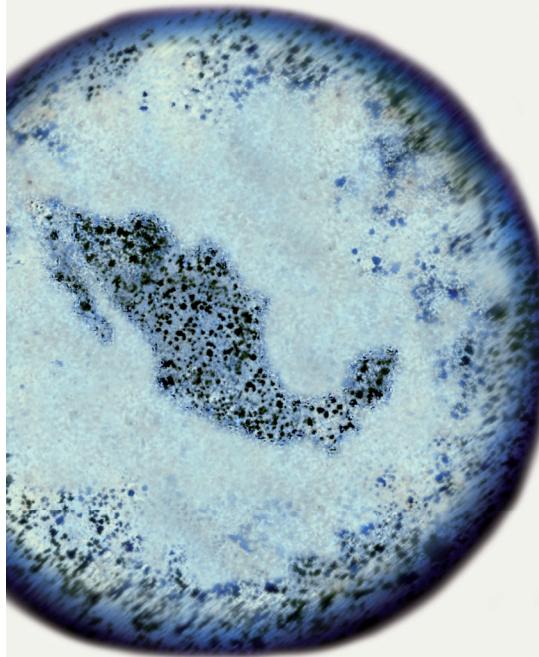




Estrategias de seguridad

Experiencias de los estados de Chihuahua y Nuevo León
Estudio de caso*

Arturo Ramírez Verdugo
y Reyes Ruiz González**



En los últimos años, he sido testigo de un fenómeno triste: la violencia en México se ha convertido en el tema de conversación, tanto en el país como a nivel mundial. Este tipo de violencia es verdaderamente atípica y es sumamente nociva para la sociedad mexicana y la imagen de México en el ámbito internacional. Sin embargo, en la raíz de este problema se encuentra un tema estructural ineludible que no solo impacta la seguridad pública, sino que también retrasa nuestro desarrollo económico y social como país: la falta de un robusto Estado de derecho.

Considero que este estudio de caso, escrito por Arturo Ramírez Verdugo y Reyes Ruiz González, es particularmente valioso en este contexto por varias razones. En primer lugar, a mi parecer, es una primera aproximación para describir políticas públicas implementadas exitosamente para reducir la violencia a nivel estatal. En naciones con un federalismo más maduro que el de México, es común que las políticas públicas exitosas



sean implementadas principalmente por los gobiernos locales, y no necesariamente que sean impuestas verticalmente por el Gobierno nacional. Este documento podría contribuir al proceso de generar más investigaciones académicas con esta perspectiva.

En segundo lugar, creo que en esta instancia particular el enfoque de estudio de caso es apropiado por razones didácticas y analíticas. Dada la amplia heterogeneidad presente en los estados mexicanos, encontrar aspectos similares no es una tarea sencilla y, una vez encontrados, se debe regresar a las características locales específicas para estudiarlos propiamente. Este documento así lo hace, ya que identifica las estrategias de seguridad comunes implementadas en Chihuahua y Nuevo León, para posteriormente describir sus experiencias y acciones particulares, mismas que conocemos aquí gracias principalmente a entrevistas personales con altos funcionarios de ambos estados.

En tercer lugar, los autores conocen sus limitaciones y, consecuentemente, obtuvieron apoyo de especialistas en los temas que excedían sus áreas de competencia. Ernesto Canales, un querido amigo mío y promotor de la reforma que introduce el nuevo sistema penal acusatorio, aceptó amablemente participar en su área de experiencia. Igualmente, se obtuvieron comentarios y sugerencias de un taller muy enriquecedor que se llevó a cabo en el Instituto Hoover, además de las propias entrevistas con los funcionarios estatales.

Finalmente, tras leer este estudio de caso se tiene que reconocer que las estrategias de seguridad exitosas estuvieron dirigidas, en el corto plazo, a la reducción y el combate de la violencia, aunque la clave de su éxito fue que las medidas tomadas formaron parte de un objetivo integral de consolidar el Estado de derecho en el mediano y largo plazos. Esto me lleva a mi argumento inicial: la preeminencia y aplicación del marco legal es clave para el desarrollo, el crecimiento económico y el bienestar social. Espero que todos podamos aprender de este y futuros documentos que enriquezcan la discusión en torno al tema.

Pedro Aspe

* Preparado para la reunión del Foro de América del Norte, agosto de 2015.

** Arturo Ramírez Verdugo coordinó el proyecto. Se agradece de manera especial a Ernesto Canales Santos por su sobresaliente colaboración en la descripción de la reforma que dio lugar al nuevo sistema penal acusatorio en México. Arturo Ramírez Verdugo y Reyes Ruiz González son los autores del estudio de caso. Ricardo Enríquez Frota y Jorge Ramírez Mazlum fueron los principales comentadores. Varios funcionarios de las administraciones de los estados analizados fueron entrevistados entre julio y agosto de 2015, y también proporcionaron retroalimentación importante sobre el documento.

Este trabajo fue finalizado en agosto de 2015. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores y no de las instituciones en las que laboran o a las cuales están afiliados. Se agradece el apoyo del Instituto Hoover para el desarrollo del proyecto.



1. INTRODUCCIÓN

Este documento pretende describir las acciones más relevantes implementadas por dos estados mexicanos, Chihuahua y Nuevo León, las cuales pueden ser comparadas como estrategias similares, aunque no idénticas, para lograr la reducción exitosa de los niveles de violencia en sus respectivos territorios, mismos que tuvieron su cima en el periodo 2010-2011.

El objetivo del estudio de caso es motivar el surgimiento de literatura académica y de investigación formal relacionadas con la evaluación de políticas públicas y acciones, principalmente a nivel subnacional (estado y municipio), que puedan llevarse a cabo para reducir la violencia y fortalecer el Estado de derecho en México. Como se discutirá más adelante, una conclusión preliminar de este documento es que, en los casos analizados, las políticas exitosas (1) estuvieron dirigidas a construir instituciones de seguridad pública que puedan enfrentar un crecimiento exponencial de la violencia, ocasionado por las organizaciones de tráfico de drogas (*drug traffic organizations* o DTO) o por el crimen organizado, y (2) fueron implementadas a nivel local, no federal.

En este sentido, un objetivo más amplio de este texto es incrementar el interés de académicos en la dinámica y en las diversas características del federalismo mexicano. A pesar de que el efecto específico de las acciones sobre los niveles de violencia está aún por determinarse (a la fecha no se ha publicado un estudio econometricamente sólido que analice la información por municipio en un estilo de panel), los datos preliminares a nivel zona y los resultados basados en encuestas muestran una mejoría clara ligada a las acciones de los gobiernos estatales. Por tanto, un análisis más puntual y profundo sobre temas específicos podría ser valioso para refinar este mapa y lograr comunidades más seguras en México.

Dos hechos son evidentes en este estudio: (1) los procesos para construir una comunidad más segura requieren de una participación activa de la sociedad civil, ya sea con recursos financieros, tiempo y/o experiencia. En otras palabras, cuando la sociedad civil está involucrada, las acciones del Estado tienen un efecto multiplicativo, y (2) la implementación completa de las medidas para abatir la inseguridad requiere acciones de largo plazo e impone un severo estrés en los presupuestos locales. Lo anterior conlleva eventualmente el incremento en impuestos y la reducción en las erogaciones por un periodo de tres a cinco años, por lo menos. Así, para que sea viable y sustentable, esta estrategia también necesita de un verdadero compromiso con la disciplina fiscal por parte de los estados.

El presente documento comienza con una breve discusión sobre el incremento de la violencia en México, seguida por un análisis específico de cada estado, el cual muestra una reducción de crímenes de alto impacto (*high impact crimes*, HIC, en términos de la literatura académica) como resultado de las políticas implementadas. Posteriormente se discute la falta de consenso con respecto a la existencia de un modelo exitoso a nivel estatal para la reducción del crimen en México, así como para la implementación de políticas dentro un estado.

En la segunda sección se describen las principales estrategias seguidas por los estados de Chihuahua y Nuevo León, respaldadas con información recabada por medio de entrevistas a funcionarios relevantes.

En la tercera sección se exponen datos sobre los costos incurridos (que fueron significativos) por estas entidades, así como las estrategias de financiamiento. Además, se presenta información sobre beneficios sociales que se lograron aparte de la reducción de la violencia. Finalmente, se hacen algunos comentarios sobre la participación federal, las peculiaridades de cada estado y las potenciales extensiones al estudio.



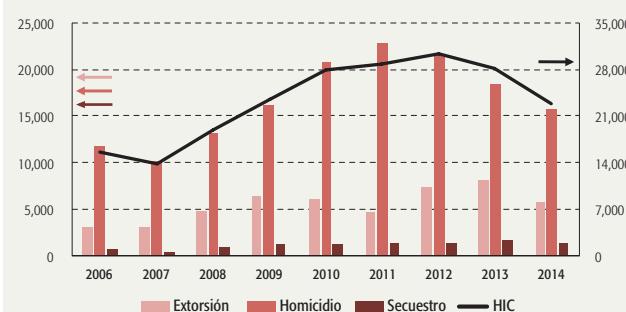
1.1 Violencia en México en el periodo 2006-2014

Una de las muchas metas que se esbozan en la agenda política mexicana es la mejora de la seguridad en el país. De acuerdo con el Plan Nacional de Seguridad 2014-2018 (PNS), publicado en abril de 2014, la consolidación del crimen organizado en México se puede rastrear hasta la década de 1980, cuando el cambio en el orden internacional, tanto económico como político, favoreció la creación de un mercado ilegal de drogas a gran escala en los países en vías de desarrollo. El mismo documento establece que el incremento en los niveles de violencia fue más pronunciado durante el periodo 2006-2012, cuando el número de HIC¹ creció 93% (la tasa media anual de crecimiento fue de 4.9%) (ver la Gráfica 1).

Robles, Calderón y Magaloni (2013), apoyados en la literatura existente sobre el tema, mencionan tres factores que promovieron el incremento en la violencia: (1) cambios exógenos en el mercado internacional de narcóticos, (2) fragmentación de carteles en células criminales más pequeñas, y (3) la lucha militarizada contra las DTO que inició durante la administración del presidente Felipe Calderón. Este último supuesto es coherente con la Gráfica 1, que muestra un incremento considerable de los HIC en el periodo 2006-2012.

Sin embargo, a pesar de que las estadísticas muestran que los HIC fueron contenidos durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto (que comenzó en diciembre de 2012), la población en general no ha percibido una mejora en

GRÁFICA 1 Crímenes de alto impacto (HIC)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP.



el ambiente de seguridad a nivel estatal, según muestra la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) (ver la Gráfica 2). En este sentido, si se supone que la percepción de inseguridad no tiene sesgos y, en efecto, representa el nivel real de violencia experimentado por los individuos, un aumento en dicha percepción acompañado de una reducción en HIC puede indicar un incremento en la *cifra negra* (i. e. crímenes no reportados o investigados). El incremento absoluto de la cifra negra en el periodo 2011-2014 se estima en 1.8% de acuerdo con la Envipe (ver la Gráfica 3).

