



Munich Personal RePEc Archive

**The intra and intergovernmental  
coordination to confront organized crime  
in Mexico**

Moreno Bagatella, Juan Carlos

27 February 2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/55207/>  
MPRA Paper No. 55207, posted 13 Apr 2014 14:20 UTC

## La coordinación intra e intergubernamental para enfrentar al crimen organizado en México

Juan Carlos Montero Bagatella\*, Tecnológico de Monterrey

### *Resumen*

La complejidad de las acciones del crimen organizado exige una política gubernamental igualmente compleja. La política requiere coordinación al interior del gobierno federal y de éste con los gobiernos subnacionales. El artículo parte de la pregunta ¿Cómo integrar al gobierno y a sus diferentes órdenes en torno a una política para enfrentar al crimen organizado? Para responderla, se analiza la política del gobierno federal y su impacto en las entidades federativas. Su principal contribución es la discusión de la inteligencia estratégica en las entidades federativas, así como la identificación de obstáculos para impulsar el cambio organizacional.

**Palabras clave:** Crimen organizado, inteligencia estratégica, seguridad pública, seguridad nacional, cambio organizacional.

### *Abstract*

Organized crime's actions are a complex problem that requires an equally complex governmental policy. This policy requires coordination within the federal government and between the federal and subnational governments. The article starts questioning how to integrate the federal and subnational governments in to a complex strategy in order to face organized crime? To answer, federal government's strategy is analyzed, discussing its impact on the subnational governments. Its main contribution is the discussion of strategic intelligence for the states' and the discussion of different obstacles to foster organizational change.

**Keywords:** Organized crime, strategic intelligence, public safety, national security, organizational change.

## 1. Los sistemas de inteligencia estatales y el combate al crimen organizado en México.

### **Introducción: El papel de las entidades federativas frente al crimen organizado**

La consolidación de la democracia en México enfrenta diferentes retos. Entre los que no se han podido responder de manera satisfactoria se encuentra la provisión adecuada de seguridad (Woldenberg, 2009). La incapacidad de proveer seguridad y, de manera específica, de combatir al crimen organizado y reducir la violencia con la que se le asocia, puede conducir a que la sociedad acepte la imposición de medidas autoritarias que restrinjan o sacrifiquen las garantías individuales y otros derechos, la puesta en práctica de *mano dura contra la delincuencia*, o a que las dependencias responsables de la seguridad pública o la seguridad nacional intervengan en el diseño e implementación de políticas públicas de diferente índole como educativas, de salud, de desarrollo social, etc. Se percibe el riesgo de restringir la democracia.

\* El autor desea agradecer al Woodrow Wilson Center por el apoyo recibido a través de la beca Eugenio Garza Lagüera, la cual permitió realizar una estancia de investigación que sirvió como base para la elaboración de este trabajo. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey. Correo electrónico: juancarlosmonterob@itesm.mx

En este trabajo, nos enfocaremos en la necesidad de que el régimen democrático sea capaz de proveer seguridad. Para ello, debe entenderse el concepto *seguridad* en un sentido amplio y variable a cada tiempo y contexto. En ese sentido, asumimos que la seguridad se refiere a la protección de la vida, bienes, derechos y libertades de las personas, frente a diferentes riesgos y amenazas. Sin embargo, el marco legal mexicano asigna la responsabilidad de la seguridad únicamente en las dependencias responsables de la seguridad pública y, en ocasiones, en las responsables de la protección civil. Aquí, asumimos que existen asuntos que constituyen riesgos o amenazas para la seguridad que trascienden las capacidades y responsabilidades de las dependencias encargadas de la seguridad pública o de la protección civil; entre ellos debe incluirse al crimen organizado, pero también a los desastres naturales, a las epidemias, al abuso de los recursos naturales, entre otros. Entre las características que tienen todos estos asuntos, debe subrayarse la necesidad de la coordinación intra e intergubernamental para neutralizarlos o responder ante su ocurrencia, lo cual constituye el elemento central en el análisis de este artículo.

A lo largo de este trabajo se considera que la política de seguridad se refiere al conjunto de acciones gubernamentales para brindar seguridad, de las cuales se pueden derivar otras políticas, como las encargadas de enfrentar al crimen organizado, las que permiten responder a grandes desastres naturales o grandes accidentes, etc<sup>1</sup>. Debe diferenciarse la política de seguridad de la política de seguridad pública, la cual se define –de acuerdo a la legislación mexicana<sup>2</sup>–, como la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como el establecimiento de sanciones administrativas y la administración del sistema penitenciario. De manera específica, la política de combate al crimen organizado implica la participación de diferentes dependencias y órdenes de gobierno, los cuales pueden trascender a la seguridad pública.

Las acciones del crimen organizado son un problema complejo. Para enfrentarlo, se requiere una política gubernamental igualmente compleja, basada en la coordinación al interior del gobierno y entre diferentes órdenes de gobierno. Sin embargo, se trata de un ideal difícil de concretar, debido a que cada actor involucrado en una política pública tiene intereses particulares que busca impulsar y que compiten con los del resto de los actores involucrados.

Para enfrentar al crimen organizado en México, a partir de la década de los noventa del siglo XX, se inició una transformación en las dependencias encargadas de la provisión de seguridad, en particular entre aquellas a cargo de la seguridad pública y las de la seguridad nacional. Al interior del gobierno federal, esta transformación ha implicado la desaparición de dependencias como la Policía Judicial, la Dirección Federal de Seguridad y la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, mismas que han sido sustituidas por la Policía Federal (PF), la Secretaría de Seguridad Pública<sup>3</sup>, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y la Policía Federal Ministerial (PFM).

Los cambios han buscado constituir importantes transformaciones estructurales y organizacionales. Empero, las dependencias no pueden transformarse radicalmente incluso aunque se les desaparezca o sustituya por nuevas. Este es el sentido de las críticas hacia la PF, las fuerzas armadas y la AFI, al señalar que

1 Se entiende por política pública al conjunto de acciones gubernamentales (instrumentos de la política), para la resolución de un problema público acotado, lo que implica que la política se compone al menos de tres elementos: un objetivo, los medios para alcanzarlo y una comunidad de actores que legitiman a la política o que luchan entre sí –a través de coaliciones– para modificarla (Sabatier, 1999; Canto, 2002; Howlett, 2011). Las políticas públicas son productos complejos que trascienden la jurisdicción de diferentes dependencias y órdenes de gobierno, por lo que su estudio no puede restringirse al análisis de una sola dependencia u orden de gobierno y, mucho menos, a su estudio por etapas (Sabatier, 1999; Howlett, 2011).

2 Dicha definición puede encontrarse en el artículo 21 Constitucional, en el segundo artículo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como en la gran mayoría de las leyes de seguridad pública en los estados.

3 La Secretaría de Seguridad Pública desapareció en enero del 2013 ante las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus funciones fueron transferidas a la Secretaría de Gobernación, específicamente a la Comisión Nacional de Seguridad.

sus integrantes han mantenido vínculos con la delincuencia organizada, que se han cometido abusos a los derechos humanos o que su actuación obedece a fines políticos (Aguayo, 2001; Montemayor, 2007; HRW, 2011; Gibler, 2011). En ese sentido, las transformaciones que se impulsen en los gobiernos sub nacionales tampoco podrían realizarse radicalmente, sobre todo en dependencias cuyo grado de especialización exige una transformación gradual –como en los cuerpos de seguridad pública- donde conviven viejos actores con nuevos, exponiendo el proceso de cambio a posibles regresiones. A pesar de ello, dichas transformaciones son indispensables para enfrentar los complejos retos en materia de seguridad, toda vez que lograr la transformación estructural y organizacional antes de enfrentar al crimen organizado y a la violencia resulta un ideal inaceptable, que implicaría permitir la actuación de la delincuencia sin una adecuada respuesta gubernamental, aunque esta se encuentre en proceso de desarrollo (Villalobos, 2012).

La transformación organizacional del gobierno federal no ha sido seguida por los gobiernos estatales. En muchos casos, las transformaciones organizacionales en las entidades federativas han sido solo nominales o se han impulsado a partir de la emergencia de la violencia generada por el crimen organizado y a partir de los incentivos brindados por el gobierno federal a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

En los estados, la transformación de sus estructuras ha buscado, por un lado, retirar de las Secretarías de Gobierno (SEGOB) las facultades relacionadas con la seguridad, transmitiéndolas a las nuevas Secretarías de Seguridad Pública; y por otro, el desarrollo de un nuevo modelo policial basado en la certificación de los cuerpos, su profesionalización y la orientación de sus operaciones a través de la generación, igualmente profesional, de inteligencia (García, 2011). Sin embargo, no se han desarrollado unidades para la generación de inteligencia que permitan al gobierno desarrollar políticas para enfrentar los problemas complejos, como el crimen organizado, que trascienden a la seguridad pública.

Los gobiernos estatales enfrentan el reto de proveer seguridad en un contexto violento debido a la competencia entre las organizaciones criminales. En ese sentido, dos retos son evidentes. El primero, es concretar la transformación hacia la profesionalización policial y la implementación de la acción policial orientada por inteligencia operativa (*intelligence-led-policing*), enfatizando el sentido de protección en vez del control, lo cual se identifica como responsabilidad de las dependencias encargadas de la seguridad pública. El segundo, es la generación de inteligencia estratégica que genere conocimiento útil para todo el gobierno, no solo para las dependencias policiales, y que permita la coordinación intra e intergubernamental alrededor de políticas complejas, la cual *debería* ser una responsabilidad de las Secretarías de Gobierno.

La falta de una política que permita integrar al gobierno en torno a una estrategia que restaure el capital social es un riesgo latente para el régimen democrático. Por un lado, puede llevar a que los ciudadanos acepten la violación de ciertos derechos a cambio de seguridad, tolerando, aceptando y exigiendo *mano dura* o conductas como la tortura en el combate a los criminales. Por otro, permite que las dependencias policiales influyan en diferentes áreas gubernamentales como la salud, la educación y el desarrollo social.

Teniendo en cuenta la complejidad del crimen organizado y los riesgos que representa la violencia para la democracia y para los derechos humanos, el presente artículo tratará de responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo integrar al gobierno y a sus diferentes órdenes en torno a una política para enfrentar al crimen organizado? A manera de hipótesis, se responde señalando que la coordinación intra e intergubernamental depende del establecimiento claro de la facultad de las Secretarías de Gobierno -en el caso de las entidades federativas, o de la Secretaría de Gobernación, en el caso del gobierno federal- para diseñar y coordinar las políticas de seguridad. Esta facultad depende del desarrollo de unidades de inteligencia estratégica, similares al CISEN, que sean capaces de generar inteligencia para todo el gobierno y que aborden el tema de la seguridad en un sentido amplio, trascendiendo a la seguridad pública.

