa del desarrollo del tráfico de drogas a partir de la consolidación del estado moderno mexicano, hasta 1947 cuando la PGR adquiere la facultad de las autoridades sanitarias de emitir la política antidrogas, posibilitando el desarrollo de mecanismos de control institucional; la tercera etapa inicia a finales de la década de los 60 hasta la primera mitad de los 80, caracterizada por el fuerte incremento del mercado de consumo de drogas en Estados Unidos y de enfrentamientos violentos entre traficantes y con policías y militares.

⁶ Bailey, John y Roy Godson. (2000) “Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos. Las zonas fronterizas mexicanas”, en John Bailey y Roy Godson, op.cit. Pp. 11-49

acusado de cargos de protección hacia Amado Carrillo, cabeza de uno de los principales cárteles de la droga en México.¹¹

Durante la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se establecen un conjunto de reformas institucionales iniciando con la creación de la Coordinación de Seguridad Pública Nacional y la promulgación de la reforma al Artículo 21 Constitucional en 1994; la promulgación de la Ley que crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y la correspondiente a las Bases de Coordinación del SNSP en 1995; la instalación del Consejo Nacional de Seguridad Pública y promulgación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en 1996; la conformación de la Policía Federal Preventiva a través de la promulgación de su Ley en el 2000.

En forma paralela, a fines de los 80 da inicio la pérdida de posiciones políticas importantes por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), tal es el caso de la gubernatura del Estado de Baja California en manos de Ernesto Ruffo Appel en 1989, y posteriormente, las correspondientes en Chihuahua y Jalisco. Estos procesos propiciaron la ruptura de los mecanismos formales e informales existentes de control gubernamental sobre los grupos criminales, sobre todo en aquellos estados en donde ganara terreno la oposición política, acelerando el proceso de desarticulación de los mecanismos de mediación entre el poder político y el narcotráfico.

Baja California y en especial Tijuana, al igual que otras regiones del país, se vio inmersa en una serie de enfrentamientos violentos entre las diferentes bandas criminales, como producto de la competencia por el control de la plaza de parte de dos organizaciones criminales importantes, “el cártel del pacífico” y “el cártel del centro”,¹² encabezados por Félix Gallardo y Ernesto Fonseca Carrillo, respectivamente.¹³

Desde 1989 en Baja California han sido ejecutadas aproximadamente cuatro mil personas presumiblemente en relación con el narcotráfico, período en el que han

¹¹ Acontecimiento que evidencia el grado de corrupción dentro de la estructura del gobierno mexicano, y que determina el desmantelamiento del INCD en ese mismo año, el cual se transforma en la Fiscalía Especial Antinarcoóticos.

¹² El cártel de “pacífico” controla el tráfico de la droga proveniente de Centroamérica que arriba al país por los estados de Oaxaca y Guerrero, así como la producción de droga en los estados de Sonora, Sinaloa y Culiacán, siendo las ciudades fronterizas de Baja California y Sonora los puntos de cruce de los cargamentos hacia los Estados Unidos. El cártel del “centro” controla el tráfico de la droga proveniente de Centroamérica que arriba al país por los estados de Chiapas, Quintana Roo y Yucatán, así como la producción de droga en los estados de la meseta central y norte del país, siendo las ciudades fronterizas de los estados de Chihuahua y Tamaulipas los puntos de cruce de los cargamentos hacia el vecino país del norte.

¹³ Con la posterior detención de las cabezas de dichas organizaciones, éstas pasaron a ser controladas por los hermanos Arellano Félix y García Ábrego, respectivamente, siendo sustituido el último posteriormente por Amado Carrillo.

ejercido cuatro gobernadores del Partido Acción Nacional —tres electos constitucionalmente y un interino—, siete procuradores Generales de Justicia, 14 sub-procuradores y hasta dos fiscales especiales para investigar las ejecuciones.¹⁴

De dichos asesinatos sobresalen los de dos directores de la Policía Municipal de Tijuana, Federico Benítez (1994) y Alfredo de la Torre (2000), el comandante de la Agencia Federal de Investigación en Mexicali, Rubén Castillo (2003); Sergio Armando Silva Moreno, Jefe Operativo de la Policía Judicial Federal en Tijuana (1996), Sergio Moreno Pérez, ex-Delegado de la PGR en Baja California (1996), Guillermo Castellanos Martínez, Subdelegado en Tijuana de la SECOFI (1998), de entre otros muchos agentes y elementos de las distintas corporaciones y personas. Siendo los argumentos más socorridos por los gobernantes, ante su impotencia para hacer frente a las organizaciones criminales, que se realizan todos los esfuerzos posibles en forma conjunta entre el Estado, la Federación y los Ayuntamientos.¹⁵

Los esfuerzos de la administración estatal y local en la década de los 90 se ha centrado en la constante reestructuración de las corporaciones policiacas. En la gestión de Ruffo Appel (1989-1995) y como respuesta al problema de seguridad pública, se dio fuerte impulso a una profunda reestructuración de la Procuraduría General de Justicia del Estado bajo dos vertientes, la primera a través del reordenamiento de las agencias del ministerio público mediante la creación de las agencias especializadas de delitos; y la segunda sobre la actuación de los agentes investigadores a través de la capacitación y profesionalización de los elementos, mediante la conformación del Instituto Estatal de Capacitación. Aunado a ello, se conforma la Secretaría Jurídica como instancia normativa en materia de seguridad pública y de coordinación con las instancias federales y municipales.

En la gestión de Héctor Terán Terán[†] (1996-1997) y de Alejandro González Alcocer (1997-2001), se continúan con los esfuerzos de reestructuración de la Procuraduría General de Justicia, particularmente en el ámbito organizacional a través de la desintegración de la estructura de mando de la Policía Judicial, reorientando la función de los agentes hacia las tareas de investigación dependiendo en forma directa de los Ministerios Público.¹⁶ Se impulsó además la profesionalización de los elementos y

¹⁴ Blancornelas, Jesús. "Cuatro mil ejecuciones en gobiernos panistas", (*Zeta*: Tijuana, B.C., No. 1497, del 02 al 08 de agosto del 2002. Choix Editores. México, pág. 18-A)

¹⁵ op.cit.

¹⁶ Esta medida dio pie al cambio de denominación de la corporación de Policía Judicial a Policía Ministerial.

asignación de mayores recursos para la dotación de equipamiento y sistemas de información; acciones que fueron orientadas igualmente hacia al Poder Judicial con el propósito de promover la modernización del aparato de impartición de justicia. Asimismo, se constituye la Secretaría de Seguridad Pública del Estado como instancia del poder ejecutivo encargada tanto del proceso constante de evaluación del desempeño de las instituciones de procuración e impartición de justicia, la coordinación policiaca entre los órdenes de gobierno y el diseño de las políticas en materia de seguridad pública.¹⁷

Pese a las acciones implementadas por las pasadas administraciones locales en el ámbito de la seguridad, predomina en la opinión pública local el problema de la inseguridad como el más importante en la entidad, de acuerdo a lo recabado dentro de la agenda de gobierno del Lic. Eugenio Elorduy Walter (2002-2007), quien reconoce en primer lugar a la drogadicción como factor asociado directamente al problema de la seguridad pública en la entidad.¹⁸ Producto de ello, la actual administración estatal impulsó al inicio de su gestión la depuración de su corporación policiaca a partir de la conformación de la Policía Estatal Preventiva en reemplazo de la Policía Ministerial.¹⁹

Resulta evidente que el conjunto de acciones emprendidas por el gobierno mexicano a partir de la segunda mitad de la década de los 80, para fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad pública, se vieron influenciadas en gran medida por las presiones políticas de los Estados Unidos, particularmente en la frontera norte del país y como producto de los problemas derivados por el narcotráfico.

En términos generales, en los Estados Unidos desde mediados de los 80 el narcotráfico comenzó a ser considerado como un tema de seguridad nacional, y por tanto, implicaba la militarización del combate a las drogas.²⁰ El crecimiento del tráfico de drogas en este periodo fue uno de los principales puntos de tensión entre ambos países, particularmente después del asesinato del agente de la DEA. En 1987 el gobierno mexicano reconoce al narcotráfico como problema de seguridad nacional,

¹⁷ La Secretaría de Seguridad Pública viene a sustituir a la Secretaría Jurídica creada en la administración anterior, pero con mayores atribuciones.

¹⁸ Gobierno del Estado de Baja California. *Diagnóstico sobre Seguridad y Justicia. Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007*.

¹⁹ Corporación que entra en funciones operativas a mediados del 2002, con la promoción de la primera generación de egresados del reformado Instituto Estatal de Capacitación.

²⁰ Treverton, Gregory F. (1988) "Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos" (compilador), en *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, Ed. Riordan Roett (Boulder: Westview Press). Pág. 220

dando con ello los primeros pasos para la incorporación del ejército dentro de las instituciones de seguridad pública, característica particular de la década de los 90.²¹

Analistas norteamericanos sostienen que la postura de México de adoptar casi por entero las políticas antidrogas estadounidenses —respecto al involucramiento del ejército—, han favorecido el desarrollo de la corrupción dentro de las instituciones de gobierno.²² Elemento no desconocido por las propias autoridades mexicanas, quienes en su momento se plantearon como metas no la destrucción del narcotráfico sino su control, al reconocer a la corrupción como la principal vulnerabilidad de sus instituciones.²³

La presencia creciente de miembros de las fuerzas armadas —la mayoría en retiro o con permiso— en los cuerpos de seguridad, federales, estatales y municipales de todo el país, responde a una necesidad y a la concepción de que el problema de seguridad se debe abordar endureciendo la contención policial contra el crimen.²⁴ Es decir, la crisis del sistema de seguridad pública, preventivo e investigativo, en todo el país llevó al ejército y sus miembros a responsabilizarse de mandos policíacos en las ciudades más importantes.²⁵ Más aún, los recursos norteamericanos que recibe el país para el combate a las drogas, son canalizados directamente al ejército mexicano por la desconfianza prevaleciente en las fuerzas de la PGR.²⁶

Sin embargo, esta visión para hacer frente a la crisis del sistema de seguridad no ha cristalizado de la manera en que se esperaba. Por una parte, los militares no estaban preparados para desempeñar papeles policíacos, por lo que su participación en estas instituciones propició abusos contra los derechos humanos e incumplimiento de los

²¹ Toro, María Celia (1993) "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en *México: en busca de la seguridad*, eds. Sergio Aguayo y Bruce Bagley. Miami North-South Center. E.U. Pág. 324

²² Doyle, Kate. (1993) "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History*, vol. 92, núm. 571 (febrero)

²³ Carrillo Olea, Jorge. "El control de drogas: situación y perspectiva", en *La Jornada: México*, octubre 15 de 1993. Pág. 23.

²⁴ Hacia 1997, en Baja California, Tamaulipas y el Distrito Federal había ya militares en cinco de las instituciones responsables de la seguridad pública. "Militarización en 29 estados", *La Jornada* (México), 30 de agosto de 1997.

²⁵ Observadores han referido que la salida del segundo Procurador General de la República en la administración salinista, Ignacio Morales Lechuga, se debió en gran medida al caso Tlalixcoyan ocurrido en 1992, en donde elementos del ejército se enfrentaron con agentes de la Policía Judicial Federal, quienes estaban dando protección a narcotraficantes. Monge, Raúl. *Políticas desarticuladas y corruptas: procuradurías desorganizadas e ineficientes*. (Proceso: México. No. 913, mayo 12 de 1994. Pág. 21.)

²⁶ *Reluctant Recruits: The U.S. Military and the War on Drugs* (Washington, DC: WOLA, agosto de 1997), Pág. 19. Citado en Benítez Manaut, Raúl (2000) "La contención de los grupos armados, narcotráfico y crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas", en John Bailey y Roy Godson (eds.) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. Editorial Grijalbo. México. Pág. 208.

procedimientos legales, lo que contribuyó a viciar aún más los esfuerzos para fomentar una cultura de la legalidad.²⁷ Por otro lado, dentro de las acciones de reestructuración de las corporaciones, los despidos masivos de policías federales, estatales y locales en los 90 agravaron la situación de la inseguridad, al incorporarse muchos de estos elementos a grupos criminales y bandas organizadas.²⁸

A finales de la pasada administración federal, el titular de la Secretaría de Gobernación describió en un informe emitido por esa dependencia, que dentro del problema de la delincuencia y la inseguridad pública en México, se destaca que entre 1991 y 1997 los índices de criminalidad aumentaron a una tasa anual mayor que el crecimiento de la población, elevándose de 809,000 delitos denunciados a 1'490,000.²⁹ Por su parte, el ex-procurador de justicia de la República, Antonio Lozano Gracia, declaró en una charla en la Universidad de Georgetown, en abril de 1998, que la corrupción afectaba a aproximadamente el 70% de los agentes policiacos.³⁰

Benítez Manaut destaca que las principales debilidades del Estado mexicano en su estrategia contra la inseguridad, se explican mediante dos vertientes. La primera, derivada de la falta de vinculación entre el reconocimiento del problema y su solución para el mediano y largo plazo, respecto de las estrategias y tácticas de corto plazo, en las que emplea a las más sólidas instituciones estatales y las fuerzas armadas.³¹ La segunda, representada por el silencioso desafío de la ciudadanía hacia el Estado al reducirle su misión de otorgar seguridad —dado que en la práctica no la otorga—, recurriendo a mecanismos alternativos para asegurar su propiedad, familia y medios de subsistencia.³²

²⁷ Tan sólo dentro de la PGR existieron Delegaciones Estatales como los casos de Baja California, Tamaulipas, Sonora y Sinaloa, en que la totalidad de los elementos fueron cubiertos por elementos del ejército mexicano.

²⁸ Para 1995 de acuerdo a un reporte de la Secretaría de Gobernación, existían tan sólo en la ciudad de México alrededor de 900 bandas criminales armadas, de las cuales el 50% estaban conformadas por miembros activos y retirados de las diferentes agencias policiacas. Oppenheimer, Andrés (1996) "Bordering on Chaos". Little, Brown & Co., New York, E.U., Pág. 301

²⁹ Secretaría de Gobernación, *Public Security and the New Strategy Against Drug-Trafficking* (febrero 15, 1999), Pág. 1. En dicho documento se acentúa la posibilidad de que existiera una cantidad igual al casi millón y medio de delitos que no fueron denunciados en 1997.

³⁰ Golden, Tim (1998) "U.S. Officials Say Mexican Military Aids Drug Traffic", *The New York Times*, 26 de marzo. Pp. A1, 6.

³¹ La militarización de las corporaciones policiacas de seguridad pública, como solución de corto plazo al reconocimiento del Estado respecto del problema de la corrupción e ineficiencia de las instituciones de investigación y procuración de los delitos.

³² Para 1997 existen estimaciones de que el número de elementos pertenecientes a corporaciones de policías de seguridad privada, ascendían a 40 mil a nivel nacional, mientras que para el mismo año, el número de agentes con que contaba la Policía Judicial Federal a nivel nacional alcanzaba apenas los 3,757 elementos.

En este sentido, el componente principal de la criminalidad en México es su organización y la protección de la que goza por parte de intereses profundamente intrincados en el gobierno y corporaciones policíacas, por lo que los delitos graves no van a disminuir aún si se experimenta una sensible mejoría económica.³³ Es decir, la solución de la inseguridad requerirá de la eliminación de la impunidad, y no solamente con respecto de la recuperación de los vacíos en las leyes o el endurecimiento de nuestros marcos jurídicos; sino principalmente, en lo que se refiere a la regulación y control del ejercicio de la autoridad —y sus vinculaciones con el poder político— de las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno.

Para finales de 1997, el Sistema Nacional de Seguridad Pública reconocía que *“una de las expresiones más claras y sostenidas de reacción social, ha sido precisamente la falta de credibilidad en las acciones gubernamentales en la materia, fenómeno que ha sido alentado por la emergencia de casos específicos relacionados con actos de corrupción o de ineficiencia en el sistema de impartición de justicia”*.³⁴

Actualmente, *“nadie obtiene, más que por excepción, la reparación del daño que el delincuente le ha causado, en tanto el ofendido debe realizar todas las tareas de su defensa, pero en forma secreta y vergonzante, porque carece del derecho a actuar frente a los jueces, y es el Ministerio Público quien ejerce un monopolio de una representación que casi nadie le quiere otorgar... El resultado final de ese sistema tan perverso y tan proclive a fomentar la delincuencia es el que todos conocemos y padecemos, ante esa situación tan frustrante y negativa para toda la comunidad, su respuesta ha sido la del cuestionamiento permanente de las funciones públicas de seguridad, procuración e impartición de justicia, negando, de entrada, cualquier cifra que provenga del gobierno y de sus instituciones: rechazo que ha ahondado aún más la distancia entre la autoridad y la sociedad.”*³⁵

IV.2. Los espacios de coordinación intergubernamental.

En Baja California a partir de 1989 y como producto del triunfo de Acción Nacional en las elecciones estatales y en los dos municipios de la costa (Tijuana y Ensenada), se conforma la Asociación de Delegados Federales a instancias de las autoridades estatales

³³ Rubio, Luis. *La seguridad pública y el Estado*. (Reforma, noviembre 16 de 1997. México. Pág. 11-A)

³⁴ *Carpeta Informativa. Sistema Nacional de Seguridad Pública*, núm. 1 (México: Sistema Nacional de Seguridad Pública, octubre de 1997), II.