En el PNS, el Gobierno federal mexicano propuso una estrategia de seguridad pública que reconoce la complejidad de reducir los niveles de violencia y requiere de la acción conjunta de los gobiernos subnacionales y la sociedad civil.² Para implementar dicha estrategia, el Gobierno federal hizo un llamado a gobernadores y presidentes municipales, así como a la sociedad civil, para trabajar de manera articulada —y según sus posibilidades— en el combate y la prevención del crimen.

Dada la heterogeneidad económica y social de los estados mexicanos y los di-

ferentes valores estratégicos que tienen algunos municipios y regiones para cada DTO, no todo el territorio nacional fue impactado por la violencia de la misma manera. Esto implica que es difícil suponer que existe un conjunto único de acciones a nivel subnacional que puedan ser implementadas para mejorar la seguridad pública. De ahí que el análisis del tipo estudio de caso sea una herramienta valiosa para identificar políticas públicas potencialmente exitosas para cada región o estado.

1.2 Falta de consenso sobre un modelo exitoso para el combate efectivo al crimen y la implementación de seguridad a nivel estatal

A pesar de la necesidad de coordinación entre los gobiernos nacional y subnacionales, según se identifica en el PNS, no existe un consenso sobre la existencia de un esquema genérico para proveer seguridad de manera eficiente. Sin embargo, el nuevo modelo de Gendarmería Nacional fue concebido como un esfuerzo para construir una policía federal de alta calidad,³ cuyo principal propósito sea combatir al crimen organizado, atender zonas de alta criminalidad (aun si no es causada por DTO) y proteger los ciclos productivos y las fuentes de ingreso de los ciudadanos.⁴

Sin embargo, hay evidencia de que incluso una policía federal altamente profesional y efectiva no puede proveer seguridad de manera sustentable a una zona específica: Dudley (2014) menciona que las policías estatales y municipales, que son las más cercanas a la población,

son la clave para incrementar la seguridad. Los crímenes del fuero común (es decir, cuya jurisdicción pertenece a los estados y municipios de acuerdo con la legislación mexicana), tales como los HIC, tienen un impacto directo y significativo en el bienestar de la población y en su percepción de seguridad. En este sentido, una mejora continua de la Policía Federal podría no contribuir al incremento en la percepción de seguridad. Así, dicha institución nacional está obteniendo mejores resultados en el combate a crímenes de jurisdicción federal (fuero federal), el desmantelamiento de DTO con presencia en varias zonas del país y el combate a crímenes cometidos por servidores públicos o contra la propiedad intelectual, por mencionar algunos, sin tener una incidencia en la percepción de la población.

Otro tema que debe ser considerado es que los esfuerzos federales por establecer un protocolo común y organizar a las fuerzas de policía estatal no han sido exitosos. Como se discutirá en la segunda parte de este trabajo, no existe un modelo robusto para el desarrollo de una policía estatal eficiente. Si bien el manual de organización propuesto durante la administración de Calderón no fue suficiente, la principal estrategia de Peña Nieto ha sido concentrarse en el desarrollo de la Gendarmería Nacional y el despliegue táctico de fuerzas militares en estados con problemas de inseguridad.

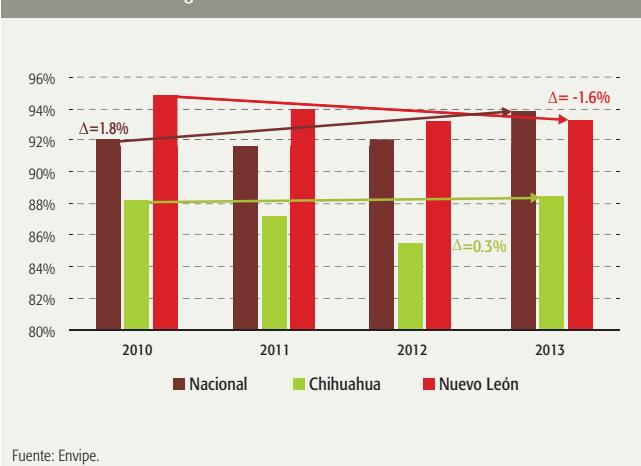
En este contexto, el presente estudio de caso pretende motivar el desarrollo de una estrategia amplia, y adaptable a cada localidad, para crear un modelo efectivo de justicia y seguridad pública a nivel

GRÁFICA 2 Percepción de inseguridad a nivel estatal (porcentaje de la población mayor de edad que considera inseguro su estado)



Fuente: Envipe.

GRÁFICA 3 Cifra negra



Fuente: Envipe.

estatal. Incluso podría ayudar a identificar las acciones de regulación para el Congreso federal y el Gobierno que podrían beneficiar a las administraciones subnacionales, promoviendo el federalismo más que combatiéndolo.

Nuestra visión es que la sociedad civil de México tiene una gran necesidad de fuerzas de seguridad pública que promuevan la paz en zonas específicas y que se encuentren cimentadas localmente, que estén bien coordinadas y que sean apoyadas por la comunidad. Como señala Olson (2014), el signo más notable de la frustración ante la incapacidad de las autoridades para resolver los problemas de crimen y violencia son los actos de vigilancia y justicia callejera que han ocurrido en los últimos años. Este hecho puede ser observado en la creación de autodefensas en el estado de Michoacán a principios de 2013, sobre todo en zonas rurales.

Aprender de políticas públicas locales exitosas podría permitir el diseño de un conjunto de instituciones de seguridad pública estructurada, legalmente constituidas y apoyadas por la comunidad, para su posterior desarrollo.

1.3 Chihuahua y Nuevo León: reducción efectiva de la inseguridad

De acuerdo con el reporte *Drug Violence in Mexico* (2015), seis de los estados mexicanos que fueron impactados más severamente por la violencia después de 2008 están en la frontera norte (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas). Sin embargo, en el periodo 2011-2012 los patrones de violencia se desplazaron hacia las regiones centro y sur del país, con mejoras significativas en algunos estados clave del norte.⁵ Este cambio en los patrones de violencia es

claramente visible en un análisis geográfico de las tasas de asesinato (ver los Mapas, Apéndice 4).

Chihuahua y Nuevo León son dos de los estados⁶ en los que hubo un incremento importante en los niveles de violencia después de 2008. En estos casos, la administración entrante, liderada por el gobernador constitucional electo,

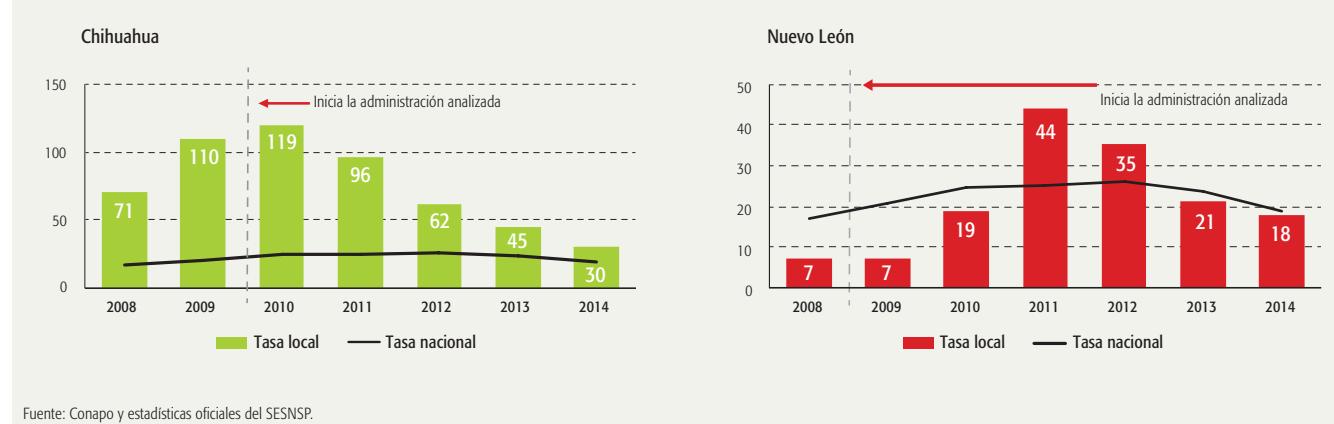
Los estudios de caso son una herramienta valiosa para identificar políticas públicas potencialmente exitosas para cada región o estado



recibió el estado en sus peores niveles de violencia (como el actual gobernador de Chihuahua, César Duarte, quien tomó posesión en octubre de 2010) o, en su defecto, fue testigo del incremento exponencial de la inseguridad (como le sucedió al actual gobernador de Nuevo León, Rodrigo Medina, quien comenzó su administración en octubre de 2009). Otra característica en común es la presencia de ciudades con alto valor estratégico para las organizaciones criminales transnacionales: Ciudad Juárez en Chihuahua y Monterrey en Nuevo León (OSAC, 2015). Además del contexto, que es similar en materia de seguridad, existieron algunas coincidencias políticas entre ambos estados: los dos gobernadores estaban afiliados al centrista Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras que el presidente de la República, al momento de ser estos electos, pertenecía al Partido Acción Nacional (PAN), usualmente considerado como de centro-derecha.

La evolución de los HIC durante las administraciones actuales de estos estados se puede observar en la Gráfica 4. El incremento local en homicidios estuvo muy por arriba del promedio nacional, teniendo un pico en el periodo 2010-2011 (ver la Gráfica 15, Apéndice 1), para luego observar una drástica reducción en 2012 y 2013. El secuestro en Chihuahua se redujo significativamente: de estar por arriba del promedio nacional,

GRÁFICA 4 Incidencia de HIC (por cada 100 mil habitantes)



Fuente: Conapo y estadísticas oficiales del SESNSP.



disminuyó a solo la quinta parte del mismo. En el caso de Nuevo León, el secuestro ha tenido un nivel moderado, con una tasa alta en 2012 que recientemente ha comenzado a mejorar; sin embargo, esta se encuentra muy por debajo del nivel nacional (ver la Gráfica 16, Apéndice 1). La tasa de extorsión ha disminuido considerablemente en Chihuahua, mientras que este crimen se ha convertido en el nuevo reto para Nuevo León⁷ (ver la Gráfica 17, Apéndice 1). A pesar del incremento histórico en la incidencia de este crimen, el análisis del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC) (2015) indica que el impacto de la extorsión sobre la percepción de inseguridad en Nuevo

León es moderado, mientras que otros crímenes, como el robo de vehículos (con y sin violencia), tiene un efecto más relevante en la ciudadanía (ver la Gráfica 18, Apéndice 1).

