CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL “MANDO ÚNICO”.

EL CASO DE LA TRANSFERENCIA DEL ESTADO DE FUERZA POLICIAL DE LOS MUNICIPIOS GUERRERENSES AL GOBIERNO DEL ESTADO

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA

PRESENTA

ALDO EMMANUEL TORRES VILLA

DIRECTOR DE LA TESINA

DR. MAURICIO IVÁN DUSSAUGE LAGUNA

MÉXICO, D.F., SEPTIEMBRE DE 2015

Resumen

Tras el asesinato de 43 normalistas en Iguala, Gro. el 26 de septiembre de 2014, el Ejecutivo Federal, delineó una serie de diez acciones de distinto alcance encaminadas a reconfigurar la política de seguridad. La más significativa de ellas: la eventual desaparición de las más de 1800 corporaciones policiales municipales para consolidar 32 Mandos Únicos Estatales.

La teoría causal implícita de esta política se sustenta en una premisa sencilla: si los gobiernos subnacionales (en este caso, los municipales) son parcialmente responsables de la problemática social (la crisis de violencia), la prescripción automática que de ello se desprende es que el "nivel superior de gobierno" absorba las atribuciones (en materia de seguridad) del inmediato "inferior".

Sin cuestionar la validez de dicha teoría causal, el objetivo central de este Policy Paper (P.P.) es delinear una estrategia de implementación del Mando Único para el caso de Guerrero cuya columna vertebral pueda constituirse en un modelo eventualmente replicable a escala nacional. Ello con miras a homologar y sistematizar el proceso de adopción del modelo que, si bien presenta algún nivel de avance, es profundamente dispar en la mayoría de las entidades federativas, por lo que se podría afirmar que existe un cierto consenso en el "qué" de la política pública pero no sobre el "cómo".

Actualmente existen dos vías jurídicas para los M.U.E.: (a) la aprobación de la reforma constitucional presentada el año pasado; y (b) la suscripción de convenios específicos entre los gobiernos estatales y municipales. Aunque, en principio, la velocidad y la fortaleza del anclaje legal varían, ambas tienden a converger a una instrumentación *ad-hoc* enmarcada en una ruta crítica común que podría ser la delineada en este P.P. Asimismo, y ante la oposición que ha surgido a la iniciativa de reforma constitucional, perfilo una solución "intermedia" en la que algunas de las funciones policiales (como tránsito y bandos de buen gobierno) sean

conservadas por el municipio. Éste podría ser el *trade-off* para que la reforma incluya que la nómina policial se centralice en la Federación (como ya ocurre con la magisterial).

En cualquier caso, una vez suscritos los convenios, la ruta crítica que propongo es la depuración de las fuerzas municipales a partir de los controles de confianza, las evaluaciones de desempeño, la escolaridad y la demografía de los elementos. Paralelamente, iniciar el reclutamiento conforme al perfil que marca la norma con el fin de que ambos procesos se empaten para sustituir a los cesados por nuevos elementos, bajo un esquema de certificación policial única con validez nacional emitida por el S.E.S.N.S.P.

Así, aunque se trata de una ruta relativamente estándar, los municipios han tendido a evadirla por una presunta (o real) debilidad institucional, que es de esperar se reduzca si la depuración la conduce otro nivel de gobierno y cuentan con el incentivo adicional de conservar algunas funciones policiales. Finalmente y como lo subraya la literatura, la implementación de la política pública es ante todo un proceso de naturaleza política, por lo que existe una serie de riesgos a lo largo del proceso de implementación, mismos que este *paper*, en la medida de lo posible, identifica.

Índice

1. Introducción. 4
2. Marco de Análisis 8
3. El Modelo de M.U.E., sus detractores y su anclaje jurídico-institucional 13
4. La experiencia en la adopción del Mando Único en otras entidades 18
5. Curso de Acción 21
   - 5.1. Propuestas de consolidación a corto y a mediano plazo 25
   - 5.2. Imagen Objetivo: las nuevas corporaciones policiales bajo M.U.E 26
6. Aplicación al caso Guerrero 27
   - 6.1. Diagnóstico estatal 27
   - 6.2. Aplicación de la propuesta 30
7. Conclusiones 31

1. Introducción.

A pesar que, de acuerdo a las estadísticas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante este gobierno se había registrado un descenso sostenido de las cifras de incidencia delictiva (véase Guerrero, 2015) y que se había procurado un manejo menos mediatizado de los temas de seguridad; la desaparición y muerte de 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero, el 26 de septiembre de 2014, le devolvió de golpe la visibilidad a la profunda crisis que, en materia de seguridad pública, ha padecido nuestro país en las últimas dos décadas.

La brutalidad de esos hechos y la presunta participación de policías municipales de Iguala y Cocula al servicio de la "delincuencia organizada" –que como señala Schelling (1971) es el tipo de crimen que se ejerce de manera cuasi monopólica en una jurisdicción relativamente estable y cuando incluye la complicidad del aparato policial su potencial de afectación evidentemente crece- provocó una nueva ofensiva política contra el municipio como corresponsable directo de la crisis de inseguridad.

Esta ruptura (al menos en el plan discursivo), llevó a la formulación por parte del Ejecutivo Federal, el 27 de noviembre, de un "decálogo" de acciones en materia de seguridad de alcance y articulación diversa que iban desde la homologación de un número telefónico único nacional de emergencias hasta la desaparición de las policías municipales para dar paso a 32 mandos únicos a nivel estatal.[1]

Justo con este fin, el Ejecutivo Federal presentó el 1 de diciembre una iniciativa de reforma a los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución, cuya aprobación, eliminaría por completo la concurrencia de los gobiernos municipales en la seguridad pública,

[1] Esta cifra incluye al DF que históricamente ha operado bajo este modelo centralizado.

por la que ésta quedaría exclusivamente en manos de los estados y la Federación (en lo sucesivo "Reforma"). Días después, en principio, para robustecer dicha iniciativa pero probablemente también en previsión de los obstáculos que enfrentaría en el Legislativo, el Ejecutivo Federal promovió la adopción en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública CNSP (en el que participan los 31 gobernadores y el Jefe de Gobierno del DF) el Acuerdo 04/XXXVII/14. A través de este Acuerdo se instruyó al SESNSP a "diseñar y proponer al CNSP el 'Convenio Marco de Modelo Único' que permita homologar a nivel nacional la instrumentación del Modelo de Mando Único Estatal"[2], lo que implicaría la adhesión de los municipios firmantes al Modelo (en lo sucesivo "Convenios"), bajo una lógica similar a la seguida por las entidades de Tamaulipas y Morelos, pioneras en esta ruta.

Este texto se inscribe justo en la necesidad de homologar y sistematizar el proceso de implementación de los Mandos Únicos Estatales (M.U.E.) desde un punto de vista estructural, administrativo y congruente con el modelo de "jerarquización terciaria"[3] conforme al Art. 82 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP). Lo anterior, independientemente de la vía que se adopte –Reforma o Convenios- y sin prejuzgar de forma alguna sobre la racionalidad de la teoría causal implícita que llevó a la Presidencia a determinar que este rediseño institucional es idóneo para abatir los índices de criminalidad.[4]

[2] Literal esto implicaría la elaboración de "Convenio Marco del Modelo Único para la Instrumentación del Modelo de Mando Único". En este PP, se le denomina simplemente como "Convenio Marco". Cabe anticipar que su alcance, se definió convenientemente de manera ambigua "para que las entidades federativas que así lo determinen, (suscriban) en su oportunidad dicho Convenio". De tal suerte que, de presentarse una rápida aprobación de la iniciativa presidencial, el "Convenio Marco" se firmaría entre el SESNSP y las entidades para homologar el proceso de transición. En otro caso, sería entre las entidades y los municipios para posibilitar un Mando Único sin asidero constitucional, pero teniendo como referencia el modelo de "Convenio Marco" definido por el SESNSP.