Para someter a prueba la hipótesis, en primer lugar se exponen las características generales del crimen organizado, destacando el papel de los gobiernos subnacionales en la reacción inicial para su combate. En segundo lugar, se aborda el problema del crimen organizado en México. En tercer lugar, se analiza el marco institucional a través del cual se elabora la política gubernamental, identificando los conflictos entre las áreas de seguridad pública y de seguridad nacional para el diseño e implementación de la política gubernamental<sup>4</sup>. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

El principal objetivo de este trabajo es exponer la necesidad de la coordinación intra e intergubernamental para enfrentar problemas complejos como el crimen organizado, proponiendo que dicha coordinación sea responsabilidad de las Secretarías de Gobierno, para lo cual requieren de la facultad para diseñar y coordinar las políticas de seguridad (en un sentido amplio, trascendiendo a la seguridad pública), lo que a su vez requiere de la actuación efectiva de unidades de inteligencia estratégica.

## 2. Características del crimen organizado

El crimen organizado es una actividad empresarial ilegal. Tal como señalan Bailey (2010) y Williams (2010), el crimen organizado puede entenderse como una asociación de tipo empresarial con ocupaciones delictivas que no se reducen al tema del narcotráfico, sino que involucran actividades cuya persecución es exclusiva del gobierno federal, pero también delitos de impacto internacional y local<sup>5</sup>. Por lo tanto, para combatirlo se requiere de políticas complejas, basadas en la coordinación al interior del gobierno federal (intra gubernamental), así como coordinación entre diferentes órdenes de gobierno (intergubernamental).

Las organizaciones criminales son complejas y tienen diferentes características. Entre ellas, destaca el uso de la corrupción y la violencia para asegurar su adecuado funcionamiento (Villalobos, 2010; Bailey y Godson, 2000). La cantidad de recursos que manejan les permite corromper al gobierno y a la sociedad; además, tienen la capacidad de ejercer la violencia para intimidar, enfrentar al gobierno y cuentan con estructuras que trascienden la jurisdicción de los gobiernos (Chabat y Bailey, 2003). Adicionalmente, cuentan con una estructura compleja que asegura su continuidad a través del tiempo a pesar de que cambien sus integrantes; son disciplinadas; pueden o no contar con alguna ideología; y generalmente se dedican a actividades diversas, incluso legales (Maltz, 1994).

La violencia es empleada como último recurso para alcanzar sus fines -a diferencia de las pandillas, guerrillas y grupos terroristas, que hacen de la violencia una forma de vida (Bailey, 2010; Godson y Vergara, 2008; Villalobos, 2010). En vez de la violencia, emplean la corrupción para construir un contexto de estabilidad, logrando que los gobiernos -sobre todo los subnacionales- no los consideren como prioritarios, porque pueden relacionar sus actividades criminales con asuntos que son considerados tolerables como la prostitución, las apuestas e incluso el consumo de drogas, siempre que no generen la violencia (McDonald, 2011). En ese sentido, las acciones del crimen organizado no son completamente *visibles*, lo que requiere de la acción de las agencias de inteligencia para hacerlo visible y permitir el diseño de políticas públicas para enfrentarlo; además, el que no sean visibles y que se relacionen con actividades

---

4 En el artículo se ha excluido, deliberadamente, el estudio de las policías locales o comunitarias, teniendo en consideración que el modelo de seguridad impulsado por el gobierno federal busca sustituir las múltiples policías municipales a través de un mando único asumido por el estado (García, 2011). Incluso el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 proponía la creación de un mando único asumido por la federación, pero que no fue desarrollado. Adicionalmente, se reconoce que si bien son las dependencias quienes ostentan la obligación de responder primero ante una emergencia, son las que menores capacidades tienen para enfrentar a organizaciones criminales.

5 Esta diferenciación es importante para el diseño de una política de combate contra el crimen organizado, ya que no es lo mismo combatir a pandillas que a narcotraficantes o a una combinación de ambos (Villalobos, 2010); asimismo, el crimen organizado no incluye únicamente al narcotráfico, sino también al robo de vehículos, la extorsión y el secuestro, entre otros delitos, lo cual requiere de la colaboración de los gobiernos estatales y municipales.

consideradas como *tolerables*, constituye un incentivo negativo para la coordinación intergubernamental, toda vez que los diferentes órdenes de gobierno asignan diferentes prioridades, y recursos, para el combatir al crimen organizado.

Debe enfatizarse que la actuación de las organizaciones criminales y la ocurrencia de eventos violentos, se desarrolla en la jurisdicción de los gobiernos locales, por lo que son estos los responsables de reaccionar en primera instancia. En ese mismo sentido, sus estructuras gubernamentales son las más expuestas al poder corruptor del crimen organizado, pero también son la base de cualquier sistema de inteligencia.

La importancia de identificar la corrupción y la violencia permite diferenciar a las organizaciones criminales entre “(...) las que son más violentas que corruptoras; y las que son más corruptoras que violentas” (Villalobos, 2012, p. 31). La actuación de las primeras es evidente y obliga a una urgente respuesta de la fuerza pública para contenerlas; la actuación de las segundas no es clara y puede no subrayar la urgencia de actuar en su contra, a pesar de que la corrupción lleve a que territorios completos puedan ser controlados por organizaciones criminales, lo cual requiere una acción coordinada de todo el gobierno –no solo de las dependencias policiales- para enfrentarlas<sup>6</sup>.

Además de corromper a los gobiernos, las organizaciones criminales corrompen a la sociedad. Para ello, el crimen organizado provee ciertos bienes a las comunidades, desplazando al Estado en ese papel o las atemorizan con el ejercicio de la violencia (Dintino y Martens, 1983). Las organizaciones criminales son capaces de emplear al capital social en su favor, logrando que las comunidades las protejan a cambio de ciertos bienes, lo que las convierte en *ladrones estacionarios* con la capacidad de sustituir al Estado (Olson, 2000; Ostrom, Ahn y Olivares, 2003).

La incapacidad del gobierno para enfrentar retos como el crimen organizado contribuye a la inconformidad de la sociedad respecto de la democracia (Godson y Vergara, 2008, p. 9). Los ciudadanos advierten en la incapacidad gubernamental una *disfunción política* que los puede llevar a aceptar la limitación de ciertos derechos a cambio de obtener mejores resultados. Sobre todo, en un contexto de violencia creciente puede llevar a que se pasen por alto ciertos derechos, con la finalidad de garantizar otros. Por ejemplo, no respetar los derechos humanos de los criminales en aras de proteger los derechos humanos, políticos y sociales del resto de la sociedad, es decir, a cometer un mal menor<sup>7</sup> (Ignatieff, 2004).

Enfrentar la complejidad de las organizaciones criminales requiere una política compleja. Dicha política requiere mantener el combate a las organizaciones violentas, pero también enfrentar a las organizaciones corruptoras. El combate a la violencia es responsabilidad indiscutible de las dependencias encargadas de la seguridad pública; pero el combate a las organizaciones corruptoras y la recuperación de los espacios

<sup>6</sup> Una analogía para comprender la diferencia entre la violencia y la corrupción se puede identificar en las enfermedades del cuerpo humano. Existen enfermedades cuya sintomatología es clara y permite un diagnóstico inmediato, siendo un ejemplo claro la disenteria que puede detectarse a través de estudios de laboratorio y que para su tratamiento requieren un amebicida. En cambio, el cáncer es un asesino silencioso que puede no tener síntomas sino hasta sus etapas más desarrolladas, los tratamientos son más invasivos y dañinos para el cuerpo humano y sus resultados no siempre son satisfactorios. En el mismo sentido, la violencia puede identificarse como una enfermedad con una sintomatología clara, mientras que la corrupción es silenciosa, pero igualmente dañina para la sociedad.

<sup>7</sup> De manera concreta, el riesgo es que se acepte que conductas como las detenciones ilegales o la tortura en los interrogatorios sean aceptadas para combatir a la delincuencia organizada. En ese sentido, en casos donde se ha demostrado la incorrecta actuación de las fuerzas armadas o de las policías estatales o federales en contra de criminales o incluso de personas inocentes (Montemayor, 2007; Hernández, 2010; Almazán, 2011; Gibler, 2011, HRW, 2012), el gobierno federal ha buscado deslindarse de estas conductas señalando que son atribuibles a malos comportamientos de los individuos involucrados, el riesgo –no demostrado aún- es que las dependencias gubernamentales no solo toleren sino que instruyan e incentiven el uso de ese tipo de conductas. Estos casos son similares a los enfrentados por los Estados Unidos en sus intervenciones en Irak y Afganistán, donde sus soldados han sido acusados de emplear la tortura de manera habitual, acción desmentida por autoridades, quienes señalan que, los casos en que se ha probado el uso de la tortura, son atribuibles a los soldados en cuestión y no a las instituciones. Sin embargo, en este caso sí se ha demostrado que las autoridades aprobaban el uso de dichas técnicas (Williams, 2006).

perdidos por el Estado, requieren de la actuación integrada y coordinada de los gobiernos. Para ello, el gobierno federal impulsó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en enero del 2013, la cual condujo a la desaparición de la SSP y a que la SEGOB absorbiera sus atribuciones, colocando a la SEGOB como responsable de coordinar a las dependencias del gobierno federal en materia de seguridad pública y seguridad nacional, evitando los conflictos que hasta entonces existían entre la SSP y la SEGOB. Sin embargo, dicha reforma no ha sido replicada en las entidades federativas, quienes depositan la responsabilidad en las secretarías técnicas de los sistemas estatales de seguridad pública y consejos estatales de seguridad pública, los cuales son presididos por las Secretarías de Seguridad Pública lo que restringe el diseño de la política de seguridad solo a la seguridad pública y reduce las posibilidades de la coordinación intra gubernamental debido a que las SSP carecen de las facultades para coordinar a las dependencias de los gobiernos estatales.

En ese sentido, el diseño e implementación de una política gubernamental apoyada solo en las dependencias policiales es insuficiente, pero necesaria, para enfrentar al crimen organizado<sup>8</sup>. La movilización intensiva de las fuerzas armadas y de la policía genera detenciones de criminales y decomisos de drogas y armas, pero no afecta las estructuras de las organizaciones criminales, genera múltiples células de criminales -cada vez más desorganizadas- que compiten entre sí por asumir los espacios vacíos en las estructuras criminales, generando mayor violencia, pero que son más manejables para las policías de los estados, siempre y cuando cuenten con estructuras capaces para hacerles frente (Toro, 1995; Grayson, 2010; Villalobos, 2012). Por otro lado, identificar la corrupción depende del funcionamiento de las agencias de inteligencia para detectar el problema, reconocer la estructura de las organizaciones criminales y conducir la actuación del resto de instituciones gubernamentales para enfrentarlas<sup>9</sup>. En consecuencia, el combate a la violencia depende de la política de seguridad pública<sup>10</sup>, pero el combate a la corrupción requiere la intervención coordinada de diferentes dependencias gubernamentales que de manera coordinada enfrenten el problema y reconstruyan el capital social, para lo cual son necesarias las agencias de inteligencia estratégica.