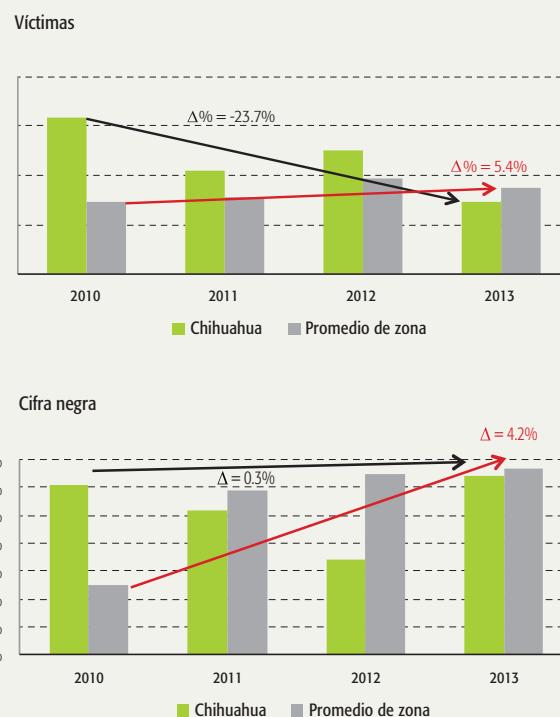
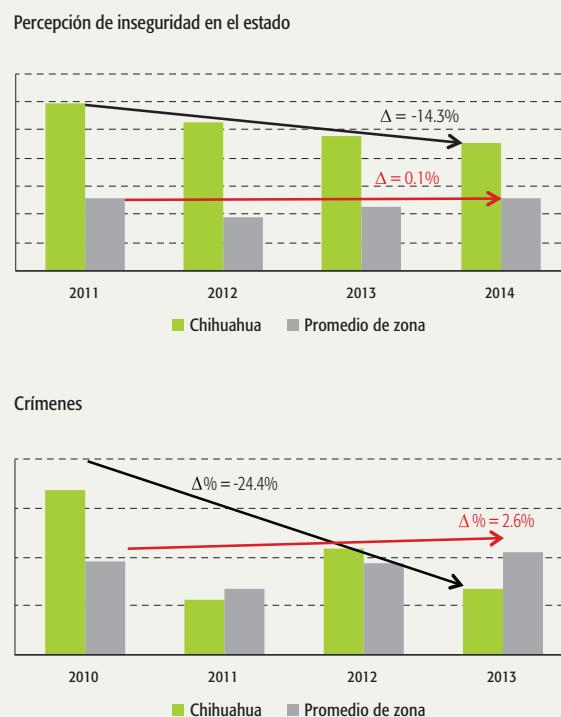
Las acciones inmediatas de las administraciones estatales para contener los niveles de violencia llevaron a una reducción de los HIC particularmente notoria en 2013 y 2014 (ver la Gráfica 4). Este documento pretende describir las principales políticas públicas implementadas por los estados de Chihuahua y Nuevo León para controlar las crisis de inseguridad, con un enfoque en la estructura de gasto de su presupuesto. Otra fuente primaria de información fue una serie de entrevistas con los principales funcionarios estatales a cargo de las políticas legales y fiscales para el combate al crimen y la preservación de la seguridad pública; dichas entrevistas se llevaron a cabo entre julio y agosto de 2015.

Como se muestra en las gráficas 4, 5 y 6, los estados de Chihuahua y Nuevo León observaron reducciones significativas en la incidencia de HIC y en la percepción local de inseguridad, tema

que será analizado posteriormente. Hubo una reducción objetiva en los niveles de violencia; sin embargo, la causalidad de la misma está sujeta a una mayor validación empírica. La ubicación geográfica de Chihuahua y Nuevo León, en la frontera entre México y Estados Unidos de América (EU) —el mayor mercado para el consumo de cocaína, heroína, marihuana y metanfetaminas, de acuerdo con *The World Factbook*, de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés)—, y el crecimiento actual del mercado de metanfetaminas en el sureste de la región (Drug Enforcement Administration, *National Drug Threat Assessment 2014*) hacen que el control de ciudades clave como Juárez y Monterrey sea valioso para diversos carteles, lo que descarta la hipótesis de que la reducción de la violencia se debe a un cambio del valor estratégico de las ciudades.

Otro argumento con el que se busca desestimar el efecto de las acciones del Gobierno es que pudo haber cambios exógenos en la dinámica de agresión entre carteles que competían por un territorio, y que dicha agresión habría terminado (o

GRÁFICA 5 Mejora de indicadores, Chihuahua vs. zona noroeste



Fuente: Envipe.

se redujo) durante el periodo analizado. Según Robles (2013), existe una serie de razones ajenas a las acciones locales que pudieron haber perturbado el equilibrio entre una DTO y las comunidades en las que esta se ubica (como guerras entre bandos o la captura/abatimiento de sus líderes). Si un nuevo equilibrio es alcanzado, los niveles de violencia se verían reducidos por dicho fenómeno y no a causa de la implementación de políticas públicas efectivas.

Sin embargo, de acuerdo con Ingram (2014), los homicidios están distribuidos de manera no aleatoria, con concentraciones localizadas en las fronteras estatales. Considerando que los homicidios constituyen el componente más importante de los HIC, se podría argumentar que esta afirmación es cierta para este tipo de crímenes. Así, una reducción en la inseguridad que no esté relacionada con políticas públicas requeriría de un declive de violencia a nivel zona (i. e. una mejora en los estados vecinos). La evolución de los indicadores relacionados con el crimen en los estados analizados, así como en sus respectivas zonas, según se definen en el PNS,⁸ se muestra en las gráficas 5 y 6.

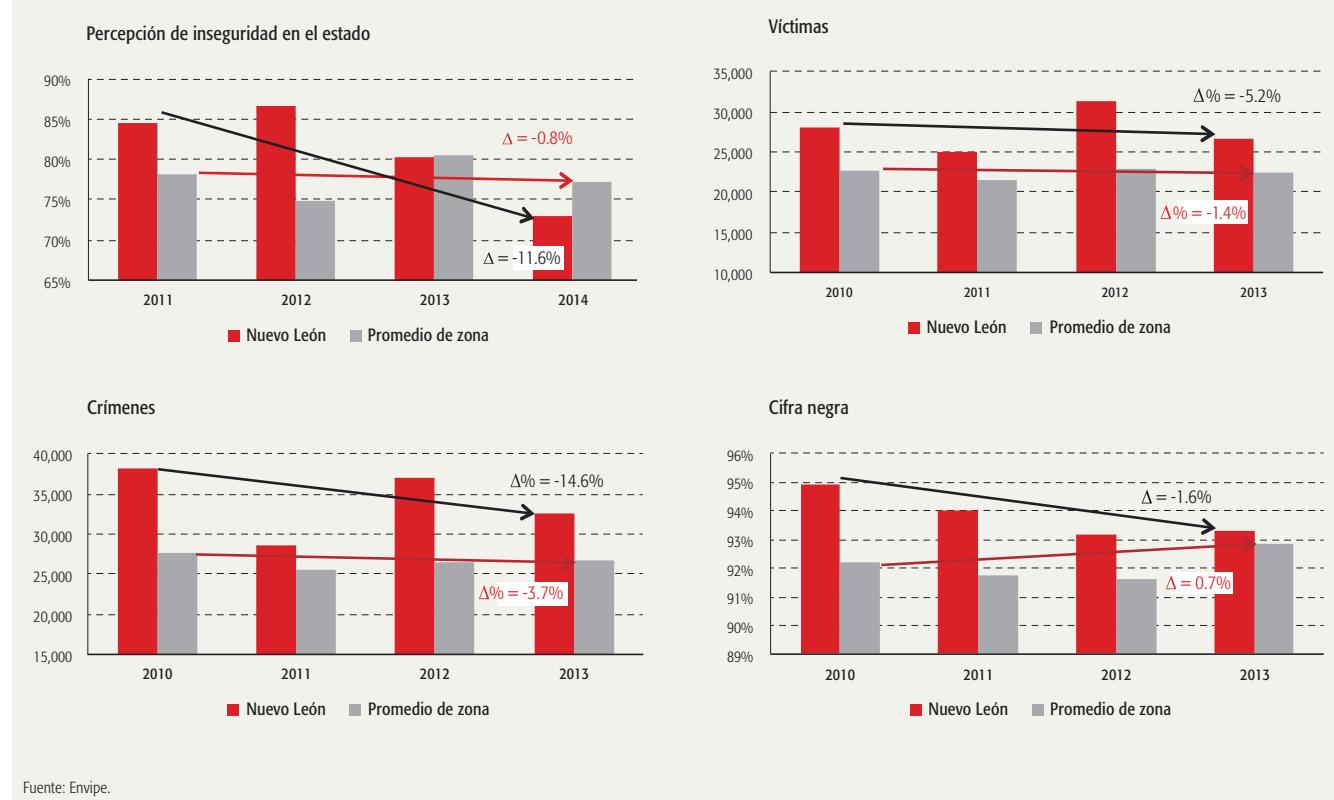
Chihuahua tuvo una mejora significativa en tres de los cuatro indicadores analizados durante el periodo en cuestión⁹ (excepto por la *cifra negra*, que tuvo un incremento moderado pero se encuentra en el promedio de la zona). Por su parte, en tres años, Nuevo León pasó de una posición relativamente mala con respecto a sus vecinos, a estar mejor que el promedio de

Que existan instituciones eficientes a nivel local (estado y municipio), en coordinación con la sociedad civil, es esencial para proporcionar seguridad pública a una comunidad

estos, tomando en cuenta todos los indicadores analizados. Así pues, no parece posible que la reducción de la violencia haya sido generada por un regreso de los carteles a un equilibrio no violento en la zona.

Más aún, de acuerdo con la Procuraduría General de Justicia, en 2014 todavía operaban en México 9 carteles con 43

GRÁFICA 6 Mejora de indicadores, Nuevo León vs. zona noreste



bandas subordinadas, de los cuales el Cártel del Golfo y los Zetas aún son rivales y siguen enfrentándose en la zona noreste, mientras que en la zona noroeste se tiene influencia de al menos cinco DTO (Cártel de Sinaloa, Cártel del Pacífico, la Organización Arellano Félix, Cártel Carrillo Fuentes y la Organización Beltrán Leyva), lo que dificulta una explicación de la reducción de la violencia a causa de una *pax narca*.

En el reporte especial *Drug Violence in Mexico* se argumenta que la reducción generalizada de violencia observada en las cifras oficiales durante los últimos tres años puede ser el resultado de un cambio en el balance de poder entre organizaciones criminales rivales (particularmente de los Zetas¹⁰ y los Caballeros Templarios¹¹ al Cártel de Jalisco Nueva Generación¹²), si se descarta el incremento en *cifra negra*. Sin embargo, concentrando el análisis a nivel estatal, la fragmentación y dispersión ocasionadas por la lucha contra las DTO (como es el caso de los Zetas y el Cártel del Golfo en Nuevo León) o el desplazamiento de sus actividades fuera de su jurisdicción (como el Cártel de Sinaloa en Chihuahua, cuyas operaciones ahora se restringen a la frontera norte) a causa de las acciones tomadas por el Estado, pueden ser considerados como un éxito de las políticas locales, aun si la violencia a nivel nacional no fue efectivamente reducida.