³⁵ Gertz Manero, Alejandro. *La Seguridad Pública (Ocho Columnas)*: México, del 13 de junio de 2002. pág.11-A.)

del Partido Revolucionario Institucional.³⁶ Si bien dicha organización pretendió en su inicio el establecimiento de un frente común en contra de la emergente administración panista, a la postre se constituyó en un elemento muy importante en la fase de aprendizaje y estabilización del nuevo aparato de gobierno.³⁷

Sin embargo, dichos esfuerzos en mayor medida estuvieron encaminados hacia el apoyo de la gestión del Lic. Ruffo Appel, en términos de los procesos de gestión, administración, control y aplicación de los recursos destinados para los programas de inversión y desarrollo social.³⁸ En materia de seguridad pública, no es sino hasta 1992 y como producto del programa interno de fortalecimiento a las delegaciones estatales del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), dependiente de la Secretaría de Gobernación, que se establecen los primeros esfuerzos para la conformación de espacios de coordinación institucional en el ámbito de la seguridad pública.³⁹

Inicialmente de manera informal, como puente entre las corporaciones federales y las autoridades estatales, en términos de intercambios y análisis de información sobre el problema de seguridad pública, particularmente sobre eventos relacionados a las actividades del narcotráfico como asesinatos e involucramiento de agentes estatales en actividades delictivas. Acciones que permitieron que para finales de 1993 e inicios de 1994, y como producto de instrucciones del ejecutivo federal, se establecieran dos espacios de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública en la entidad.⁴⁰

³⁶ Posterior a la pérdida de las elecciones estatales por parte del PRI, varios de los delegados de las dependencias federales en la entidad, particularmente aquellos que participaron en forma activa dentro de las campañas electorales, conformaron esta asociación como espacio de acuerdo y consenso para el establecimiento los criterios de negociación e intercambio con la nueva administración. Agrupación que sin tener una cabeza visible fue influenciada fuertemente por el entonces delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tanto por el peso y fuerza de la institución dentro de la administración federal, como por el reconocimiento y prestigio personal con el que contaba frente al resto de funcionarios.

³⁷ El entonces titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora SEDESOL), Ing. Luis López Moctezuma, jugó un papel relevante toda vez que por un lado: sobre de esta dependencia recaía el principal puente de interacción entre el nuevo gobierno local y federal, la ministración y supervisión de los recursos provenientes de las participaciones federales a la entidad; por el otro, el establecimiento de los consensos con el resto de representantes del gobierno federal, sobre la instrumentación de acciones orientadas hacia el allanamiento del camino para la consolidación del nuevo gobierno panista.

³⁸ Como referente del clima de enfrentamiento entre los grupos priístas frente a la nueva administración estatal panista, se puede revisar a Robles, Manuel. *Entre manifestaciones de respeto, los priístas inician la pugna contra Ruffo*. (Proceso: México, No. 685, 18 de diciembre de 1989. Pág. 18)

³⁹ Las prácticas anteriores, en términos de coordinación policiaca, obedecían a decisiones políticas de los gobernantes en turno, las cuales eran acatadas en forma directa por las corporaciones. Es decir, no existía la participación de los mandos operativos en la toma de decisiones, la cual surgía de manera copular por las autoridades políticas de la entidad, en cada uno de los órdenes de gobierno respectivo.

⁴⁰ Durante 1993 ambas instancias se consolidaron y operaron de manera confidencial; ya en 1994 y con la conformación de la Coordinación Nacional de Seguridad Pública, una de ellas emerge a la luz pública

El primero de estos, denominado Grupo de Coordinación Operativa (GCO) integrado por los titulares de las instituciones y dependencias de los tres órdenes de gobierno, encargadas de la seguridad pública en la entidad: El Gobernador del Estado; el Secretario General de Gobierno; el Procurador General de Justicia del Estado; los Directores de las Policías Municipales; el Delegado de la PGR; el Comandante de la Policía Federal de Caminos y Puertos; el Comandante de la Región Militar y el correspondiente a la zona marítima.⁴¹ En realidad en la mayoría de las reuniones celebradas —inicialmente una vez al mes—, los asistentes a las mismas eran ya sea auxiliares personales de los titulares o bien, mandos de segundo orden de las corporaciones que asistían en representación de los titulares. Situación que propició que dicho esfuerzo fuera a menos, toda vez que no se lograban los objetivos de establecer acuerdos de coordinación en forma inmediata.

La agenda de temas de discusión de las reuniones de los GCO incorporaba entre otras cosas, el combate al narcotráfico y los picaderos clandestinos (lugares de consumo de drogas), el robo de vehículos y otros delitos, así como el intercambio de información; sin embargo, el objetivo central de la agenda era el establecimiento de canales de coordinación para el desarrollo de acciones de tipo operativo en materia de seguridad pública. De las pocas acciones que pueden ser consideradas como resultado de estas reuniones, durante la primera mitad de la década de los 90, se destacan en orden de importancia las siguientes:

- a) La mediación de las diferencias entre los policías judiciales federales y estatales y los municipales, así como de sus mandos operativos, derivada de enfrentamientos entre sus elementos, propiciados por la falta de comunicación en asuntos relacionados con el narcotráfico.⁴²
- b) La conformación de la Unidades Policiacas Interdisciplinarias (UPI) constituida como unidad de respuesta inmediata y de seguimiento a delitos relacionados con el tráfico y consumo de drogas, e integrada por elementos de las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobierno.⁴³

como su símil en la entidad con el nombre de Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública.

⁴¹ Ello de acuerdo a la estructura oficial dada a conocer con el establecimiento público del dicho consejo estatal en mayo de 1994.

⁴² La utilización de vehículos no identificados e incluso carentes de placas de circulación, por parte de los agentes de la Policía Judicial Federal y de elementos de la Policía Judicial del Estado, aunado a la faltas de obligatoriedad en la utilización del uniforme distintivo, propició que en varias ocasiones se registraron detenciones entre unos y otros, y hasta enfrentamientos a balazos al ser confundidos con presuntos narcotraficantes.

⁴³ La conformación de las UPI's desataca de manera relevante, no sólo por el hecho de que surgen como

- c) La conformación del Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública, el cual era integrado por los miembros del Grupo de Coordinación Operativa, más la participación de representantes de organismos empresariales y organizaciones no gubernamentales.⁴⁴
- d) La conformación de los Grupos "Beta" en Tijuana, "Alpha" en Mexicali y "Roble" en Tecate, integrados a partir de 1993 por elementos del Instituto Nacional de Migración y elementos de las Direcciones de Seguridad Pública de cada municipio, con el objetivo de contener el tráfico de indocumentados en la zona de la línea fronteriza entre México y Estados Unidos.⁴⁵
- e) La coordinación de acciones de coyuntura como la seguridad en las visitas del Presidente de la República y funcionarios de alto nivel a la entidad, las acciones de rescate en las inundaciones de 1993 y el control de masas y seguridad en los actos proselitistas de las campañas políticas de 1994 y 1995.⁴⁶

Pese al papel de mediación del CISEN para el seguimiento de la agenda de trabajo entre los integrantes, prevalecía un desinterés generalizado entre los titulares de las distintas corporaciones, principalmente las del gobierno estatal y el federal; toda vez que durante la gestión de Ruffó Appel, el discurso institucional de su gobierno respecto al problema de seguridad pública, era de que la inseguridad era generada por el narcotráfico que era responsabilidad del gobierno federal. Argumentos que en más de una ocasión fueron fuertemente criticados por los distintos delegados de la PGR que

iniciativa de la administración estatal, sino porque constituyen un primer referente en la región de la realización de un programa operativo permanente de coordinación a nivel estatal, en donde participaran elementos policiacos de los tres órdenes de gobierno.

⁴⁴ Este consejo en términos prácticos, se convirtió en una estrategia de contención publicitaria, en donde la administración estatal daba a conocer sus estrategias y logros en su lucha contra la inseguridad, sin que en el fondo este espacio permitiera el desarrollo de acuerdos o consensos sobre las acciones a realizar de manera conjunta con el resto de las autoridades participantes.

⁴⁵ Esta agrupación se conforma a iniciativa del gobierno federal e inicialmente con el gobierno municipal de Tijuana. Posteriormente, agrupaciones semejantes se organizarían en todas las ciudades fronterizas, como respuesta a las presiones establecidas por el gobierno estadounidense para la contención del flujo de migrantes hacia ese país.

⁴⁶ En este punto, destaca el asesinato del Director de la Policía Municipal de Tijuana y su escolta, José Federico Benítez López y Ramón Alarid Cárdenas, respectivamente, posterior al asesinato en Tijuana del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta; toda vez que el asesinato del jefe policiaco ha sido relacionado tanto con las investigaciones del homicidio del último, como con un ajuste de cuentas por parte del narcotráfico ante los aseguramientos realizados antes de su asesinato. Cobián, Felipe y Antonio Jáquez. *"Federico Benítez, el jefe policiaco acribillado, determinante en el esclarecimiento de algunos episodios del asesinato de Colosio"*. (Proceso: México, No. 913, 12 de mayo de 1994. Pág. 23.)

fungieron en la entidad dentro de este período, toda vez que más que justificar la ineficiencia de las corporaciones locales, evidenciaban la falta de coordinación entre éstas para hacer frente al problema de la seguridad pública en la entidad.

Empero, en la práctica del ejercicio diario de los agentes de la Policía Judicial del Estado, su principal actividad estaba orientada hacia el seguimiento e investigación de asuntos relacionados con el narcotráfico, toda vez que era percibido como un mercado del que podrían obtener buenas compensaciones de tipo económico.

Sujeto 1: *“Fácilmente se puede apreciar quienes están involucrados con alguna de las bandas de robo de carros o con el narco.”* (refiriéndose a sus compañeros agentes de la PGJE) *“No se para qué hacen tanto brinco con la Dirección de Asuntos Internos, si nada más es cosa de ver en que carro andan y en donde viven. Los grupos de investigación que más deja, son los de homicidios, aprehensiones y robo de vehículos, porque son los que mejor se acomodan con los narcos”.*⁴⁷ Tales afirmaciones recuperan de un modo claro la percepción que los propios agentes judiciales tenían para con quienes, siendo sus compañeros, ostentaban condiciones económicas diferentes que las del resto.

Sujeto 1: *“Mira, te puedes hacer de una bronco o una cherokee y con papeles y todo. La consiguen robada del otro lado o se la traen y la desmantelan en algún lote baldío o callejón, le toman fotografías para identificación de los números de serie de motor y chasis, la vuelven a armar y la guardan. Levantan el acta de localización del vehículo robado y se envían a la aseguradora junto con las fotos del carro desmantelado, quien la da por pérdida total. Posteriormente, compran a la aseguradora los restos del vehículo y obtiene los papeles con los que lo legalizan de nuevo en México. Les sale entre cien y ciento cincuenta dólares hacerse de un vehículo nuevo.”*⁴⁸ Con ello resulta evidente por demás, que el grado de corrupción prevaleciente dentro de la corporación era aceptado hacia el interior de la misma, al grado de que los elementos de dicha corporación eran señalados en forma continua, por utilizar vehículos robados para sus actividades de investigación.⁴⁹

Destaca también el involucramiento de agentes con el narcotráfico, más no en lo general de forma directa en el tráfico o acarreo de la droga. Sujeto 2: *“El servicio de*

⁴⁷ Observaciones recabadas en informes confidenciales sobre conversaciones con un ex agente de la Policía Judicial del Estado, adscrito a la unidad de inteligencia en el período en cuestión.

⁴⁸ Entrevista con ex agente del Grupo de Robo de Vehículos de la Policía Ministerial.

⁴⁹ La disculpa recurrente hacia tales denuncias era de que el vehículo en cuestión acababa de ser recuperado por los agentes, o que lo estaban utilizando en forma económica dada la falta de parque vehicular, toda vez que aún no se había podido localizar al propietario del mismo.

*protección es otra de las actividades irregulares, ya sea como escolta para el transporte de los cargamentos o bien, para la protección de los jefes. No es difícil identificar quienes andan en esos pasos, por lo regular son parejas de agentes de los grupos de aprehensiones que con el pretexto de andar localizando a alguien, andan con la cuerda muy suelta y ni quien los esté checando. De los jefes, sí, algunos, pero en eso no nos metamos porque está pesado.”*⁵⁰

Situación que no era sólo propia de las corporaciones locales, sino que resultaba ser más evidente en las corporaciones federales e incluso en las encargadas del despacho de aduanas en la frontera.

Sujeto 3. *“Ya no tanto, con las rotaciones de personal y traslados de plazas a otros estados cada vez es más difícil darte cuenta quienes, pero sigue ocurriendo. Antes, no era de unos cuantos, por lo regular eran agentes integrados a un grupo de investigación en torno de algunos de los comandantes operativos o de ministerios públicos los que se involucraban, ya sea a la protección a narcos o servicio de escolta de cargamentos desde Sonora o Baja California Sur.”*

*“Esto se evidenciaba mucho por lo cerrado de esos grupos, en donde era difícil y hasta imposible el que asignaran a algún elemento nuevo con ellos para algún trabajo operativo. Además, el ausentismo periódico de parejas de agentes pertenecientes a determinado grupo de investigación por causas no explicadas y la protección de su comandante de grupo a tal comportamiento.”*⁵¹

El segundo espacio de coordinación surgido en la primera mitad de la década de los 90, fue el denominado Grupo de Contacto (GC) integrado por los Comandantes de las Zonas Militares del Ejército y Fuerzas Armadas en la entidad, los mandos operativos de la Policía Judicial Federal, Policía Federal de Caminos y Puertos y Policía de Aduanas, y además el Cónsul de México en la ciudad fronteriza de San Diego, California, E.U.⁵² Los objetivos principales de esta agrupación era el intercambio de información puntual sobre las bandas de narcotraficantes y el involucramiento de estos

⁵⁰ Uno de los casos más sobresalientes sobre el involucramiento con el narcotráfico de los mandos de la Procuraduría General de Justicia de Baja California, fue la localización de credenciales de esa corporación entre los cuerpos de los gatilleros muertos y heridos en el enfrentamiento a balazos en la discoteca “Christine” en Puerto Vallarta; en donde además los resultados de las averiguaciones arrojaron que elementos de la PFJ brindaron protección a los miembros de las bandas de narcotraficantes. Monge, Raúl. (1994), op.cit.

⁵¹ Información proporcionada por un agente de la Policía Federal Judicial, en activo a mediados de la década de los noventa en la entidad.

⁵² La operación de este grupo fue mantenida en forma discreta realizando reuniones a puerta cerrada, hasta finales de la administración estatal de Ruffo Appel, en que se incorporó la participación de las autoridades policíacas locales; permaneciendo su operación hasta la fecha de manera confidencial.

en el tráfico de migrantes hacia los Estados Unidos; en tanto que su finalidad consistía en el establecimiento de enlaces informativos y de cooperación con las autoridades norteamericanas, particularmente con los elementos de la Agencia Antidrogas (DEA), para la operación y desarrollo de investigaciones por parte de estos en la zona fronteriza y dentro del territorio nacional.⁵³

Como logros emanados de estos esfuerzos de coordinación, se pueden enumerar un amplio número de aseguramiento de personas vinculadas con el narcotráfico, cargamentos de drogas, avionetas y casas de seguridad utilizadas por las diferentes bandas de narcotraficantes;⁵⁴ más sin embargo, el discurso político del gobierno estatal culpando en forma directa al narcotráfico por los problemas delincuenciales, y por lo tanto a la federación por la inseguridad pública de la entidad, propició el surgimiento de tensiones de tipo político entre los titulares de las corporaciones policíacas federales y estatales, afectando subsecuentemente las relaciones entre los mandos operativos de las mismas.⁵⁵

Sujeto 4. *“Pese a que se acuerda el intercambio de información, el enlace del ejército nunca la entrega y sólo maneja cifras gruesas sobre el resultado de los operativos. La PGR sí da información, pero por lo general tienes que estar insistiendo varias veces y aún así, te la entregan tarde.”*

“Esto no ha cambiado la gran cosa, actualmente se la siguen gastando igual. Si urge la información, para obtenerla rápido se tiene que solicitar directamente por el Procurador, y depende de quién los respalde en México le den trámite o no.”

“En cuanto a las estadísticas de la procuraduría, éstas se revisan en forma interna y se maquillan antes de darse a conocer. Mira, difícilmente se cuentan con estadísticas reales porque los sistemas de información son un desmadre; nunca cuadran los datos de las denuncias de las mesas receptoras con las órdenes de

⁵³ La participación del CISEN en esta agrupación, fue determinante toda vez que fungió en sus inicios como el coordinador operativo de la misma, posición de la que fue desplazado posteriormente por la Procuraduría General de Justicia del Estado lo que propició la pérdida del seguimiento de los esfuerzos de coordinación.

⁵⁴ Para abundar en ello, se pueden revisar los informes de gobierno de la administración estatal, así como los informes de comparecencia del Procurador General de Justicia del Estado, ante el H. Congreso del Estado, dentro de las glosas correspondientes a los informes de gobierno. (XIV y XV Legislaturas del H. Congreso del Estado de Baja California. Archivo General)

⁵⁵ Ello aunado a la continua rotación de elementos dentro de la Procuraduría General de la República, tanto por los procesos de reestructuración implementados por los Procuradores Enrique Álvarez del Castillo, Ignacio Morales Lechuga, Jorge Carpizo Macgregor y Diego Valadez, así como por la continua incorporación de elementos del ejército en posiciones de mandos operativos y como agentes dentro de esta corporación.