En el caso de las entidades federativas, la propuesta implica un cambio de paradigma en relación con la seguridad. A nivel federal, existe una clara definición entre los asuntos y políticas de seguridad pública y de seguridad nacional, así como del papel que desarrolla el CISEN en materia de seguridad para todo el gobierno. Sin embargo, en la normatividad de las entidades federativas la seguridad solo se restringe a la seguridad pública, por lo que se carece de facultades administrativas para el diseño e implementación de políticas que integren al gobierno para enfrentar asuntos complejos como el crimen organizado. En ese sentido, es necesario ampliar el significado de seguridad, sin restringirlo a la seguridad pública.

8 La seguridad pública considera -en las constituciones federal y de los estados, así como en las leyes de seguridad pública-, que una de las facultades de las dependencias responsables de la materia deben implementar acciones para prevenir la comisión de delitos y las conductas antisociales. Sin embargo, considera como responsables de la seguridad pública solo a las dependencias policiales, por lo que la misma normatividad no reconoce la posibilidad de que diferentes dependencias participen en la política de seguridad pública, bloqueando la posibilidad de implementar políticas que integren a diversas dependencias. La coordinación es un objetivo ideal, muy difícil de concretar. Cada uno de los actores participantes en una política pública tienen intereses propios y compiten entre sí para impulsarlos, lo que significa que las instituciones gubernamentales -ya sea del gobierno federal o de los gobiernos estatales y municipales- compiten entre sí para conservar un status quo y por impulsar sus propios intereses (Marcella, 2008; Johnson, 2011). En ese sentido, la coordinación no es una cuestión que se impone sino que se negocia, es decir, se logra a través de un proceso político.

9 El funcionamiento de las agencias de inteligencia no dependen solo de que existan y tengan un presupuesto y marco legal adecuados. Dependen de una adecuada penetración territorial, donde la sociedad confíe en las instituciones del Estado y esté dispuesta a compartir la información sobre la actuación y estructura de las organizaciones criminales (Villalobos, 2011, 2012).

10 De acuerdo con la Constitución, la seguridad pública comprende la prevención, investigación y sanción de los delitos y conductas antisociales; sin embargo, la normatividad secundaria solo da facultades para implementar la política a las dependencias policiales, esto es la SSP, fuerzas armadas, PGR y SEGOB (en lo relativo a la imposición de sanciones administrativas, además en los estados, las Secretarías de Gobierno también tienen facultades cuando aún conservan la responsabilidad de los sistemas penitenciarios).

La mayor parte de las investigaciones académicas sobre el crimen organizado se han centrado en el papel que desempeñan las dependencias policiales en su combate. En ese sentido, se han desarrollado diversas propuestas para mejorar el modelo policial, el sistema penal, el sistema penitenciario y el sistema judicial; pero existen pocas propuestas alrededor de la coordinación intra e intergubernamental. Depositar toda la responsabilidad en las dependencias policiales es riesgoso, ya que les permite intervenir en temas de políticas públicas que trascienden de sus facultades. Esto significaría que las fuerzas armadas o las policías podrían llegar a diseñar políticas de salud, educación o desarrollo social, entre otros, lo cual constituye un riesgo para el régimen democrático. Este trabajo subraya la necesidad de que los gobiernos desarrollen políticas que integren a todo el gobierno, pero que no estén controladas por las dependencias policiales. En cambio, se busca recuperar el papel de la SEGOB para construir dichas políticas, integrar y coordinar al gobierno, así como articular la colaboración intergubernamental. Para ello, se propone emplear como herramienta para la construcción de las políticas a la inteligencia estratégica, tema que se expone a continuación.

### 3. La política contra el crimen organizado en México en el periodo 2006-2014

En México, los grupos criminales se han valido de la violencia y la corrupción para impedir el ejercicio de la ley en su contra. Se ha perdido la capacidad de garantizar la seguridad de la propiedad y la vida de los ciudadanos, así como de ejercer el monopolio legítimo de la violencia, lo que se traduce en una debilidad institucional que podría conducir a la configuración de un Estado fallido (Artz 1998; Villalobos, 2012; Kurtzman, 2009; Grayson, 2010). Las causas de la debilidad institucional son diversas y difícilmente pueden identificarse; entre ellas, pueden mencionarse las siguientes: a) Un desfase entre la evolución de las capacidades de las organizaciones criminales y las capacidades del gobierno para enfrentarlas: mientras que las organizaciones criminales se han transformado de manera importante desde la década de los noventa del siglo XX, las capacidades del gobierno federal no lo hicieron sino hasta el año 2000, y en las entidades federativas el proceso a penas se ha iniciado (Chabat, 2010; García, 2011); b) el federalismo y el proceso de democratización han conducido a la *feudalización del poder* en las entidades federativas, permitiendo que las políticas de seguridad sean conducidas de manera dispersa, descoordinada, a través de instituciones débiles y corrompidas (Benítez, 2010); c) las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la seguridad nacional han tenido como objetivos prioritarios el control político y no la seguridad<sup>11</sup> (Artz, 1998; Freeman y Sierra, 2005); d) el problema se dejó crecer durante años a través de redes de corrupción e impunidad promovidas por los vínculos entre criminales y autoridades, y esto ha llevado a una alta infiltración en las estructuras gubernamentales (Hernández, 2010; Salinas, 2010); e) no existe un marco institucional claro que establezca responsabilidades y fomente la coordinación intra e intergubernamental; f) el problema también ha crecido por la omisión de políticas públicas que atacaran las raíces del problema (Villalobos, 2009; Astorga, 2000); y g) la descentralización de la seguridad pública ha llevado a que los gobiernos locales cuenten con capacidades muy diferentes entre sí, mientras que algunos municipios cuentan con policías profesionales, muchos otros municipios carecen de los recursos esenciales para constituir sus cuerpos de policía (García, 2011).

Los objetivos de la política para enfrentar al crimen organizado, por parte de los gobiernos encabezados por Felipe Calderón y por Enrique Peña Nieto no son claros y solo pueden inferirse a partir de analizar los documentos gubernamentales (planes y programas), los discursos y acciones gubernamentales (Montero, 2012).

11 La función de las policías y las fuerzas armadas como medios de control político fue consecuencia de la necesidad de desarticular a la oposición política para alcanzar las metas planteadas por los gobiernos post-revolucionarios; en ese sentido, Davis (2009, p. 232), señala que "(...) la policía desempeñó un papel tan importante como las fuerzas armadas para alcanzar las metas políticas, económicas e incluso sociales del Estado, ampliando así las prerrogativas coercitivas del Estado a la vida cotidiana de gran parte de los ciudadanos". Esta situación, deriva en que dichas dependencias -tanto a nivel federal como estatal- se mantengan controladas por ciertos grupos políticos, apoyándose en relaciones de lealtad y no en el profesionalismo del personal, dificultando la posibilidad de impulsar cambios en las instituciones que permitan profesionalizar su desempeño (López-Portillo, 2003).



En ese sentido, la política ha tenido dos grandes objetivos. En primer lugar, contener, reducir y eliminar la violencia generada por las organizaciones criminales, buscando restablecer el orden y la autoridad del gobierno; esto se lograría a través del enfrentamiento frontal por parte de las fuerzas armadas y de la PF contra las organizaciones criminales, lo cual caracterizó al gobierno del presidente Calderón<sup>12</sup>. En segundo lugar, restaurar la soberanía del Estado y reconstruir el capital social a través de recuperar los territorios controlados por las organizaciones criminales mediante la imposición del Estado de Derecho y la provisión de bienes públicos, lo cual se buscaría a través de la acción de diferentes dependencias gubernamentales, pero que no se encuentran consideradas en ningún documento oficial del gobierno federal, por lo que actúan de manera desarticulada. El segundo objetivo se ha buscado realizar a través de la implementación de políticas para la depuración y certificación de las instituciones policiales, la generación de más y mejor inteligencia policial; así como por la implementación de políticas orientadas a la prevención del delito, lo cual ha caracterizado al gobierno del presidente Peña Nieto.

Considerando que la violencia es el elemento más visible de las organizaciones criminales, el objetivo urgente para la política pública, es eliminarla. Para ello, se han discutido propuestas como la negociación del gobierno con las organizaciones criminales, la tolerancia hacia aquellas que no sean violentas, el combate a las organizaciones violentas -en particular, a las que sean más violentas- la legalización de las drogas, el combate a la impunidad, entre otras (Rosenfeld y Messner, 2010; Villalobos, 2012). Sin embargo, la política no puede pasar por alto el combate a las causas de la violencia: la competencia por la actividad empresarial, lo que requiere una acción coordinada del gobierno y el establecimiento de objetivos a mediano y largo plazo.

La opción que adoptó el gobierno federal, que fue reconocida internacionalmente pero criticada nacionalmente por la incapacidad de reducir la violencia, fue el uso de las fuerzas armadas y de la PF para enfrentar frontalmente a las organizaciones criminales. Para ello, se ha partido de asumir que al inicio de la gestión del gobierno de Felipe Calderón, se carecía de las capacidades institucionales -específicamente entre las dependencias responsables de la seguridad pública- para enfrentar a las organizaciones criminales, lo que obligó al uso intensivo de las fuerzas armadas mientras se desarrollaban estas capacidades, especialmente la capacidad de orientar la acción policial mediante la generación de inteligencia operativa<sup>13</sup> (García, 2011). En ese sentido, el objetivo de la política gubernamental ha sido mantener a las fuerzas armadas hasta que el combate a las organizaciones criminales se

12 Debe señalarse y destacar que, a pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 no se habla de un combate frontal a las organizaciones del crimen organizado, como sí se mencionaba en el PND 2007-2012, dicho combate se mantiene aunque no se mencione de la misma manera. En términos más formales, siguiendo a Bailey (2000), la estrategia declarada en el PND de Enrique Peña Nieto no menciona al combate frontal a las organizaciones criminales, pero la estrategia real sí lo hace.