Una descripción exhaustiva de los niveles de violencia en México, particularmente en estados donde los HIC son generados por DTO, puede representar para el lector una imagen abrumadora de las dificultades que enfrenta la nación. Sin embargo, debe resaltarse que “la violencia en México es más baja que en el resto del continente americano, pero se ubica en el promedio de la región [hemisferio occidental]”. Igualmente, las

altas tasas de crimen y violencia no son una característica inherente del país, sino que “[...] son atribuibles en mayor parte al tráfico de drogas y al crimen organizado” (*Drug Violence in Mexico*, 2015).

Tomando en cuenta que comparar los niveles de violencia en diferentes países es particularmente difícil, y que las circunstancias de los asesinatos y otros crímenes también tienen un impacto en la percepción del público, el Cuadro (Apéndice 2) muestra tasas de homicidio de distintas ciudades de México y EU, lo que permite tener un punto de comparación. A nivel estatal, Chihuahua y Nuevo León tuvieron tasas de homicidio más elevadas (39.7 y 14.6 por cada 100 mil habitantes) que los estados más peligrosos de EU durante el año 2013 (Nueva York y Nuevo México, con tasas de 3.3 y 6 homicidios por cada 100 mil habitantes, respectivamente). Sin embargo, esto no siempre fue así: en 2008 la tasa de homicidios en Nuevo León (5.8) estaba por arriba de la de Nueva York (4.3) pero por debajo de la de Nuevo México (7.5).

A nivel municipio/ciudad, en 2011 (primer año para el cual existen datos) tanto Ciudad Juárez como Monterrey se encontraban por arriba de Detroit (48.2 homicidios por cada 100 mil habitantes): la primera tuvo una tasa de tres dígitos (108.6), lo que es casi comparable con zonas en guerra; mientras que Monterrey tuvo una tasa de 60.7. En 2013, ambas ciudades tuvieron menos asesinatos por cada 100 mil habitantes que Detroit.

En un análisis del continente americano, de acuerdo con el *Global Study on Homicide 2014*, documento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la tasa de homicidios intencionales en México por cada 100 mil habitantes fue de 21.5 en 2012 (año más reciente disponible), lo que está muy por debajo de Honduras (90.4), Venezuela (53.7),

Guatemala (39.9), Jamaica (39.3) y Colombia (30.8), como se puede ver en la Gráfica 19.

2. ESTUDIO DE CASO

Las principales estrategias identificadas por los autores y confirmadas por funcionarios estatales de Chihuahua y Nuevo León pueden ser divididas en cuatro rubros: (1) fortalecimiento de la policía y de las instituciones de procuración de seguridad y justicia, (2) implementación del Nuevo Sistema Penal Acusatorio (similar a los sistemas de derecho común), (3) incremento en la capacidad y calidad de reinserción social de criminales y (4) políticas públicas y acciones de la sociedad civil para la prevención del crimen.

Una de las principales lecciones que arroja este documento es que estos cuatro pilares diseñados para proveer a la población de seguridad pública y reducir la violencia no son acciones independientes que se deban realizar de manera aislada, sino que conforman un paquete integral. Son estrategias transversales que interactúan entre sí de diferentes maneras. Por ejemplo, las instituciones de seguridad pueden ser más robustas cuando están orientadas hacia la comunidad y cuentan con una participación activa de la sociedad civil; el nuevo sistema penal requiere de un mayor nivel de profesionalización de los oficiales de policía y permite procesos más transparentes que benefician a la población, mientras que la reinserción exitosa de convictos y la prevención generalizada del crimen evitan que las comunidades observen una crisis de seguridad y permiten mantener un nivel bajo y estable de criminalidad. Por estas razones, un modelo estatal respaldado por las estrategias mencionadas puede llegar a ser robusto e incluso ayudar a la constitución de comunidades resistentes.¹³

Nuevo León es uno de los seis estados que han implementado completamente el nuevo sistema penal basado en juicios orales

2.1 Fortalecimiento de la policía y de las instituciones de procuración de seguridad y justicia

Shirk (2015) argumenta que para lograr instituciones que puedan prevenir y lidiar con crisis de seguridad y altos niveles de violencia, estas deben basarse en la comunidad y estar coordinadas con la sociedad civil, para así lograr la provisión efectiva de seguridad pública. Lo anterior ha demostrado ser válido para fuerzas policiacas (Conger, 2014), así como para las instituciones de procuración de seguridad y justicia que dependen del Poder Judicial estatal (Rodríguez, 2014). Chihuahua y Nuevo León realizaron cambios estructurales para construir dichas organizaciones, a su propia manera pero con el objetivo de actuar en tres frentes en común: el fortalecimiento de las instituciones estatales, la constitución de un mando único para las fuerzas municipales y la coordinación con otros niveles de gobierno, según se describe a continuación.

2.1.1 Fortalecimiento de instituciones estatales

Chihuahua

Uno de los mayores logros del Gobierno del estado ha sido la creación de la nueva Fiscalía General del Estado, que reemplazó a la antigua Secretaría de Seguridad Pública. Esta reestructuración puede observarse en el incremento de los gastos relacionados con dicha Fiscalía,¹⁴ que tuvieron un incremento anual promedio real de 26% en el periodo 2008-2014 si se mide en moneda local (MXN a precios de 2014) o de 25% si se mide en dólares estadounidenses (USD a precios de 2014) (ver la Gráfica 7).

Según declaraciones de un funcionario público estatal de alto rango en entrevista privada, la Fiscalía es una institución necesaria para la procuración y administración eficiente de justicia en el estado. El gobernador tomó la decisión de darle la coordinación de la policía del estado al fiscal (titular de la Fiscalía), constituyendo una sólida estructura de 8 mil elementos (3 mil 800 de las fuerzas policiacas, 2 mil de procuración de justicia y 2 mil 200 pertenecientes a la estructura administrativa)¹⁵ que garantiza un proceso ágil y justo para el juicio público de presuntos culpables. Más aún, también da servicio y orientación a la población en general, brinda apoyo para la defensa contra la violación a los derechos humanos, ofrece asistencia general a las víctimas y cuenta con un programa de protección de testigos.

Las autoridades estatales han invertido recursos en la implementación de un programa de profesionalización y entrenamiento para mejorar las habilidades y la eficacia de las fuerzas locales de policía. Asimismo, se han aumentado los salarios y se han desarrollado complejos recreativos para oficiales, como clubes deportivos. Sin embargo, un funcionario estatal de alto rango señaló que la principal causa de la inefficiencia de la policía estatal antes de la creación de la Fiscalía era la incapacidad para mantener en prisión a criminales afiliados a DTO.

La corrupción del viejo sistema de justicia y la infiltración de las DTO en las instituciones estatales permitieron que criminales violentos fueran liberados después de breves procesos, según declaraciones de funcionarios públicos estatales. Una vez liberados, los criminales tomaron represalias rápidas y violentas contra los policías, lo que se reflejó en la muerte de 500 oficiales en el estado. De manera anecdótica, un fun-

cionario estatal de alto rango recuerda cómo el presidente Calderón llamaba a Chihuahua “la puerta giratoria”, refiriéndose a la facilidad con que los criminales salían después de ser arrestados.

En la actualidad el estado de Chihuahua ya no es una puerta giratoria. De acuerdo con las estadísticas proporcionadas por la Fiscalía, en los últimos cuatro años casi el 95.8% de los aprehendidos fueron procesados exitosamente y enviados a cárceles estatales.¹⁶ La Policía estatal fue reestructurada, los elementos inefficientes fueron liquidados y se arrestó a los oficiales corruptos. Alrededor de mil 800 policías fueron separados o remitidos a la autoridad, es decir, cerca del 50% de la fuerza policial. La policía estatal, liderada por el fiscal —aunque comandada por un jefe de policía—, está dividida en cinco secciones: investigación, prevención, vigilancia de tráfico, protección civil y la unidad especializada antisecuestro. Las cinco divisiones trabajan junto con el fiscal para construir casos respaldados por evidencia científica que puedan ser evaluados en juicios públicos, generando así sentencias justas. Los oficiales corruptos son identificados y procesados con la misma rapidez que los criminales comunes, para mantener intactos los altos estándares de la Fiscalía y la policía estatal.

La estructura de la Fiscalía no es inherente al Nuevo Sistema de Justicia Penal: el primer intento del estado de Chihuahua de abordar la nueva dinámica acusatoria, liderada por el anterior gobernador, José Reyes Baeza Terrazas, debilitó al Ministerio Público (antecesor de la Fiscalía) y a la Secretaría de Seguridad Pública al separar sus funciones. La creación de esta sólida institución estatal para la procuración y administración de justicia fue una iniciativa del actual gobernador. Sin embargo, las amplias competencias de la nueva estructura tienen como desafío la existencia de un contrapeso. Un funcionario público de alto rango señaló que el Poder Judicial del estado es el contrapeso natural más eficiente ante esta poderosa institución. La transparencia y coherencia en los procesos realizados está disponible para el escrutinio público, lo que se



GRÁFICA 7 Gastos totales de la Fiscalía General del Estado, Chihuahua



Eje izquierdo: millones de MXN de 2014 (ajustado según el IPC local).

Eje derecho: millones de USD de 2014 (ajustado según el IPC local).

Fuente: Información de las cuentas públicas tomada del sitio web del estado de Chihuahua.



traduce en un control natural por parte de la población en general y reduce la posibilidad de que haya corrupción.

Nuevo León

En 2010, después de que el Gobierno federal hizo públicos los nuevos estándares para la policía a nivel estatal,¹⁷ el gobernador de Nuevo León fijó como objetivo reemplazar a la policía estatal con un nuevo cuerpo llamado Fuerza Civil,¹⁸ que tiene como estrategia central la implementación de los estándares de calidad más altos para el reclutamiento de sus miembros, así como un programa de entrenamiento casi militar.¹⁹ De acuerdo con un funcionario público de alto rango, la estructuración de la Fuerza Civil fue un proceso integral que involucró a la sociedad civil y al Gobierno local en la llamada Alianza por la Seguridad. Se llevaron a cabo foros donde expertos patrocinados por empresas privadas de Nuevo León ayudaron a los funcionarios estatales en el diseño de una nueva y más respetable fuerza policiaca. El nombre fue escogido para distinguir a esta institución de las policías estatales tradicionales, toda vez que los resultados de encuestas mostraban que el término *policía* carecía de credibilidad entre el público.