[3] Mismo que se define como un sistema piramidal cuya célula básica es una "escuadra" formada por un mando y tres elementos. Tres escuadras forman un pelotón. Tres pelotones, una sección y así sucesivamente (véase Anexo 1). Cabe añadir que no se abordan otras vertientes operativas que atañen estrictamente a la praxis policial como los protocolos de actuación en materia de derechos humanos, uso de la fuerza o cadena de custodia; ámbitos todos que trascienden el alcance de este PP.

[4] La formulación política de la teoría causal, se puede encontrar en la exposición de motivos de la propia Iniciativa. Allí se señala que el M.U.E. "permitirá emplear de mejor manera los recursos públicos que hoy se

La selección de Guerrero como caso de estudio, obedece a que, en caso de aprobarse la Iniciativa Presidencial, en términos de su IV transitorio, dicho estado además de Jalisco, Michoacán y Tamaulipas iniciarían un proceso de adopción inmediato del M.U.E. Tras la eventual entrada en vigor de esta reforma, estas entidades contarían con 150 días para presentar una propuesta de plan estratégico de transición a partir del modelo diseñado por el SESNSP para este fin, de conformidad al citado Acuerdo 04/XXXVII/14.[5] Asimismo, la eventual instrumentación del M.U.E. en Guerrero reviste de un marcado simbolismo político por dos razones: (a) el propio caso Ayotzinapa y (b) que, previo al mismo, seis de sus municipios[6] –entre ellos Iguala- habían suscrito (el 6 de mayo 2014) el convenio de adhesión al M.U.E., pero a la fecha no se ha concretado la transición: presuntamente, tanto por reticencias de los mismos alcaldes que firmaron el convenio (caso Iguala) como por resistencias del estado a recibir corporaciones poco confiables y con alto pasivo laboral (caso Acapulco).

Este P.P., se estructura de la siguiente manera: a continuación presento una revisión a la literatura como marco de análisis, después abordo las vías existentes para el anclaje jurídico del M.U.E, en el que sostengo que, independientemente de si es a través de la Reforma o los Convenios, en ambos se desemboca a una estrategia de implementación *ad casum.* Posteriormente, realizo un diagnóstico sucinto sobre las prácticas en dos de las entidades que tienen más avanzada la transición hacia el M.U.E., Morelos y Tamaulipas, así como algunas reflexiones sobre la entidad cuya policía ha operado históricamente bajo este modelo, el D.F.

---

destinan para las policías, ya que su utilización estará menos fragmentada y permitirá tener un servicio profesional de más amplio aliento, ya que una institución con mayores recursos humanos permite un escalafón más grande y un crecimiento horizontal y vertical por más años…".

[5] Respecto a las otras entidades, Tamaulipas se aborda en este PP. En tanto que, Jalisco, al contar con el tercer estado de fuerza más grande, tener un modelo de M.U.E. atípico, carecer de policías rurales y toda vez que en la Fiscalía General del Estado se fusionaron la Procuraduría y la S.S.P., como caso de estudio no es el idóneo para fines de modelaje. Finalmente, aunque Michoacán tiene varios paralelismos con Guerrero, por diversas razones, como la incorporación de grupos de autodefensa al aparato policial estatal, merecería un caso de estudio aparte.

[6] Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Teloloapan, Tixtla y Zihuatanejo

A partir de la reflexión teórica y los casos de estudio, construyo mi propuesta de curso de acción que no requiere de herramientas legales que no estén previstas ya en la LGSNSP.

Finalmente, planteo los alcances y limitaciones previsibles de esta estrategia para el caso guerrerense. De manera tangencial, analizo la compatibilidad o no de contar con un "salario mínimo policial" para la instrumentación de los M.U.E. Lo anterior, a la luz que la brecha salarial es una de las expresiones de la heterogeneidad policial municipal y la inexistencia de información confiable sobre los recursos destinados por los tres órdenes de gobierno a las nóminas policiales municipales así como el hecho que un salario es una condición imprescindible para atraer nuevos elementos policiales con mejor perfil.

Cierro mi P.P. con (a) la propuesta de centralizar las nóminas policiales, como ya ocurre con la magisterial, que pudiera ligarse o no a (b) un esquema de certificación policial única con alcance nacional que expediría el SESNSP considerando no sólo las evaluaciones de control de confianza, sino también la formación policial y las evaluaciones de desempeño. Además de "a" y "b", las propuestas de valor agregado de este P.P. serían: (c) la ruta crítica de implementación y los grupos que lo pueden poner en entredicho; (d) identifico las herramientas que dispone el Ejecutivo Federal para ejercer la rectoría del proceso; y (e) el planteamiento de una propuesta "intermedia" para construir los consensos necesarios para aprobar la reforma constitucional en la materia.

2. Marco de Análisis

Aunque las tensiones entre modelos centralizados y descentralizados de seguridad han sido de largo aliento histórico e incluso han estado sujetos a confusiones semánticas en las que el término "federalización" se ha usado indistintamente para referirse a la asimilación de facultades de los gobiernos subnacionales por parte del Federal como al proceso inverso; para los efectos de este PP, basta recordar que desde 2008, Mauricio Merino advertía que la crisis de seguridad de ese año, había mostrado "con absoluta nitidez, que la distribución de competencias entre federación, estados y municipios ha sido ineficaz" (Merino 2008).

Conforme a su argumento, el federalismo había vuelto a las agendas públicas por las "razones menos gratas" y que, ante su incapacidad de armonizar las competencias entre los niveles de gobierno, se le percibía como un obstáculo a la gobernabilidad. En el ámbito particular de la seguridad, añadía que los diagnósticos formales "como el presentado en el CNSP, en agosto de ese año (situaban) al federalismo como parte del problema y ya no de las soluciones" (Merino, ibíd.).

En esta corriente de escepticismo sobre la capacidad municipal para hacer frente a la delincuencia, se inscribió la "Iniciativa de Reforma a los Arts. 21, 73, 115 y 116 de la Constitución para crear el Mando Único Policial" presentada por el entonces Presidente Calderón, en octubre de 2010 (Iniciativa FCH), que a partir de un diagnóstico muy similar al de la actual administración, buscaba instaurar un modelo de Mando Único "Subsidiario".

Dicho esquema se caracterizaba por la coexistencia de las policías: federal, estatales y municipales, siempre y cuando éstas últimas fueran de "instituciones acreditadas" y quedaran bajo el mando del Gobernador quien designaría a su titular a propuesta del Presidente Municipal (Iniciativa FCH, Art. 115). Asimismo, contemplaba la creación de policías

metropolitanas bajo el mando estatal, que junto con las corporaciones "municipales acreditadas", harían funciones de proximidad vecinal, vigilancia, aplicación de bandos y reglamentos municipales, vialidad. Además, quedarían obligadas a apoyar "de forma más adecuada e inmediata posible" a las corporaciones de los otros niveles de gobierno en "enfrentamientos contra la delincuencia".

La "subsidiariedad" comprendía también la posibilidad que la Policía Federal (P.F.) asumiera el mando y conducción de las policías estatales bajo los supuestos que incumplieran "con las condiciones objetivas de desarrollo institucional o con los fines propios de la seguridad pública" (ibíd.) así como otros supuestos más específicos que eventualmente se desarrollarían en una reforma posterior a la LGSNSP.

Esta Iniciativa nunca obtuvo los consensos necesarios para su aprobación. Más allá de consideraciones coyunturales, se puede apreciar que la sola posibilidad que la policía municipal fuera absorbida por la estatal y ésta a su vez por la federal, alineó los incentivos para que ambos niveles de gobierno y sus legisladores afines (incluso algunos del partido, entonces, en el poder) cerraran las posibilidades de su aprobación.[7]

Hoy, aunque los actores han cambiado y los incentivos políticos se han cruzado, el diagnóstico que se hace desde el Ejecutivo Federal sobre la funcionalidad de los policías municipales (al menos a raíz del caso Ayotzinapa) subsiste prácticamente en los mismos términos que reportó Merino en 2008 pero con una salida más radical al eliminar cualquier facultad municipal en esta materia.