13 El *nuevo modelo policial para México*, impulsado por el gobierno federal, busca seguir como ejemplo al modelo que se tiene en los Estados Unidos. En términos muy generales, el modelo estadounidense deposita las responsabilidades de seguridad pública en los cuerpos policiales de los gobiernos locales, los cuales cuentan con ciertas facultades para el desarrollo de investigación y generación de inteligencia. Adicionalmente, los gobiernos estatales se constituyen como apoyo de los gobiernos locales, desarrollando mayores capacidades de investigación y generación de inteligencia, pero debe destacarse que son un apoyo y no sustituyen a los cuerpos de seguridad pública locales, incluso en casos como los de las ciudades de Nueva York o Los Ángeles, los cuerpos de policía locales tienen un desarrollo organizacional de gran importancia. Finalmente, el gobierno federal -especialmente a través del Buró Federal de Investigaciones (FBI) actúa como apoyo a los gobiernos sub nacionales, a través de grupos especiales (*task-forces*) que no reemplazan sino que apoyan las tareas de investigación desarrollados por los gobiernos subnacionales (Dintino y Martens, 1983; McDonald, 2011). Algunas discrepancias entre los casos norteamericano y mexicano, es que en el primero, el desarrollo de sistemas de inteligencia policial y de la transformación organizacional se ha iniciado en los gobiernos locales, mientras que en el caso mexicano se ha impulsado desde el gobierno federal y relegando a los municipios; además, en Estados Unidos, el gobierno federal se involucra a través de equipos especiales, y en México las fuerzas federales han reemplazado de manera importante a los gobiernos sub nacionales. En ese sentido, el énfasis que expuso el presidente Felipe Calderón sobre la necesidad de desarrollar las capacidades institucionales de los gobiernos de los estados, busca que los gobiernos sub nacionales constituyan la principal fuerza policial para enfrentar al crimen organizado a través del uso de la inteligencia, proponiendo que el gobierno federal se constituya -en el largo plazo- solo en grupos especiales de apoyo, pero manteniendo -en el corto plazo- una amplia intervención mientras no se desarrollan estas capacidades. Destaca la desconsideración que se ha hecho hacia el papel de los municipios en el modelo mexicano, la cual parte de la premisa de que existe una alta dispersión de capacidades entre los gobiernos locales, y sería altamente ineficiente buscar desarrollar sus capacidades institucionales, siendo preferible hacerlo a través de los estados (García, 2011).

convierta en un *asunto de policías*, lo que requiere culminar el desarrollo de las capacidades institucionales de las dependencias encargadas de la seguridad pública<sup>14</sup> (Medina, 2009; Bailey, 2011). Sin embargo, entre el desarrollo de las capacidades de las dependencias de seguridad pública sobresale el papel de los gobiernos sub nacionales y, especialmente, el de los estados, toda vez que el modelo impulsado por el gobierno federal ha partido de señalar que los gobiernos municipales no cuentan con las capacidades para integrarse en el modelo y, en cambio, considera que son un obstáculo para este, lo que lleva a impulsar el modelo de mando único policial a cargo de los gobiernos estatales (García, 2011).

Para contribuir a reducir la debilidad institucional, este trabajo enfatiza la importancia de la coordinación intra e intergubernamental. Para ello, se requiere un marco institucional adecuado para la coordinación y, en el caso de las entidades federativas, fortalecer el proceso de cambio organizacional en las dependencias policiales y desarrollar agencias de inteligencia estratégica que permita diseñar las políticas necesarias para brindar seguridad y que trasciendan a la seguridad pública.

#### 4. La organización gubernamental frente al crimen organizado

El marco institucional para enfrentar al crimen organizado en México es muy confuso. No existe claridad sobre la forma de articular la política, implementarla y tampoco sobre la coordinación al intra e intergubernamental. Tal como señala Montero (2012), por un lado la normatividad federal (ley de seguridad pública, de seguridad nacional, de combate al crimen organizado) establece que la Procuraduría General de la República es la dependencia responsable de combatir al crimen organizado, apoyándose para ello en la PF, sin embargo, el crimen organizado también es un asunto de seguridad nacional, por lo que el diseño de la política es responsabilidad de la SEGOB, a través del CISEN, apoyándose de las fuerzas armadas y demás dependencias representadas en el Consejo de Seguridad Nacional (CSN). A pesar de ello, no se toma en consideración que los responsables de responder ante la actuación de las organizaciones criminales, son los gobiernos sub nacionales, específicamente los municipales.

La normatividad federal asigna a dos dependencias diferentes la responsabilidad de diseñar la política para enfrentar al crimen organizado: la PGR y la SEGOB. Además, los gobiernos subnacionales se encuentran fuera del diseño de la política, a pesar de tener la responsabilidad de reaccionar ante la actuación de las organizaciones criminales y de estar expuestos a su poder corruptor. Esta situación expone una confusión entre las dependencias que puede convertirse en dificultades para la cooperación intra gubernamental, así como en una diferencia de intereses y prioridades de los diferentes órdenes de gobierno ante el crimen organizado, dificultando la colaboración intergubernamental.

La determinación sobre la dependencias y órdenes de gobierno responsables de diseñar e implementar la política se logra al establecer si el crimen organizado es un asunto de seguridad nacional o de seguridad pública. Suponiendo que la política pública considere al crimen organizado como un asunto de seguridad pública, entonces el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) serían las instancias encargadas de impulsar la coordinación intra e intergubernamental. Pero si, en cambio, el crimen organizado fuera considerado como un asunto de seguridad nacional, la política sería diseñada e implementada por las dependencias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y la coordinación intergubernamental sería responsabilidad de las dependencias que lo integran, específicamente de la SEGOB (en este caso, el SNSP sería un organismo auxiliar de la política). Para identificar claramente cómo se diferencian las redes de las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública, a continuación se presenta la integración del CSN y el CNSP:

14 Distintos autores han criticado el hecho de emplear a la Policía Federal, a pesar de no contar con las capacidades institucionales completamente desarrolladas para la lucha contra el crimen organizado y, en cambio, han propuesto que primero debieron desarrollarse dichas capacidades y, posteriormente, iniciar la lucha contra las organizaciones criminales. En ese sentido, siguiendo a Villalobos (2012), esperar a que dichas capacidades se desarrollaran habría implicado permitir el crecimiento de las organizaciones criminales y del conflicto que se desarrolla entre ellos, tolerando el incremento de la violencia.

Tabla 1. Consejos de Seguridad Nacional y de Seguridad Pública

Consejo de Seguridad Nacional	Consejo de Seguridad Pública
Titular del Ejecutivo Federal	
Secretaría de Gobernación (Secretaría técnica del CSN)	
Secretaría de la Defensa Nacional	
Secretaría de Marina	
Secretaría de Seguridad Pública* (Secretaría técnica del CNSP)	
Procuraduría General de la República	
Secretaría de la Función Pública	Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal
Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	
<i>* Si bien dicha secretaría desapareció en enero del 2013, aún se menciona como parte de los Consejos en sus respectivas leyes.</i>	

El CNSP permite la representación de un mayor número de actores, destacando la participación de las entidades federativas, además de albergar en su interior la participación ciudadana. Sin embargo, considerando que el crimen organizado es un asunto de seguridad nacional y no solo de seguridad pública, las modificaciones a las políticas de seguridad pública hechas al interior del CNSP serán superficiales, ya que las modificaciones sustantivas solo pueden hacerse al interior del CSN y, en consecuencia, las entidades federativas y la ciudadanía son excluidas del diseño de las políticas en la materia<sup>15</sup>.

El CNSP es un organismo especializado que ha impulsado importantes políticas como la estandarización en los controles de confianza para los cuerpos policiales, el desarrollo y uso de Plataforma México, el impulso a la Policía Estatal Acreditada, entre otros. Sin embargo, no tiene un impacto significativo sobre las políticas para la reconstrucción del capital social; de tenerlo, constituiría un riesgo para el régimen democrático.

En cambio, a través de la política de seguridad pública, el CSN permite atacar al crimen organizado a través de la colaboración internacional, desmantelando las estructuras financieras de las organizaciones criminales, identificando y protegiendo la infraestructura estratégica. Empero, tampoco incluye a dependencias como las Secretarías de Desarrollo Social, la de Salud o la de Educación. Entonces, a pesar de contar con una estructura más compleja, el CSN tampoco permite desarrollar una estructura suficientemente compleja para enfrentar al crimen organizado, especialmente en lo que trata a la reconstrucción del capital social. En consecuencia, los esfuerzos gubernamentales para combatir al crimen organizado se hacen de manera desarticulada e incompleta.

A través del análisis de las acciones gubernamentales puede afirmarse que la lucha contra el crimen organizado es un asunto de seguridad nacional, por lo que los organismos encargados de la seguridad

<sup>15</sup> El señalamiento es importante debido a que las reuniones que tuvo el Presidente Calderón con diferentes personajes de la sociedad civil, donde ha acordado modificar su política de seguridad pública, han sido a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Esta situación evidencia que el gobierno federal ha acordado hacer cambios a su política, pero lo ha hecho en un organismo gubernamental que no puede hacer cambios sustanciales; el cambio significativo de la política solo puede hacerse al interior del Consejo de Seguridad Nacional.

pública fungen como auxiliares de la política. Asimismo, uno de los hechos que demuestran esta afirmación, es la presencia de las fuerzas armadas en diferentes estados como Michoacán, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, entre otros. En los discursos presidenciales que argumentan estas acciones se afirma que la presencia de las fuerzas armadas es consecuencia de peticiones por parte de los ejecutivos de los estados (Calderón, 2011b). Sin embargo, al solicitar información a la SEGOB, la SSP, Secretaría de la Defensa Nacional, a la Oficina de la Presidencia y a la Secretaría de Marina, se ha comprobado que dichas solicitudes no existen. Por lo tanto, la presencia de las fuerzas federales en las entidades federativas obedece a una política del gobierno federal, donde las entidades federativas solo tienen un papel auxiliar y donde los gobiernos municipales no son considerados.

La exposición anterior muestra que el marco institucional genera competencia entre las dependencias del gobierno y dificulta la cooperación intra gubernamental. La solución de este problema radica en las facultades de la SEGOB para coordinar al gobierno; sin embargo, como se verá a continuación, las Secretarías de Gobierno de los estados no cuentan con dicha facultad y, en consecuencia, compiten con las SSP en el diseño e implementación de las políticas de seguridad.

#### 4.1. El papel de los gobiernos sub nacionales

Los estados y municipios tienen la responsabilidad de la respuesta inmediata ante la actuación de las organizaciones criminales, además de que conforman el 90% de los cuerpos de seguridad pública del país (García, 2011). A pesar de ello, son ajenos al diseño de la política pública, considerando al crimen organizado como un asunto de seguridad nacional; en cambio, solo los gobiernos estatales se involucran, al interior del CNSP.

El papel de los gobiernos municipales en la política de combate al crimen organizado ha sido muy criticada. Por un lado, se reconoce la disparidad entre las capacidades de todos los municipios de México para alinearse en materia de profesionalización de los cuerpos policiales y en la infraestructura para la generación y uso de inteligencia, lo que ha llevado a la propuesta de desaparecer a las policías municipales y constituir un mando único a cargo del gobierno estatal. Por otro lado, las policías municipales han sido seriamente criticadas por su exposición al poder corruptor de las organizaciones criminales y sus vínculos con la delincuencia. Sin embargo, no se reconoce la importancia de sus instituciones para la generación de la inteligencia que identifique y combata a las organizaciones criminales; en cambio, se ha impulsado la propuesta de un mando único estatal que sustituya a las policías municipales, que ha sido rechazada por los municipios que cuentan con mayores capacidades en materia de seguridad pública, destacando el caso del municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León.