Para cumplir sus objetivos, las autoridades establecieron puntos de reclutamiento en diferentes ciudades del país, como la Ciudad de México, Guadalajara, Veracruz y Oaxaca. El programa de reclutamiento cubrió los gastos de transporte de los candidatos mejor calificados a Monterrey para completar un proceso de selección que incluyó entrevistas y exámenes médicos y de confianza muy estrictos, los cuales fueron respaldados por expertos de recursos humanos provistos por empresas locales, sin ningún costo para el estado. Los aspirantes exitosos recibieron un curso de entrenamiento de seis meses completamente pagado.

El programa de entrenamiento comenzó con el Modelo de Policía Acreditable, en el que se encontraron severas deficiencias, de acuerdo con los oficiales de alto rango de la Fuerza Civil, quienes notaron que los primeros reclutas no estaban

preparados para una acción de campo tan intensa como la experimentada en Nuevo León. El estado procedió a hacer adiciones y mejoras aprobadas por el Gobierno federal en 2012, lo que llevó a un conjunto único de protocolos estandarizados y el desarrollo de un manual de acción claramente definido para los policías estatales.

Las autoridades también mejoraron los beneficios monetarios y el equipamiento de los agentes. En primer lugar, el salario de la policía estatal fue incrementado para asemejarse al de la Policía Federal. En segundo lugar, dada la alta calidad del nuevo programa de entrenamiento, se requirió nueva infraestructura, como la Universidad de Ciencias de la Seguridad (Ucs), así como puntos de control y campos de entrenamiento. En entrevista, un oficial de alto rango de la Fuerza Civil declaró que la ucs tiene un rol único en la organización, ya que brinda entrenamiento y evaluación continua a elementos activos.

Todas las promociones de oficiales son validadas por estrictas examinaciones aplicadas por la universidad, las cuales están abiertas al público y son monitoreadas por la sociedad civil con el apoyo de universidades públicas y privadas. Esto otorga un nivel significativo de transparencia a la institución y contribuye a que el público confíe en los nuevos oficiales de la Fuerza Civil. De acuerdo con el índice de confianza desarrollado por México Evalúa, la mejora de Nuevo León en la percepción de policías estatales en el periodo 2011-2014 superó significativamente la tendencia nacional.²⁰

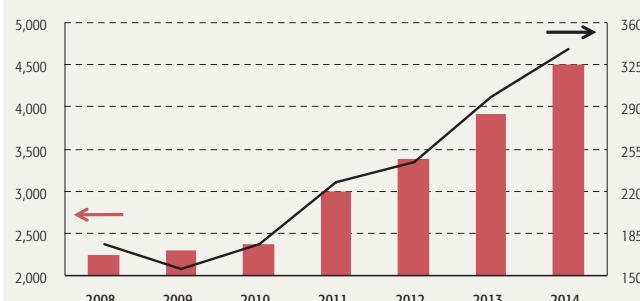
En tercer lugar, se adquirió equipamiento, vehículos y tecnologías de la información para apoyar las actividades policiacas. El impacto fiscal de las acciones anteriormente mencionadas, excepto por el desarrollo de nueva infraestructura, puede ser observado en la Gráfica 8, la cual muestra el crecimiento del gasto corriente²¹ asociado a las funciones de justicia del estado.²² En el periodo 2008-2014, estas erogaciones tuvieron un incremento real de 12.3% medido en MXN o 11.5% medido en USD.

2.1.2 Mando único en el estado

En los últimos años se ha sostenido en México un debate sobre la manera en que las fuerzas policiales deben de estar organizadas. En general, cada uno de los tres niveles de Gobierno (municipal, estatal y federal) tiene sus propias fuerzas de policía, lo que implica que existen más de mil 800 departamentos policiales en el país.²³ Sin embargo, el Gobierno federal y algunos miembros de la sociedad civil han hablado de la necesidad de un mando más centralizado a nivel estatal.²⁴ El debate se ha centrado en la disyuntiva entre la acción coordinada y conjunta contra el crimen organizado y la autonomía de los gobiernos locales, así como en la factibilidad de que las autoridades estatales y municipales sean cooptadas por el crimen organizado.²⁵

Funcionarios públicos de alto rango de Chihuahua aseguran que, según su experiencia, ante una crisis de seguridad el arreglo institucional efectivo es el mando único, exclusivamente. También se declaró que los protocolos unificados de acciones, respuesta y procesos dentro del estado podrían hacerlo atractivo aun en condiciones de bajos niveles de violencia. A pesar de esta conjetura, se concedió a aquellos que abogan por la autonomía municipal que los funcionarios estatales no han enfrentado una situación de relativa seguridad, lo que impide comparar.

GRÁFICA 8 Gasto corriente total relacionado con las funciones de justicia



Eje izquierdo: millones de MXN de 2014 (ajustado según el IPC local).

Eje derecho: millones de USD de 2014 (ajustado según el IPC local).

Fuente: Información de las cuentas públicas tomada del sitio web del estado de Nuevo León.



Chihuahua

En el estado de Chihuahua, la policía estatal está completamente coordinada con las fuerzas municipales en el combate a los HIC, gracias a un acuerdo político promovido por el gobernador Duarte. En la práctica, esto ha permitido un mando único *de facto* debido a la severa crisis de violencia y a una particularidad en la Constitución del estado: el hecho de que el gobernador, de estar presente en algún municipio, sea el comandante en jefe de las fuerzas locales. Sin embargo, este arreglo no ha sido respaldado por un cambio en la legislatura federal o por una enmienda institucional formal, por lo que un cambio en las fuerzas y voluntades políticas del estado podrían debilitar los esfuerzos de coordinación.

Por su parte, los municipios son tomados en cuenta en la designación de sus jefes de policía: el consejo de la ciudad (cabildo) propone tres candidatos; el Congreso del estado los valida y toma la decisión final. El estado cuenta con mayor acceso a sistemas de información e inteligencia, lo que permite una mejor selección del jefe municipal. En la actualidad, varios jefes de policías municipales fueron reclutados de las filas de oficiales de alto rango de la policía estatal debido a su buena reputación. Este hecho también ha fortalecido el mando único *de facto*, facilitando la coordinación con el Gobierno del estado.

Nuevo León

Nuevo León transitó de manera lenta pero firme hacia un mando único de afiliación voluntaria. De acuerdo con

la Oficina del Vocero, en 2010 el gobernador Medina propuso un acuerdo a los actuales presidentes municipales para crear protocolos de acción y usos de tecnologías estandarizados en el estado.²⁶ De igual manera, los secretarios

Chihuahua

El estado de Chihuahua ha promovido una relación más cercana con las fuerzas federales para poder controlar la actividad criminal en áreas conflic-

El nuevo sistema se acerca más a las víctimas, es más transparente e inspira mayor confianza

de Seguridad Pública municipales necesitan ser validados por el Gobierno del estado. A pesar de que algunas de las principales ciudades son gobernadas por partidos de oposición, todos los cabildos han autorizado la incorporación de sus fuerzas a este mando único *de facto*. Esta acción está dirigida principalmente a reducir la colusión entre fuerzas municipales y DTO.

2.1.3 Colaboración con distintos niveles de gobierno

Como se discutió antes, que existan instituciones eficientes a nivel local (estado y municipio), en coordinación con la sociedad civil, es esencial para proporcionar seguridad pública a una comunidad. Sin embargo, Dudley (2014) señala que el apoyo federal es necesario para lograr el mayor nivel de interacción y efectividad. En este sentido, los estados analizados se beneficiaron de la coordinación con las fuerzas federales, recurriendo a ellas para asestar golpes estratégicos a las DTO y realizar tareas específicas, mientras construían o fortalecían sus propias instituciones locales.

tivas. Ciudad Juárez, por ejemplo, ha sido un caso icónico: como se mostró en la Gráfica 1, llegó a ser una de las ciudades más peligrosas del hemisferio, pero con los esfuerzos conjuntos de las fuerzas locales de policía, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Policía Federal, se ha logrado reducir los crímenes violentos, como el asesinato y el secuestro. Un funcionario estatal de alto rango declaró que solo la cooperación total entre los niveles de Gobierno puede permitir un combate eficiente contra la violencia y proteger a los ciudadanos y las fuerzas armadas.

Dado que una parte considerable del territorio de Chihuahua tiene frontera con EU, incluyendo Ciudad Juárez, las autoridades locales firmaron acuerdos de colaboración para compartir información con las agencias de dicho país en el marco de la Iniciativa Mérida, que funcionó como plataforma para la coordinación local de autoridades y como herramienta para interactuar con el consulado de EU, el cual ha probado ser un aliado valioso y respetuoso de la autonomía del estado.



Nuevo León

Como parte de la estrategia empleada, las autoridades locales promovieron una relación más cercana con el Gobierno federal, incrementando la cooperación con las corporaciones regionales del Poder Ejecutivo, incluyendo a la Sedena, la Secretaría de Marina (Semar), la Policía Federal, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), la Procuraduría General de la República (PGR) y otras organizaciones del Poder Judicial. En particular, la Sedena ha colaborado con la Fuerza Civil, en primer lugar para proveer protección en el estado, según declara la Oficina del Vocero, y para apoyar durante la renovación de las fuerzas estatales (mientras las primeras generaciones de la Fuerza Civil entraban en acción). Hoy en día el apoyo es más estratégico; es utilizado en puntos de control y patrullaje de áreas rurales, proporcionando vigilancia de infraestructura estratégica.

El estado de Nuevo León también recibió apoyo internacional —principalmente de las autoridades de EU— en el marco de la Iniciativa Mérida. De acuerdo con las declaraciones de funcionarios estatales de alto rango, los dos ejes principales de ayuda fueron la provisión de tecnología para seguridad pública y el entrenamiento especializado en desarrollo de in-

teligencia y análisis criminal. Ambos beneficios de la Iniciativa no tuvieron costo alguno para el estado y fueron provistos anualmente, siguiendo una petición formal realizada en los primeros dos meses de cada año.

2.2 Implementación de un nuevo sistema penal acusatorio en México

El 18 de junio de 2008, el Congreso federal mexicano aprobó un conjunto de leyes que creaban un nuevo sistema de justicia basado en juicios orales para casos penales, similares a los observados en los sistemas de derecho común. Esta reforma cambió la dinámica de investigación y los procesos de sentencia, según dice Ernesto Canales, (ver su texto “El nuevo sistema de justicia penal” en el recuadro inferior) líder de la sociedad civil y promotor de dicha reforma en México.