Sin embargo, como advierte Luis Aguilar (1993), existen límites a la centralización, pues "la perspectiva local representa posiciones de los intereses políticos activos que no

[7]Este rechazo se puede ilustrar al citar las declaraciones del entonces alcalde de Ecatepec (hoy Gobernador del Estado de México) que en su calidad de Presidente de la FENAMM, declaró en audiencia ante la Comisión de Seguridad Pública del Senado: "*Somos la instancia más cercana a la población, los ciudadanos no buscan a su gobernador sino a su presidente municipal*" (El Economista, 20 de octubre, 2010).

pueden ser ignorados ni hostilizados sin que la política sea penalizada con inefectividad". Por su parte, O'Toole (2005) en su clásica reflexión sobre relaciones intergubernamentales apunta que la relación federación-estado es interdependiente: no se pueden abolir entre sí y deben lidiar el uno con el otro.[8] Derthick (1972) subraya la posibilidad de fracaso en la implementación por la limitada capacidad del nivel federal para influir en las acciones de los locales y puntualiza que los programas nacionales "no son ni 'federales' ni 'locales' sino una mezcla de ellos", lo que enfatiza la necesidad de contar con un cierto nivel de concurrencia de los gobiernos locales para la implementación. En el caso de mi P.P., el reto es mayor pues se trata de un esfuerzo encaminado a reducir sus recursos y margen de maniobra de los ayuntamientos. De allí, la importancia de garantizar un nivel mínimo de incentivos a los municipios para que ello ocurra y de una operación política a nivel local para facilitar su aterrizaje.

Esta perspectiva es consistente con la reivindicación de la naturaleza política de las políticas públicas, que ha estado presente desde los textos seminales en materia de implementación (Derthick, 1972; Pressman & Wildavsky, 1973).

Hogwood y Gunn (1984), acotarían el alcance de los postulados de Pressman & Wildavsky al criticar su enfoque sobre el "todo o nada" en cada uno de los puntos de decisión, por lo que apelan más a bien a éxitos parciales. Estos autores, además, alertan sobre el riesgo político que existe cuando el éxito de la implementación depende en última instancia de grupos o coaliciones dominantes,[9] y se decantan por una implementación vertical ("Top Down") sujeto a una serie de condiciones: tiempo y recursos suficientes, teoría causal correcta, comunicación y coordinación entre participantes, una sola agencia implementadora

[8] A la luz de la de la intervención federal en Michoacán en 2014, esta premisa puede no ser del todo cierta para el caso mexicano y menos aún si se extiende al ámbito municipal.

[9] En este caso, se identifican grupos que se encuadran en esta definición, tanto a nivel legislativo como en lo relativo a los grupos de poder al interior de las corporaciones policiales municipales.

(preferentemente) así como desarrollar procesos y procedimientos adecuados para la implementación más que contar con estructuras adecuadas.

Lipsky (1980) en contraste, al proponer un enfoque "desde la base" (Bottom-Up), llama a ponderar adecuadamente en el proceso de implementación, la importancia de los "burócratas a nivel de calle" (cuya epítome son justamente los policías) en términos de sus rutinas, sus mecanismos para lidiar con la incertidumbre y presiones laborales, pero sobre todo en la discrecionalidad con la distribuyen beneficios y sanciones entre la gente y cuya importancia relativa es mayor a menor sea su ingreso.[10]

Al estudiar ambos enfoques, Matland (1995) desarrolla un "Modelo de Implementación Comprehensivo" (MIC) que a partir de un análisis matricial permite determinar la estrategia idónea de implementación a partir de dos ejes: (a) Conflictividad Política y (b) Ambigüedad del objetivo de política pública; en ambos casos pudiendo ser baja o alta, como se apreciable en la siguiente tabla:

[10] Esta caracterización para el caso mexicano tiene un límite claro pues no necesariamente es aplicable a las comunidades indígenas en municipios con menor IDH en los que los policías son inexistentes u obedecen una lógica comunitaria asociada al tequio y/o a la figura del topil.

Ambigüedad de la política pública	Conflictividad Política: Baja	Conflictividad Política: Alta
Baja	**Implementación Administrativa** • Resultados: f (Recursos) • Driver: Autoridad central • Actores: estables • Propio de burocracias weberianas • **Top-down**	**Implementación Política** • Resultados: f (Poder) • Driver: Autoridad requiere de agentes • Actores fuera de la organización controlan recursos esenciales • Cooperación: coercitiva o remunerada • Nuevos modelos **Top-down**
Alta	**Implementación Experimental** • Resultados: f (Condiciones contexto dominantes durante el proceso) • Driver: recursos e involucramiento de actores en la microimplementación • La política implementada difiere de sitio en sitio y mutan en el ambiente • **Bottom-up**	**Implementación Simbólica** • Resultados: f (Fortaleza de la Coalición local) • Driver: intereses de los Actores se vinculan a las definiciones específicas de política • **Ambos** Top-Down y Bottom-Up tienen relevancia

Fuente: Matland (2005), elaboración propia

El análisis MIC, aunque podría apuntar a una implementación Top-Down en virtud de tratarse de una agenda propia del Ejecutivo Federal y (hasta cierto punto) de los estatales, con un objetivo de política pública no ambiguo, cuyos resultados están en función (f) del poder de la Federación y los estados, y en donde existen actores fuera de la organización –los municipios- controlan recursos y procesos esenciales para el éxito de la implementación.

Este apartado concluye con un par de reflexiones que aporta la literatura como frontera de posibilidades: (a) a menos que se cuente con un sistema administrativo completo, unitario y de "obediencia perfecta" (que claramente no es el caso) no hay implementación perfecta (Hood, 1976); y (b) "si una teoría causal es fundamentalmente incorrecta (sobre lo cual, este PP no prejuzga), la política fracasará por mejor que sea su implementación" (Bardach, 1977).

3. El Modelo de Mando Único, sus detractores y su anclaje jurídico-institucional

Como su nombre lo indica, el M.U.E. en su concepción más sencilla, supone transitar de corporaciones municipales con capacidades institucionales asimétricas y dependientes de sus respectivos presidentes municipales a policías únicas dependientes del Gobernador respectivo y con una capacidad mayor y homologada bajo estándares federales.

Por razones de diversa índole, los alcaldes particularmente los de oposición tienden a rechazar a esta medida centrando su argumento en la presunta incompatibilidad de esta política con el federalismo y el municipalismo. Además de objeciones de índole ideológico y/o de pragmatismo político, se puede argumentar que la existencia de M.U.E. no elimina la posibilidad a priori, que los mandos estatales también sean susceptible de ser cooptados por la delincuencia[11] y más aún en virtud del desarraigo que podrían caracterizarlos al no estar directamente ligados a sus comunidades.

Otros argumentos atendibles, en defensa de los policías municipales los aporta Guerrero (2015 mimeo) quien subraya la competencia entre las autoridades municipales por ofrecer mejores servicios tanto por incentivos políticos como económicos; la autonomía local como motor de innovación; y la evidencia de la disminución de la inseguridad en los últimos 20 años en EUA como resultado de estrategias policiales locales.

En otras palabras y como apunta Arellano, el M.U.E. podría ser analizado desde una perspectiva de administración clásica. Así, desde una óptica de "*span of control*" que señala la existencia de un número acotado de subordinados a los que se puede supervisar de forma efectiva, se puede defender la conveniencia de mandos fragmentados, lo que implicaría

[11] Aunque la probabilidad decrece debido a su desconocimiento del mercado que pudiera ser susceptible de interés para los grupos dedicados a la extorsión ("mafias", conforme a la tipología de Schelling 1971).

mantener la figura de los policías municipales. Mientras que, desde la lógica de "unidad de mando" que postula la conveniencia que los subordinados reciban órdenes de un solo jefe, se puede sustentar la importancia de transitar al M.U.E. lo que eliminaría el traslape, las duplicidades y la necesidad de coordinación entre distintos jefes policiales. En este sentido, y como sugiere el caso norteamericano, el modelo policial fragmentado puede resultar muy efectivo, por lo que –al menos desde un punto de vista conceptual- se podría argumentar que si éste no ha funcionado en México puede deberse a un tema situacional vinculado a la debilidad de los gobiernos municipales y su escasa capacidad de coordinación más que a la inviabilidad del modelo *per se*.