Los estados han asumido un papel importante en la lucha contra el crimen organizado, tendiendo a reemplazar a las instituciones municipales<sup>16</sup>. Su participación se ha hecho a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde se han impulsado esfuerzos para la certificación policial, el fondo de aportaciones para la seguridad pública, el desarrollo de centros de comando, la transferencia de información a través de la Plataforma México, y el impulso a la policía estatal acreditable, entre otros<sup>17</sup> (García, 2011).

16 Debe señalarse que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se expone la propuesta de establecer un mando único nacional, constituyendo una policía única. Sin embargo, debido a la oposición política de los gobernadores, esta propuesta no prosperó.

17 La colaboración de los estados fue reconocida por el presidente Felipe Calderón en diferentes ocasiones (Calderón, 2008). El Presidente mencionó que la actuación desarticulada entre la federación y los estados conduciría a fracasar inevitablemente en la lucha contra el crimen organizado (Calderón, 2010). Además, continuamente se ha señalado que las instituciones de estados y municipios se encontraban debilitadas debido a que los gobernantes no habían hecho nada por combatir la corrupción o profesionalizar a sus policías y ministerios públicos, hasta que la emergencia que ha significado el incremento radical de la violencia hizo evidente estos problemas (García, 2011). Por esta razón, el gobierno federal ha tenido que apoyar a las entidades federativas en el combate a la violencia generada por el crimen organizado con, entre otras acciones, el envío de contingentes de la policía federal y de las fuerzas armadas (Calderón, 2010a).

En particular, el modelo de policía estatal acreditable busca constituir un cambio estructural en la organización de los cuerpos encargados de la seguridad pública, pasando de un modelo basado en la reacción hacia la prevención y la actuación policial orientada por la inteligencia. Dicho modelo se apoya en el desarrollo de infraestructura para la generación de inteligencia –entre los que destaca el desarrollo de los Centros de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4), que generan información pero no necesariamente inteligencia-, pero también en el establecimiento de controles de confianza y en la profesionalización de los cuerpos policiales. Sin embargo, el proceso de cambio organizacional no puede hacerse rápidamente porque no se puede simplemente reemplazar a las viejas instituciones y sustituirlas por nuevas, además de que el desarrollo de las nuevas instituciones requiere un importante periodo de tiempo, en el que incluso ocurriría la convivencia de viejos y nuevos actores, con el riesgo de que los nuevos actores se perviertan y el proceso de cambio se revierta, tal como se muestra más adelante en la Tabla 2.

Los esfuerzos de los gobiernos estatales para impulsar cambios entre las instituciones policiales han sido insuficientes (Calderón, 2011, 2011a). La transformación en las instituciones policiales es un proceso difícil debido al control que ejercen los actores involucrados. En particular, el tema de seguridad pública requiere de especialización y, en consecuencia, son pocos los actores que integran la comunidad de la política pública, lo que reduce las posibilidades de cambiar el *status quo* de la política y del sentido del nuevo modelo policial que se ha buscado implementar desde el gobierno federal.

Entre los actores más importantes se encuentran los policías. Además de ser el personal operativo, constituyen parte de la burocracia de las dependencias responsables de la materia, así como los mandos altos y medios; es decir, son quienes integran y controlan a las dependencias encargadas de la seguridad pública. Por esta razón, impulsar un cambio en las dependencias no puede lograrse solo a partir del cambio en los altos mandos, sino también entre los mandos medios, la burocracia y el personal operativo<sup>18</sup>.

El cambio requiere la destrucción de las viejas instituciones a fin de sustituirlas por nuevas. Este ha sido el camino seguido por el CISEN, la PF y la SSP, que han reemplazado a la Dirección Federal de Seguridad, la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, entre otros cuerpos policiales federales (Vásquez, 2009; García, 2011). Sin embargo, no en todos los casos se puede destruir la vieja institución para construir una nueva, siendo este el caso de la PGR, donde la PFM no ha podido reemplazar por completo a la Policía Judicial Federal o el sistema penitenciario federal así como los sistemas de seguridad pública en los gobiernos subnacionales. En estos casos, los cambios han implicado la renovación paulatina de los actores, lo que conduce a la coexistencia de viejos y nuevos actores, dificultando la consolidación de los cambios e incluso abriendo la posibilidad de revertirlos (Aguayo, 2001; Selee y Peschard, 2010; Montero, 2011). Incluso en los casos del CISEN, la PF y la SSP, a pesar de poder ser consideradas instituciones nuevas, aún se pueden encontrar actores identificados con las viejas instituciones, con una alta probabilidad de conservar también los vicios que se pretendían eliminar<sup>19</sup>.

Los esfuerzos por la transformación en los gobiernos subnacionales se ha hecho a través del SNSP y del CNSP, donde se han establecido acuerdos, normas y compromisos para la estandarización de los cuerpos policiales, destacando la profesionalización, el establecimiento de pruebas de confianza, la generación

18 A partir de esta consideración puede explicarse parcialmente por qué el que un militar asuma la dirección de una dependencia no conduce directamente a la transformación de la dependencia, como ha sucedido con la Procuraduría General de la República y con diversas Secretarías y Procuradurías estatales o dependencias municipales.

19 De hecho, el CISEN se basó en desaparecer las Direcciones Federal de Seguridad y de Investigaciones Políticas y Sociales, impulsando fuertes depuraciones de personal, pero conservando al personal considerado como más apto y preparado (Vásquez, 2009), lo cual implica que el CISEN no se conformó sólo con nuevo personal. Por otro lado, la Policía Federal se integró con miembros del ejército mexicano, pero también con la Policía Federal de Caminos, por lo que tampoco puede hablarse de un personal completamente nuevo (Freeman y Sierra, 2005; Hernández, 2010).

de información policial y criminal, y la generación de inteligencia (García, 2011). Sin embargo, muchos estados no han impulsado los cambios acordados, manteniendo la debilidad institucional del Estado y reduciendo la capacidad para enfrentar al crimen organizado; de hecho a la fecha en que se concluye este trabajo, los gobernadores habían aplazado para el 2015 el proceso de certificación de sus cuerpos de policía (Calderón, 2010; CNN, 2011).

En algunas entidades federativas, la desaparición de viejas instituciones policiales para crear nuevas se ha hecho solo cambiando el nombre de la dependencia. En otras, el cambio ha sido paulatino, depurando las dependencias, separando de sus cargos a algunos actores y estableciendo nuevos procesos de reclutamiento, permanencia y promoción del personal, lo que no garantiza el cambio en la institución<sup>20</sup>. En otros casos, el cambio se ha impulsado a través de incorporar en sus cuerpos a personal militar que realice funciones de policía estatal<sup>21</sup>.

Teniendo en consideración que la política de seguridad pública es controlada principalmente por los policías, en la siguiente tabla se presenta la edad y antigüedad promedio de los policías estatales y policías auxiliares de los ministerios públicos (investigadores, ministeriales) para hacer explícitas las dificultades del cambio organizacional.

Debe tenerse en consideración que no es fácil depurar las instituciones policiales de un día para otro, despidiendo a un policía o agente ministerial con nueve o doce años de antigüedad. La tabla anterior demuestra que los policías estatales tienen casi la misma edad que los policías federales, pero los estatales tienen casi el doble de antigüedad laboral. Por otro lado, los agentes ministeriales estatales y federales tienen casi la misma antigüedad, recordando que la PFM es la dependencia policial del gobierno federal que menores transformaciones de fondo ha tenido.

Reconociendo esta dificultad, es que diferentes estados han impulsado -bajo el liderazgo del gobierno federal a través del SNSP-, la Policía Estatal Acreditada. Este nuevo modelo policial tiene por objetivo impulsar el cambio en las dependencias encargadas de la seguridad pública a través de combinar la depuración de las dependencias con la contratación de nuevos elementos, jóvenes y profesionistas para realización de las actividades operativas y de inteligencia, con mejores condiciones laborales<sup>22</sup>. Esto implica desplazar gradualmente a los actuales policías estatales y ministeriales más longevos, con mayor antigüedad laboral y con menores grados educativos o capacitarlos para integrarse en el nuevo modelo, lo cual implicaría la realización de cambios superficiales y no profundos, abriendo además la posibilidad de regresiones en el proceso de cambio, debido a la coexistencia de nuevos y viejos actores.

---

20 Podemos identificar tres supuestos cambios institucionales que en realidad son cambios de nombre. El primer caso se identifica en el Estado de México, donde la Secretaría de Seguridad Ciudadana sustituyó a la Agencia Estatal de Seguridad -dependiente de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, el cambio fue únicamente un cambio de nombre y se le incrementaron las facultades a la nueva dependencia. Lo mismo sucede con las Fiscalías Generales de los estados de Chihuahua y de Coahuila. Su creación no reemplazó a las antiguas policías estatales y procuradurías de justicia, por el contrario, únicamente se integró por ambas dependencias y modificó sus facultades legales.

21 Este ha sido el caso de Nuevo León que, ante el déficit de policías estatales, tuvo que apoyarse de miembros del ejército para desempeñar funciones de policía estatal. Sin embargo, no se ha tenido acceso al convenio signado entre el estado y las fuerzas armadas o entre otra entidad. Destaca que militares desempeñando funciones de policía estatal en Nuevo León han incurrido en abusos como el cometido contra Jorge Otilio Cantú Cantú, asesinado por los policías estatales, golpeado mientras agonizaba y después difamado. Esta situación ha evidenciado la falta de un marco institucional adecuado para la colaboración intergubernamental, toda vez que al tratar de juzgar a los militares involucrados en el caso de Jorge Otilio Cantú se han generado diversas discusiones sobre las atribuciones de tribunales civiles y militares para resolver el caso, toda vez que a pesar de desempeñar funciones de policía estatal, aún son militares en funciones.

22 Entre las diferentes policías estatales acreditadas destaca la Fuerza Civil impulsada en Nuevo León, la cual tiene dos características especiales que la diferencian del resto de los modelos: entre los requisitos de selección se exige no haber desempeñado el cargo de policía en ningún municipio o estado del país y, además, se recibe adiestramiento castrense por parte de las fuerzas armadas.