Chihuahua

Chihuahua fue la primera entidad del país que completó la implementación del nuevo sistema de justicia penal en el año 2008, cuando apenas se comenzaba con la reforma federal. Se tuvo una curva de aprendizaje prolongada, según fue per-

EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Ernesto Canales Santos²⁷

La esencia de la reforma de procedimientos penales en México

En los últimos 10 años, México se ha dado a la tarea de transformar la administración de justicia en el sistema penal. Comenzó en los estados de Chihuahua y Nuevo León, y para junio de 2016 todo el país y todos los crímenes serán gobernados por un nuevo conjunto de leyes. Estos cambios fueron la conquista de organizaciones de la sociedad civil que realizaron una campaña masiva, denunciando los defectos del sistema penal mexicano; más de 200 académicos e instituciones sin fines de lucro trabajaron para documentar esos males y la manera en que podían ser corregidos. Hace 20 años un grupo privado de abogados, organizados en la ONG Renace y abrumados por la corrupción rampante y la baja calidad del sistema de justicia prevaleciente, decidieron apoyar a prisioneros que no podían pagar una defensoría pri-

vada, asistiéndolos ante la injusticia; lo anterior permitió a una institución civil aprender cuáles eran los recovecos del sistema criminal mexicano.

Existen estadísticas clave que reflejan lo desastroso de la situación: (a) debido a la falta de confianza, solo 15% de los crímenes eran denunciados; (b) menos del 1% de los criminales terminaban en prisión con una sentencia que los culpara porque el sistema no podía procesar los casos adecuadamente, y (c) más del 60% de los prisioneros fueron acusados por crímenes menores a 200 USD y pasaban un promedio de seis meses tras las rejas.

No se necesitó mucho tiempo para que Renace se convenciera de que, para terminar con las injusticias y superar las fallas del sistema, se necesitaba implementar nuevas reglas. El trabajo de concientizar al público en general de la necesidad del cambio se convirtió en parte integral de los esfuerzos: la voluntad políti-

ca para emprender los cambios vendría únicamente cuando la opinión pública lo demandara, de manera que Renace la creó. Más adelante se describen algunas de las principales fallas del viejo sistema y cómo pretende corregirlas la reforma.

Privilegios procesales de los fiscales

En el viejo sistema, la ley otorgaba a los fiscales derechos que efectivamente les daban el control sobre los resultados de los procesos criminales, tales como la capacidad de ordenar a los jueces que consideraran la evidencia presentada por ellos como de mayor credibilidad que aquella presentada por los acusados, de manera que el entorno para los acusados y las víctimas en materia penal no era justo. Más aún, en el viejo sistema, los fiscales, al ser la parte investigadora del procedimiento, podían decidir unilateralmente qué evidencia podía formar parte del

caso. Estos poderes “superiores” de los fiscales estaban sujetos a intereses políticos o monetarios, de tal modo que la corrupción y la impunidad podían entrar de manera fácil y legal al proceso de decisión de cualquier caso penal.

Falta de procesos penales diferenciados y de continuidad

El nuevo sistema considera varios tipos de procedimientos, dependiendo de la complejidad de los casos, a diferencia del viejo sistema, en el que todos los crímenes eran sometidos al mismo procedimiento universal: las mismas reglas eran aplicadas a un homicidio y al robo de un celular. En la actualidad, los casos relacionados con primeras ofensas, crímenes pequeños no violentos y daños reparables pueden ser resueltos por negociaciones cuadrilaterales: fiscales, acusados, víctimas y jueces. Con este método, más de 90% del total de los casos pudieron ser resueltos en cuestión de días o semanas, no



cibido por un oficial de alto rango de la Fiscalía: el nuevo sistema puso más responsabilidad en los fiscales, quienes tenían que construir casos sustentados en pruebas científicas, más que archivos para la acusación. Además de la corrupción en el sistema, la falta de capacitación de los servidores públicos facilitaba la liberación de los criminales, a causa de faltas procesales.

Para la administración del gobernador Duarte era evidente que el nuevo sistema requería una estructura muy distinta de la Fiscalía existente, así como servidores públicos mejor capacitados. Como resultado, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua y la Fiscalía fueron transformados completamente, tanto en términos de capital humano como de activos físicos, lo que ayudó a cambiar la percepción pública de la efectividad del Estado de derecho, haciendo que los criminales ingresaran de manera más transparente y eficiente a los reclusorios.

De acuerdo con la evaluación del trato a las víctimas por parte de las autoridades, realizada por México Evalúa, Chihuahua fue la entidad mejor calificada en el periodo 2012-2013; 77.3% de las víctimas reportaron un trato excelente por parte de las instituciones donde se levantó el reporte, en este caso la Fiscalía estatal. Con respecto a la eficiencia, en 2015 la Fiscalía

y el Tribunal local procesaron 108% de los casos generados: 98% fueron corrientes y 10% rezagados de años anteriores, que no habían sido atendidos por inefficiencia.

Chihuahua está utilizando el nuevo sistema no solo para justicia penal, sino también para asuntos civiles y administrativos, incluyendo juicios laborales, hecho que pudo haber sido clave en el reciente incremento del empleo en el estado. Un funcionario público estatal de alto rango declaró que la condición más rentable para las compañías es un sólido Estado de derecho, de manera que la administración de Chihuahua está enfocada en el cumplimiento diario de los contratos adquiridos.

Nuevo León

Nuevo León es una de las seis entidades del país que han implementado completamente el nuevo sistema penal basado en juicios orales. Un funcionario estatal de alto rango señaló que la implementación de este modelo fue un reto considerable, particularmente porque se hizo en los años de lucha contra el crimen. También explicó que el principal beneficio del nuevo sistema es que permitió que los métodos alternativos de conciliación terminaran con la saturación de procesos relacionados con crímenes menores que tenía el Po-

en meses o años. Para crímenes graves, el sistema ordena juicios públicos presididos por un panel de tres jueces donde toda la evidencia debe ser presentada de manera continua.

Las viejas reglas también carecían de un sentido general de continuidad en el proceso. La historia y los hechos del crimen se perdían en múltiples instancias separadas en las que no se requería que el juez estuviese presente: se deliberaba sobre una pila de documentos. Otra estadística abrumadora: más de 85% de los prisioneros nunca enfrentaron a su juez, que se encontraba lejos de los hechos y las circunstancias de los casos.

Preeminencia de la forma sobre la sustancia

Las reglas del nuevo sistema implican un gran paso en el cambio de enfoque del sistema penal mexicano: se está revirtiendo el orden de la forma sobre la sustancia. Las negociaciones cuadri-

laterales, los juicios orales para casos relevantes y otras muchas características del nuevo sistema están orientadas a brindar mayor importancia a la sustancia del asunto, más que a su formalidad. En el viejo sistema, los jueces eran sobre todo un punto de control que revisaba que todas las formalidades fueran cumplidas por las diferentes autoridades, en lugar de ser imparciones de justicia, con fundamento en los méritos del caso en cuestión.

Abuso de la prisión preventiva

Entre 150 y 250 mil prisioneros están cumpliendo condena sin haber sido encontrados culpables. En el viejo sistema, el principio de "presunta inocencia" era intercambiado por un concepto que permitía a los fiscales pedir encarcelamiento como una medida preventiva. Las viejas reglas incluso ordenaban prisión obligatoria, sin juicio, para una lista de crímenes que crecía cada año —más de 50 según la última

cuenta—, de los cuales algunos no representaban un verdadero peligro para la sociedad. El encarcelamiento era muy expedito, ya que no se necesitaba una investigación exhaustiva para que las autoridades penales determinaran su necesidad. Una vez que el acusado estaba en la cárcel, el desarrollo de un juicio podía tomar años, de acuerdo con un proceso que no estaba estrictamente regulado por la ley. Esta capacidad de mandar a prisión a alguien sin mayores consecuencias creó un sistema de corrupción. Ahora, las nuevas reglas limitan la aplicación de la prisión preventiva a criminales peligrosos únicamente.

Falta de participación judicial en asuntos relacionados con las prisiones

El nuevo sistema creó un juez para casos carcelarios; esto significa que el control y la responsabilidad de las prisiones ya no descansan solo en la policía

y las fuerzas de seguridad. De ahora en adelante los detenidos tienen acceso al sistema judicial para los crímenes relacionados con el cumplimiento de sus respectivas sentencias. El estado de las prisiones mexicanas exigía un nuevo conjunto de reglas que pudiera poner fin a las ilegalidades por las que estaba adquiriendo fama mundial. La participación del sistema judicial en estos asuntos no pone un fin inmediato a la horrenda situación actual, pero es un buen comienzo para generar un mejor ambiente.

Pilares de la reforma

Los cambios en las reglas que se aplicaban a los procesos penales hicieron evidente que también se necesitaba una modificación en las áreas de apoyo respectivas, para que la reforma tuviera los efectos deseados. Entre las áreas más relevantes se mencionan los siguientes tres pilares:

der Judicial del estado. Así, se agilizó la atención y el procesamiento de casos relacionados con HIC. De acuerdo con la información provista por la oficina del Fiscal, en un año promedio, entre 70 y 90% de los asuntos pendientes de juicio eran crímenes menores. Gracias a su eficiencia, hoy en día el estado expande su aplicación a asuntos civiles y administrativos.

Debido a la dificultad de transitar hacia el modelo de juicios orales, la policía del estado empezó a usar el nuevo sistema para crímenes menores, y pasó progresivamente a su aplicación en todos los casos. Un funcionario público de alto rango explicó que este método permitió que el estado aprendiera y construyera precedentes en asuntos menores, para así estar más preparado cuando llegaran los casos de HIC, que necesitan más desarrollo e investigación durante su proceso. El mismo funcionario estatal señaló que

se hicieron diversos cambios a la legislación y se establecieron nuevas penas para asistir el combate al crimen. Por ejemplo, la venta de autopartes robadas se equiparó al robo de autos, y se penalizó específicamente el acto de dar información sobre la localización o las acciones de las fuerzas del orden público (lo que se conoce como "halconeo"), ayudando así a combatir la red de información al servicio de las DPO. Estos cambios se hicieron en el viejo sistema, que corría en paralelo durante dicho periodo.

Cabe mencionar que la transformación de las fuerzas policiales se explica también, parcialmente, por este proceso, pues los oficiales juegan un papel más importante en la investigación bajo el nuevo marco de los juicios orales. Un funcionario público de alto rango de la Fuerza Civil declaró que los elementos están bien instruidos en los protocolos básicos de investigación y saben que cual-

quier desviación de las reglas vigentes puede ocasionar un juicio nulo.

Finalmente, la atención a los ciudadanos en el estado es muy buena. De acuerdo con México Evalúa, Nuevo León es el cuarto estado con mejor trato de las autoridades hacia las víctimas que reportan un crimen. Según el estudio, 67.7% de las víctimas reportaron haber sido tratadas de manera excelente en las instituciones donde levantaron sus actas. Como ya se dijo, el nuevo sistema se acerca más a las víctimas, es más transparente e inspira mayor confianza.