*investigación, mayormente porque muchos expedientes se archivan y no llegan a los grupos de investigación por exceso de denuncias. Falta personal, esa es la razón.”*⁵⁶

Asimismo, las constantes denuncias de corrupción entre los agentes de las Policías Judicial Estatales y Federales, así como los asesinatos y ejecuciones de efectivos de ambas instituciones presumiblemente involucrados con el narcotráfico, —además mandos operativos—, tensionaron aún más las tirantes relaciones entre ambas corporaciones con el consiguiente descrédito de su imagen ante la población. En el caso de los elementos de la Policía Municipal de Tijuana, de manera recurrente estos eran también señalados por prestar protección en “picaderos” dentro de colonias populares, así como de involucrarse incluso directamente con las bandas de narcotraficantes.⁵⁷

En la segunda mitad de la década de los 90, ambos espacios de coordinación adquirieron nuevos dinamismo como producto de dos factores. Por una parte, la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que vino a dar soporte constitucional y bases jurídicas, a los esquemas de coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública.⁵⁸ Por otro lado, el nuevo discurso de la administración estatal del Lic. Héctor Terán Terán, respecto al papel de su gobierno frente al problema de la seguridad pública y el trabajo de la Procuraduría General de la República en la entidad.⁵⁹

Aunado a ello, durante el también inicio de la administración federal del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se le otorgó un énfasis hacia el impulso de los esquemas de coordinación para la seguridad pública en todas las entidades del país, motivo por el cual se estrechó aún más la relación de intercambio de información entre la Delegación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, para con el ejecutivo estatal.⁶⁰

⁵⁶ Información recavada de entrevista con funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

⁵⁷ Una de las líneas importantes de investigación sobre el asesinato del ex director de Policía de Tijuana, Federico Benítez, es la de venganza del crimen organizado dado el aseguramiento de una casa de seguridad y armamento de alto calibre días antes de su asesinato. Más aún, cuando de las indagaciones de su homicidio, resultaron como autores del mismo elementos de la misma corporaciones y de la Policía Judicial del Estado de Baja California.

⁵⁸ Es necesario recordar, que la Coordinación Nacional de Seguridad Pública creado dentro de la gestión de Salinas de Gortari, y organismo antecesor del Sistema Nacional de Seguridad Pública, elevó airadas críticas dentro de la opinión pública por su ilegalidad al carecer de soporte constitucional para su creación.

⁵⁹ Pese a que la administración de Terán Terán apenas alcanzó su primer año de gestión, su discurso moderado y conciliador en torno a la necesidad del trabajo conjunto entre los tres órdenes de gobierno, particularmente en materia de seguridad pública, permitió al menos que en la opinión pública y hacia el interior de la Procuraduría Estatal permeara el surgimiento de nuevos enlaces de coordinación operativa.

⁶⁰ Este impulso incluyó la entrega y participación de información de inteligencia interna del CISEN a la administración estatal, sobre tópicos variados —político, social, económico, narcotráfico y seguridad pública—, acciones sobre las cuales habían sido excluidas durante la administración anterior las entidades gobernadas por un partido de oposición.

Al consolidarse en el ámbito federal el Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre la base del Consejo Nacional de Seguridad Pública, dio inicio una campaña por parte del gobierno federal a escala nacional, para impulsar en cada una de las entidades y municipios la conformación de los Consejos Estatales y Municipales de Seguridad Pública, los cuales serían presididos por los gobernadores y alcaldes, respectivamente; al igual que los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública constituidos por asociaciones civiles y empresariales, así como organismos no gubernamentales.

IV.3. Los espacios de gestión intergubernamental.

La conformación de los Consejo Estatales y Municipales de Seguridad Pública fue establecida, en primer término, como espacios formales de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública. Sin embargo, la constitución de los mismos fue impulsada en forma directa por el gobierno federal, a través de las autoridades del Consejo Nacional de Seguridad Pública, para quienes resultaba indispensable en la aplicación de la agenda de acciones, medidas y programas de regulación de las corporaciones policiacas, implícitos dentro del programa de trabajo de dicho organismo a nivel nacional y del Programa Nacional de Desarrollo 1994-2000.

Es decir, al ser una de las primeras acciones importantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública la conformación del padrón de agentes de todas las corporaciones policiacas en el país, con el objetivo de regular la rotación de elementos expulsados hacia otras corporaciones, resultaba indispensable la constitución de un espacio que permitiera en primer término, conocer del estado de los registros del personal efectivo en las entidades, para posteriormente, establecer un esquema regulatorio que permitiera la creación de este padrón a nivel nacional. Condiciones semejantes en la que se articuló la integración del padrón de armamento y pertrechos con que cuenta cada una de las corporaciones policiacas en las diferentes entidades.

El impulso a estas acciones por parte de la federación estuvo acompañada de la asignación de recursos extraordinarios a los gobiernos locales, para la adquisición de armamento, patrullas y pertrechos, así como la implementación y desarrollo de programas de profesionalización y capacitación de los elementos policiacos. De tal suerte que resultaba por demás atractivo la colaboración de los gobiernos locales con dichas medidas, en tanto la posibilidad de recibir mayores recursos, y principalmente, orientados hacia el fortalecimiento de sus corporaciones.

El origen de estos fondos provino del presupuesto especial conformado para la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y operado en forma compartida por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Ejército Mexicano, a principios de la administración del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. Posteriormente, se impulsó la conformación de un fondo especial de seguridad pública (FOSEG), el cual funciona con recursos compartidos de los tres ámbitos de gobierno.⁶¹ A nivel nacional, la operación de este fondo ha sido divergente toda vez que la posibilidad de obtener recursos de éste por parte de los ayuntamientos, se basa en la solvencia de los mismos para destinar parte de los recursos propios para la integración del fondo; además, de que la regulación y administración del mismo recae en los gobiernos federal y estatales, respectivamente.

Al desarrollo del Registro Nacional de Elementos de las Corporaciones Policiacas, le siguió la conformación del Inventario Nacional de Armamento Adscrito a las Corporaciones Policiacas, desarrollado bajo la misma tesitura del programa anterior, bajo el impulso de la administración federal y el otorgamiento de estímulos económicos a los gobiernos estatales y municipales.

Para finales de la administración federal de Ernesto Zedillo, con recursos adicionales a los estados se dio inicio al impulso de acciones para la modernización de los sistemas de comunicación, construyéndose las unidades C4 en las principales ciudades del país, con el objetivo de albergar por una parte, las centrales de radio para respuesta inmediata de las corporaciones policiacas, así como las centrales de comunicación para la denuncia telefónica de delitos por parte de la ciudadanía.⁶²

Esta medida resultaba de gran importancia para el proceso de gestión en el ámbito operativo de las corporaciones policiacas, toda vez que por una parte, permitiría la conformación de un centro de control operativo conjunto para las diferentes agencias, con la posibilidad de integrar las comunicaciones entre ellas durante la realización de acciones conjuntas. Por otra parte, permitiría el establecimiento de una unidad de seguimiento y control del número de denuncias registradas por parte de la ciudadanía, así como las acciones emprendidas por las autoridades policiacas en materia de respuesta a llamados de auxilio, en forma regular y continua.

⁶¹ Este fondo ya no opera con recursos extraordinarios, sino con aportaciones voluntarias de los gobiernos locales y tiene la finalidad de apoyar programas de modernización operativa y profesionalización de elementos de las corporaciones policiacas locales.

⁶² A este programa se le ha dado continuidad dentro de la administración actual y de manera paulatina dentro de las diferentes entidades, constituyéndose en una de las principales acciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la gestión foxista.

Ello resultaba importante también para el seguimiento y conformación de estadísticas delincuenciales por parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la recién conformada Policía Federal Preventiva, quien dispondría de personal para tal fin en dichas unidades.⁶³

Si bien este esfuerzo vino a impulsar la modernización de los sistemas de información de las policías preventivas en muchas ciudades del país, lo cierto es que pocas de ellas han logrado desarrollar sistemas propios eficientes de acuerdo a sus requerimientos.⁶⁴

En forma paralela a la conformación de los Consejos Estatales y Municipales de Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública se dio a la tarea de impulsar en todas las entidades del país la creación de los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública con la participación de los diferentes sectores sociales y económicos, representados por las asociaciones y cámaras empresariales y por organizaciones civiles y no gubernamentales.

El objetivo central de este organismo se centraría en la supervisión de las acciones de las corporaciones policiacas en las entidades, en materia del desarrollo de políticas conjuntas para la implementación de programas y acciones de seguridad pública en los estados, de manera coordinada entre los tres órdenes de gobierno.

Para finales de 1995 se conforma en Baja California el primer organismo de esta naturaleza, presidido por el entonces Presidente de la Cámara de Comercio (CANACO) en Mexicali, siendo reducidas las acciones emprendidas por éste. De esta gestión sobresalen sólo el desarrollo de foros para la presentación de informes por parte del Procurador General de Justicia del Estado en turno, además de sesiones que se reducían a espacios de divulgación por parte de las autoridades locales sobre la conformación de programas y acciones más que de resultados objetivos de los mismos.⁶⁵

Para finales de la administración estatal de González Alcocer, es conformado de nueva cuenta este organismo presidido por el Lic. Daniel Hierro de la Vega, quien

⁶³ Esto significó la implementación de mecanismos y controles de regulación diseñados por el gobierno federal con el objeto de consolidar un procesos de estandarización nacional de la información delincencial, de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la Policía Federal Preventiva, es decir, del gobierno federal.

⁶⁴ Para finales de 1997, las policías municipales de Tijuana y Mexicali iniciaron esfuerzos por sistematizar el registro de incidentes delictivos, toda vez que las partes informativas se realizaban aún a máquina de escribir, construyendo sus estadísticas en forma manual. Tecate, Ensenada y Playas de Rosarito iniciaron su proceso para finales de 1998.

⁶⁵ El nombramiento del Presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública recaerá directamente sobre el gobernador del estado.

mantuvo un activismo más agresivo hacia el involucramiento de la sociedad civil y organizada dentro del organismo, para el desarrollo de acciones de información y educación en apoyo a los programas institucionales de concientización hacia la prevención del consumo de drogas en menores de edad.⁶⁶ Sin embargo, el organismo como tal carece de autoridad para el establecimiento o impulso de medidas, tendientes hacia la consecución de acuerdos o consensos de coordinación y colaboraciones entre las autoridades involucradas dentro de la seguridad pública, situación que la reduce a constituirse en sólo un foro que no llega más allá de la denuncia pública sobre irregularidades dentro del accionar de alguna corporación, o bien, señalamientos sobre la agudización de problemas delincuenciales en alguna colonia o zona de las ciudades de la entidad.

En este sentido, no es posible afirmar que el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública en la entidad cumpla de manera íntegra el objetivo para el que fue constituido, sin que ello desmerite las acciones realizadas particularmente en los últimos años, ya que si bien este se reduce a un foro de legitimación de las autoridades locales, sobre sus programas y acciones en materia de seguridad pública, también ha dado cabida a la crítica y señalamientos por parte de la sociedad civil hacia los desaciertos de las mismas autoridades.

En una visión más amplia, tanto los Consejos Estatales y Municipales de Seguridad Pública, como sus Consejos Ciudadanos, han servido más a los intereses de regulación y normalización impulsados por el gobierno federal sobre las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobierno, así como a procesos de legitimación social de las autoridades estatales y municipales dentro de sus ámbitos de gobierno, que a la consolidación de espacios de consenso del que se derive el diseño de políticas en materia de seguridad pública, que permitan la coordinación intergubernamental para la gestión compartida de la seguridad pública por los tres órdenes de gobierno, a través del accionar de sus corporaciones policiacas.

Si bien las regulaciones y normalizaciones impulsadas por el gobierno federal parten de una política clara de integración para el concurso de los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, en términos de promover la homologación en la información y operación de las corporaciones policiacas, así como la formación y calidad de sus

⁶⁶ Además de las acciones anteriores, se destaca la realización de un diagnóstico en la entidad sobre el problema de seguridad pública, desarrollado en forma conjunta con una universidad privada, sobre el cual emergieron serios señalamientos hacia la falta de esquemas reales de coordinación entre las corporaciones policiacas. Op.cit.

recursos humanos; lo cierto es que, la verticalidad adoptada para la conformación de los espacios de coordinación a través de los consejos estatales y municipales, no ha trascendido a un proceso de consenso que de lugar a una gestión intergubernamental adecuada. Lo cual se refleja en el diseño de políticas de seguridad pública en forma desarticulada dentro de cada orden de gobierno con respecto de resto, subordinado sólo por los mecanismos jurídicos y normativos existentes los cuales redundan en los reduccionismos jurisdiccionales, en los que se acotan los ámbitos de competencia de cada uno de los tres órdenes de gobierno, y subsecuentemente, su proceso de gestión en materia de seguridad pública, a través del accionar diario de cada una de las corporaciones policíacas.

Aunado a ello, la dimensión política dentro del proceso de gestión en materia de seguridad pública adquiere una especial significación, toda vez que al ser subordinadas las corporaciones policíacas a una estructura administrativa burocrática encabezada por un actor político electo, de quien dependen en forma directa; el rol de participación de las corporaciones policíacas dentro del engranaje institucional de cada orden de gobierno, se reduce a la prestación de un servicio a la ciudadanía, ya sea el auxilio y prevención de delitos, o bien, la procuración de la justicia y el resguardo de delincuentes en los penales.

Sujeto 5. *“La coordinación con las otras corporaciones realmente no existe y cuando se da, es bajo la subordinación de los jefes (refiriéndose a los actores políticos que determinan la pauta de la relación). Mira, en una reunión se dice que sí, que vamos a apoyar, pero si el Presidente Municipal dice que no, la verdad es que no, pues no; y lo mismo sucede en el estado y en la PGR.”*

*“Mira, entre los mandos operativos de cualquier corporación, tenemos claro que echarnos la mano equivale a salir mejor de las broncas porque nos jugamos el pellejo; pero el jefe es el jefe y es quien manda al final, y quien dice lo que se puede y hasta donde. Realmente no tenemos la libertad de tomar decisiones en ese sentido, sólo acatamos las indicaciones; así ha sido y sigue siendo.”*⁶⁷

En este sentido, la dimensión política dentro de las relaciones entre los actores políticos de cada orden de gobierno, le otorgan elementos discrecionales ajenos a los mandos operativos de las corporaciones policíacas, que limitan y condicionan los procesos de colaboración y consenso, dentro de las interacciones en que concurren ya

⁶⁷ Opiniones vertidas por un mando operativo de alto nivel de policía preventiva de la ciudad de Tijuana.

sea en su accionar cotidiano, como dentro de los espacios de coordinación conformados por los Consejos Estatales y Municipales de Seguridad Pública.

De tal suerte que la eficiencia de estos espacios de coordinación para el establecimiento de consensos en el proceso de gestión y accionar de las corporaciones policíacas, se ve restringida de manera importante por la mediación de los actores políticos de cada orden de gobierno, sobre quienes recae en primera instancia las características y calidad de las relaciones que habrán de sostener de manera institucional los mandos operativos de las diferentes corporaciones. Aún incluso por encima de las propias relaciones y canales de comunicación con que cuentan dichos mandos operativos, toda vez que el conjunto de acuerdos formales e informales entre dichos actores políticos no son permanentes.

Es decir, los acuerdos conformados de manera institucional, ya sea formales o informales, entre los diferentes actores políticos respecto del concierto de acciones de colaboración para la coordinación de las corporaciones policíacas, así como sobre el intercambio de información, se ven también afectados por la dimensión política en términos de los acuerdos e intereses que concurren fuera de los ámbitos de funcionamiento operativo de las propias corporaciones.

Este fenómeno se observa más claramente en los procesos de renovación o cambio de los actores políticos de cada orden de gobierno, en donde prevalece aún la racionalidad de la implementación de nuevos esquemas “innovadores” en sustitución de los modelos de operación anteriores, más que la búsqueda de la continuidad e impulso hacia la evaluación objetiva para complementar y hacer más eficiente los programas existentes, dentro de una lógica de evolución y no de renacer a partir de cero.⁶⁸

IV.4. Experiencias de GIG en seguridad pública en Tijuana.

• Controles carreteros

A mediados de la década de los 80 y dentro de las medidas adoptadas para la detección del tráfico de estupefacientes en la frontera, se establecieron de manera permanente puestos de control carretero por parte del Ejército Mexicano en las principales carreteras del país.

⁶⁸ Para 1998 la Secretaría de Seguridad Pública de Tijuana, concluyó en colaboración con el Colegio de la Frontera Norte, la primera fase de desarrollo de un sistema integral para el registro, seguimiento y evaluación de la actividad delictiva en la ciudad, el cual contemplaba ya herramientas de análisis espacial en GIS; dicho sistema fue desechado al ingreso de la nueva administración municipal y desmembrado el equipo de desarrollo, sin que hasta la fecha se haya logrado la integración de un sistema cercano a las características del sistema descartado.

Dichos puestos de control, que permanecen operando hasta la fecha, fueron establecidos inicialmente para la revisión del transporte público de carga, con el objetivo de detectar cargamentos de droga hacia la frontera, así como su traslado o acarreo hacia la ciudad de Tijuana, considerada punto principal de cruce de droga en la entidad hacia el vecino país del norte.⁶⁹ Su operación involucró la participación de elementos de la Procuraduría General de la República y la Policía Federal de Caminos.⁷⁰

Posteriormente, para finales de esta década a las actividades realizadas por los puestos de control del ejército se le sumó la de detención de migrantes extranjeros, provenientes de centro y Sudamérica a bordo de autobuses del transporte foráneo proveniente del centro del país; acciones establecidas en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, responsables del proceso de retorno y deportación de los extranjeros.