Tabla 2. Edad y antigüedad promedio de policías estatales y ministeriales

Estado	Policías estatales			Policías adscritos a la Procuraduría General de Justicia (investigadores, judiciales, ministeriales)		
	Edad promedio	Antigüedad promedio	Escolaridad promedio	Edad promedio	Antigüedad promedio	Escolaridad promedio
Aguascalientes				37.625	9.565	Media superior
Campeche	22	6	Media superior	35	15	Media superior
Chihuahua	34	4	Media superior	4	7	Universitario
Coahuila	38	12	Media superior	40	11	Media superior
Chiapas	38	10	Secundaria			
Distrito Federal	35	10	Secundaria	40.78	12.82	Preparatoria/ Universidad
Durango	30	4	Media superior	30	4	Secundaria - Profesional
Guerrero				42.5	12	Media superior
Hidalgo	35.6	9.6	Básica	35.6	9.6	Básica
Jalisco	40	12	Secundaria	38	10	Media superior
México	29	8	Secundaria	39	8	Media superior
Morelos				39	9	Media superior
Nayarit				38.75	10.7	Media superior
Nuevo León	37.8	11.7	Secundaria	38	8	Licenciatura
Oaxaca	35.92	8.36	Secundaria			
Puebla	37	12	Secundaria	42	14	Media superior
Querétaro	40	14	Secundaria	36	11	Técnico Superior Universitario Policial
Quintana Roo	38	11	Secundaria			
San Luis Potosí	35	10	Secundaria	41	14	Media superior
Sinaloa	34.5	5	Media superior	39	12	Licenciatura
Sonora	26	3	Media superior	38	12	Media superior
Tabasco	30	14	Media superior			
Tamaulipas				41	11	Media superior
Tlaxcala	37.6	9.8	Secundaria			
Veracruz				42	10	Media superior
Zacatecas	27.5	1	Media superior	35	12	Media superior
Promedio	36	9	Secundaria	41	12	Media superior
Gobierno federal	33 años, 7 meses	5 años, 4 meses	Media superior / Licenciatura	36.8	9.5	Licenciatura incompleta

Fuente: Unidades de enlace de las dependencias\*

\* Los estados que no se integran en la tabla o los espacios vacíos corresponden a negativas de las unidades de enlace correspondientes a facilitar la información solicitada por considerarla confidencial o inexistente. La mayoría de las entidades federativas se negaron a proporcionar el número de policías y agentes ministeriales, argumentando que es información confidencial.

A pesar de las dificultades para impulsar el cambio organizacional, en este trabajo se enfatiza el papel de la coordinación intra e intergubernamental para implementar la política gubernamental.

#### 4.2 La coordinación intragubernamental

Además de la acción policial, enfrentar al crimen organizado requiere de una política que integre al gobierno para reconstruir el capital social y combatir la corrupción de las instituciones gubernamentales y sociales. La política que coordine al gobierno, requiere una herramienta sobre la que no se ha discutido en documentos académicos y especializados: la inteligencia estratégica. En consecuencia, a continuación se expondrán sus características generales, para posteriormente analizar el caso mexicano y a entidades federativas.

##### 4.2.1 El papel de la inteligencia

La inteligencia se contrapone a la reacción. Tal como señala José Antonio Marina (2001, p. 44), “la función de la inteligencia es dirigir el comportamiento para resolver bien nuestros problemas vitales, afectivos o profesionales para saber elegir nuestras metas y poder realizarlas”. En este sentido, permite la toma de decisiones al construir escenarios futuros ante potenciales decisiones.

La inteligencia debe entenderse como el procesamiento sistemático de información, a través del análisis, para la generación de conocimiento operable (Tello, 2011). La generación de inteligencia implica la obtención de información que ha sido seleccionada, interpretada y expresada de tal manera que indique con claridad el estado de un hecho definido previamente como riesgo o amenaza a la seguridad (Platt, 1957). En este sentido, la información no es, por sí misma, inteligencia si no ha sido interpretada a través del análisis profesional (Dintino y Martens, 1983, p. 7).

La inteligencia hace evidente aquello que no se ve. Al respecto, debe recordarse que el crimen organizado se apoya en la corrupción de las instituciones gubernamentales y sociales para construir un escenario estable que permita el desempeño de sus actividades empresariales. Si bien la violencia resulta más espectacular que la corrupción y por eso resulta urgente eliminarla, la corrupción es una amenaza igual o más grave ya que debilita la soberanía del Estado, pero no es evidente y por eso no se considera como un asunto urgente. La inteligencia contribuye a combatir a las organizaciones criminales, haciendo evidente la corrupción y generando el conocimiento necesario para elaborar una política pública capaz de integrar al gobierno, incorporando a dependencias que trasciendan a la seguridad pública.

Existen diversos tipos de inteligencia. En términos generales puede hablarse de la inteligencia estratégica, táctica y operativa. La inteligencia táctica se refiere a los elementos necesarios para la realización de la estrategia y la inteligencia operativa se refiere a la empleada para llevar a cabo acciones específicas<sup>23</sup>. Así pues, la inteligencia táctica y operativa contribuyen directamente al éxito de acciones e investigaciones específicas.

La *inteligencia estratégica* se refiere a un conocimiento operable sobre las capacidades, vulnerabilidades y probables cursos de acción propios y de los riesgos o amenazas para la

---

<sup>23</sup> Tomando como ejemplo al crimen organizado, la inteligencia estratégica identifica cuál es el riesgo que representa y permite elaborar la política para enfrentarlo. Este tipo de inteligencia es generada por el CISEN y empleada por el CSN, la SEGOB y el Presidente de la República para el diseño de políticas gubernamentales. La inteligencia táctica permite identificar los recursos necesarios para enfrentar al crimen organizado. Este tipo de inteligencia es generada por el CISEN, pero también por las agencias de inteligencia de las fuerzas armadas, policía federal y PGR, para determinar sus necesidades y capacidades para enfrentar al crimen organizado. Por otro lado, la inteligencia operativa es la realizada por las agencias de inteligencia de cada dependencia para concretar su actividad, como puede ser la generada por la Policía Federal para llevar a cabo la aprehensión de una organización de secuestradores.



seguridad; y su utilidad radica en guiar la formulación y ejecución de estrategias para enfrentar dichos riesgos y amenazas, que pueden ser de diferente índole: económicos, políticos, sociales, criminales, de salud, etc. (Richards, 2010; Platt, 1957). Sus productos son los más difíciles de elaborar, debido a que involucran consideraciones de corto, mediano y largo plazo, además de modelos prospectivos para tratar de predecir lo que pudiera suceder en el futuro con base en la información disponible (Richards, 2010, p. 23). Este tipo de inteligencia permite al gobierno diseñar una política en materia de seguridad, que trasciende a la seguridad pública, lo cual implica el establecimiento de los objetivos y medios para lograrlos (Sklenka, 2007, p. 3).

La inteligencia no es una solución simple y de efectos inmediatos. Su implementación requiere de profesionistas capacitados y de confianza, que sean capaces de obtener y procesar la información necesaria. Además, su funcionamiento depende de que los actores que generan o detentan la información confíen en las agencias de inteligencia. Adicionalmente, requieren de que los usuarios de la inteligencia confíen en los productos generados por las agencias (Villalobos, 2011). Por lo tanto, si bien la inteligencia es una necesidad para orientar la operación de las dependencias policiales y para estructurar estrategias gubernamentales, su puesta en marcha y sus resultados no son inmediatos, sino de corto y mediano plazo (Villalobos, 2012).

#### 4.2.2. La inteligencia en México

En México existen pocas agencias de inteligencia y menores mecanismos de colaboración entre ellas. La generación de inteligencia es una facultad del CISEN, las fuerzas armadas, la PF y la PGR. Por su parte, en los estados las únicas dependencias que tienen facultad para la generación de inteligencia son las policías estatales y las agencias investigadoras adscritas a las procuradurías de justicia.

La dependencia encargada de la generación de inteligencia estratégica en México es el CISEN. Ello lo hace a través de la elaboración de las Agendas Nacionales de Riesgo (ANR), que es un documento presentado al Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y que constituye la estrategia de seguridad nacional del gobierno federal. De acuerdo con el CISEN (2010), la Agenda Nacional de Riesgos (ANR) se puede definir como:

*(...) un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo<sup>24</sup>.*

La ANR es aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional anualmente y se constituye como una herramienta de trabajo que establece los objetivos, escenarios y políticas estratégicas a seguir por parte de las instituciones integrantes del Consejo. Sus objetivos consisten en alertar sobre posibles amenazas y riesgos a la seguridad nacional, permitiendo la implementación de políticas para preservar la gobernabilidad democrática y la permanencia del Estado.

Sin embargo, en las entidades federativas no existen agencias como el CISEN que puedan generar inteligencia estratégica. Esta situación deriva en que solo las dependencias policiales puedan generar inteligencia, pero con carácter táctico y operativo. En consecuencia, las entidades

<sup>24</sup> Fuente: [http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg\\_agenda\\_nal\\_riesgos.htm](http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_agenda_nal_riesgos.htm) Fecha de consulta: octubre del 2011.

carecen del conocimiento necesario para elaborar e implementar políticas que integren a todo su gobierno y que garanticen una colaboración adecuada con los gobiernos federal y municipales. La elaboración de Agendas Estatales de Riesgo en las entidades federativas, implica la necesidad de construir y desarrollar sistemas de inteligencia estratégica. Teniendo en consideración que las entidades carecen de estos sistemas, todas las entidades federativas han signado convenios con el CISEN entre los que se encuentra la colaboración para su desarrollo; sin embargo, de acuerdo con el mismo CISEN (2011), a la fecha de elaboración del presente artículo, ningún estado había desarrollado estos documentos.

La generación de inteligencia implica también la necesidad de compartir información. Esto requiere coordinación tanto al interior entre dependencias gubernamentales y entre órdenes de gobierno. Para ello, es necesario desarrollar mecanismos específicos que faciliten la comunicación y la cooperación tanto a intra como intergubernamental, superando obstáculos como la competencia entre dependencias del mismo orden de gobierno o la resistencia para asumir responsabilidades<sup>25</sup>.

#### 4.2.3. Los sistemas de inteligencia estatales

La normatividad de las entidades federativas solo brinda a las dependencias policiales la facultad de desempeñar actividades de inteligencia. Por lo tanto, únicamente se realiza inteligencia táctica y operativa, careciendo de una agencia que realice inteligencia estratégica, lo cual tiene como consecuencia la falta de capacidades para desarrollar una política en la que todo el gobierno enfrente problemas complejos como el crimen organizado.

Siguiendo el modelo del gobierno federal, las Secretarías de Gobierno deberían contar con el sistema de inteligencia estratégica y facultades para coordinar al gobierno en torno a políticas complejas de seguridad. Sin embargo, en la mayoría de los estados, la SEGOB carece de facultades para coordinar al gobierno y sus funciones se han restringido a la atención de asuntos políticos, asimismo, si bien generan inteligencia, esta se refiere solo a asuntos políticos. De acuerdo a la normatividad vigente en octubre del 2011, las capacidades de las SEGOB para la generación de inteligencia en las entidades federativas y sus características, se asignan a las siguientes unidades<sup>26</sup>:

**Tabla 3. Inteligencia generada por secretarías de gobierno en las entidades federativas.**

Estado	Organismo responsable	Responsabilidad
Aguascalientes	Subsecretaría de Gobierno	Asuntos políticos. No se refiere a la generación o análisis de información.
Baja California	Subsecretaría de Gobierno. Dirección de Análisis e información.	Asuntos sociales, políticos y económicos que afecten la gobernabilidad.