2.3 Incremento en la capacidad y calidad de la reinserción social de criminales

Uno de los mayores retos para el sistema penitenciario mexicano es manejar la sobre población en las cárceles, que hace más difícil el control óptimo de los pri-

<p>1. Profesionalización de las fuerzas policiales, las cuales son un elemento clave, ya que ahora forman parte integral de los procesos de investigación.</p> <p>2. Los juicios orales requieren un nuevo conjunto de reglas con respecto a los diferentes elementos que los componen: policía, fiscales, defensores públicos, autoridades de prisión y del Poder Judicial. La cadena debe funcionar de tal manera que todos busquen el mismo resultado: justicia para cada acción criminal. Los jueces necesitan pensar en ellos mismos como la instancia final para hacer justicia en México. Su autonomía constitucional no implica un autismo hacia las necesidades de la sociedad.</p> <p>3. Las prisiones deben quedar libres de ilegalidades; es inaceptable que en esos lugares de confinamiento las autoridades no puedan ejercer la ley y que existan cárce-</p>	<p>les bajo el control de grupos criminales. Adicionalmente, se necesita implementar políticas públicas para crear un programa nacional de educación para prisioneros que les permita tener una vida normal después de haber servido su condena.</p>	<p>Resultados de la reforma criminal</p>	<p>b. Las denuncias de crímenes se han incrementado de 15% (media nacional) a 35% en los estados con reforma.</p> <p>c. El tiempo que transcurre entre la detención y la sentencia ha decrecido de meses a días o semanas para los crímenes menores y de años a meses o semanas para los crímenes graves.</p>	<p>Logros de la reforma penal a través de acciones sociales</p>	<p>do, la diseminación social de la reforma, que ha dado poder e influencia política sobre los partidos y funcionarios públicos para el emprendimiento de los cambios. El documental <i>Presunto culpable</i>, en el que se habla del caso de un inocente que estuvo en prisión tres años, fue visto por 20 millones de mexicanos.</p>
<p>Asuntos pendientes a nivel nacional</p> <p>Se deben implementar varias leyes nuevas para completar el marco legal y para que la reforma funcione completamente. Los pilares referidos antes requieren de una mayor atención e inversión. Solo las sociedades civiles pueden brindar una perspectiva política, la cual pierden los funcionarios públicos que no tienen un interés permanente en estos asuntos. Las acciones penales son tan complejas que no pueden ser responsabilidad exclusiva de las autoridades.</p>					

sioneros. De acuerdo con las autoridades locales, la sobre población es la principal causa del fracaso en la reinserción social efectiva, ya que dificulta la prevención de la corrupción, del desorden y las malas prácticas. En 2012 había capacidad para 188 mil 28 internos y, sin embargo, la población total era de 233 mil 277 presos, lo que implica una sobre población de 24% (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2013) mayor a la cota superior de sobre población de las Naciones Unidas del 20% de la capacidad instalada.

A nivel subnacional, la sobre población se controla mediante dos acciones: promoviendo transferencias de prisioneros del fuero federal a cárceles federales (como es el caso de Chihuahua) o reduciendo la población por medio de la contracción de sentencias para criminales menores (como en Nuevo León). La transferencia de criminales a instalaciones federales es posible porque la administración del presidente Calderón reconoció que los estados mexicanos tenían una cantidad desproporcionada de reos federales: en 2006, de 50 mil 500 reos federales únicamente 3 mil 164 (seis por ciento) se encontraban en instalaciones de dicho nivel (CIDE, 2013). Sin embargo, el Gobierno federal apenas está incrementando su capacidad carcelaria, de modo que la transferencia de internos depende en gran medida de los esfuerzos realizados por cada estado.

La liberación anticipada aprovecha las atribuciones del estado para reducir la carga del sistema penitenciario, evitando que aquellos que no necesitan ser retirados de la sociedad para readaptarse sean encarcelados. Este enfoque es estructural y tiene el beneficio de hacer más modernas las reglas de justicia para una sociedad más dinámica. Potencial-

mente, hay una lección que aprender a nivel nacional, particularmente con respecto a la legalización del consumo de marihuana: de acuerdo con los *Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en centros federales de readaptación social* (CIDE), 60.2% de los reos fueron encarcelados por crímenes contra la salud (i. e. relacionados con drogas), de los cuales 58.7% fueron apresados por posesión, consumo, venta o transporte de marihuana. La legalización del consumo de esta droga podría reducir la población de las cárceles en un 35 por ciento.

Además de la sobre población, en un contexto de crisis de seguridad y de un Estado de derecho deteriorado, otro desafío es el control efectivo de las prisiones del estado. Cuando las DPO se han infiltrado en el Gobierno y en las instituciones sociales, las cárceles se convierten en centros de ilegalidad que deben ser purgados y reestructurados, como es el caso de Chihuahua.

Chihuahua

El estado de Chihuahua hizo un gran esfuerzo por mejorar la calidad de sus prisiones para que pudieran ser certificadas por la American Correctional Association (ACA) en todas las áreas de operación, incluyendo prevención, seguridad, orden, cuidado de los reos, programas sociales, justicia y administración. Hoy en día las ocho prisiones estatales están completamente certificadas, el gobernador Duarte pertenece al Consejo directivo de la ACA y el fiscal especializado en ejecución de penas y medidas judiciales, Eduardo Guerrero Durán, es el presidente del capítulo mexicano de la ACA.

Sin embargo, la certificación no fue la causa del cambio del sistema penitencia-



rio en Chihuahua, según explica un funcionario estatal de alto rango, sino una señal de la mejora lograda. Durante el periodo de transición en 2010, en los pocos meses entre la elección y la entrada de la nueva administración, el equipo del gobernador Duarte identificó la manera en que las cárceles podrían ser mejoradas. Desarrolló un conjunto de acciones que incluía la administración estatal de las cárceles (eran municipales), cambios en los protocolos de seguridad, mejoras en las tecnologías de vigilancia y transferencia de reos federales. Las cárceles tienen dos estructuras de control paralelas: un director, que está a cargo de los temas administrativos, técnicos y judiciales, y un comandante de policía de la prisión, quien es el responsable exclusivo de los procesos de seguridad.

En 2010, los funcionarios estatales de alto rango reconocieron que los presos controlaban las prisiones. Cinco años después, los reos ya no controlan las cárceles: ahora tienen que levantarse a las 5:30 a.m., y a las 6:00 deben estar ya bañados y vestidos, sus celdas deben estar limpias y son castigados si cuelgan afiches o pintan las paredes. Asimismo, las visitas son controladas de manera estricta, y 600 reos se han casado puesto que las concubinas no son admitidas legalmente. Esta regla ha proporcionado

La liberación anticipada aprovecha las atribuciones del estado para reducir la carga del sistema penitenciario, evitando que aquellos que no necesitan ser retirados de la sociedad para readaptarse sean encarcelados



de manera indirecta seguridad social y asistencia a las mujeres y sus hijos, quienes usualmente no eran reconocidos por sus cónyuges.

Adicionalmente, el Gobierno del estado ha segregado a distintos tipos de criminales, como secuestradores, extorsionadores y asesinos, para que se reduzca la potencial transmisión de comportamiento criminal en las cárceles. Los reos son transferidos aleatoriamente para evitar que los miembros de sus bandas los ubiquen y reducir el riesgo de fuga. Desde 2011 no ha habido motines, no hay sobrepoblación, y existen acuerdos donde el Gobierno federal se lleva cada año cerca de mil presos (relacionados al crimen organizado u otras penas federales) de su jurisdicción.

Nuevo León

El combate a las DTO y el crimen organizado generó un incremento en el número de prisioneros estatales, de 4 mil en 2009 a 9 mil en 2014, según un funcionario público estatal. Para reducir la sobre población en las prisiones estatales, Nuevo León promovió alternativas al encarcelamiento, como la liberación anticipada de criminales menores y la transferencia de convictos federales. Sin embargo, las transferencias son insuficientes porque cerca de 3 mil reos deberían estar en prisiones federales, señalan funcionarios estatales.

El estado planea la construcción de una nueva prisión (Penal de Mina), aunque no ha logrado el nivel de financiamiento necesario. Según los cálculos del estado, el Penal de Mina podría costar alrededor de 4 mil millones de MXN (cerca de 300 millones de USD de 2014). Sin embargo, únicamente se ha percibido el 10% por medio de transferencias del Gobierno federal. Por otro lado, se han realizado modificaciones a las prisiones existentes para promover un ambiente más seguro para la población de presos.

Dos de los funcionarios estatales de alto rango que fueron entrevistados consideran que el principal reto para la administración que tome posesión en octubre de 2016 será el manejo exitoso de las prisiones y la expansión del sistema penitenciario. No obstante, encontrar mecanismos para financiar una infraestructura tan cara puede ser difícil sin comprometer los gastos que se requieren para mantener a la Fuerza Civil y el nuevo sistema de justicia trabajando al nivel actual de eficiencia.

2.4 Políticas públicas y acciones de la sociedad civil para la prevención del crimen

Chihuahua

La participación de la sociedad civil comenzó en la ciudad más violenta: Ciudad Juárez. En febrero de 2010, el Gobierno federal, liderado por el presidente Calderón, comenzó el programa “Todos somos Juárez” para promover la participación de la gente en la reducción de la violencia en esa ciudad en particular. Poco después se creó la Mesa de Seguridad y Justicia, donde los ciudadanos y las autoridades municipales, estatales y federales discutieron estrategias para cambiar la apremiante realidad, primero en Ciudad Juárez y luego en todo el estado. Los participantes eran ciudadanos consternados; los encabezaba Jorge Contreras Fornelli, un empresario local.

Después de que la Fiscalía fue reestructurada por la actual administración en 2010, los miembros de la Mesa de Seguridad y Justicia ayudaron al Gobierno estatal a entrenar a los fiscales en el nuevo sistema de justicia. Para ello, solicitaron a universidades privadas, como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM, Tec de Monterrey), que dieran clases a los servidores públicos a cargo de la elaboración de casos penales.

También impartieron cursos para los oficiales de policía (más de 3 mil, incluyendo a fuerzas estatales y municipales) acerca del manejo y preservación de las escenas del crimen y trato de evidencia. En la actualidad, los representantes de la sociedad civil quieren un refinamiento de las fuerzas municipales y buscan la certificación de los protocolos de la Policía de Ciudad Juárez.

La prioridad del estado como medida de prevención ha sido la educación. La política educativa de Chihuahua ha sido agresiva: todos los niños y adolescentes tienen acceso a un nivel adecuado de educación gracias a la construcción de escuelas en el estado (90 mil 356 desde 2010). Las escuelas de tiempo completo crecieron de 83 en 2009 a 669 en 2014, y en 2015 habrían llegado a mil. El modelo de “universidad a distancia” ofrece una cobertura total de estudios sin necesidad de asistir a un aula. El número de estudiantes en escuelas técnicas ha crecido 325% desde 2009.

Nuevo León

Según un funcionario estatal de alto rango, existen 80 polígonos de pobreza identificados en el estado. Estas zonas son atendidas por varios programas que intentan mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, las acciones del estado son insuficientes por sí solas y requieren del apoyo de la sociedad civil y los filántropos locales. El estado de Nuevo León es conocido por su industria dinámica y sus centros de educación superior, y tiene el PIB per cápita más alto de México. Consecuentemente, la sociedad civil ha tenido un rol muy activo en los asuntos públicos. De acuerdo con las estadísticas más recientes, existen más de 700 asociaciones civiles trabajando en el estado y que cubren un amplio rango de temas de la vida pública.