Al ser la entidad un lugar natural de acopio y almacenamiento de droga para su introducción hacia los Estados Unidos, con escasa experiencia en la producción de la misma, el rol desempeñado por parte del Ejército Mexicano en el estado se concentró durante los 80 y 90, en la detección y aseguramiento carretero de cargamentos y en el resguardo de los decomisos para su destrucción posterior.⁷¹

En este sentido las acciones del Ejército Mexicano relacionadas a la seguridad pública durante este periodo, operaron de manera cercana con las corporaciones pertenecientes al gobierno federal, siendo escaso su involucramiento con las correspondientes a los otros órdenes de gobierno; salvo condiciones extraordinarias de emergencia y en respuesta a solicitudes expresas de los gobiernos locales como en el caso de las inundaciones de 1993, o bien en apoyo para el resguardo de instalaciones u operativos de protección ante la visita de funcionarios de alto nivel.⁷²

⁶⁹ La participación de la PGR dentro de estos dispositivos de control carretero le otorgaban fe pública en el caso de aseguramientos de cargamentos de drogas y la detención respectiva de los involucrados, indispensable para la subsiguiente integración de la averiguación previa correspondiente.

⁷⁰ Actualmente dichos puntos de revisión operan en forma coordinada con la Policía Federal Preventiva.

⁷¹ Si bien en la década de los 80 y principios de los 90 se realizaron algunas acciones de destrucción de plantíos en la Sierra de San Pedro Mártir, en el municipio de Ensenada, estos fueron de pequeñas superficies difícilmente comparables con las acciones realizadas por el Ejército Mexicano en otras entidades del país. Asimismo, si bien dentro de ese periodo se registraron operativos de destrucción de laboratorios de drogas sintéticas, en los mismos la participación de los elementos del ejército fue mínima.

⁷² Durante las inundaciones ocurridas en 1993 en la entidad, principalmente en la ciudad de Tijuana, a solicitud del gobierno estatal entró en operación el Plan DN3 del Ejército Mexicano, consistente en la intervención directa de las fuerzas armadas para el resguardo, control y operación de las acciones de auxilio y rescate en zonas afectadas por siniestros o fenómenos naturales.

Otra de las tareas importantes desarrolladas por el ejército en la entidad lo constituye el resguardo de las instalaciones estratégicas y de los recintos portuarios,⁷³ en donde converge el tráfico de personas, bienes y productos del y hacia el interior del país y el extranjero. Actividad que resulta complementaria a los puestos de control carretero, toda vez que la principal ruta de introducción de droga a la entidad son las costas del Golfo de California, al sur del Puerto de San Felipe, así como las costa del pacífico en el municipio de Ensenada, además de las rutas carreteras provenientes de Sonora y Baja California Sur.

Durante el período de referencia se registraron incidentes de involucramiento de elementos del ejército en la protección a cargamentos de drogas en la entidad, así como en otras actividades delictivas relacionadas con el crimen organizado.

Destacan incidentes ocurridos a mediados de los 90 que levantaron gran expectación en los medios de comunicación locales, como el importante decomiso de un cargamento de droga realizado por elementos de la Policía Federal de Caminos en la carretera Mexicali-Tecate, que era transportado en un tractocamión de carga y custodiado por dos vehículos militares armados, que transportaban a siete individuos vestido con uniforme militar, quienes manifestaron custodiar pertrechos para la II Región Militar en Tijuana; de los individuos detenidos, dos resultaron ser militares en activo.

O bien, la desaparición de un cargamento de cocaína transportado en una avioneta que perdió el control y se estrelló en el Valle de Mexicali, la cual al ser localizada por las autoridades sólo se encontraron rastros de la droga dentro del aparato, recopilándose testimonios de los lugareños de que personal del Ejército Mexicano en unidades militares arribaron inmediatamente al sitio del incidente, llevándose al piloto y la carga de la aeronave.⁷⁴ Así como esos incidentes, también prevalecían relaciones de la institución militar con otro tipo de actividades delictivas de menor cuantía.

Sujeto 6. *“Para la protección y sobre todo que no haya broncas de balaceras; avisamos con oportunidad a la guarnición, damos la cuota y nos mandan unos elementos para que ya no nos molesten los de la judicial. Eso nos sirve también para controlar los caminos de acceso, ellos se encargan de que no entre otro tipo de autoridades a molestar o querernos bajar una feria.”*⁷⁵

⁷³ Particularmente las instalaciones pertenecientes a la Comisión Federal de Electricidad y a Petróleos Mexicanos, así como las ubicadas en zonas federales como aduanas, puertos marinos y aeropuertos, etc..

⁷⁴ Las autoridades de la Guarnición Militar en Mexicali declararían días después el desconocimiento de los hechos en torno al incidente y el supuesto cargamento de droga.

⁷⁵ Testimonio obtenido en una investigación realizada en el Municipio de Mexicali sobre actividades

- **Unidades Policiacas Interdisciplinarias (UPI's)**

Al inicio de la administración estatal del Lic. Ernesto Ruffo Appel y como respuesta al problema de seguridad pública en la entidad, se concreta un primer esfuerzo de coordinación operativa entre la Policía Judicial Estatal y la Federal, mediante la creación de las Unidades Policiacas Interdisciplinarias (UPI's) para cada municipio del estado. Conformada a partir de 1991 por elementos y un Ministerio Público de ambas corporaciones, se constituye en una agrupación de respuesta inmediata para el combate del narcotráfico y de delitos asociados al crimen organizado, como robo de vehículos, asesinatos y secuestros.

Su esquema de operación incluía procesos de investigación realizados en forma paralela a las corporaciones de la que emanaban, contando con cierto grado de autonomía que les permitió obtener éxitos notables durante los primeros años de funcionamiento. Sin embargo, a la postre dicha agrupación iniciaría un proceso de desgaste propiciado por el descrédito de sus elementos, al ser vinculados varios de ellos con protección hacia las bandas de narcotráfico y de secuestradores; desintegrándose al inicio de la administración estatal del Lic. Héctor Terán Terán.

Dentro de los logros obtenidos por las UPI's es posible documentar la desarticulación de un número considerable de picaderos, el aseguramiento de bodegas de almacenamiento de droga, de laboratorios clandestinos de cristal y otras drogas sintéticas, así como la complementación de órdenes de aprehensión rezagadas.⁷⁶

Otro de los factores asociados al deterioro de la imagen y efectividad de esta agrupación, lo constituyó el incremento del grado de penetración del narcotráfico dentro de los mandos operativos de las corporaciones a las que pertenecían los elementos de las UPI's, como lo refiere un incidente ocurrido a finales de la administración ruffista.

Sujeto 7. *“En la noche cuando iba llegando a mi casa, después del atore de un cargamento de coca, uno de mis agentes me llamó al celular para avisarme que tenían una bronca gruesa. Que un grupo de hombres armados los tenía amagados en la oficina y querían hablar conmigo. Al llegar a la oficina de control operativo, afuera había cuatro suburbans negras y siete personas armadas con cuernos de chivo.”*

clandestinas de juego de azar (CISEN). El informante refiere a la realización de peleas clandestinas de gallos y perros, en donde se juegan grandes cantidades de dinero y participan incluso estadounidenses.

⁷⁶ Para ello se pueden consultar los informes presentados por el Procurador General de Justicia del Estado ante el Congreso Local, dentro de los procesos de glosa de los informes de gobierno de la administración de Ruffo Appel.

“Al entrar a la oficina había cinco individuos más armados, encañonándome uno de ellos y gritándome que les entregaríamos la droga que habíamos asegurado durante la mañana. Le indiqué que ya no la teníamos porque la habíamos entregado al Ministerio Público Federal para su resguardo, que nosotros ya no podíamos hacer nada al respecto. Después de un rato de estarnos amedrentando, se retiraron no sin antes amenazarnos. El que estaba al frente del grupo, me indicó que si no era cierto lo que decíamos, nos iban a matar a todos y a mi familia también.”

“Al día siguiente un agente de la PGR me comentó que la droga que habíamos remitido nosotros el día anterior, el comandante de turno se la había entregado a un comando armado que se había presentado durante la noche. Cuando informé de lo ocurrido al ‘procu’ y de paso, pedirle mi cambio a otro lado, me dijo que ya no me preocupara que ya se había arreglado esa bronca y que tenía que aguantarme.”⁷⁷

Si bien el proceso de depuración de los agentes de la PGR a nivel nacional realizado a inicios de la administración federal del Dr. Ernesto Zedillo, permitió romper con la penetración del narcotráfico dentro de sus filas al incorporar en forma masiva a elementos del Ejército Mexicano, también afectó los canales formales e informales existentes de coordinación con la administración estatal en el caso de Baja California.

Ello se reflejó en forma notable en un incidente ocurrido a inicios de la administración estatal del Lic. Héctor Terán Terán, quien fue detenido por elementos de esa corporación por espacio de una hora y media en la autopista Tijuana-Ensenada, siendo desarmada su escolta y desconocidas las identificaciones oficiales por ser confundidos como presuntos narcotraficantes.

Dicho incidente, de acuerdo a la información vertida por la Delegación de la PGR, se debió al desconocimiento de los agentes de la identidad de la autoridad estatal al provenir estos del Ejército Mexicano y haber estado radicados en otra entidad; lo cual refiere la falta de conocimiento de los mecanismos de operación de la propia corporación federal y aún más, el desconocimiento de las características de las identificaciones de la Policía Judicial del Estado y los canales de comunicación con dicha corporación.⁷⁸

⁷⁷ Testimonios recabados de un ex agente de la Policía Judicial del Estado, que fungió como jefe de grupo de una de las Unidades Policiacas Interdisciplinarias durante la administración estatal de Ruffo Appel.

⁷⁸ Este incidente estuvo por desencadenarse en un enfrentamiento entre ambas corporaciones, ante la llegada de unidades de la PJE que acudieron al lugar, en respuesta al llamado de auxilio efectuado por la escolta del Ejecutivo Estatal, resolviéndose el suceso con el arribo del Subdelegado de la PGR.

Sin embargo, a la postre se reconocería que el grado de penetración del narcotráfico dentro de la PGR y del Ejército Mexicano alcanzaba niveles muy altos dentro de ambas instituciones, como resultado de la denuncia de intento de soborno expuesta por el entonces Delegado Estatal de la PGR en la entidad, Lic. José Luis Chávez García, plantada por un personaje de alto rango del Ejército Mexicano para permitir la operación de una de las bandas de narcotráfico en la entidad.⁷⁹

- **Grupo Beta**

Para 1993 con la entrada en vigor del programa norteamericano "Gate Keeper", instrumentado en la frontera para contener el flujo de la migración de trabajadores indocumentados hacia el vecino país, el gobierno mexicano en respuesta instrumenta un conjunto de medidas tendientes al endurecimiento de los controles de flujo migratorio, de donde surge una nueva corporación policiaca denominada "Grupo Beta" orientada hacia el combate del tráfico de personas.

Dicha agrupación fue conformada en forma coordinada por elementos del Instituto Nacional de Migración y de las Policías Municipales en cada uno de los ayuntamientos fronterizos, operando inicialmente en Tijuana y Mexicali dentro de la entidad y posteriormente en el municipio de Tecate.

Esta se establece como un segundo esfuerzo formal de coordinación operativa, ahora entre los órdenes de gobierno federal y municipal en materia de seguridad pública, aún cuando su operación se restringía a la franja fronteriza. Más aún, cuando el objetivo central de la misma se inscribe en combate y prevención del delito de tráfico de personas, el cual por su naturaleza está conferido dentro de las atribuciones del fuero federal.

Sin embargo, ello se explica en razón de que siendo la Secretaría de Gobernación la responsable de las políticas poblacionales, y el Instituto Nacional de Migración la entidad responsable del control migratorio, ésta última carecía de facultades jurisdiccionales para constituirse en fuerza pública para el combate a las bandas de traficantes de personas.

⁷⁹ Las declaraciones públicas realizadas por el entonces Delegado Estatal de la PGR alcanzaron una fuerte difusión dentro de los medios de comunicación, incluso a nivel nacional, particularmente por el involucramiento de un alto funcionario del Ejército Mexicano involucrado directamente en el intento de soborno, quien posteriormente se identificaría haber sostenido una relación cercana con el ex director del Instituto Nacional Antidrogas, Gral. Gutiérrez Rebollo, procesado por nexos con el narcotráfico.

De ahí la necesidad de incorporar en la conformación de esta nueva agrupación la participación de elementos de la Policía Municipal Preventiva, quien por constituirse en fuerza pública le otorgaría solvencia jurídica para la detención de presuntos polleros in fraganti, ya sea durante el intento de cruce hacia el vecino país del norte de los aspirantes a indocumentados, o bien, en el proceso de enganche en el arribo de los migrantes dentro de las terminales aéreas o de autobuses foráneos de la entidad.

A diferencia de la experiencia de coordinación interinstitucional obtenida con las UPI's, los Grupos Beta aún permanecen en operación, siendo incluso extendida la aplicación de este concepto de coordinación hacia el resto de los municipios de la frontera norte y sur del país. Sin embargo, dadas las características de sus actividades concentradas en la vigilancia fronteriza, esta agrupación no se ha visto exenta de ser penetrada por la influencia del narcotráfico y la corrupción de sus agentes, como lo reflejan los incidentes registrados durante la segunda mitad de la década de los 90, dando como resultado la aplicación de varios procesos de reestructuración de sus cuadros operativos desde el inicio de su operación en la entidad.⁸⁰

• **Enlace Radial Fronterizo y Fuerzas Especiales**

Otra experiencia notable de coordinación interinstitucional registrada durante este período, particularmente durante la administración municipal en Tijuana del Lic. José Guadalupe Osuna Millán, fue la implementación de una frecuencia de radio-comunicación compartida entre la Policía Municipal Preventiva, el Grupo "Beta" y la Policía Fiscal en las Aduanas Fronterizas, con el Servicio de Administración de Aduanas de los Estados Unidos, el Departamento de Policía del Condado de San Diego y la Border Patrol del Servicio de Inmigración norteamericano.

Si bien este esfuerzo surgió como respuesta a un conjunto de incidentes ocurridos en las puertas de cruce fronterizo, y particularmente, de un atentado en contra de elementos de la Border Patrol quienes fueron objeto de disparos de arma de fuego desde territorio mexicano en la frontera de Tijuana-San Ysidro; su importancia se inscribe en el involucramiento de autoridades tanto locales como federales de ambos lados de la frontera.

⁸⁰ Es posible documentar dentro de la prensa local, incidentes en donde elementos de esta agrupación han sido sancionados o suspendidos, e incluso procesados por involucramiento con las bandas de tráfico de indocumentados, protección de narcotraficantes y extorsión hacia grupos de migrantes sorprendidos en su intento de ingresar hacia los Estados Unidos, particularmente en los municipios de Tijuana y Tecate.

Esto abrió la puerta para un proceso de acercamiento para la coordinación entre dichas corporaciones y el intercambio de información estratégica, particularmente sobre la identificación de integrantes de bandas delictivas que operan a través de la frontera, de las cuales se presume su involucramiento con las actividades del narcotráfico en la localidad. Además, en la generación de apoyos de colaboración por parte de la Policía de San Diego, para la capacitación y entrenamiento de elementos municipales que integraron un grupo táctico denominado “Fuerzas Especiales”, conformado por este ayuntamiento para respuesta inmediata de incidentes graves y el combate a “picaderos” o sitios de venta y consumo de drogas en la ciudad.

El nivel de acercamiento impulsado por esta administración municipal para con las corporaciones policiacas fronterizas del vecino país, alcanzó incluso la conformación de espacios formales de coordinación y colaboración, a través de la realización de dos congresos anuales para el intercambio de experiencias, talleres de capacitación y foros de discusión, a los cuales se sumaron también las corporaciones de bomberos y organizaciones de rescate y emergencia de ambos lados de la frontera.⁸¹

Sin embargo, este esfuerzo sufrió la suerte de muchos otros programas de gobierno, al ser relegado por otras prioridades con el arribo de la siguiente administración municipal; desintegrándose incluso el grupo táctico de respuesta inmediata “Fuerzas Especiales” conformado al interior de la Policía Municipal.⁸²

• **Las Bases Operativas Mixtas**

El último y más reciente esfuerzo de coordinación interinstitucional registrado entre las corporaciones de los tres órdenes de gobierno, fue la conformación de las Bases de Operación Mixta (BOM) integradas por elementos de las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobierno, a inicios de la actual administración federal.⁸³

El control operativo de las BOM y su conformación se concentraría en los mandos regionales y locales de las corporaciones policiacas, al menos de acuerdo a los

⁸¹ Dichos congresos fueron realizados en 1997 y 1998, de los cuales se destaca la participación de los mandos operativos, comandantes y directivos de primer nivel de las corporaciones policiacas, incluso la colaboración de la representación del Buró Federal de Investigación (FBI) en el Condado de San Diego.

⁸² Durante la siguiente administración municipal de Tijuana, encabezada por el Lic. Francisco Vega de la Madrid, ya no se logró concretar la realización de ningún otro congreso de intercambio con las corporaciones policiacas de San Diego, California, ni tampoco en la administración que le precedió.

⁸³ Aún cuando la Policía Federal Preventiva fue conformada al término de la administración federal del Dr. Ernesto Zedillo, sus acciones adquirieron mayor presencia en el país a inicios del gobierno foxista.

establecido en el discurso, toda vez que en la operación de las mismas el poder de mando y control de las acciones no han recaído en estos.

Las BOM surgen con la entrada en operación de la Policía Federal Preventiva, que integrada por las corporaciones y agrupaciones policiacas del gobierno federal –con excepción de la perteneciente al Instituto Nacional de Migración–, es presentada por el gobierno foxista como la respuesta al problema de la seguridad pública, en términos de su participación directa tanto en el combate como en la prevención de los delitos, en apoyo a los esfuerzos que realizan los gobiernos locales en las entidades del país.

La operación de las Bases de Operación Mixta se centran hacia el incremento de la vigilancia urbana para la prevención del delito en base a dos estrategias: a) la implementación de retenes de revisión en cruceros estratégicos, para la detección de vehículos robados, armas, drogas, conductores en estado de inconveniente, etc.; b) la implementación de volantas dentro de las colonias con mayores índices de criminalidad y en lugares de gran concentración de la población, como plazas comerciales y financieras en donde se localizan las principales instituciones bancarias.