25 La información en México se comparte de la siguiente manera: a) al interior de los consejos estatales de seguridad pública; b) a través de la Plataforma México (información policial y delincuencia); c) a través de la red nacional de información. En el caso de los dos primeros incisos, se refiere a información restringida a asuntos de seguridad pública y, en el tercer caso, puede incluir cuestiones de diferente índole, toda vez que la red es articulada por el CISEN para obtener información por parte de las entidades federativas. Sin embargo, debe reconocerse un escenario de competencia y mutua desconfianza entre las fuerzas armadas y la policía federal, así como del gobierno federal frente a las entidades federativas, lo que lleva a cuestionar la eficacia de la comunicación intra e intergubernamental (Hernández, 2010).

26 La normatividad revisada fue la Constitución Política de cada estado; las Leyes Orgánicas de la Administración Pública o del Poder Ejecutivo, según haya sido el caso; y los reglamentos internos de las secretarías de gobierno. Es importante este señalamiento porque existen sistemas como el Centro de Información para la Seguridad del Estado de Nuevo León, el cual puede considerarse como un centro de inteligencia estatal, pero su origen es un decreto, por lo que no es un organismo permanente ni sustentado en otro tipo de legislación.

Baja California Sur		No establece.
Campeche	Subsecretaría "A". Dirección de Gobernación.	Análisis político y lo que se requiera para la toma de decisiones.
Chihuahua	Departamento de Información y Análisis.	Información para la seguridad del estado; información sobre la problemática económica, política y social; estudios políticos, económicos, sociales y administrativos; encuestas y entrevistas de opinión pública.
Coahuila	Subsecretarías de asuntos políticos, sociales y de gobierno.	Apoyar en la atención de asuntos de este carácter. No se refiere a actividades de análisis de información.
Colima	Dirección de asuntos públicos de la dirección general de gobierno.	No establece.
Chiapas	Dirección de gobierno en la Subsecretaría de gobierno.	No se refiere a la generación o análisis de información.
Distrito Federal	Dirección de gobierno en la Subsecretaría de gobierno.	No se refiere a la generación o análisis de información.
Durango		No establece.
Guerrero	Subsecretaría de Gobierno de asuntos políticos.	No se refiere a la generación o análisis de información.
Guanajuato	Unidad de análisis de información del despacho del secretario.	Establece un sistema de análisis de información para detectar posibles conflictos sociales, elaborando estudios de carácter político, económico o social.
Hidalgo	Centro de Información y Seguridad Estatal.	Establecer y operar un sistema de investigación e información para la integridad y estabilidad en la entidad, preparando estudios políticos, económicos y sociales para alertar sobre riesgos y amenazas a la seguridad estatal.
Jalisco	Dirección general de estudios estratégicos y desarrollo político.	Atiende manifestaciones, pero no se refiere a generación y análisis de información.
México	Subsecretaría de Información y Desarrollo Político. Agencia Estatal de Seguridad.	Generan información sociopolítica y en materia de seguridad pública.
Michoacán	Dirección de Análisis y Desarrollo Político de la Subsecretaría de gobernación. Subsecretaría de seguridad pública.	Generan información sociopolítica y en materia de seguridad pública.
Morelos	Dirección general de análisis político y estudios estratégicos.	Elaboran y presentan estrategias y alternativas ante problemas de coyuntura, mediante la recopilación de información oportuna. Analizan sucesos y fenómenos políticos, evalúa impacto de programas gubernamentales. Investiga el comportamiento de diferentes sectores de la sociedad morelense, a través del análisis mediático, social y político, para ofrecer asesoría sobre acontecimientos coyunturales.
Nayarit	Dirección de estudios sociopolíticos. Dirección de análisis y prospectiva política.	Analiza acontecimientos políticos de la entidad para políticas de cultura política; analizan inquietudes sociales, elaboran una agenda semanal de riesgo político; evalúan el impacto de los actos de gobierno; evalúan el impacto de las políticas públicas en la sociedad, a partir de encuestas.
Nuevo León	Subsecretaría de Gobierno.	No se refiere a la generación o análisis de información.
Oaxaca	Subsecretaría de Gobierno.	No se refiere a la generación o análisis de información.
Puebla	Dirección de análisis políticos de la Subsecretaría de asuntos políticos y protección civil.	Integra un sistema de estudios políticos que contribuya a la gobernabilidad e integridad del Estado y para favorecer la toma de decisiones; analiza procesos sociales y políticos en la entidad; genera estudios relacionados con el entorno social; recopila y prepara estudios sobre eventos políticos; conforma la agenda de riesgos para la gobernabilidad.
Querétaro	Dirección de análisis político de la subsecretaría de desarrollo político y social.	Elabora el estudio y análisis de la actividad política en la entidad; integra el banco de información sobre las condiciones socio-políticas del Estado.
Quintana Roo	Dirección de asuntos políticos de la subsecretaría de desarrollo político.	No se refiere a la generación o análisis de información.
San Luis Potosí	Dirección de desarrollo político de la secretaría general de gobierno.	No se refiere a la generación o análisis de información.
Sinaloa	Dirección de gobierno de la secretaría general de gobierno.	Vigila e investiga actividades que pudieran alterar la seguridad interna del estado, identifica los problemas que afecten el equilibrio político y social, determina la importancia de los problemas políticos en la entidad.

Sonora	Dirección general de gobierno de la secretaría de gobierno.	Atiende y da seguimiento a problemas que afecten la gobernabilidad. Da seguimiento a la información en medios de comunicación. Planea estructura y opera un sistema de información preventiva a través de fuentes abiertas y cerradas para el seguimiento de situaciones que pongan en riesgo la tranquilidad política en los ámbitos estatal y nacional.
Tabasco	Dirección general de gobierno de la subsecretaría de gobierno y asuntos jurídicos.	No se refiere a la generación o análisis de información.
Tamaulipas	Dirección de estudios políticos de la dirección de información política y social de la secretaría general de gobierno. Dirección de análisis y prospectiva criminológica.	No establece.
Tlaxcala	Subsecretaría de gobernación y desarrollo político de la secretaría general de gobierno.	Intervenir en la atención de conflictos políticos sociales e individuales, identificando las causas y naturaleza de los mismos. Conformar una base de datos con las variables básicas que permitan realizar una lectura adecuada de los eventos políticos y sociales.
Veracruz	Subsecretaría de Gobierno	No establece.
Zacatecas	Subsecretaría de desarrollo político de la secretaría general de gobierno.	Acopia y analiza la información que permita encontrar alternativas de solución a los conflictos políticos y sociales que se generen en el Estado.
<p><i>Fuente: Elaboración propia con base en reglamentos de las secretarías de gobierno*.</i>  * Normatividad vigente al mes de octubre del 2011.</p>		

Las secretarías de gobierno de las entidades federativas carecen de facultades para la coordinación del gobierno. Además, la inteligencia que generan se refiere solo a análisis político y no abordan el tema de seguridad en un sentido amplio. En caso contrario, destacan los casos de Chihuahua, Hidalgo, Morelos y Sonora, en donde sí se estipulan las funciones de un sistema de inteligencia.

En las entidades federativas a los sistemas de inteligencia no se les ha asignado un papel estratégico. Únicamente el sistema del estado de Hidalgo se encuentra solo por debajo del mando del secretario, mientras que en el resto de las entidades federativas se encuentran, al menos, dentro de una subsecretaría. Destaca además que, en al menos trece estados, la facultad de analizar la información para la generación de conocimiento operable en la toma de decisiones no se establece en ninguna unidad dentro de la secretaría de gobernación.

## 5. Conclusión: La coordinación intra e intergubernamental frente al crimen organizado

El crimen organizado es un problema complejo y requiere una política gubernamental igualmente compleja para enfrentarlo. Se trata de una actividad empresarial ilegal que para funcionar adecuadamente emplean la corrupción de las instituciones gubernamentales y sociales, así como la violencia para eliminar a su competencia y resolver disputas entre ellas.

La relación entre corrupción y violencia es inherente a las organizaciones criminales, siendo la violencia su característica más evidente y, en consecuencia, más urgente de atacar por parte del gobierno. Sin embargo, la corrupción es más dañina toda vez que ataca la soberanía del Estado y destruye el capital social.

Para enfrentar al crimen organizado, el gobierno federal cuenta con un marco institucional confuso. No es claro qué dependencia es responsable de articular la política pública. Por un lado, se genera competencia entre las dependencias federales para diseñar e implementar la política de combate al crimen organizado, dificultando la coordinación intragubernamental. Por otro lado, se excluye del diseño de la política a los gobiernos sub nacionales, particularmente a los municipios, a pesar de ser los primeros responsables en responder ante la actuación de las organizaciones criminales, dificultando la coordinación intergubernamental.

Las entidades federativas han seguido el modelo del gobierno federal. En particular, derivado de los acuerdos generados al interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se han impulsado cambios en el modelo policial para el desarrollo de la policía estatal acreditable, así como para las transformaciones de los sistemas de procuración e impartición de justicia, los penitenciarios, entre otros. Sin embargo, dichos cambios son difíciles de promover debido al control que ejercen sobre la política los viejos actores de los sistemas que se intentan cambiar, teniendo como consecuencias lentitud en los cambios y la posibilidad de que se reviertan debido a la convivencia de nuevos y viejos actores.

Por otro lado, se ha identificado que las entidades federativas carecen de políticas que integren a sus gobiernos para enfrentar asuntos complejos de seguridad como el crimen organizado, pero también otros asuntos como los desastres naturales, los grandes accidentes o el abuso de los recursos naturales. En ese sentido, destaca la necesidad de desarrollar sistemas de inteligencia estratégica para generar el conocimiento necesario para articular e implementar dichas políticas, a través de la generación de Agendas Estatales de Riesgos, lo que a su vez implica reconfigurar las facultades y responsabilidades de las secretarías de gobierno en los estados.

La pregunta expuesta inicialmente, ¿cómo integrar al gobierno y a los diferentes órdenes de gobierno en torno a una política para enfrentar al crimen organizado?, puede responderse de la siguiente manera. En primer lugar, la integración del gobierno debe hacerse a través de un marco institucional que establezca claramente quiénes son los responsables de la coordinación intra e intergubernamental. A lo largo del trabajo se demostró la confusión generada por el marco institucional que no establece quién es responsable de elaborar la política pública en contra del crimen organizado. Adicionalmente, se expuso que los gobiernos subnacionales no son considerados adecuadamente en la política, a pesar de tener la responsabilidad de responder ante eventos ocasionados por las organizaciones criminales y de su capacidad para incidir en la reconstrucción del capital social. Incluso, se demostró que carecen de capacidades para impulsar el cambio en sus dependencias policiales y para generar el conocimiento que les permita diseñar una política pública para reconstruir el capital social.