En cualquier caso, éste es un debate abierto sobre el cual no ahondo más en virtud de que este P.P. (de forma muy modesta) únicamente busca presentar un modelo de instrumentación para una decisión tomada, al menos por lo que respecta al Ejecutivo Federal y sustentada en una convicción que Guerrero también reconoce: "en la mayor parte de los municipios no hay condiciones ni recursos para que continúen operando sus corporaciones" (ibíd.).

Cabe añadir que, vinculada a esta premisa, en la teoría causal del M.U. subyace una lógica pragmática: el personal federal (P.F. y PGR) ascendía en 2012 a 62,800 elementos, mientras que los policías estatales y municipales sumaban 396,700 efectivos, es decir 14% vs. 86% (Guerrero, ibíd.). Por ello, y desde un punto de vista estrictamente numérico, es claro que el combate a la criminalidad se tiene que hacer con la concurrencia del grueso del Estado Fuerza y ello no se asequible con aparatos policiales municipales débiles o poco confiables[12]

[12] En principio, estas cifras explicarían de forma lineal, tanto el crecimiento en el número de efectivos de la Policía Federal como el uso intensivo del aparato militar en funciones de seguridad pública.

Así, la viabilidad de los M.U.E. requiere un anclaje jurídico-institucional para lo cual existen dos vías, mismas que si bien mutuamente no son excluyentes, claramente implican un calado y un alcance distintos: la Reforma y los Convenios.

La primera de ellas, presentada ante el Congreso en diciembre del año pasado, aunque aparentemente contaba con los consensos necesarios para su aprobación (más aun considerando la adopción del Acuerdo 04/XXXVII/14 por parte de los 32 gobernadores emanados de los tres grandes partidos), su *momentum* se ha diluido. Con el fin de explicar lo anterior, se podría argumentar que con el marco constitucional vigente, según al II Informe de Gobierno (pp 78), existen 31 entidades con algún nivel de avance en materia de M.U. que incluyen una diversidad de arreglos institucionales y de relaciones intergubernamentales que van desde los "nominales" (aquellos que sólo existen bajo un acuerdo de coordinación, caso Baja California), los "parciales" (opera en algunos ayuntamientos del estado mientras que el resto subsisten los mandos municipales,[13] Oaxaca); o el "totalizador" (en el que todas las funciones, incluidas las de tránsito y prevención las realiza la entidad federativa, D.F.). No se omite señalar que en el caso de los dos primeros, además de sus evidentes limitaciones administrativas y operativas, su principal problema radica en la necesidad de ratificar la adhesión del municipio con cada cambio de administración, lo que imposibilita cualquier proceso de planeación a mediano y largo plazos.

Bajo la tipología de Matland, se podría sostener que en algunos casos, han sido implementaciones "simbólicas" (entre éstas la más notable sería la adopción en papel del

[13] Dentro de éstos, un caso particular es el de Jalisco, en el que los municipios "cedieron" vía convenio a cierto número elementos a la policía de la entidad, llamada "Fuerza Única Estatal" para apuntalar su capacidad de despliegue regional. Cabe comentar que, administrativamente dichos elementos continuaron siendo parte de las nóminas municipales, aunque sus labores de patrullaje se realizan parcialmente dentro de su mismo ayuntamiento pero la mayor parte del tiempo en otros municipios.

M.U.E. en Guerrero), pero en su mayoría han sido "políticas" bajo una lógica Top-Down del estado a los municipios (Morelos y Tamaulipas).

Resulta paradójico que la Reforma se haya frenado a pesar de contar con una aceptación territorial virtualmente unánime (31 de 32 entidades), lo que podría sugerir una preferencia de los gobernadores por procesos desestructurados en los que no intervenga la Federación, sus gobiernos conserven el control y el *timing* del proceso aunque ello aumente el margen de negociación de los municipios y acote el alcance temporal del modelo.

El Gobierno Federal, sin embargo, cuenta con al menos tres herramientas para retomar la rectoría del proceso: (a) la aprobación del Convenio Marco adecuado para tal fin por parte del CNSP, (b) la eventual fusión de los subsidios federales en materia de seguridad (conocidos como SPA y SUBSEMUN y estableciendo como condicionalidad para que un municipio sea beneficiario de este subsidio a su adhesión al M.U.E.); y (c) la Reforma Constitucional sobre la que se vislumbran tres escenarios:

1. Que nuevamente sea congelada en el próximo período de sesiones, a lo cual por la vía simple de la conjetura informada, le asigno una probabilidad de ocurrencia de 1/4 (pues ello implicaría un alto costo político para el Presidente mismo que estimo poco probable que el PRI en las cámaras esté dispuesto a pagar[14]);
2. Que se apruebe en los términos en los que originalmente fue enviada, lo cual se ve igualmente lejano, pues de ser el caso, habría sido aprobada en la pasada Legislatura, ergo le asigno una probabilidad de 1/4; y
3. Que el Congreso matice la Iniciativa y determine que el Municipio conserve algunas atribuciones que económica y políticamente generan dividendos como la prevención del delito, la policía de tránsito y los bandos de buen gobierno, actividades en las que

[14] Implícitamente asumo que no habrá una variación muy significativa en la composición de la Cámara de Diputados tras el proceso electoral del próximo junio.

además resultaría impráctica la participación de la policía estatal. A esta alternativa le asigno mayor probabilidad (1/2) en la medida en que reduce significativamente la oposición municipalista, al configurar un esquema más favorable a sus intereses y alinea más adecuadamente sus incentivos a supervisar mejor a sus elementos (de tránsito) pues éstos serían los únicos "burócratas a nivel de calle" que fungirían, como el rostro policial de sus gobiernos ante sus gobernados.

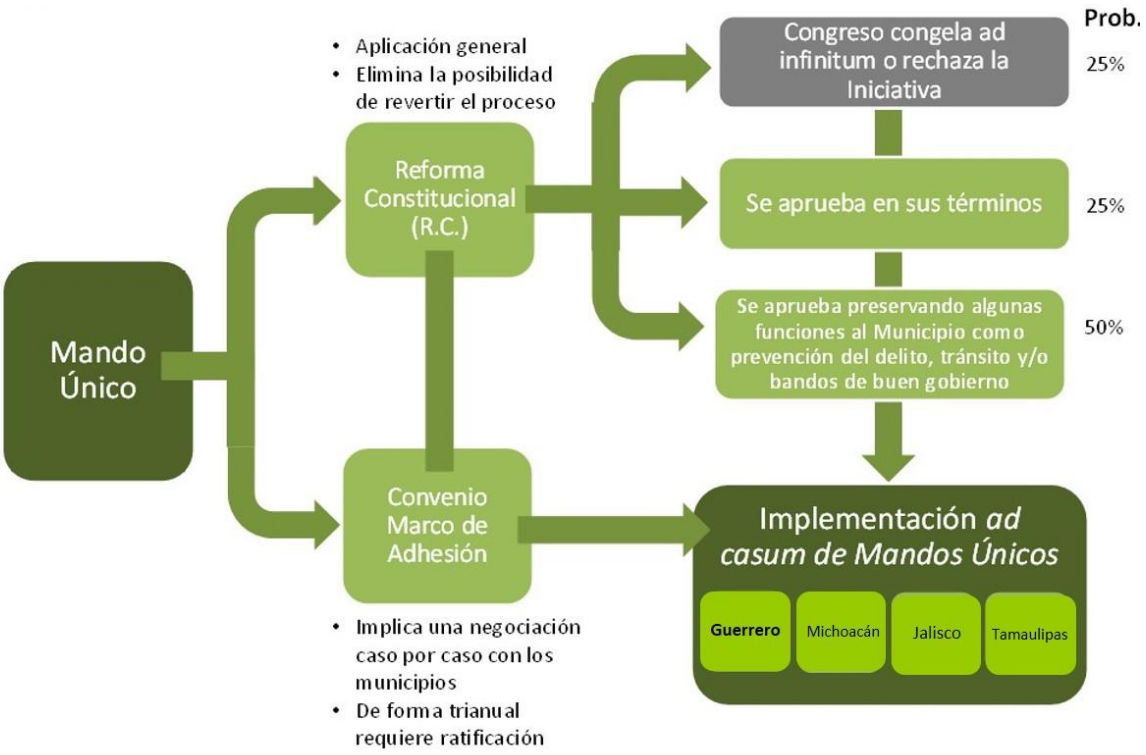
Otra opción, bajo la misma lógica de este tercer escenario, es la planteada por Guerrero (2015, mimeo) quien argumenta sobre la conveniencia de conservar aquellos corporaciones municipales que demuestren conforme a criterios de incidencia delictiva, percepción, recaudación y profesionalización policial, su pertinencia ante un "Comité Técnico" dictaminador independiente y vinculado al SESNSP.[15]

En cualquiera de los tres escenarios, el aterrizaje del Mando Único convergería a una estrategia de implementación estatal, ya sea con la fuerza de un mandato constitucional y/o (en el caso que la Reforma no prospere), por la vía de los convenios conforme al Instrumento Marco y dejando la conservación de ciertas funciones en el ámbito municipal como "moneda de cambio" conforme se delinea en este P.P. (véase Figura 1).