En términos generales las estrategias implementadas por las BOM se basan en el fortalecimiento de la presencia de agentes de seguridad dentro de las zonas conflictivas de la ciudad, como medida de intimidación social para la prevención de delitos. Así como en el respaldo masivo de elementos de esta corporación para la realización de acciones puntuales en contra del crimen organizado, a través del apoyo a operativos emprendidos para la aprehensión de delincuentes por las Procuradurías Generales de Justicia Estatal y la General de la República.

Sin embargo, el despliegue de estas acciones se registraron de manera temporal, particularmente durante el 2001 y principios del 2002, viéndose afectada la operación de las mismas por varios factores principales. En primer término, la presencia masiva de elementos de la PFP en la entidad fue provocada artificialmente por las autoridades federales, a través del traslado temporal de una gran cantidad de elementos desde el centro del país, siendo operativamente imposible sostener dichas acciones con los agentes radicados en la entidad, una vez que los destacamentos fueron trasladados hacia otras entidades.⁸⁴

En segundo término, el proceso de estructuración de la PFP a nivel nacional no a logrado la integración plena de sus funciones, toda vez que sus elementos operan aún en

⁸⁴ En términos generales, el número de elementos que integran a la PFP en la entidad no ha variado con respecto de los elementos que originalmente integraban a las corporaciones que la formaron.

forma fraccionada al no existir aún un control de mando que la integre en cada una de las entidades.

Sujeto 8. *“Operativa y administrativamente, prevalecen las estructura de mando y control que existían en cada una de las corporaciones que conformaron a la Policía Federal Preventiva; es decir, si bien todos pertenecen ahora a la misma institución, los elementos que pertenecían a la Federal de Caminos, continúan realizando sus mismas tareas de vigilancia carretera, y así sucesivamente el resto de las corporaciones.”*

*“Cada uno de estos grupos tiene su propio comandante que responden a la compartimentación de sus mandos superiores en la ciudad de México; lo cual significa que toda vía no se integra un mando de control regional, esa es la intención pero aún hay que compatibilizar muchos procesos y controles administrativos y normativos.”*⁸⁵

En tercer término, aún cuando la representación social de la PFP en la entidad se adjudicó a la estructura de mando de la ex Policía Federal de Caminos, la coordinación de los operativos de vigilancia urbana que aún se realizan de manera esporádica, de los puntos de revisión carretera y de los apoyos hacia otras corporaciones, se han concentrado en los mandos locales de la II Región Militar.⁸⁶ Es decir, la presencia de la PFP en la localidad obedece a la utilización de elementos de ejército en tareas de vigilancia urbana, ante el bajo número de elementos existentes que integran los grupos que antes conformaban a las corporaciones que la integraron, y que continúan realizando sus mismas funciones.

Sujeto 9. *“Cuando vamos en apoyo de algún operativo con la judicial, se supone que la función de los elementos del ejército de la PFP es la de salvaguardar el perímetro, para que no se vaya a pelar nadie o ingresen personas a la zona. Siempre se acuerda eso en la reunión previa, pero les vale, se meten al operativo y ya ha habido algunas broncas porque han llegado a disparar. No es lo mismo disparar con tu pistola, que entrar disparando ráfagas con una R-15 porque te puedes llevar a alguien de paso.”*

“Entran como si ellos llevaran la batuta y si hay detenciones o aseguramiento de droga, nos están vigilando como si nos fuéramos a llevar algo o hacer alguna traza. Te cuidan más que los jefes y todo reportan, como si ellos fueran los

⁸⁵ Información vertida por un funcionario de alto nivel dentro de la PFP en la ciudad de México.

⁸⁶ El teléfono abierto para las denuncias y solicitudes de apoyo que realiza la ciudadanía, se localiza en las antiguas instalaciones de la Policía Federal de Caminos, quienes se encargan de su registro y notificación a las autoridades locales correspondientes.

*responsables. En vez de ayudar, prácticamente nada más están estorbando y encima fiscalizando lo que se hace.”*⁸⁷

En cuarto término, las corporaciones policiacas locales entraron en una dinámica de desconfianza y recelo con respecto de la operación de la PFP en la entidad, como producto de un incidente ocurrido durante el 2002 en donde fueron detenidos un gran número de elementos y mandos operativos de las Policías Municipales y de la Policía Ministerial, bajo la presunción de estar involucrados en actividades ilícitas y narcotráfico, luego que éstas fueran convocadas a instalaciones militares en el Municipio de Tecate bajo el argumento del registro y verificación de las armas de fuego.⁸⁸

Sujeto 9. *“Después de lo que pasó en Tecate, la verdad es que la pensamos para asistir a las reuniones de coordinación que convoca la PFP en el Cuartel Militar, porque ya no sabemos por donde nos van a fregar. La detención de los compañeros no fue la bronca, porque aunque muchos ya vez que no tenían cola que les pisaran la verdad es que algunos sí; lo que no tiene madre fue la forma en que los detuvieron.”*

“Capaz que hasta me hubiera tocado a mí, si no es porque el jefe me dijo que no fuera para que encargara de algunos pendientes.”

Estos factores vinieron a desgastar los espacios de coordinación que habían empezado a consolidarse entre las corporaciones policiacas locales en los últimos años, más aún cuando al interior de los grupos que conforman la propia PFP existen una fuerte desorientación, ante la falta de líneas claras de actuación de sus elementos por el desconcierto estructural que aún prevalece hacia el interior de la estructura a nivel nacional.

Sujeto 10. *“Yo pertenecía a la Dirección de Sorteos de Gobernación y me invitaron a incorporarme a la PFP. La verdad es que me interesó porque según íbamos a recibir más sueldo, pero puras promesas, porque ahora gano menos; antes de perdida nos daban compensaciones por los actos a los que asistíamos. Ahora prácticamente no hago nada y no parece que se vaya a componer esto.”*⁸⁹

Sujeto 11. *“Mira, de las 12 patrullas que tenemos para la vigilancia carretera, nada más funcionan bien cinco y a otras tres les urgen reparaciones mecánicas, pero*

⁸⁷ Fragmento de entrevista realizada a un alto mando operativo de la Policía Municipal de Tijuana.

⁸⁸ Este incidente alcanzó gran difusión por los medios de comunicación, toda vez que además de ser incomunicados los elementos detenidos, fueron trasladados a la ciudad de México para su interrogatorio e investigación, sin que hubiese comunicación oficial hacia las autoridades locales respecto del operativo.

⁸⁹ Testimonio recabado de un agente en activo de la PFP en Tijuana, adscrito al grupo que integraba anteriormente a la Policía Federal de Caminos.

no hay presupuesto para reparaciones. Sin embargo, a los que están en el aeropuerto (refiriéndose a los elementos de la PFP encargado de la vigilancia fiscal) les acaban de entregar cinco patrullas nuevas, para qué, para tenerlas estacionadas frente al aeropuerto, por que su trabajo está adentro: es incongruente pero qué haces, la verdad es que son para dar pura imagen, nada más.”

“Uno le tiene amor a la camiseta, por eso es que no te queda más que aguantarte, ni modo de echar por la borda el trabajo de más de 15 años en la Federal de Caminos. Yo pienso que esto se va ir arreglando, al menos eso espero, pero de que va a tardar, se va a tardar y quién sabe cuanto. Por lo pronto, seguimos trabajando en lo mismo, y cuando hay algún operativo apoyamos.”⁹⁰

Aunado a ello, es de esperarse que la fuerza económica del crimen organizado y el narcotráfico, logre infiltrarse hacia el interior de la estructura de esta corporación ya que al ser conformada por los mismos elementos que pertenecían a las antiguas corporaciones federales, es indudable el arraigo del fenómeno de la corrupción dentro de las filas de estas.

Si bien, de manera local no se han registrado incidentes destacables de corrupción entre las filas de la PFP, lo cierto es que la verticalidad de la estructura de jerarquía con que operan cada uno de los grupos que la conforman en la entidad con respecto del centro del país, le otorga un factor de discrecionalidad exógeno al poder de decisión de los mandos operativos locales en la entidad, quienes son los que en la práctica enfrentan los problemas de la seguridad pública.

Sujeto 11. *“Si existe corrupción, no se, pero de las denuncias que recibimos por parte de la ciudadanía, hacemos una investigación para verificar como en los casos de picaderos, o presuntos almacenes de drogas, e informamos al respecto a oficinas centrales para recibir la autorización de actuar; sin embargo, en ocasiones las instrucciones son de que no nos metamos. De ahí puedes hacer tus propias conclusiones. Eso desanima, principalmente a los agentes, pero esas son las órdenes y hay que acatarlas.”*

Lo cierto, es que este último esfuerzo de coordinación interinstitucional entre las corporaciones policíacas ha venido a menos, de ahí que la presencia de los operativos de las BOM cada vez sea más escasa, así como las acciones de volanteo en las colonias

⁹⁰ Fragmento de entrevista realizada a un alto mando operativo de la PFP, perteneciente al grupo que integraba anteriormente a la Policía Federal de Caminos, adscrito hasta el 2002 en Tijuana, Baja California.

consolidación de los espacios de intercambio ya existentes y la conformación de nuevos canales tendientes al establecimiento de acuerdos de coordinación y consenso.

En primer término, se observa el fenómeno de la discontinuidad y falta de seguimiento de programas y acciones, particularmente en los cambios de las administraciones gubernamentales, propiciado condiciones que, por un lado, han favorecido la penetración del narcotráfico en las corporaciones policiacas; mientras que por el otro, han mermado la consolidación de las estructuras de las instituciones encargadas de la seguridad pública, así como el afianzamiento de los canales formales e informales de intercambio y comunicación entre las agencias policiacas. Efectos que son observables claramente dentro de las experiencias de coordinación interinstitucional registradas en la entidad, y particularmente en Tijuana.

Aún cuando dentro de la administración municipal la temporalidad de los actores participantes de la gestión en seguridad pública resulta ser menor, la discontinuidad no es privativa de esta esfera de gobierno, igualmente se registra dentro del orden federal y estatal, prueba de ello resulta ser la rotación de los titulares de las corporaciones policiacas e incluso del Procurador General de Justicia del Estado registradas durante las administraciones de Ruffo Appel y Terán Terán, así como los cambios continuos de Delegado y mandos operativos de la Procuraduría General de la República en la entidad.

Pese al apoyo político que los diferentes ordenes de gobierno han otorgado hacia la instauración de un verdadero servicio civil de carrera dentro de las corporaciones policiacas, la realidad manifiesta dentro de los procesos de cambio de cada administración, refiere la preeminencia de relaciones de tipo grupal entre la clase política a la que pertenece el gobernante electo, para la designación de los mandos de control político dentro de las corporaciones policiacas; los cuales a su vez, conforman su propia red subalterna para el control operativo de los agentes. Realidad que hace evidente la presencia indiscutible de otro problema latente.

En segundo término, prevalece el fenómeno de la discrecionalidad del factor político que interviene en las decisiones sobre las acciones operativas de las corporaciones policiacas en los tres órdenes de gobierno, así como dentro de los procesos de interacción para el intercambio de información y colaboración. Lo cual resulta ser otra constante que podemos observar tanto en los momentos de éxito como fracaso, de las medidas adoptadas en forma conjunta entre las distintas instituciones.

La discrecionalidad del factor político, evoca también la ausencia de marcos claros que regulen o normen las relaciones entre las instancias gubernamentales de los

tres ordenes de gobierno, más aún, la carencia de puentes consolidados de interacción institucional que trasciendan a las distorsiones surgidas de los procesos de cambios de administraciones gubernamentales. Situación que recupera un viejo discurso que apela hacia la necesidad de separar a las agencias policíacas de la esfera política e integrar un verdadero servicio civil de carrera que permita la consolidación de las corporaciones.

Escenario que en términos generales ha restringido de igual forma, el proceso de afianzamiento de estos espacios de coordinación, así como la integración operativa de las corporaciones policíacas y que a su vez, brinda la pauta para las discusiones tendientes a la necesidad de integrar modelos de coordinación a escala regional sobre la base del agrupamiento de las corporaciones policíacas desde una sola estructura de mando operativo. Argumento que abre la puerta a la discusión de otro de los problemas inherentes en el actuar de las corporaciones policíacas.

En tercer término, se presenta el fenómeno de la verticalidad en la toma de decisiones hacia el interior de las diferentes corporaciones policíacas, como herencia de los esquemas castrenses en que se ha orientado la estructura organizacional de este tipo de instituciones. Fenómeno que da poca cabida a la participación de los mandos intermedios y particularmente de los agentes, dentro de los procesos de tomas de decisiones, desechando el capital de la experiencia y conocimiento de estos sobre las particularidades de las dinámicas delictivas y las propias limitaciones funcionales de las corporaciones policíacas.

Sin desmeritar las cualidades de este tipo de estructuras organizacionales que privilegian los controles de mando y actuación de los miembros sobre la base de jerarquías diseñadas para tal fin, lo cierto es que hacia el interior de este tipo de corporaciones poco o nulo ha sido el esfuerzo de incorporar esquemas de integración y sistematización de las experiencias y memorias de tipo operativas, que alimenten espacios de análisis para la conformación de información de inteligencia necesaria para la toma de decisiones. Más aún, los breves esfuerzos orientados en este sentido han sido encaminados hacia el análisis de las frecuencias y localización de los diferentes tipos de incidentes delictivos, como insumos para el establecimiento de medidas reactivas, más que un esfuerzo que profundice en la detección de factores inherentes a este tipo de conductas, que den lugar a esquemas integrales de planeación de políticas públicas que integren a otro tipo de actores gubernamentales. Incluso estos esfuerzos aunque limitados, surgen regularmente dentro de la esfera del control político de las corporaciones policíacas, sobre la base de la información fraccionada generada por las

propias corporaciones, y por personal técnico que carece de experiencia operativa y construye escenarios ausentes de la riqueza que podría otorgar al mismo los propios agentes en activo de las corporaciones, así como las diferentes ópticas que otras corporaciones policíacas.

Referentes que llevan implícita la presencia de un cuarto fenómeno inmerso dentro de los procesos de gestión de las corporaciones, representado por la ausencia de intercambios estable de información entre los actores. Esto es, la falta de esquemas consolidados y regulados de intercambio viene a ser otra constante dentro de las relaciones intergubernamentales que se ocurre en materia de seguridad pública, lo cual constituye un paliativo que a su vez resulta ser producto de los fenómenos anteriores y estímulo hacia la falta de integración de los esfuerzos de las diferentes corporaciones policíacas.

Ello en razón de las dinámicas propias de las tribulaciones propiciadas dentro de este tipo de instituciones ante cambios de administraciones gubernamentales, o de los actores políticos y operativos dentro de las corporaciones; aunado a las fricciones inherentes derivadas de los grupos políticos de los que provienen dichos actores.

Pese a los esfuerzos emprendidos para la integración de esquemas de intercambio de información y espacios de coordinación entre las distintas instancias involucradas en la seguridad pública, lo cierto es que las experiencias al respecto evidencian comportamientos discordantes en su actuación, toda vez que ante ciertos eventos y condiciones si bien han propiciado logros y avances, el común denominador ha sido la apatía e inconsistencia entre las diferentes partes, acentuando dicha actitud ante factores coyunturales de tipo político.

Situación que se advierte en las experiencias observables dentro de la gestión de Ruffo Appel, en donde el discurso político de la administración estatal de origen panista, privilegió los señalamientos hacia el gobierno federal sobre las condiciones de inseguridad propiciada por la presencia del narcotráfico en la entidad, impactando de manera importante a las relaciones con las instancias homólogas encargadas de la procuración de justicia.

Por otra parte, si bien las diferentes administraciones gubernamentales abordadas dentro del espacio de estudio no han recuperado dentro de su discurso en forma preponderante la falta de recursos para la seguridad pública, dada la plena aceptación de su papel dentro de la gestión de la misma, lo cierto es que desde sus propias palestras cada una de estas ha enfrentado el juicio de la opinión pública a través

de la implementación de nuevas estructuras, modelos y controles dentro de sus propias corporaciones, viéndose beneficiadas en términos financieros a partir de la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante la integración del Fondo para la Seguridad Pública, orientado hacia el fortalecimiento del equipamiento físico y de armamento de las corporaciones policíacas, así como el establecimiento de programas para la capacitación efectiva de los agentes.

Sin embargo, fuera del discurso político y adentrándonos a la realidad del día a día de la actuación de los agentes policíacos, la realidad evoca condiciones operativas en donde predomina la ausencia de recursos suficientes para el desarrollo eficiente de las funciones de las corporaciones, particularmente de las del orden local, constituyéndose en la quinta problemática inmersa dentro de la gestión de las corporaciones policíacas.

Prueba de ello lo constituye el que los agentes policíacos en activo, reciben dotaciones mínimas de sus implementos de trabajo, los cuales ante pérdidas o daños tienen que solventarlos de manera individual. Incluso, carecen de dotación de parque para la realización de prácticas de tiro con arma de fuego, la cual por lo regular la adquieren del otro lado de la frontera o de manera irregular, infringiendo ellos mismos las leyes correspondientes en aras de desempeñar mejor sus cargos.

La falta de pertrechos, fornituras y uniformes, se suman a las limitaciones de combustible para las unidades patrulla, así como el mantenimiento y acondicionamiento permanente de las mismas, que resultan ser también constantes y no excepciones en el actuar cotidiano de las corporaciones policíacas. La utilización de vehículos propios o recuperados por parte de los agentes de la Policía Ministerial, no se ha desterrado sino propiciado y mantenido por esta falta de recursos suficientes hacia el interior de la corporación.