En segundo lugar, la integración del gobierno y de los órdenes de gobierno en torno a una política contra el crimen organizado requiere del funcionamiento de sistemas de inteligencia estratégica que colaboren con los responsables de elaborarla, generando el conocimiento necesario para la toma de decisiones. Esto implica reposicionar a la SEGOB como dependencia encargada de la coordinación gubernamental y no solo como responsable de asuntos políticos, tanto en el gobierno federal como entre las entidades federativas; pero también requiere que en las entidades federativas se desarrollen sistemas de inteligencia estratégica capaces de generar el conocimiento necesario para la elaboración de políticas que integren a los gobiernos y a los diferentes órdenes de gobierno.

### *Bibliografía*

- Aguayo, Sergio (2001). *La Charola: Una Historia de los Servicios de Inteligencia*. México: Grijalbo.
- Almazán, Alejandro (2011). “La Tropa Loca” en Osorno, Diego Enrique *País de Muertos*. Crítica Contra la Impunidad, México: Debate.
- Artz, Sigrid (1998). “The Complexity of a U.S.-Mexican National Security Threat: Mexico’s Weak Institutions Versus Powerful Organized Crime Syndicates” en Tulchin, Joseph S. y Arnson, Cynthia J. (Comps.), *Junior Scholars Training Program*, Working Paper Number 237.
- \_\_\_\_\_. (2007). “The Militarization of the Procuraduría General de la República: Riks for Mexican Democracy” en Cornelius, Wayne A. And Shirk, David A. *Reforming the Administration of Justice in*

- Mexico, San Diego: University of San Diego Press.
- Astorga, Luis (2000). "Organized Crime and the Organization of Crime" en Bailey, John y Godson, Roy *Organized Crime & Democratic Governability*. Mexico and the U.S. Mexican Borderlands, USA: University of Pittsburg Press.
- Bailey, John y Godson, Roy (2000). "Introduction" en Bailey, John y Godson, Roy *Organized Crime & Democratic Governability*. Mexico and the U.S. Mexican Borderlands, USA: University of Pittsburg Press.
- Benítez Manaut, Raúl (2010). "Reforming Civil-Military Relations During Democratization" in Selee, Andrew and Peschard Jacqueline, *Mexico's Democratic Challenges: Politics, Government and Society*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Canto Chac, Manuel. (2002). "Introducción a las Políticas Públicas", en Canto Chac, Manuel y Castro Soto, Óscar (Coord.) *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio, México*: MCD.
- Chabat, Jorge y Bailey, John (2003). "Introducción" en Chabat Jorge y Bailey, John, *Crimen Transnacional y Seguridad Pública*, México: Plaza y Janés.
- Chabat, Jorge (2010). "La Respuesta del Gobierno de Calderón al Desafío del Narcotráfico", México: CIDE, Cuaderno de Trabajo no. 196.
- Davis, Diane E. (2010). "The Political and Economic Origins of Violence and Insecurity in Contemporary Latin America. Past Trajectories and Future Prospects". En Desmond Arias, Enrique and Goldstein, Daniel M. *Violent Democracies in Latin America*, USA: Duke University Press.
- Dintino, Justin J. and Martens, Frederick T. (1983). *Police Intelligence Systems in Crime Control*. Maintaining a Delicate Balance in a Liberal Democracy. Illinois: Charles C. Tomas Publisher.
- Freeman, Laurie and Sierra, Jose Luis (2005). "Mexico: The Militarization Trap" en Youngers, Coletta A. and Rosin, Eilee, *Drugs and Democracy in Latin America*, USA: Lynne Rienner Publishers.
- Fuentes, Claudio (2007). *Agenda Democrática, Programa de Gobernabilidad*. Chile: FLACSO.
- Gibler, John (2011). "Afán de Impunidad" en Osorno, Diego Enrique País de Muertos. *Crítica Contra la Impunidad*, México: Debate.
- García Luna, Genaro (2011). *El Nuevo Modelo de Seguridad*, México: Rostra Editions.
- Grayson, George W. (2010). *Mexico: Narco-Violence and a Failed State?*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Godson, Roy y José Manuel Vergara (2008). *Democratic Security for the Americas*, Washington: National Strategy Information Center.
- Hernández, Anabel (2010). *Los Señores del Narco*. México: Grijalbo.
- Howlett, Michael (2011). *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. New York: Routledge.
- Human Rights Watch (2011), *Ni Seguridad, ni Derechos*, EUA: Human Rights Watch.
- Ignatieff, Michael (2004). *El Mal Menor: Ética Política de una Era de Terror*, Madrid: Taurus.
- Johnson, Loch K. (2011). *The Threat on the Horizon*. New York: Oxford University Press.
- Kurtzman, Joel (2009). "Mexico's Instability is a Real Problem" en Diario The Wall Street Journal, Jan 16.
- Landau, Elaine (1992). *Big Brother is Watching*. Secret Police and Intelligence Services, USA.
- López-Portillo, Ernesto (2003). "La Policía en México". En Chabat Jorge y Bailey, John, *Crimen Transnacional y Seguridad Pública*, México: Plaza y Janés.
- Maltz, Michael D. (1994). "Defining Organized Crime" en Kelly, Robert J., et. Al., *Handbook of Organized Crime in the United States*, USA: Greenwood Press.
- Marcella, Gabriel (2008). *Affairs of State: The Interagency and National Security*, USA: Strategic Studies Institute.
- Marina, José Antonio (2001). *El Vuelo de la Inteligencia*. México: Plaza y Janés.
- Montemayor, Carlos (2007). *La Guerrilla Recurrente*. México: Debate.
- Montero, Juan Carlos (2011). "El Cambio del Régimen de Políticas a Través de las Crisis" en revista *Confines*, No. 21, pp. 83-112.
- \_\_\_\_\_. (2012). "La Estrategia Contra el Crimen Organizado en México" en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, No. 32, pp. 7-30.

- Olson, Mancur (2000). *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Ostrom, Elinor, Ahn T. K. y Olivares, Cecilia (2003). “Una Perspectiva del Capital Social Desde las Ciencias Sociales: Capital Social y Acción Colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, No. 1, pp. 155-233.
- Platt, Washington (1957). *Strategic Intelligence Production*, New York: Frederick A. Praeger.
- Richards, Julian (2010). *The Art and Science of Intelligence Analysis*, New York: Oxford University Press.
- Rosenfeld, Richard and Messner, Steven F. (2010). “The Normal Crime Rate, the Economy, and Mass Incarceration: An Institutional Anomie Perspective on Crime Control Policy” en Barlow, Hugh D. and Decker, Scott H. *Criminology and Public Policy, Putting Theory to Work*, Philadelphia, Pennsylvania: Temple University.
- Sabatier, Paul A. (1999). “The Need for Better Theories” en Sabatier, Paul A. (Ed), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- Salinas de Gortari, Carlos (2010). *Democracia Republicana. Ni Estado ni Mercado: una Alternativa Ciudadana*, México: Debate.
- Selee, Andrew and Peschard, Jacqueline (2010). “Mexico’s democratic Challenges” en Selee, Andrew and Peschard Jacqueline, *Mexico’s Democratic Challenges: Politics, Government and Society*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Sklenka, Stephen D. (2006). “Strategy, National Interests, and Means to an End” en *Policy Failure and Policy Change, Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 4, May, pp. 1-26.
- Toro, Maria Celia (1995). *Mexico’s War on Drugs. Causes and Consequences*. USA: Lynne Rienner Publishers.
- Vásquez Colmenares, Pedro (2009). “Cisen: 20 años de Historia”. México: CISEN.
- Villalobos, Joaquín, (2009). “La fuerza de México”, *Nexos*, Marzo, Documento electrónico disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=200> Fecha de consulta: noviembre 2013.
- \_\_\_\_\_. (2010). “Doce Mitos de la Guerra Contra el Narco”, *Nexos*, Enero, Documento Electrónico Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=72941>. Fecha de consulta: noviembre 2013.
- \_\_\_\_\_. (2012). “Los Nuevos Mitos de la Guerra Contra el Narco”, *Nexos*, Enero, Documento Electrónico Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505>. Fecha de Consulta: noviembre 2013.
- Williams, Phil, (2010). “Organized Crime, Drug Trafficking and Trafficking in Women”, en Myriam Dunn y Victor Mauer (eds.), *The Routledge Handbook of Security Studies*, Nueva York, Routledge.
- Woldenberg, José (2009). *El Desencanto*, México: Cal y Arena.

#### Otros documentos:

- Bailey, John (2010). “Policy Changes Facing Mexico” Ponencia Presentada en la Universidad de Georgetown, marzo 26.
- Bailey, John (2011). Entrevista Personal Obtenida el 14 de julio.
- Calderón, Felipe (2008). Discurso del Presidente de la República en la XXIV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 19 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. (2010). Primera Intervención del Presidente de la República en el “Diálogo por la Seguridad” con Gobernadores. 12 de agosto.
- \_\_\_\_\_. (2010a). Primera Intervención del Presidente en las Conclusiones de los “Diálogos por la Seguridad”, 27 de agosto.
- \_\_\_\_\_. (2011). Segunda Intervención del Presidente el Diálogo con Miembros y Representantes de la Sociedad Civil Sobre Seguridad, 23 de junio.
- \_\_\_\_\_. (2011a). Primera Intervención del Presidente Calderón en “Diálogo por la Seguridad. Hacia una Política de Estado”. 12 de enero.
- \_\_\_\_\_. (2011b). Desayuno con motivo del Día de la Fuerza Aérea Mexicana, 10 de febrero. “Calderón y Gobernadores Acuerdan Cumplir Certificación Policial en 2013” en CNN México, 16 de diciembre del 2011, Disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/12/16/calderon-y-gobernadores->

- acuerdan-cumplir-certificacion-policial-en-2013 Fecha de consulta: 02 de abril del 2012.
- McDonald, William (2011). Entrevista Personal Obtenida el 12 de julio.
- Tello, Jorge (2011). “Desarrollo y Administración de Sistemas de Inteligencia Estratégica” Cátedra impartida en la EGAP, Campus Monterrey, agosto-diciembre.
- Villalobos, Joaquín (2011). “Desarrollo y Administración de Sistemas de Inteligencia Estratégica” Cátedra impartida en la EGAP, Campus Monterrey, agosto-diciembre.
- Ley de Seguridad Nacional (LSN).
- Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LSNSP).
- Unidad de Enlace del CISEN, respuesta folio 041000004111, 24 de febrero del 2011.
- Unidad de Enlace del CISEN, respuesta folio 0410000021711, 21 de octubre del 2011.