Figura 1

Vías de implementación jurídica

15 Si bien, la propuesta de Guerrero enfatiza la importancia de considerar los criterios de eficacia y (en menor medida) eficiencia para determinar la eventual subsistencia o no de una corporación municipal; sería necesario definir previamente un criterio de carácter competencial, para determinar las funciones (o más pragmáticamente) los delitos que le corresponderían a cada nivel de gobierno y a partir de ello valorar las eficacias y eficiencias respectivas.



4. La experiencia en la adopción del Mando Único en otras entidades.

Por su naturaleza jurídico-administrativa peculiar, el D.F. es la única entidad cuyas fuerzas policiales, históricamente han operado bajo un esquema de M.U.E. que, si bien dependen constitucionalmente del Ejecutivo Federal, para todos los demás efectos están adscritos al Jefe de Gobierno. Este diseño institucional, aunado a su urbanización y concentración demográfica, permitió dividir la operación policial no conforme a criterios político-administrativos (delegaciones) sino por zonas (Centro, Sur, Oriente, Poniente y Norte), que a su vez se subdividen en 15 regiones y 865 cuadrantes (de 800 mts.^{2} a un km.^{2}).

Otra característica atípica del DF, es su voluminoso "Estado de Fuerza" (total de elementos adscritos a corporaciones policiales, en lo sucesivo E.F.) que le permite contar con 1,170 policías "por cada 100 mil habitantes" (p.c.100m.habs.), más del doble del Estado de México y el cuádruple que Veracruz. Cabe anticipar que, aunque no existe una

recomendación formal en la literatura sobre el número idóneo de policías p.c.100m.habs., la ONU (2010) encontró que en 2006, existía una mediana a nivel mundial de 300 policías,[16] (en esta cifra tampoco se distingue el número de "turnos", si asumimos tunos de 12x12 horas., realmente esta cifra implicaría 150 elementos en operación p.c.100m.habs).

Por estas razones, aunque el D.F. posee un modelo atractivo de operación, para los fines de este P.P. que se centran en la implementación, resulta más ilustrativo analizar el proceso de transición, en orden cronológico, de los casos de Tamaulipas y Morelos.

En el primer caso, la transición inició en un contexto virtualmente de emergencia con el entonces nuevo gobierno de Egidio Torre Cantú en 2011, quien con el apoyo del Gobierno Federal, y en medio de una situación de violencia extrema y con la legitimidad de su entonces reciente triunfo electoral, inició un proceso de firma de convenios con los gobiernos municipales para que el Estatal asumiera la totalidad de las funciones en materia de seguridad.

Con un atractivo paquete de liquidación, un estrategia de comunicación basada en amenazas creíbles de procesos penales a los elementos que se opusieran y una puerta digna de salida ante una actividad de alto riesgo, la entidad inició un profundo proceso de depuración de las fuerzas municipales –que a la fecha continúa- empezando por los mandos, proceso que llevó, en algunos casos, hasta la desaparición total del E.F. municipal y su sustitución por nuevos elementos conforme a la normatividad aplicable definida en la LGSNSP.

Actualmente, sólo quedan 639 policías municipales (uno de cada cuatro realiza funciones administrativas) vs 3,549 estatales y 1,820 elementos de procuración de justicia, lo que arroja un parámetro de sólo 183 p.c.100m.habs. Además del déficit en el número de

[16]El mismo estudio reconoce que las cifras varían significativamente de país en país y que estas estadísticas incluyen de forma heterogénea desde policías preventivos hasta servicios secretos, reservas y cadetes policiales. Para homologar criterios, en las cifras de E.F. incluyo los elementos adscritos a las procuradurías estatales, con datos del Centro Nacional de Información (CNI) del SESNSP. Los datos poblacionales provienen del Censo de Población y Vivienda 2010.

policías, el principal reto que reporta el estado, ha sido justamente atraer nuevos cadetes que cumplan los requisitos de escolaridad y acrediten control de confianza. La ventaja del enfoque seguido por esta entidad estriba en que su transición no sólo fue administrativa-nominal sino funcional-real del Estado de Fuerza.

Por lo que respecta a Morelos, entidad que cuenta con un índice de 418 policías p.c.100m.habs, el 30 de marzo de 2015, su Gobernador anunció encabezar "el primer estado del país en implementar el mando único" en la totalidad de sus 33 municipios. Como la propia página de la Comisión Estatal de Seguridad Pública reconoce en su *webpage*, se trata de un esquema que "concentra" a todas las corporaciones preventivas y estatales como un solo ente. Es decir, aunque ha habido una depuración de casi uno de cada cinco elementos municipales, en general el esquema adoptado por Morelos implicó subordinar las corporaciones municipales al Secretario Estatal. Los municipios conservaron incluso a sus elementos administrativos que en total ascienden a 568 policías.

A pesar de las inconveniencias operativas que pudiera significar este modelo, en las cifras de incidencia delictiva del SESNSP se reflejan disminuciones significativas en diversos delitos en los últimos doce meses, mismas que la entidad atribuye a la operación del M.U. Sin embargo, en fechas recientes se han multiplicado las voces denunciando los excesos de la Policía Estatal particularmente en el combate a delitos de bajo impacto y/o faltas administrativas. De acuerdo con algunas fuentes estatales consultadas, ello se debe a que el M.U.E. fue originalmente concebido para combatir delitos de alto impacto (empezando por el robo con violencia), sin embargo, a medida que fueron desapareciendo las policías municipales y creciendo la Estatal, los elementos del M.U.E. se han visto forzados a atender faltas administrativas y delitos menores desde una lógica organizacional pensada por otro tipo de delitos.

5. Curso de Acción

Este P.P. se sustenta en la premisa que, con independencia de la aprobación o no de la Reforma, existe una ruta crítica común que permite articular el proceso de implementación desde una lógica federal (y centralista) pero sensible a las especificidades estatales.

A partir del marco conceptual y de los casos de estudio, se detectan una serie de elementos común clave determinantes del éxito o no de la implementación. El primero de ellos, se inscribe en la legitimidad y/o la fortaleza del gobierno estatal frente a sus contrapartes municipales. La experiencia de Tamaulipas subraya la conveniencia de arrancar el proceso en el primer año de administración estatal particularmente en los casos en los que se empatan con las elecciones municipales. Un incentivo adicional para la entidad y una herramienta de la Federación para conducir el proceso, es el apoyo de las fuerzas federales durante la transición: dadas las limitaciones en la capacidad de despliegue territorial de la P.F., las entidades pueden "competir" para concertar ese apoyo, los que alinearía los intereses de ambos actores.