En sexto término, la corrupción hacia el interior de los cuerpos de seguridad se presenta como fenómeno asociado a varios de los elementos antes expuestos, la discrecionalidad de los actores políticos y mandos operativos sobre la actuación de los agentes, por encima de los intereses sociales y responsabilidades implícitas en la función y actuación de las corporaciones, aunado a las precarias condiciones salariales y operativas de los agentes de frente a la seducción del poderío económico del crimen organizado, particularmente del narcotráfico, en donde el acceso fácil a grandes cantidades de dinero se reduce a la no-acción de las funciones que como servidores públicos les significa el trabajar a favor de la seguridad pública de la sociedad.

La corrupción como fenómeno inherente a la actuación de las corporaciones policíacas de todo nivel, se asocia fuertemente con la manipulación individual o grupal del poder de autoridad otorgado por la propia sociedad a sus instituciones de gobierno, sintetizadas en las policías a través del poder otorgado por la portación de armas de fuego y su papel garante de vigilar del respeto común de las leyes y disposiciones jurídicas que regulan la convivencia social.

En este sentido, la corrupción resulta ser no-solo una distorsión de la actuación de los agentes policíacos respecto de su función, sino también la manifestación de las fracturas internas existentes tanto en los modelos y esquemas de operación de las corporaciones, como en las regulaciones dispuestas para el control de la actuación de las mismas para el cumplimiento de su función.

Los esfuerzos continuos de reestructuración y adopción de esquemas innovadores realizados en forma constante dentro de estas instituciones, aunado con las mejoras en las condiciones de trabajo y mayor capacitación de los agentes policíacos, no han erradicado la presencia de la corrupción dentro de sus filas. Más aún, cuando esta resulta provenir no de las bases de las instituciones, sino de los actores políticos y mandos operativos superiores que obedecen a intereses políticos, económicos o gremiales incrustados dentro de la estructura de los gobiernos.

Esfuerzos que por el contrario, han propiciado la especialización de las bandas organizadas al sumar dentro de sus filas a aquellos elementos desechados de las corporaciones por distintas razones, quienes se llevan consigo no solo el conocimiento de las capacidades de los cuerpos policíacos, sino también su forma de actuación y debilidades que aquilatan en la operación de sus actividades delictivas con gran éxito e impunidad a costa de la sociedad.

Elementos que a su vez, se constituyen en vínculos que penetran también a las propias corporaciones a través de sus relaciones pasadas –con ex compañeros–, y que se evidencian con los innumerables casos en donde ex agentes policíacos integran bandas de secuestradores o grupos de gatilleros adscritos a un cartel de droga, comandados por agentes o incluso comandantes en activo de alguna corporación.

Si bien todos estos factores indiscutiblemente se advierten en mayor o menor medida dentro de la actuación de las diferentes corporaciones policíacas, conformando un escenario de incertidumbre y pesimismo, lo cierto es que las experiencias registradas dentro de los procesos de gestión de estas instituciones en la ciudad de Tijuana, brindan elementos también que resultan ser no solo rescatables, sino también destacables y que

apuntan hacia la conjunción de condiciones para la construcción y consolidación de esquemas que aporten mayor consistencia a los esfuerzos conjuntos de los tres órdenes de gobierno, para la consolidación de esos espacios de coordinación que permitan el establecimiento de verdaderos puentes para el intercambio y el consenso entre autoridades.

Las experiencias registradas en Tijuana, conllevan también aciertos importantes que requieren ser rescatados, particularmente dentro de la gestión de las autoridades municipales, toda vez que dada su mayor presencia con la sociedad y la visión de cercanía que ésta tiene de la policía municipal, le ha permitido a esta corporación encuadrar su función de manera más global respecto al significado otorgado a la seguridad pública dentro de la esfera preventiva y persecutoria.

Imagen aún no cristalizada dentro de la gestión de las corporaciones estatal y federal, en parte por los roles de procuración y readaptación social inherentes a sus ámbitos de competencia, y ausentes dentro de las funciones de los gobiernos municipales. Lo cual propicia la generación de una distancia importante entre la nueva concepción integral de la seguridad pública y los procesos de gestión de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Si embargo, los pasos y acciones emprendidas por el gobierno federal dentro del período de estudio, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la conformación del Consejo Nacional de Seguridad Pública remplazado posteriormente por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el impulso a la conformación de los Consejos Estatales y Municipales de Seguridad Pública y el surgimiento de la Policía Federal Preventiva, brinda pautas suficientes que requieren ser valoradas y adaptadas por las administraciones estatales, de acuerdo a sus propios escenarios.

De ahí la importancia también de la conformación de la Policía Estatal Preventiva, que como esfuerzo de la administración estatal resulta encomiable a pesar de las inconsistencias e indeterminaciones que prevalecen dentro de su estructura y funciones determinadas, que a la postre se habrán de ajustar a las nuevas realidades que la sociedad impulse a través de sus juicios y opiniones de su actuación. Esfuerzos conjuntos que requieren indudablemente recuperar esta nueva significación otorgada a la seguridad pública, no solo dentro del discurso de los gobiernos, sino en la incorporación de nuevos actores y esquemas de integración de las diferentes instancias de gestión gubernamental, y no sólo de las corporaciones policíacas.

V. CONCLUSIONES

“Hay que revisar responsablemente las normas, las instituciones y las medidas existentes, para apreciar sus ventajas y desventajas e introducir cambios y desarrollos pertinentes; desechar proyectos erráticos o insuficientes, meramente coyunturales.”

Sergio García Ramírez¹

La investigación en materia de seguridad pública, realizada desde el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales permitió establecer un acercamiento para conocer cómo se ha construido e instrumentado el nuevo concepto de la seguridad pública en México, particularmente en la segunda mitad de la década de los 90.

Si bien, las reformas al artículo 21 constitucional y la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pueden ser consideradas como un parteaguas para la formalización de espacios de coordinación en esta materia, tanto para el diseño de políticas orientadas, como la instrumentación de acciones conjuntas entre las diferentes corporaciones policíacas para el combate a la inseguridad; lo cierto es que la revisión de los elementos que constituyen la base de las relaciones intergubernamentales, presenta rasgos significativos de los diferentes modelos autoridad planteados por Wright, y que evocan procesos inherentes al enfrentamiento de esquemas de centralización y descentralización en las relaciones de los distintos órdenes de gobierno.

Más aún, cuando las bases jurídicas que establecen los rasgos en que se encuadra la relación entre los actores de los diferentes ordenes de gobierno, en donde se resguardan los principios de autonomía y autodeterminación de los gobiernos estatales como piedra angular del pacto federal, en la práctica no corresponden al proceso de gestión de las instituciones responsables de la seguridad pública como se observó en las experiencias de coordinación revisadas en el capítulo anterior.

Dichos elementos se habrán de recuperar en los apartados siguientes, con el objetivo de construir una matriz que permita relacionar las condiciones de los modelos de autoridad que imperan dentro de los procesos de las Relaciones Intergubernamentales en materia de seguridad pública.

¹ García Ramírez, Sergio. (2000). *Programa de Justicia social para el Nuevo Gobierno*, en René González de la Vega. “Políticas Públicas en Materia de Criminalidad”, Librería Porrúa, México, 2000. Pág. 229.

En el primer apartado se abordará el análisis de las características de los procesos de coordinación institucional de las corporaciones policiacas, a través de la construcción de una matriz de los modelos de autoridad para cada uno de los elementos analizados.

En el segundo apartado se abordará la importancia de las relaciones intergubernamentales como espacios necesarios para el impulso de la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, rescatando para ello las experiencias registradas en el caso particular de Tijuana.

En el tercer apartado, se abordarán las conclusiones finales a partir de la revisión sobre la pertinencia y limitaciones encontradas en la aplicación del modelo de análisis utilizado para la comprensión de los problemas de coordinación, que han prevalecido en los esfuerzos de trabajo conjunto emprendidos por las corporaciones policiacas en su lucha en contra del problema de la seguridad pública.

V.1. Las características de las RIG's dentro de los procesos de coordinación institucional de las corporaciones policiacas y sus implicaciones en el contexto de la seguridad pública.

Los procesos de coordinación institucional de las corporaciones policiacas, se establecen a partir de las Relaciones Intergubernamentales en que concurren las distintas instituciones de los diferentes órdenes de gobierno dentro del contexto de la seguridad pública. Para comprender dichos procesos resulta necesario abordar en forma separada cada uno de los elementos que constituyen y determinan las RIG's, particularmente porque el contexto de la seguridad pública como tal se establece como una función compartida por los tres órdenes de gobierno para la cual habrán de trabajar en forma coordinada, y que supone una relación de autoridad muy particular.

Sin embargo, la propia base jurídica que da origen y faculta a cada uno de los órdenes gubernamentales con atribuciones propias, y que da la base del modelo de federación en que se enmarcan dichas relaciones, establece también una clara separación de los ámbitos jurisdiccionales de actuación de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, y con ello el rol que habrán de desempeñar sus corporaciones policiacas.

En el sistema federal mexicano se observan tres tipos de demarcaciones gubernamentales subrayadas dentro de la Constitución Política: la federal, estatal y municipal. Esta composición además de establecer la estructuración de los órdenes de

gobierno, también determina la composición jurisdiccional territorial de las atribuciones de competencia y autoridad para cada uno de estos.

Los Artículos 40, 41 y 42 instituyen la conformación del pacto federal entre los estados miembros de la República Mexicana, además del reconocimiento del régimen interno de cada uno de estos, tanto para la designación de sus autoridades, como para el ejercicio de la soberanía del pueblo a través del Congreso de la Unión en la medida de su competencia, y de los Estados de acuerdo a lo dispuesto por la propia Constitución.

De igual forma, la distinción o separación de atribuciones entre los gobiernos estatales y los locales o municipales está establecida dentro del Artículo 115 Constitucional, en el cual se delimita la estructura del régimen interior de los estados, sobre la base de una forma de gobierno republicana, representativa y popular, que observe como base de su división y organización política, administrativa y territorial, al Municipio Libre como unidad gubernamental o cédula de la organización política y administrativa de la República.

Ilustración No. 9. Matriz de relaciones de autoridad dentro del Marco Formal de las RIG's

Los elementos componentes de las RIG's		Modelo de Autoridad Coordinada	Modelo de Autoridad Traslapante	Modelo de Autoridad Inclusiva
Marco formal	La relación de los tres órdenes de gobiernos desde el Federalismo			
	La seguridad pública como función compartida de los tres órdenes de gobierno			
	Las regulaciones operativas hacia las corporaciones policíacas			

Bajo estos referentes, es posible reconocer una primera dimensión en la que se estructura el marco formal de las RIG's, a partir de la norma jurídica fundamental sobre la que se establece el modelo federal mexicano, el cual plantea una clara delimitación de las facultades jurisdiccionales de cada uno de los ámbitos gubernamentales, las cuales plantean relaciones de autoridad entre las instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, afines con las planteadas dentro del Modelo de Autoridad Coordinada como muestra la matriz correspondiente al marco formal.

Es decir, el esquema de relaciones que se establece entre los tres órdenes de gobierno a partir del modelo federal mexicano, define una clara relación de coordinación entre los órdenes federal y estatales, basada en el reconocimiento tanto del

ejercicio de la autonomía para la designación de sus propios gobernante, como de la soberanía del pueblo a través de sus congresos en la medida de sus competencias. En tanto que el orden de gobierno local o municipal, plantea una relación de sujeción con respecto del orden estatal, toda vez que si bien cuenta también con facultades de autonomía y soberanía dentro de su propia demarcación territorial, y de constituir sus propios marcos jurídicos y normativos, estos deben ser sancionados por el orden estatal a través de los congresos locales y delimitados por las atribuciones expuestas dentro de la constitución local.

Sin embargo, el contexto de la seguridad pública observa una significación dual respecto de las características que adquieren las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno, toda vez que se observan propiedades congruentes con los modelos de autoridad coordinada y traslapada.

En primer término, la separación o diferenciación de las competencias entre los órdenes de gobierno federal y estatal, establecidos a partir de la regla de exclusión con respecto de los ámbitos jurisdiccionales para la procuración y administración de justicia, constituye la conformación de dos fueros en los que se segmentan las actividades que desarrollan las corporaciones policíacas de estos órdenes de gobierno; lo cual resulta congruente con el modelo de autoridad coordinada. En donde además, el orden municipal carece de autoridad en dichos ámbitos jurisdiccionales, fungiendo un papel de coadyuvancia en apoyo a las atribuciones propias de las corporaciones de los otros órdenes gubernamentales.

En segundo término, las reformas al artículo 21 constitucional en donde se establece la seguridad pública como una función compartida por la federación, los estados y los municipios, además del Distrito Federal, es delimitada bajo el principio de coordinación, lo cual refiere a las propiedades implícitas dentro del modelo de autoridad traslapada, en donde prevalece un reconocimiento mutuo de la autonomía y autoridad de las tres esferas de gobierno y la relación que se establece es de iguales para la conformación de acuerdos y consensos.

Sin embargo, existe también un conjunto de regulaciones jurídicas que desde el orden de gobierno federal, constituyen una tercera dimensión del marco formal en el que se inscribe la seguridad pública, que al igual que la anterior, presenta características duales respecto de las relaciones de autoridad que se desprenden de éstas y que son acordes con los modelos de autoridad inclusiva y coordinada.

Por una parte, existe un conjunto de ordenamientos jurídico-normativos que, desde el gobierno federal, regulan de manera sujeta a los órdenes estatal y municipal, particularmente en aspectos que inciden en el funcionamiento de las corporaciones policíacas. Tal es el caso de los reglamentos establecidos para el control, adquisición y operación de municiones y armamento por parte de las corporaciones policíacas estatales y municipales, atribuciones que son exclusivas del Ejército Mexicano.² Asimismo, el conjunto de normas emanadas del Sistema Nacional de Seguridad Pública tendientes a regular tanto los perfiles de los elementos de las diferentes corporaciones policíacas, como la instrumentación de controles para la conformación de información estadística respecto de la actividad delictiva.

En este sentido, los controles y regulaciones impuestos por el gobierno federal hacia dichos aspectos, adquieren una connotación de sujeción sobre los otros órdenes de gobierno, semejante a la observada por el modelo de autoridad inclusiva; más aún, cuando el conjunto de normas emanadas del SNSP es producto de una política diseñada de manera vertical y en forma descendente sobre los gobiernos estatales y municipales.

Por otra parte, el propio modelo federal mexicano establece en sus bases el reconocimiento del régimen federal sobre el cual, cada uno de los integrantes del pacto reconoce la conformación de una instancia de gobierno superior, en la medida de la suma de atribuciones que cada estado sede a favor de este orden superior. De ahí que sea el propio orden de gobierno estatal quien al otorgar facultades para la realización de reformas a los ordenamientos jurídicos, establece las condiciones de sujeción respecto del orden federal. Empero, las reformas constitucionales y el surgimiento de nuevas normas jurídicas habrán de contar con el respaldo y aprobación de la mayoría de los estados que integran la federación, siendo ahí en donde establece la segunda vertiente que adquiere características semejantes al modelo de autoridad coordinada.

En lo que se refiere a los recursos humanos y financieros implícitos en los procesos en que se establecen las relaciones intergubernamentales, entre las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno, si bien sólo fue posible obtener información parcial de los gobiernos estatal y municipal, dada la negativa en proporcionar información por parte de las instituciones federales, difícilmente fue posible comparar el grado de importancia que le asigna cada orden de gobierno a dichos

² La única institución facultada para la adquisición de armamento, pólvora y municiones es el Ejército Mexicano, de tal suerte que dicha institución no solo regula el registro oficial del armamento de las corporaciones policíacas, sino que es quien suministra las adquisiciones que realizan los diferentes órdenes de gobierno para sus corporaciones policíacas, de acuerdo a las regulaciones vigentes.

recursos destinados a la seguridad pública dentro del periodo analizado, con respecto de la estructura de su gasto y el número de servidores públicos con los que cuenta.

Sin embargo, si recuperamos por un lado las características de las transformaciones que se han registrado dentro del período de estudio, con respecto a las normas y regulaciones que inciden en el perfil de los recursos humanos que integran las corporaciones policíacas; y por el otro, la importancia que registran las aportaciones federales en la integración de los presupuestos de egresos, estatales y municipales, así como las condiciones y mecanismos de regulación en que se asignan dichos recursos por parte de la federación hacia los estados y municipios, y de los estados hacia los ayuntamientos.³

Es posible identificar que estos recursos –humanos, financieros y de información–, observan condiciones semejantes a las que se presentaron en el análisis de la tercera dimensión del marco formal en el que se inscriben las RIG’s, dentro del contexto de la seguridad pública, particularmente, con respecto de las regulaciones operativas hacia las corporaciones policíacas.

Ilustración No. 10. Matriz de relaciones de autoridad en los recursos componentes de las RIG’s

Los elementos componentes de las RIG’s		Modelo de Autoridad Coordinada	Modelo de Autoridad Tasiapante	Modelo de Autoridad Inclusiva
Los Recursos	Humanos	X		X
	Financieros	X		X
	De Información	X	X	X

Es decir, observan características similares a las RIG’s que se contienen en los modelos de autoridad inclusiva y coordinada, identificados por los procesos de sujeción normativa y regulatoria en que se inscriben las relaciones del gobierno estatal y municipal con respecto del federal, sustentados sobre la base de las atribuciones que establecen dichos gobiernos dentro del pacto federal; así como en el reconocimiento del ejercicio de la autonomía y soberanía de los ámbitos jurisdiccionales de los distintos órdenes gubernamentales –enmarcada por una subordinación del gobierno municipal

³ Elementos que resultan determinantes de la importancia que estos órdenes de gobierno le asignen al otorgamiento de estos recursos destinados para la seguridad pública, con respecto de sus propias estructuras programáticas y de las necesidades adicionales servicios de sus gobernados.

respecto del estatal–, particularmente en lo que se refiere a las reformas constitucionales de los marcos jurídicos, los cuales habrán de ser sancionados por los congresos locales para su validación y promulgación.

Sin embargo, las relaciones que se advierten dentro de las interacciones que observan en las corporaciones policíacas para la coordinación del intercambio de recursos de información sobre seguridad pública, adquiere también rasgos que se asocian con las características del modelo de autoridad traslapada.

Es decir, si bien las regulaciones y normas aplicadas por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, respecto al manejo e integración de la información delictiva, fueron dispuestas de manera unilateral por parte de la federación, así como la instrumentación de espacios de coordinación como la creación de los Grupos de Contacto y los Consejos Estatales y Municipales de Seguridad Pública; éstos en su conjunto han brindado la posibilidad de que se establezcan canales formales de intercambio de información a parte de los informales existentes, bajo el principio de igualdad en la relación entre los tres órdenes de gobierno consistente con lo planteado por este modelo de autoridad.

Ello de acuerdo a la lógica del discurso que en su instauración ha planteado el propio Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como el posicionamiento al respecto expuesto por las instituciones y corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno, en el sentido de que el trabajo realizado en materia de seguridad pública en los últimos años ha sido resultado de un esfuerzo coordinado.⁴

Procesos que pueden ser observados en forma más clara dentro de la matriz de relaciones de autoridad contenida dentro de las interacciones en que concurren los actores de las RIG's en materia de seguridad pública; aún cuando se observen también dinámicas concurrentes con los modelos de autoridad inclusiva y coordinada, como se discutió anteriormente.

En lo que respecta a las interacciones entre los actores responsables de la seguridad pública, de acuerdo a lo registrado en el capítulo anterior, dichas interacciones han estado determinadas en gran medida por el factor político que condiciona de manera exógena la capacidad de autodeterminación de las corporaciones policíacas de cada orden gubernamental, y subsecuentemente, la interacción de los mandos operativos.

⁴ Argumentos que han sido expuestos tanto en los últimos informes de gobierno de la administración estatal, como en los informes presentados en los Consejos Estatales de Seguridad Pública en la entidad.

Adicionalmente, las características de la interacción entre los actores se han visto influenciadas por las condiciones en que han surgido los espacios de coordinación interinstitucional, factor que es posible analizar a partir de las tres dimensiones establecidas: el origen de los espacios de coordinación, las características de las relaciones de los actores dentro del discurso o acuerdo en que se conformaron dichos espacios de coordinación, y las características de la dinámica observable en las relaciones entre los actores al interior de estos espacios de coordinación; estas con respecto a los modelos de autoridad planteados.

Ilustración No. 11. Matriz de relaciones en las interacciones de los actores de las RIG's

Los elementos componentes de las RIG's		Modelo de Autoridad Coordinada	Modelo de Autoridad Traslapante	Modelo de Autoridad Inclusiva
Las interacciones en los Espacios de Coordinación	Su origen			
	El diseño			
	La práctica			

En este sentido, desde la creación del Consejo Nacional de Seguridad durante la administración de Salinas de Gortari, y el impulso hacia la conformación en los estados de los Grupos de Contacto desde el CISEN, con el objetivo de establecer intercambios de información entre los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, así como integrar espacios de coordinación; es posible observar una clara línea conductora en donde el gobierno federal estableció no sólo la estructura de organización de los espacios de intercambio, sino también las condiciones del intercambio a través de la regulación del suministro a los gobiernos estatales de la información de inteligencia de valor estratégico, tanto en materia de seguridad pública como de otros ámbitos.

De ahí que en su origen, la conformación de los espacios de interacción de los actores en materia de seguridad pública observe características similares a las planteadas en la relación de autoridad inclusiva, en donde prevalece una relación jerarquizada de subordinación del gobierno estatal respecto del federal, y del municipal respecto del primero. Sin embargo, ya durante la administración de Zedillo Ponce de León, el impulso hacia la conformación de los Consejos Estatales de Seguridad Pública

se establece como una necesidad para la coordinación interinstitucional, dando la libertad a los gobiernos locales del establecimiento de la forma, estructura y operación de los mismos. Condiciones que se asemejan a las características de las relaciones intergubernamentales correspondientes al modelo de autoridad coordinada; más aún cuando el propio gobierno federal sede la responsabilidad a los gobiernos locales del impulso hacia la conformación de los Consejos Municipales de Seguridad Pública en cada uno de los ayuntamientos.

Elementos que se reproducen si recuperamos las características observadas dentro de la práctica en los procesos de interacción entre los actores, hacia el interior de los espacios de coordinación entre las corporaciones policíacas. Es decir, la influencia de la dimensión política interviene dentro de esta dinámica no sólo en la disponibilidad de los actores a la cooperación, sino también en el cumplimiento mismo de los procesos de intercambio de información; lo cual se constituye como el agente de mediación entre los factores que intervienen de las relaciones de autoridad de los tres órdenes de gobierno, caracterizadas por procesos que van de una relación inclusiva, determinada por el fuerte predominio del orden federal por encima del estatal y el municipal, a una coordinada, caracterizada por el reconocimiento de la autonomía y autoridad de los órdenes federal y estatal, con una relación de subordinación del orden municipal con este último.

Empero, la dimensión política de las interacciones entre los actores de los tres órdenes de gobierno ha permitido al mismo tiempo que se consoliden las bases de mediación entre los que intervienen dentro de los espacios de coordinación, a efecto de impulsar esquemas incluyentes de decisión orientados hacia el establecimiento de relaciones de colaboración y consenso, congruentes con el modelo de relaciones de autoridad traslapada e inscritas dentro de discurso constitutivo de los espacios formales de interacción de los actores de los tres órdenes de gobierno.

V.2. Las experiencias de GIG como espacios de solución.

Si bien las relaciones intergubernamentales se centran en el análisis de los elementos que constituyen las relaciones de autoridad entre los diferentes órdenes de gobierno, la gestión intergubernamental recupera la noción sobre la dimensión de las fuerzas que desde el federalismo establecen las dinámicas de los procesos de centralización-descentralización, a partir de la distribución de la adopción de decisiones – dimensiones política–; la concentración y dispersión de la discrecionalidad sobre la utilización de los

recursos –dimensión administrativa–; y la localización de las decisiones respecto a la asignación y disposición de los recursos –dimensión económica–.

Elementos que se recuperan en el análisis de las experiencias de gestión en materia de seguridad pública para la ciudad de Tijuana, particularmente en lo que se refiere a la dimensión política y administrativa, como se registró en el capítulo anterior. Particularmente, en términos del origen de cada una de estas acciones de coordinación y/o colaboración entre los distintos órdenes de gobierno, ya que estas refieren también un proceso inicial de interacción entre los involucrados, de las cuales es posible desprender una significación particular para cada experiencia de GIG's, en razón de las relaciones de autoridad observadas en la interacción de los distintos actores para la gestación de cada programa.

Ilustración No. 12. Matriz de relaciones de autoridad dentro de los procesos de las GIG's

Las experiencias de la GIG's en el marco de la Seguridad Pública		Modelo de Autoridad Coordinada	Modelo de Autoridad Traslapante	Modelo de Autoridad Inclusiva
Experiencias de coordinación y colaboración en materia de Seg. Púb. en Tijuana, B.C.	Retenes por parte del Ejército Mexicano	X		X
	Unidades Policiacas Interdisciplinarias			
	Grupos Beta en la frontera			
	Grupo Táctico de Fuerzas Especiales			
	Bases de Operación Mixtas			

En la matriz de las relaciones de autoridad observadas en la interacción de los actores de los tres órdenes de gobierno, dentro de los procesos conformación de las experiencias de las GIG's analizadas, sólo refiere el predominio de elementos asociados con los modelos de autoridad inclusiva y coordinada dentro de los procesos de gestación de los programas y acciones conjuntas.

Sin embargo, es posible observar también un proceso de evolución de estas relaciones hacia esquemas que presentan rasgos más consistentes con el modelo de autoridad traslapada. Es decir, la primera experiencia de gestión intergubernamental se establece entre instituciones pertenecientes al gobierno federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de

Migración, instancias que a la fecha continúan operando en forma coordinada dentro de los retenes carreteros existentes en la entidad.

El proceso de interacciones entre los actores de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública observó relaciones de autoridad inclusiva, toda vez que el programa de puntos de control carretero, respondía a una disposición establecidas unilateralmente por el gobierno federal, viéndose subordinados los otros niveles de gobierno a las disposiciones planteadas por el primero.

Sin embargo, la instrumentación del mismo en la práctica observó pleno respeto a las separaciones jurisdiccionales de los ámbitos de competencia de las autoridades estatales y locales, siendo consistente con las relaciones que se observan en el modelo de autoridad coordinada, toda vez que a la postre los puntos de control carretero han logrado el aseguramiento de droga, bienes e individuos, involucrados con la comisión de delitos contemplados tanto en el fuero federal, como en el local.

Por su parte, la segunda experiencia, relativa a la conformación de las UPI's, surge de un claro reconocimiento de la separación de los ámbitos de competencia jurisdiccionales entre los órdenes de gobierno estatal y federal, y de la necesidad de establecer acciones en torno a los problemas de seguridad pública propiciados por el tráfico y consumo de drogas en la entidad; motivo por el cual la operación de las unidades policíacas interdisciplinarias se establecen como un primer esfuerzo formal de coordinación y colaboración entre dichos órdenes de gobierno, enmarcado en una relación coincidente con los rasgos planteados por el modelo de autoridad traslapada.

Lo anterior pese al desgaste observado por esta agrupación y su posterior disolución, derivado de factores que desvirtuaron los principios con que fue constituida, como la corrupción de agentes y mandos operativos, la infiltración del narcotráfico, etc.

La tercera experiencia, correspondiente a la conformación de los Grupos Beta que integran la policía fronteriza, surge a partir de la instrumentación de una política derivada desde el orden federal de gobierno y que dada las características de su actividad, focalizada en la vigilancia preventiva de la franja fronteriza, instrumentan su operación en forma directa con las autoridades municipales a efecto de contar con las facultades que le otorga esta última, como fuerza pública para la detención y aseguramiento de presuntos sospechosos de tráfico de indocumentados al vecino país.

Pese al desgaste observado por la corporación en la entidad, derivado de incidentes en donde sus agentes se han visto involucrados con el tráfico de drogas y de personas, esta sigue operando actualmente gracias al continuo proceso de

reestructuración y renovación de sus agentes. En este sentido, si bien la policía fronteriza surge a partir de relaciones de autoridad congruente con el modelo de autoridad inclusiva, la longevidad de esta corporación refleja que al mismo tiempo el gobierno federal y el local ha logrado conformar espacios de coordinación para la continuidad y permanencia de este programa.

La cuarta experiencia, comprendida por el proceso de conformación del grupo táctico denominado "Fuerzas Especiales" de respuesta inmediata en la Policía Municipal Preventiva de Tijuana, adquiere rasgos muy particulares toda vez que si bien surge como respuesta a un conjunto de incidentes, su estructuración fue el resultado de un esfuerzo coordinado por el gobierno municipal en el que participaron tanto autoridades estatales como federales, así como de corporaciones policiacas fronterizas pertenecientes a los gobiernos locales, estatales y federales establecidas de San Diego, California.

Experiencia que sobresale tanto por las características de las relaciones de autoridad que se presentan en forma congruente con el modelo traslapado, como por el alcance de estos esfuerzos de trabajo coordinado en donde se involucró la dimensión de la relación fronteriza con las corporaciones policiacas del vecino país; aún cuando este esfuerzo se haya diluido en el proceso de cambio de las autoridades municipales con el arribo de la administración siguiente.

La última experiencia y la más reciente, comprendida por la conformación de las Bases de Operación Mixtas, representan la síntesis de las transformaciones registradas en las interacciones en que concurren los actores de las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobierno, en donde a partir de la existencia de elementos congruentes con los modelos de autoridad inclusiva y coordinada, se advierte un proceso de evolución de dichas relaciones de autoridad hacia esquemas congruentes con el modelo traslapado.

Es decir, el cambio del concepto de seguridad pública adquiere connotaciones semejantes al modelo de autoridad traslapada con respecto a las relaciones entre los órdenes de gobierno, toda vez que es establecida como una función concurrente de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

Al mismo tiempo, el conjunto de reformas constitucionales dio pie al surgimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como respuesta política del gobierno federal al problema de inseguridad en todo el país, y que resulta convergente con el esquema de relaciones de autoridad contenidas dentro del modelo inclusivo, en

razón del conjunto de regulaciones y normalizaciones emanadas de éste hacia la operación de las corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley federal y estatal que establece bases de coordinación entre las corporaciones policíacas de cada orden de gobierno, la conformación de las Policías Preventivas Federal y Estatal, y el establecimiento de las estaciones de radio comunicaciones, registro de denuncias y despacho de unidades de auxilio "C4", se combinan los ingredientes necesarios para la operación de programas y acciones conjuntas entre las instituciones y las corporaciones policíacas en materia de seguridad pública, vertiente congruente con el establecimiento de un modelo de relaciones de autoridad traslapada.

Si bien en términos generales se podría advertir que la tendencia de los procesos de gestión apuntan hacia el impulso del trabajo coordinado de las instituciones de gobierno encargadas de la seguridad pública, lo cual resultaría congruente al tipo de relaciones de autoridad que encontramos en el modelo traslapado; lo cierto es que la dimensión política dentro de las interacciones de los actores y/o tomadores de decisiones en materia de seguridad pública, tanto de las instituciones como de las corporaciones policíacas de los tres niveles de gobierno, adquiere un papel relevante respecto del éxito o fracaso de las acciones convenidas dentro de los procesos de intercambio y colaboración de las corporaciones policíacas.

V.3. Conclusiones en torno a la perspectiva teórica y sus alcances

El diseño y éxito de las reformas constitucionales impulsadas por el gobierno federal en materia de seguridad pública, han dado origen a instituciones y procedimientos nuevos que han logrado hasta ahora un proceso de amalgamiento de los intereses de las distintas comunidades integradas en los estados.

Prueba de ello es el surgimiento de las Policías Estatales Preventivas en diversas entidades del país, como un esfuerzo de adopción del nuevo concepto en que los tres órdenes de gobierno participan en la seguridad pública, que permita al mismo tiempo la consolidación de esquemas coordinados de operación entre las distintas corporaciones policíacas.

Si bien, tradicionalmente en México ha prevalecido un esquema de coordinación en donde el gobierno federal concentró el poder de decisión, tanto en la determinación de las políticas públicas, como en las asignaciones de recursos hacia los estados; de acuerdo a lo observado en las experiencias de gestión intergubernamental, en las últimas

dos décadas han empezado a registrarse manifestaciones tendientes a una transición orientada hacia las alternativas planteadas por Croisat:⁵ la revisión constitucional como vía para la transferencia de competencias o la concertación de acciones; y a partir de acuerdos intergubernamentales como medio para el desarrollo y ejecución de programas y acciones conjuntas.

Lo cual resulta consistente con Aguilar Villanueva,⁶ quien reconoce que en México el desarrollo ha sido impulsado tradicionalmente desde el centro del país, bajo el supuesto de que los cambios económicos y sociales eran políticamente más estables y técnicamente mejor sustentados, si estaban bajo el control de la federación; construyéndose así el conjunto de tensiones centro-periferia a través de las cuales se institucionalizó por mucho tiempo la centralidad del Estado mexicano, en contraposición con la autonomía establecida por los marcos constitucionales de los gobiernos locales.

Sin embargo, por otra parte, Ramos García establece que en Estados con gobierno inmerso en procesos de consolidación democrática, el federalismo ha instaurado mecanismos de cooperación entre las diversas instituciones bajo tendencias que han ido hacia el desarrollo de sistemas más o menos descentralizados, tratando de facilitar la integración política de los diversos territorios en sistemas de decisión.⁷ Dinámicas contrarias que se pueden observar en el análisis de los elementos que constituyen las relaciones intergubernamentales, entre las corporaciones policíacas y los funcionarios de los distintos órdenes de gobierno responsables de la seguridad pública.

Es decir, en la matriz completa de relaciones de autoridad, se advierte el predominio de la fuerza centralizadora del gobierno federal con respecto del diseño y establecimiento de las políticas de seguridad pública, así como en el diseño de los mecanismos y controles regulatorios para las instituciones y corporaciones policíacas de los estados y municipios, que participan en el cumplimiento de una función concurrente de los tres órdenes de gobierno.

⁵ Croisat, Maurice. (1994) *El Federalismo en las democracias contemporáneas*. Editorial Haecr. Barcelona, España. P. 180.

⁶ Aguilar Villanueva, Luis. (1982) *Política y racionalidad administrativa*, INAP. México, D. F. P. 132.

⁷ Ramos García, José María. (1999) *Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas*. Gaceta Mexicana, No. 62. INAP. México. Abril/1999. P. 13.