Conforme a lo que la literatura (Derthick, 1972) y la praxis sugerirían, lo anterior supondría también una serie de acuerdos políticos (entre la elección y la toma de posesión) para asegurar que el esfuerzo no sea ni sólo estatal, ni sólo federal, sino común. En esta ecuación, sin embargo, no pueden quedar fuera los municipios, pues como advierten Pressman & Wildavsky (1973) las altas expectativas federales pueden colapsar ante las dinámicas locales, y más aún, cuando entre los grupos (en principio) perdedores se encuentran precisamente los ayuntamientos. En tal virtud, y apelando a Hogwood y Gunn (1984), el/la Gobernador(a) electo(a) tendría que consensuar con los alcaldes electos de su partido su adhesión al modelo, con miras a que una vez que arranque el M.U.E, se generen economías de

red y se incrementen los costos políticos y económicos a los municipios de otros partidos permanecer fuera del modelo y/o de salirse del mismo una vez adoptado éste lo que en la literatura se conoce como *path dependency*.

Una vez firmado el convenio estado-municipios, es necesario iniciar un proceso inmediato de depuración policial a partir de la extinción de la relación laboral de todos aquellos elementos (tanto estales como municipales) que no hayan acreditado (conforme a su período de vigencia) los exámenes de control de confianza y en casos emblemáticos fincar las responsabilidades administrativas y penales que procedan. De igual modo, se deberá depurar a los elementos de mayor edad, a los no aptos físicamente y los que sistemáticamente hayan reprobado sus evaluaciones de habilidades y desempeño. En este punto surgen nuevamente dos grupos perdedores: por una parte, los elementos que perderán su empleo tanto por criterios de confianza como de aptitud. Éstos últimos, sin embargo, con una puerta de salida distinta que, además de su liquidación conforme a Ley, podría incluir el otorgamiento de microcréditos y/o capacitación para reinserción laboral.

Cabe señalar que algunos gobiernos municipales reportan preferir reasignar a sus elementos a funciones administrativas "para evitar que delincan fuera de la corporación". El contrargumento proviene de aquellos mandos policiales quienes manifiestan que, aunque no sea sencillo, es más efectivo combatir a los malos elementos fuera que dentro de la corporación. De igual modo, tampoco se pueden descartar movimientos de carácter sindical que ante los recortes convoquen a paros policiales. En los casos en los que previo al inicio de la depuración, se evalúe la latencia de ese riesgo, es necesario asegurar el acompañamiento de la P.F. En casos extremos, la primera acción a realizar por la P.F., en acuerdo con el Gobernador y el Alcalde, es el aseguramiento del banco de armas, con el fin de dirigir las expresiones de inconformidad a los cauces institucionales.

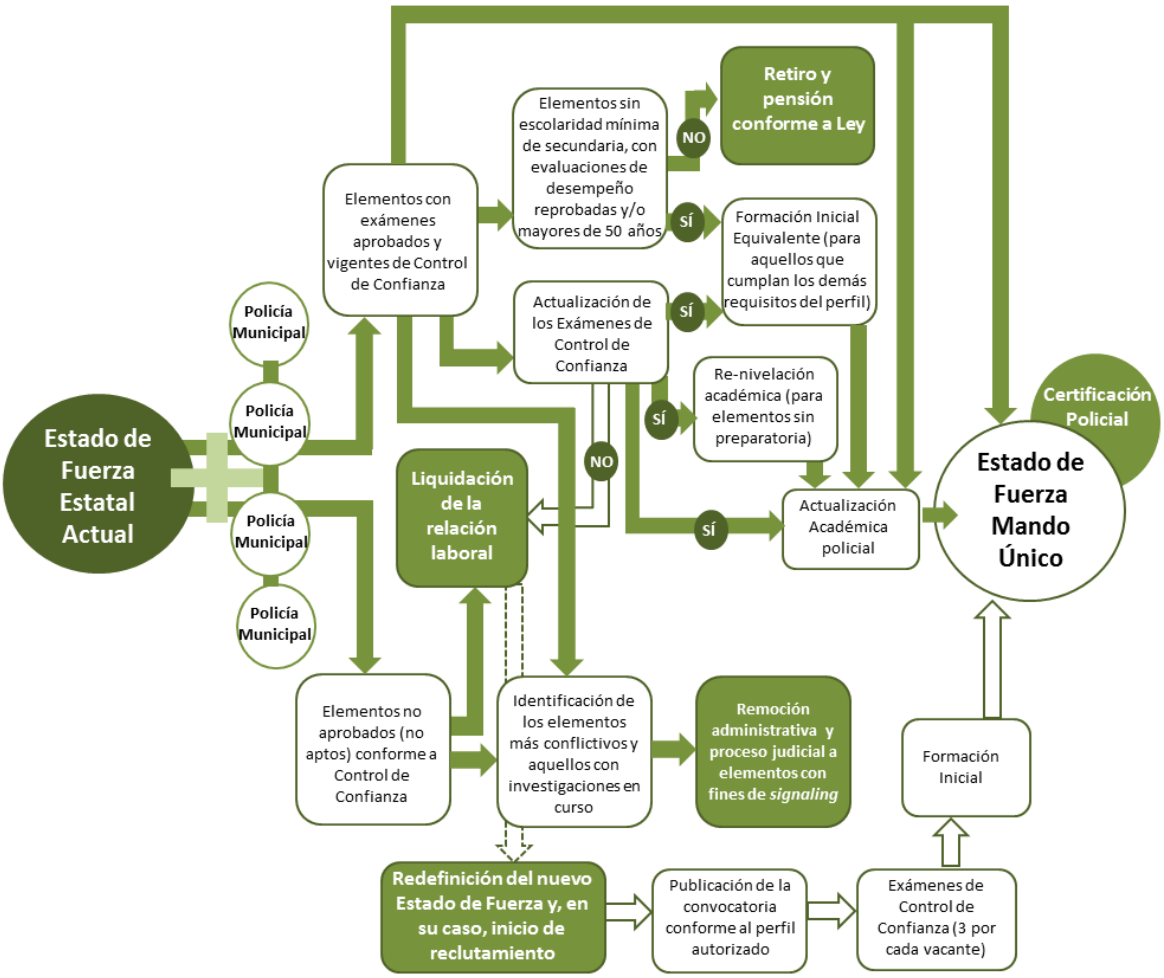
Independientemente de su confiabilidad, también sería necesario prescindir de los elementos municipales que realicen funciones administrativas, pues bajo M.U.E. su labor se vuelve redundante. Aunque los presupuestos públicos tienen una lógica anual, no se debe perder de vista que, a valor presente, el ahorro es superior al costo de las liquidaciones, por lo que más bien es un problema, literal, de liquidez.

Paralelamente al proceso de depuración y habiendo hecho el "costo-beneficio" de los recortes y las liquidaciones se debe lanzar las convocatorias para reclutar nuevos policías cuyos estándares cumplan la normatividad aplicable y ofreciéndoles un (d) salario mínimo base "estatal" competitivo conforme a los riesgos intrínsecos de su actividad y el costo de vida de sus entidades y acompañado de un paquete de prestaciones lo más atractivo posible sujeto evidentemente a disponibilidad presupuestal y de una serie de cálculos actuariales estándar para cada entidad (véase Figura 2).

En este sentido, no sólo importa el número de elementos de los que se puede prescindir sino los que realmente se requieren para operar, usando como parámetro internacional la cifra de 300 elementos p.c.1000.habs.

Figura 2

Flujo general de implementación



Lo anterior requiere un esquema de colaboración inter-agencias, coordinado por el SESNSP, que permita centralizar la información que obra de manera fragmentada en distintas fuentes: (a) las nóminas y prestaciones, el historial laboral y los resultados de las evaluaciones de habilidades y destrezas: en los municipios; (b) las bases de datos del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPSP) del CNI; (c) los resultados individualizados de control de confianza que si bien realiza el CENCA[17] son resguardados por CISEN; y (d) los registros de acreditación de formación inicial y continua que obran en poder del SESNSP.

[17] Centro Nacional de Acreditación del SESNSP

Como llave de acceso (el registro que hace unívocamente identificable a cada policía) se usaría el CUIP (Clave Única de Identificación Oficial) y/o la CURP.

Al tiempo de realizar la depuración del personal policial, es necesario iniciar su sustitución por nuevos elementos que cubran el perfil. Para tal fin, es necesario considerar que: (a) conforme al Plan Rector de Profesionalización, la formación inicial de nuevos elementos requiere de una capacitación de 870 horas (de 4 a 6 meses) y (b) que el reto más significativo para la formación de nuevas corporaciones policiales ha sido, encontrar cadetes que cumplan el perfil y, por otro, asignar y sostener el presupuesto mensual para el pago de salarios competitivos lo que indispensable para atraer dichos perfiles.