Ilustración No. 13. Matriz de relaciones de autoridad de las RIG's y las GIG's en la Seg. Pública

Los elementos componentes de las RIG's		Modelo de Autoridad Coordinada	Modelo de Autoridad Tasapante	Modelo de Autoridad Inclusiva
Marco formal	La relación de los tres órdenes de gobiernos desde el Federalismo			
	La seguridad pública como función compartida de los tres órdenes de gobierno			
	Las regulaciones operativas hacia las corporaciones policíacas			
Los Recursos	Humanos			
	Financieros			
	De Información			
Las interacciones en los espacios de coordinación	Su origen			
	El diseño			
	La práctica			
Experiencias de coordinación y colaboración en Seg. Pub. en Tijuana, B.C.	Retenes por parte del Ejército Mexicano			
	Unidades Policiacas Interdisciplinarias			
	Grupos Beta en la frontera			
	Grupo Táctico de Fuerzas Especiales			
	Bases de Operación Mixtas			

Asimismo, se advierte también el impulso por parte del gobierno federal de acciones tendientes hacia la descentralización de los procesos de toma de decisiones en materia de seguridad pública, a favor de los órdenes estatales y municipales de gobierno, a efecto de lograr la consolidación de los espacios formales de coordinación de las relaciones intergubernamentales, para el establecimiento de acuerdos de intercambio, colaboración y consenso para la implementación de acciones y programas

conjuntos en materia de seguridad pública, de acuerdo al modelo de autoridad traslapada planteado por Wright.

Aspectos que permiten recuperar que, aún cuando se observe una tendencia hacia la consolidación de esquemas de coordinación basados en relaciones de autoridad traslapada entre los tres órdenes de gobierno, prevalecen también un conjunto de restricciones jurídicas y normativas que inciden en la actuación de las corporaciones policíacas, además de la presencia de la dimensión política dentro de los procesos de toma de decisiones por parte de los mandos operativos de las corporaciones policíacas.

Ello aunado a la falta de normas claras y precisas para el control de las policías, particularmente de las corporaciones de la policía judicial, toda vez que en los códigos de procedimientos penales federal y de las entidades, se carece de una regulación estricta de su actuación, lo cual conlleva a amplios márgenes de decisión en su proceder, lo que coadyuva al incurrimento de desvíos en el mismo.⁸

De igual forma, a la ausencia de una política coherente de seguridad pública y justicia la cual se presenta extraordinariamente fragmentada, lo que imposibilita la unificación de criterios entre las corporaciones, resultando en políticas y acciones desiguales, sectorizadas, parciales y en muchos casos contradictorias.⁹

Aspectos que requieren de una atención especial y que implicarían la realización de estudios particulares, que permitieran establecer un conjunto de caminos congruentes con los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, para la conformación de programas de gestión intergubernamental congruentes con la nueva concepción que a la seguridad pública, como función concurrente de las autoridades federales, estatales y municipales.

Empero, lo cierto es que es posible apreciar a través de los elementos analizados la presencia de factores que inciden en la delimitación funcional y territorial del poder de autoridad, otorgado por los ámbitos de competencia de las corporaciones de cada nivel de gobierno. Factores que propician el surgimiento de restricciones funcionales que inciden en la estructura organizacional de cada corporación, sus sistemas de información y la noción que de ella construyen respecto a la dinámica delictiva. Es decir, los elementos estudiados a través de los modelos de autoridad propuestos de por Wright, dan cuenta de la presencia de esquemas de relaciones –entre los tres órdenes de gobierno– opuestos y a la vez coincidentes con la construcción de la nueva noción de

⁸ Más aún con la conformación de la Agencia Federal de Investigación la cual aún no establece en forma clara su función y alcances frente a la PGR; y de la Policía Estatal Preventiva en la entidad, la cual se ubica en una situación semejante de frente a la Policía Ministerial perteneciente a la PGJE en la entidad.

⁹ González Ruiz, *op.cit.* pág. 71

seguridad pública, concebida en la reforma al Artículo 21 Constitucional e impulsada a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo cual no se sintetiza únicamente en la presencia de las restricciones ya discutidas dentro de los componentes de las RIG's – marco formal, recursos humanos, financieros, de información y los espacios de interacción–, sino también dentro de los elementos surgidos dentro del estudio de las experiencias de gestión.

De ahí que la hipótesis central de estudio, articulada en el párrafo anterior, hubiere de tomar noción también de la importancia de los fenómenos de: la discontinuidad y falta de seguimiento a programas y acciones; la discrecionalidad del factor político que interviene en las decisiones sobre las acciones operativas de las corporaciones policíacas; la verticalidad en la toma de decisiones hacia el interior de las diferentes corporaciones policíacas; la ausencia de intercambios estables de información entre los actores; la falta de recursos para la seguridad pública; y la corrupción hacia el interior de los cuerpos de seguridad, entre otros.

En otras palabras y dando respuesta a nuestra pregunta de investigación, los componentes de los modelos de autoridad dan buena cuenta de los elementos que inciden desde los ámbitos de competencia de cada una de las corporaciones policíacas para el desarrollo de las RIG's, mismos que pese al conjunto de obstáculos ya discutidos y que representan limitantes a los principios de cooperación y coordinación institucional que supone la nueva concepción de la seguridad pública, proporcionan una visión que permite recuperarlos e identificarlos de manera puntual.

Empero, la dimensión política incorporada por los actores, las deformaciones propias del origen de la estructura de las corporaciones y el papel coercitivo otorgado por la primera a estas, dan lugar a los fenómenos que se constituyen en problemas asociados al tipo de relaciones que se presentan entre los tres órdenes de gobierno, y que en parte son producto del conjunto de obstáculos inherentes a los componentes de los modelos de autoridad. Lo cual se explica en gran medida, a través de las propias limitantes del modelo de interpretación utilizado, a decir de:

1. La lógica propia de la esencia y dinámica de las políticas que se derivan del conjunto de tradiciones culturales y políticas, que para el caso de México con un nivel incipiente de democracia derivada de una tradición centralista, mantiene la tradición centralista de subordinación bajo viejos esquemas de intermediación y control; esbozados en el ámbito de la seguridad pública, por un lado, a través del conjunto de restricciones inherentes a los marcos formales en que se establecen

las relaciones entre gobiernos, y por el otro, el origen y condicionantes de donde provienen los espacios creados para la coordinación de esfuerzos en esta materia.

2. La forma de construcción de las políticas, que refiere el proceso de evolución de la democracia y tipo de régimen político de que trata, que para el caso de México su régimen deriva de una tradición estatista –en donde la acción pública conlleva la participación, conducción y regulación del aparato estatal–, hacia el tránsito a un sistema semiabierto que desecha viejas estructuras corporativas para incluir nuevas estructuras de intermediación y control; referidas en el ámbito de la seguridad pública por las acotaciones otorgadas por la dimensión política dentro de las relaciones entre los actores y particularmente, a través de la influencia de esta en las interacciones que se registran entre las corporaciones.
3. La existencia de elementos exógenos que intervienen en la construcción de las políticas, derivados de los procesos de negociación, ajuste, conflicto y ruptura, como referentes institucionales propios del sistema político; que para el caso de México observan una tradición discrecional pese a un marco legal muy denso y elaborado en ciertas áreas, que propicia escenarios de laxitud institucional; y que sin embargo, adquiere una significación positiva dentro de los referentes observables en las experiencias de gestión de la seguridad pública.
4. El proceso de transición del sistema político no permite tener claros los referentes institucionales de los actores, que en el caso de México observa una realidad en que las reglas del juego se mueven constantemente y las premisas son laxas, en que la discrecionalidad de los actores y sus preferencias no son acotadas por marcos de regulación eficaces; y que además propicia escenarios de ruptura contrarios a los principios de continuidad y evolución de los programas y políticas, que no son privativos sólo del ámbito de la seguridad pública.
5. El comportamiento social y político derivado de las expectativas y las imágenes de los actores, en un proceso de acción organizada, remite a los referentes culturales e históricos del espacio social; que para el caso de México el contexto de las relaciones entre los actores tiende a ser indirectas e intermediadas, en donde los espacios de relación tienden a crear sistemáticamente estructuras de intermediación. Las normas y reglamentaciones son interiorizadas en el imaginario colectivo como instrumentos para la acción y no como referentes para la misma.

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES, CUADROS Y GRÁFICAS

Ilustración 1. Estructura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	51
Ilustración 2. Resumen de Garantías Individuales	52
Ilustración 3. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	58
Ilustración 4. Estructura integral del Sistema Nacional de Seguridad Pública	59
Ilustración 5. Componentes del sentido amplio de la seguridad pública dentro del marco normativo constitucional	65
Ilustración 6. Componentes del sentido estricto de la seguridad pública dentro del marco normativo constitucional	65
Ilustración 7. Modelos de Autoridad en las Relaciones Intergubernamentales	85
Ilustración 8. Flujograma del Proceso Penal	117
Ilustración 9. Matriz de relaciones de autoridad dentro del Marco Formal de las RIG's	169
Ilustración 10. Matriz de relaciones de autoridad en los recursos componentes de las RIG's	172
Ilustración 11. Matriz de relaciones en las interacciones de los actores de las RIG's	174
Ilustración 12. Matriz de relaciones de autoridad dentro de los procesos de las GIG's	176
Ilustración 13. Matriz de relaciones de autoridad de las RIG's y las GIG's en la Seg. Pública.	181
Cuadro 1. PGJE, Denuncias de Delitos Presentados por Subprocuraduría	93
Cuadro 2. PGJE, Porcentaje de Denuncias Presentadas por Subprocuradurías	94
Cuadro 3. PGJE, Registro de Denuncias contra Averiguaciones Previas por condición de Proceso	95
Cuadro 4. Resumen de actividades realizadas por la Policía Municipal Preventiva y de personas aseguradas y remitidas a otras instancias de Tijuana, B.C. de 1993 al 2001.	97
Cuadro 5. Resumen de actividades realizadas por la Policía Municipal y de personas aseguradas y remitidas a los Ministerios Públicos de Tijuana, B.C. de 1993 al 2001.	97
Cuadro 6. Participación de las corporaciones policíacas locales dentro de la dinámica delictiva en la ciudad de Tijuana, B.C.	99
Cuadro 7. Distribución por Dependencia del Ppto. Ejercido por el Ayunt. de Tijuana, B.C.	101
Cuadro 8. Estructura del Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Tijuana, B.C. de 1999 al 2001 (en pesos)	103
Cuadro 9. Estructura de las participaciones dentro del Ppto. de Ingresos del Ayuntamiento de Tijuana, B.C. para 1999 y 2000	104
Cuadro 10. Distribución por Ramo del Presupuesto Ejercido por el Gobierno del Estado de Baja California de 1997 al 2001.	105
Cuadro 11. Gasto Federal descentralizado a entidades federativas y municipios por fuente de origen y Gasto programable por sector público en clasificación funcional	107
Cuadro 12. Aportaciones Federales del Ramo 33 para entidades federativas y municipios	108
Cuadro 13. Origen y destino de los recursos ejercidos por el SNSP	109
Cuadro 14. Porcentaje de los recursos financieros presupuestales asignados a la Seguridad Pública por cada orden gubernamental	111
Cuadro 15. Número de empleados del Ayuntamiento de Tijuana, B.C. por tipo de contratación de 1994 al 2000	112
Cuadro 16. Porcentaje de empleados del Ayuntamiento de Tijuana, B.C. por tipo de contratación de 1994 al 2000	112
Gráfica 1. Denuncias de Delitos Presentadas a la PGJE de Baja California de 1996 al 2001	93
Gráfica 2. Denuncias de Delitos por Subdelegación de la PGJE de B.C.	94
Gráfica 3. Registro de Denuncias contra Averiguaciones Previas por condición de proceso	96
Gráfica 4. Acciones de la Policía Municipal Preventiva de Tijuana, B.C.	98
Gráfica 5. Personas Turnadas a los MP por la Secretaría de Seguridad Pública de Tijuana	98
Gráfica 6.1. Dinámica de la Delincuencia en Baja California	99
Gráfica 6.2. Dinámica de la Delincuencia en Tijuana, B.C.	100
Gráfica 7. Participación del Gasto en Seguridad Pública dentro del Presupuesto de Egresos de Tijuana, B.C.	102
Gráfica 8. Origen de los recursos dentro del Ppto. de Ingresos del Ayunt. de Tijuana, B.C.	103
Gráfica 9. Asignación presupuestal a la Seguridad Pública por el Gobierno de B.C.	106

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R. (1997) Las relaciones y la gestión intergubernamental, en R. Bañón y E.Carrillo (comps). "La Nueva Administración Pública". Alianza Universidad Textos. Madrid, España.
- (1998) Multi-network management: collaboration and the hollow state in local economic policy, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.8, 1998.
- "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo, Gobierno y Administración Pública. Madrid, España. Febrero de 1991.
- Managing Intergovernmental Processes, en J.L. Perry (ed), "Handbook of Public Administration", Jossey-Bass Publishers. San Francisco, Ca. 1989
- Aguilar Villanueva, Luis. (1982) *Política y Racionalidad Administrativa*. INAP, México, D.F. p. 132
- (1996) "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*. COLMEX-Fondo de Cultura Económica, México, D.F. pp. 109, 126
- Astorga, Luis (2000) "Crimen organizado y la organización del crimen", en John Bailey y Roy Godson (ed.), *Crimen organizado y Gobernabilidad Democrática. México y la Franja Fronteriza*. Editorial Gribaljo. México. pp. 85-113.
- Bailey, John y Roy Godson. (2000) "Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos. Las zonas fronterizas mexicanas". En John Bailey y Roy Godson, op.cit. pp. 11-49.
- Benítez Mnaut, Raúl. (2000) "La contención de los grupos armados, narcotráfico y crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas", en John Bailey y Roy Godson (eds.) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. Editorial Grijalbo. México. p. 208.
- Blancornelas, Jesús. Cuatro mil ejecuciones en gobiernos panistas, (*Zeta*: Tijuana, B.C., No. 1497, del 02 al 08 de agosto del 2002. Chois Editores. México. p. 18-A.
- Buchanan, Paul. (1998) "Chameleon, Tortoise, or Toad: The Changing U.S. Security Role in Contemporary Latin America", en Jorge I. Domínguez (ed.), *International Security & Diplomacy: Latin American y Caribbean in the Post-Cold War Era*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh. p.274.
- Carpeta Informativa. Sistema Nacional de Seguridad Pública, núm. 1 (México: Sistema Nacional de Seguridad Pública, octubre de 1997), II.

- Carpizo, Jorge (1976) "Sistema Federal Mexicano", en Pedro Pablo Camargo, Jorge Carpizo, et.al., *Los sistemas federales del continente americano*, UNAM-FCE, México. p. 468.
- Carrillo Olea, Jorge. El Control de drogas: situación y perspectiva. (La Jornada: México, No. 710, 11 de junio de 1990. p. 29.
- Croisat, Maurice. (1994) *El Federalismo en las democracias contemporáneas*, Editorial Hacer. Barcelona, España. p.180.
- Díaz Cayeros, Alberto. (1999) "V. Diez mitos sobre el federalismo mexicano", en Mauricio Merino Huerta (coord.), *La Ciencia Política en México*, CONACULTA/FCE, Colección Biblioteca Mexicana. México. p. 138-145.
- Doyle, Kate. (1993) "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History*, vol. 92, núm. 571 (febrero).
- Dror, Y. Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 78, INAP. España, septiembre 1996/abril 1997.
- La capacidad para gobernar y la integración europea, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, INAP. España. septiembre/diciembre de 1995.
- *La capacidad para gobernar un país como México*, en Samuel Schmidt (coord), "La capacidad de gobernar en México", Editorial Aguilar, México.
- Eleazar, Daniel J. (1990) *Exploración del Federalismo*, Editorial Hacer. Barcelona, España. p. 57.
- Fernández Méndez, Jorge. (2002) "El otro poder. Las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México", Editorial Aguilar, Colección Nuevo Siglo. México.
- García Ramírez, Sergio. (2000). *Programa de Justicia Social para el Nuevo Gobierno*, en René Gonzáles de la Vega, "Políticas Públicas en Materia de Criminalidad", Librería Porrúa, México, 2000. p. 229.
- Gertz Manero, Alejandro. La Seguridad Pública (Ocho Columnas: México, del 13 de junio de 2002. Pág. 11-A).
- Gobierno del Estado de Baja California. Diagnóstico sobre Seguridad y Justicia. Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007.
- Golden, Tim. (1998) "US Officials Say Mexican Military Aids Drug Traffic", *The New York Times*, 26 de marzo. pp. A1, 6.
- Gonzáles de la Vega, René. (2000) "Políticas Públicas en Materia de Criminalidad", Editorial Porrúa, México, D.F.

- (2000) *La Nueva Organización en Materia de Justicia y Seguridad Pública en el Distrito Federal, Criminalia*, Año LXVI, No. 1 (Ene-Abr). México, D.F., pp. 319
- Gudiño Galindo, Julián Jesús. (2001) *De seguridad pública a seguridad ciudadana. Este País*. No. 127 (octubre del 2001). México. pp. 42-51
- Guillén López, Tonatiuh. (1999) *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, México, D.F. p. 26
- (1999) *El federalismo en México: una historia en construcción*. Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México. p. 45
- Heller, Hermann (1998) *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica. México, D.F. p. 364.
- Hernández Chávez, Alicia (1993) "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcelo Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., p. 263.
- (1994) *La tradición republicana del buen gobierno*. Fondo de Cultura Económica/Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México. México, D.F. pp. 21-45.
- Martínez de Munguía, Beatriz. (1999) *La policía en México. ¿orden social o criminalidad?*. Editorial Planeta. México. p. 51
- Medellín Torres, Pedro. Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de los Andes.
- Mejía Lira, José. (1999) *La importancia de las redes inter e intragubernamentales*, *Gaceta Mexicana*, No. 62, INAP. México. abril/1999. p. 49
- Morata, Francesc. (1991) *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. Documentación Administrativa*. No. 224-225 (octubre 1990-marzo 1991) Universidad Autónoma de Barcelona. España. pp. 153-166.
- Perl, Rafael. (1995) "United States Foreign Narcopolicy: Shifting Focus to International Crime?". *Transnational Organized Crime* (primavera), p. 38.
- Poder Ejecutivo Federal, El control de drogas en México, Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994. Evaluación y Seguimiento. PGR. (febrero de 1993) México. p. 11.