5.1. Propuestas de consolidación a corto y a mediano plazo

a. Redefinición de los Programas con Prioridad Nacional (PPN) alineados al M.U.E.

En virtud que los destinos de gasto para los fondos y subsidios federales que administra el SESNSP, los autoriza el CNSP en torno a 17 ejes llamados PPN (véase Acuerdos 10/XXXI/11 y 03/XXXIII/12), el Secretariado puede emitir lineamientos o impulsar la adopción de un Acuerdo al interior del CNSP para fortalecer la vertiente de profesionalización policial que incluye homologación salarial, prestaciones, flexibilizando criterios para las liquidaciones y el equipamiento e infraestructura estandarizada.

b. Certificación Policial Única

Teniendo como punto de partida la consolidación de las bases de datos ya citadas, se podría desarrollar un sistema informático que permita dar seguimiento de manera centralizada a la trayectoria de cada elemento policial, desde su reclutamiento hasta su retiro o baja, que a

pesar de distintos esfuerzos, no se ha había podido materializar por las limitaciones tecnológicas municipales. Sin el eslabón municipal, una herramienta de estas características permitiría desde consultar en tiempo real del historial de cualquier ex policía por parte de cualquier corporación policial estatal hasta la emisión de una certificación policial única que incorpore todos los elementos valorativos del policía y no sólo si acreditó su control de confianza, como ocurre actualmente.

5.2. Imagen Objetivo: las nuevas corporaciones policiales bajo M.U.E.

Si bien este documento se circunscribe a la implementación de la política pública, es necesario delinear el tipo y alcance de las instituciones policiales que deberían resultar tras este proceso de transición.

En este sentido, primero sería necesario acotar su ámbito de competencia, que conforme a mi propuesta tendría que ubicarse en una banda cuya frontera inferior fueran las sanciones administrativas y en una superior el combate a la delincuencia organizada, únicamente a solicitud y bajo la coordinación de Policía Federal.

Definido lo anterior, los M.U.E. tendrían que contar con una estructura que permita garantizar un despliegue territorial en toda la entidad a través de unidades regionales, así como unidades centralizadas de al menos las siguientes áreas: inteligencia, investigación, científica, reacción y asuntos internos.

Asimismo, debería integrarse por elementos reclutados ex profeso, con controles de confianza, formación inicial, sujetos a procesos de evaluación y actualización policial, con salario homologado, comisiones de honor, un esquema transparente de servicio profesional de carrera, en otras palabras un esquema que replique de forma ad-hoc la estructura de Policía

Federal pero sin la multiplicidad de atribuciones que tiene esta última institución. Sus elementos, deberán contar con un equipamiento estandarizado desde el SESNSP en los rubros de vestuario, protección personal (chalecos balísticos), armamento, transporte, equipos de radiocomunicación y el kit de primer respondiente conforme a los requerimientos del nuevo sistema de justicia penal.

6. Aplicación al caso Guerrero

6.1. Diagnóstico estatal

Aunque puede resultar paradójico plantear como caso de estudio para implementación de un M.U.E., en una entidad cuyo gobernador no pudo concluir su mandato justo por la crisis que detonó la propuesta; los profundos retos que la entidad enfrenta constituyen una arena de análisis inmejorable para visualizar los alcances y limitaciones de esta propuesta.

Así, el tipo de violencia que ha azotado a esta entidad, se asocia a la fragmentación de los cárteles del narcotráfico y su reconversión en "mafias" (entendidas éstas bajo la formulación de Gambetta 1993), dedicadas a la venta de protección ilegal, quienes al competir por dichos mercados locales, generan escaladas de violencia que a su vez aumentan tanto la oferta como la demanda de dichos servicios (véase Guerrero 2015). En este contexto, contar con información del mercado –misma que obra en poder de las policías locales- se torna en una ventaja comparativa fundamental para las mafias, de allí el incentivo a "coludirse" por la vía de la amenaza creíble, la complicidad o ambas (ibíd.). Esto también explicaría la expansión de los fenómenos delictivos a ciudades más pequeñas, al sector rural y/o a los municipios más vulnerables.

Esta dinámica delictiva, subraya la conveniencia de fortalecer su combate a través de instituciones estatales y no municipales de seguridad y que este diagnóstico es plenamente compartido por el/la candidata/a ganador/a del próximo proceso electoral.

El E.F. total de la entidad asciende a 15,384 elementos, lo que arroja una media de 454 policías p.c.100m.habs considerablemente mayor a la mediana de O.N.U. Bajo esta tónica, se puede apreciar que el reto institucional de la policía guerrerense no estriba en el tamaño de su Estado de Fuerza sino en la atomización de sus mandos. Lo anterior, se ilustra al señalar que de sus 82 ayuntamientos, Guerrero cuenta con 79 corporaciones policiales municipales: 17 de ellas tienen menos de 10 policías, 51 entre 11 y 100 elementos, 10 entre 500 y 1000; y Acapulco más de 1000. El E.F. operativo asciende a 4,922 de un total de 6,491, uno de cada cuatro elementos tiene funciones administrativas. Esta cifra puede resultar engañosa, pues el estado de fuerza de municipios "grandes" como Acapulco, Taxco y Chilpancingo tiene una composición que va desde el 41 hasta 62% de elementos administrativos. Descontando a estos municipios, la proporción de personal administrativo sería sólo 7%.[18]

El promedio de antigüedad de los elementos municipales asciende a 48.7 meses, lo que intuitivamente es consistente con un horizonte laboral asociado al grupo del presidente municipal en turno.

Por lo que respecta al E.F. estatal, éste asciende a 6,498 elementos. Aunque pudiera parecer que existe paridad numérica con el número de policías municipales, realmente existe una brecha que en este momento es imposible de cuantificar. Lo anterior, en virtud que en la entidad operan un número por determinar de policías comunitarias (de usos y costumbres), rurales, así como elementos municipales fuera de las estadísticas reportadas al SESNSP. Ello

[18] No se puede pasar por alto que es preciso tomar con cautela las cifras que arroja el RNPSP, pues ése se alimenta de las estadísticas que aportan los C4 estatales, sobre los que pesan en algunos casos señalamientos de estar presuntamente infiltrados.

tiene un impacto profundamente lesivo en términos de efectividad policial, pues abre la posibilidad a que elementos sin perfil, ni formación o control de confianza, operen con toda la autoridad y recursos de la corporación pero sin ninguna otra supervisión que la de su jefe directo.

Por lo que respecta al control de confianza, en 2014, el 26.8% de los policías municipales del estado no resultaron aprobados en control de confianza en 2014.[19] Un elemento importante a considerar es que en materia de política pública, la cifra relevante no es el número de no aprobados sino de elementos cesados: de los 1,315 no aprobados (descontando los elementos sujetos a proceso penales por el caso Ayotzinapa), ninguno fue dado de baja sino reasignados mayoritariamente a tareas administrativas. Conforme a lo señalado por autoridades municipales, lo anterior obedece a la previsión que los elementos cesados, fueran cooptados por movimientos sociales violentos como la CETEG, grupos subversivos o la delincuencia organizada.

Ello también ha generado un *path dependencye* adverso a la propia autoridad, pues cuando no procede de forma inmediata el despido del elemento no aprobado, ello ha generado un precedente que, algunos municipios han señalado, es usado con cierto éxito ante el Poder Judicial por los policías cesados para lograr reinstalaciones u onerosas liquidaciones (con salarios caídos) a favor de éstos.

[19] Cabe señalar que CENCA publica únicamente cifras agregadas por entidad federativa y no desagrega a nivel municipal el número de los elementos no aprobados.

6.2. Aplicación de la propuesta

A partir del diagnóstico, es necesario valorar el momento idóneo de arranque del proceso, particularmente de cara a los conflictos post-electorales que previsiblemente se presentarán y serán protagonizados por grupos no sólo ajenos sino abiertamente contrarios a la competencia electoral. En tanto se desahogan esos conflictos, entre el día de la elección y la toma de posesión, el Gobierno Estatal empezará a negociar con los presidentes municipales electos de su partido la adhesión al modelo, dejando la opción que los municipios conserven algunas funciones policiales como posible *trade-off* para la segunda fase de negociación con los alcaldes de otros partidos.

En función de los resultados de esos procesos de negociación, un ejercicio de imaginación política, no se puede descartar la necesidad de enmarcar el proceso en una lógica discursiva de "refundación de la institución policial" con una serie de simbolismos asociados a impedir que nunca más se repita un hecho similar al de Ayotzinapa.

Lo anterior adquiere particular relevancia habida cuenta que el gran número de elementos no acreditados en control de confianza haciendo funciones administrativas. El proceso de cese de estos elementos puede ser menos friccional si:

a. Se les procura una salida relativamente decorosa discursivamente sustentada en la duplicidad de funciones administrativas bajo M.U.E. De esta forma, para efectos de construir amenazas creíbles, sólo se procedería jurídicamente contra aquellos elementos cuyos casos sea paradigmáticos.
b. Se anuncia una bolsa finita para liquidaciones asignado bajo el principio de primero en tiempo. Conforme a un estimado estadístico sobre agregados, estimo que la liquidación de los 1,569 administrativos, que incluya 3 meses de salario (60 días), la

totalidad del aguinaldo (40 días) y prima vacacional, ascendería a unos 43MDP sobre salarios para policía raso. Una vez ajustado contra escalafón, esta cifra podría ascender a 50MDP, cifra que se amortiza en el corto plazo.[20]

c. Antes de iniciar los despidos, la P.F. con apoyo de SEDENA asegura los bancos de armas en los municipios con el mayor número de elementos no acreditados en términos de control y confianza (previsiblemente Acapulco y Chilpancingo).

7. Conclusiones:

A pesar de notables excepciones, la presunta y/o real incapacidad del ámbito municipal no sólo para enfrentar a los fenómenos y grupos delictivos sino incluso para no ser cooptados por los mismos, ha llevado a un proceso de adopción gradual y desestructurado desde las entidades federativas de diversas formas de reorganización policial cuyo común denominador ha sido la absorción de las facultades municipales en materia de seguridad bajo la etiqueta genérica de "Mando Único Estatal".

Con miras a acelerar la transición y sobre todo construir un sustento constitucional al M.U.E., tanto la anterior administración como ésta, presentaron sendas iniciativas de reforma constitucional. La primera, buscaba la conservación de aquellas corporaciones municipales que demostraran su eficacia, al tiempo de darle la facultad al estado de tomar el control de las fuerzas municipales y a la Federación de hacer lo propio sobre las estatales, bajo ciertos supuestos normativos. La segunda, en cambio, encaminada a eliminar toda facultad en materia de seguridad, al municipio.

[20] A diferencia de las liquidaciones que son del tipo "una vez para siempre", el componente más costoso de la instrumentación del M.U.E. es el pago mensual nómina. Actualmente, el 48% de los elementos estatales ganan menos de $8,500 mensuales (sueldo base más compensación), mientras que poco más del 84% de los municipales perciben menos de esa cifra.

Para darle viabilidad constitucional a esta política, en esta P.P. me decanto por una solución intermedia que le permita conservar "por default" al municipio ciertas facultades política y económicamente rentables, como los temas de prevención del delito, la vialidad y los bandos de buen gobierno y asigne con claridad una competencia concurrente para delitos de impacto social mayor con miras a evitar que los elementos estatales profesionalizados, equipados y formados para el combate de grupos delincuenciales terminen ocupándose de infracciones administrativas menores.

En previsión que ello no sea suficiente para asegurar el respaldo legislativo a la Reforma, sostengo que este misma distribución de competencias sea la constante en la adopción del modelo a través de la ruta de los convenios de adhesión al modelo entre los estados y los municipios, misma que se torna un esfuerzo permanente habida cuenta la necesidad de contar con el respaldo de las administraciones municipales en cada cambio de trienio.

En esta lógica, sostengo que la Federación tiene las herramientas suficientes no sólo para acompañar sino para conducir el proceso: (a) el diseño del Convenio Marco conforme al mandato del CNSP; (b) la administración de los fondos y subsidios federales en materia de seguridad; (c) el acompañamiento de las fuerzas federales durante la fase inicial de instrumentación, cuyo proceso crítico es la depuración de los elementos no acreditados en control de confianza, sus evaluaciones de desempeño, los de mayor de edad y aquellos que, por diversas razones, únicamente realizan funciones administrativas.

El caso Guerrero, aunque plantea una serie de retos que identifico en el texto, también ofrece condiciones idóneas para la implementación en la medida que cuenta con un Estado de Fuerza muy superior al parámetro internacional de 300 elementos por cada 100 mil

habitantes, y que uno de cada cuatro realiza funciones administrativas que de suyo se tornan redundantes bajo M.U.E.

Finalmente, me pronuncio sobre la conveniencia de conducir la transición hacia la centralización de las nóminas policiales (como ya ocurre con la magisterial), lo que debiera ligarse a un esquema de certificación policial única con alcance nacional que expediría el SESNSP considerando no sólo las evaluaciones de control de confianza, sino también la formación y actualización policial y las evaluaciones de desempeño. De esta forma aunque las entidades adquieran el mando operativo de las fuerzas municipales, la Federación garantizaría un modelo homologado de operación a nivel nacional. En cualquier caso, no puede ser de otra manera, pues dado el costo estimado para la depuración policial y la reconfiguración de una nueva fuerza estatal es indispensable la rectoría de la Federación y la concurrencia de sus recursos.

Bibliografía:

- Aguilar, L. (1993), "Estudio Introductorio" en *La implementación de las políticas*, Aguilar, L. editor. Grupo Editorial Porrúa, México D.F.
- Bardach, E. (1977), *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge
- Derthick (1972), *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*, Washington DC, The Urban Institute
- Gambetta, D. (1993) The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection, Harvard University Press, Cambridge,
- Guerrero (2011); "Violencia y mafias", Nexos No. 395, septiembre 2011
- Guerrero (2015), "Federalismo y Gobierno Local: Seguridad Pública" presentación en el CIDE, 26 de mayo (mimeo)
- Hill, M., & Hupe, P. (2011) "Implementing Public Policy" Third Edition, (capítulo 3, pp 44- 58) SAGE, Londres, Reino Unido.
- Hood, C.C. (1976), "The Limits of Administration", London: John Wiley & Sons.
- Hogwood, B., & Gunn, L., (1984), Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press, Oxford
- Lipsky, M. (1980) "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services", Russell Sage Foundation
- Matland, R. E. (2005) "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity Conflict Model of Policy Implementation" en *Public Administration, Concepts and Cases* (8a. Edición pp. 400-419). Boston: Houghton Mifflin.
- Merino, M. (2008) "Un Federalismo sin Proyecto", Nexos No. 371, noviembre 2008

- ONU (2010), "State of crime justice worldwide", Report to the Secretary-General,, Twelfth U.N. Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Salvador, Brasil 12-19 de abril de 2010.
- O'Toole, L. J. (2005) "American Intergovernmental Relations: An Overview" in *Public Administration: concepts and cases* (8th ec. Pp 124-143). Boston: Houghton Mifflin.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973) "Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland", Berkeley. University of California Press.
- Schelling (1971) "What is the Business of Organized Crime?", *The American Scholar*, Vol 40, No. 4 (autumn), pp 643-652

- Cámara de Diputados (2010), "Análisis de la Iniciativa de Mando Único Policial presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República", Centro de Documentación, Información y Análisis, LXI Legislatura.
- CESP (2015) http://www.cesmorelos.gob.mx/index.php/mando-unico/ (consultado el 06/005/2014)
- SESNSP (2014), "Programa Rector de Profesionalización", México D.F.
- DOF (2013), la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, última reforma publica el 29 de octubre de 2013
- DOF (2015) Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F., que celebran el SENSP y el Estado de Guerrero. México D.F, 17 de abril de 2015