Para combatir el incremento de la violencia en el estado, el Gobierno y la sociedad colaboraron en la creación de la Fuerza Civil, como ya se ha señalado. Sin embargo, también se desarrollaron programas en áreas marginadas, sobre todo en zonas urbanas, para dar orientación ocupacional a los jóvenes. Estos programas fueron ofrecidos en los 42 centros comunitarios distribuidos en el estado, los cuales se construyeron para recuperar espacios públicos de manos de las pandillas locales y las DTO. De acuerdo con un funcionario estatal de

alto rango, el Centro Comunitario Independencia, uno de los más grandes en Nuevo León, fue visitado diariamente por más de 7 mil personas que buscaban entrenamiento y educación, o bien inscribirse en los programas. Dado el tamaño de la demanda y la problemática social abordada, la administración estatal admite que la restauración de la seguridad pública y la prevención del crimen son una tarea conjunta que deben realizar los gobiernos locales y la sociedad civil.

Los funcionarios estatales de alto rango coinciden en que una sociedad vigilante ayuda al combate diario contra el crimen, superando en número las capacidades de vigilancia del estado, incluso con cualquier mejora tecnológica. De igual manera, la generación de datos y uso de inteligencia contra el crimen por parte de la sociedad ayuda al Gobierno en la identificación oportuna de zonas potenciales de peligro, así como en la realización de acciones preventivas exitosas. Las organizaciones de la sociedad civil han contribuido por medio del patrocinio a expertos que aportan índices, herramientas de medición y tecnologías de la información con ese fin.

3. COSTOS ASOCIADOS A LAS ESTRATEGIAS Y BENEFICIOS SOCIALES ADICIONALES

La Ley de Coordinación Fiscal es la norma nacional que establece los criterios para transferencias de fondos de la federación a los estados y municipios.²⁸ El fondo creado específicamente para financiar los servicios de seguridad pública a nivel estatal se conoce como Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), el cual ha

mostrado una variación negativa real en los últimos cinco años para Chihuahua y Nuevo León (-6% en total, es decir, una contracción anual promedio de 1.2% en MXN a precios de 2014), como se muestra en la Gráfica 9.

Por otro lado, los gastos relacionados con las funciones de seguridad pública y justicia han crecido sustancialmente en

Méjico enfrenta el reto de consolidar un sólido Estado de derecho. La falta de legalidad puede tener efectos desastrosos, tales como la proliferación de las DTO



términos reales, creando una presión relevante en el balance del presupuesto para los dos casos estudiados (ver la Gráfica 10).

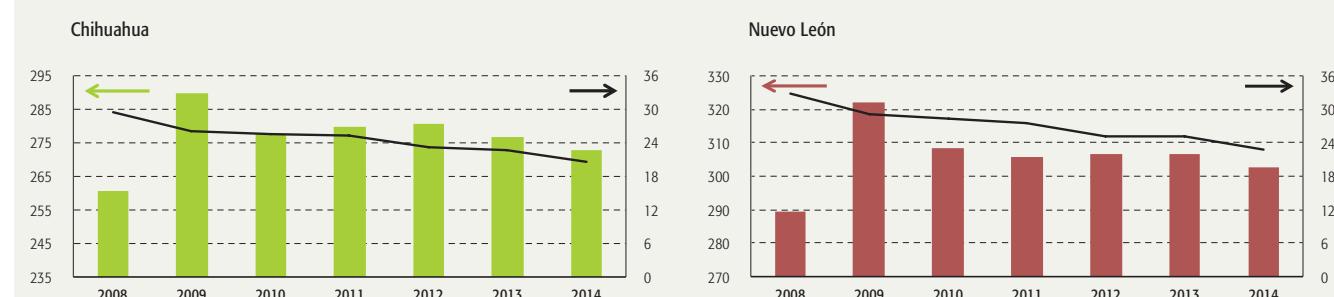
3.1 Costos asociados y estructuras de financiamiento

La falta de crecimiento del financiamiento federal para seguridad, según lo muestra la evolución del FASP, combinada con las crecientes necesidades de gasto para la reducción de la violencia, forzó a ambos estados a fondear dichos requerimientos con ingresos de libre disposición (es decir, transferencias no etiquetadas e impuestos locales). Esto, a su vez, se tradujo en menos fondos disponibles para la construcción de infraestructura y en un incremento en la cantidad de deuda pública contratada por las administraciones.²⁹ El desequilibrio presupuestario y la adquisición continua de obligaciones financieras forzaron a los estados a implementar políticas fiscales para regresar gradualmente a un presupuesto balanceado.

Chihuahua

El estado de Chihuahua ha estado luchando contra el crimen organizado y la violencia desde el 2000. Como se discutió pre-

GRÁFICA 9 Transferencias federales etiquetadas para seguridad estatal



Eje izquierdo: millones de MXN a precios de 2014 (ajustado según el IPC local). Eje derecho: millones de USD a precios de 2014 (ajustado según el IPC local).
Fuente: SHCP y cuentas públicas estatales.

viamente, el incremento acelerado en el gasto comenzó en 2010 y tuvo como fin financiar las nuevas estrategias seguidas por el estado. Otras fuentes relevantes de presión financiera fueron el financiamiento de la educación pública y las transferencias de pensiones para funcionarios jubilados. En 2013, después de la reducción en más de 60% de las tasas de incidencia de los HIC, el estado de Chihuahua observó un incremento relevante en la cantidad de deuda pública adquirida, por lo que tomó medidas fiscales para regresar el presupuesto a un balance (incremento de impuestos, contención de gastos ajenos a seguridad y educación y reestructuración de la deuda).

Este conjunto de acciones se formalizó en 2014 con el anuncio oficial del Programa de Reordenamiento de la Hacienda Pública Estatal (Prorehp). Bajo este modelo, el impuesto sobre nóminas se

elevó de 2 a 3% del total de los salarios (0.5% fue transferido a un fideicomiso supervisado por la sociedad civil para la inversión en seguridad pública) y se siguieron varias estrategias para una recaudación más eficiente. Los gastos corrientes fueron contenidos y las inversiones públicas reducidas.

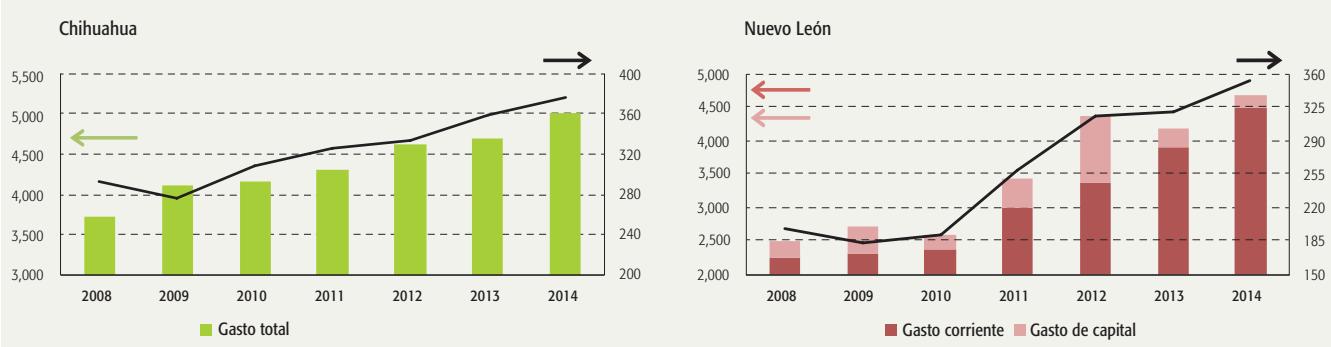
La deuda pública se reestructuró para incrementar su plazo y reducir su costo, haciendo más viable el pago por parte del estado.³⁰ Como un paso final, el estado está considerando la concesión de algunos activos que podrían ser administrados de manera más eficiente por una empresa privada, tales como autopistas de cuota. Esto permitiría a la administración actual reducir significativamente su deuda. La Gráfica 11 muestra esta deuda como porcentaje de los ingresos de libre disposición del estado; se puede ver tanto el ritmo acelerado de adquisición de

deuda como el esfuerzo por incrementar los ingresos propios, que permitieron una reducción del indicador en 2014.

Nuevo León

Para poder hacer frente a las presiones de gasto de manera ordenada, el estado diseñó el Programa de Ordenamiento y Fortalecimiento Integral de las Finanzas Públicas (POFIF). Este programa se enfocó en la contención y reducción de gastos no relacionados con seguridad, el incremento de los impuestos locales (principalmente de nómina, cuya tasa se elevó del 2 al 3% de los salarios totales) y la reestructura de la deuda pública, permitiendo mayores plazos y menores costos y brindando al estado una reducción acumulada del pago en el servicio de la deuda de 4 mil millones de MXN (alrededor de 12% de los ingresos de libre

GRÁFICA 10 Gastos asociados con provisión de seguridad pública y justicia



Eje izquierdo: Millones de MXN a precios de 2014 (ajustado según el IPC local). Eje derecho: Millones de USD a precios de 2014 (ajustado según el IPC local).

Fuente: SHCP y cuentas públicas estatales.

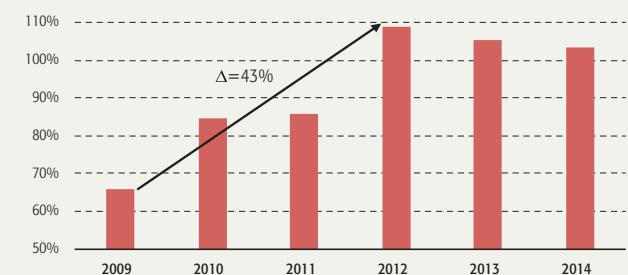
Nota: En el caso de Chihuahua no se tiene desagregación de gastos corrientes y de capital.

GRÁFICA 11 Evolución de la deuda como porcentaje de los ingresos de libre disposición, Chihuahua



Fuente: Cuenta pública del estado de Chihuahua. Los ingresos de libre disposición se definen como las transferencias federales no etiquetadas más impuestos locales.

GRÁFICA 12 Evolución de la deuda como porcentaje de los ingresos de libre disposición, Nuevo León



Fuente: Cuenta pública del estado de Nuevo León.

Nota: Los ingresos de libre disposición se definen como las transferencias federales no etiquetadas más los impuestos locales.

disposición del año 2014), lo que pudo emplearse en gastos de seguridad (ver la Gráfica 12).

Una de las principales características del POFIF es que los principales objetivos, en términos de balance y límites de deuda, se establecieron como obligaciones contractuales, facilitando a los acreedores y a la ciudadanía la revisión del desempeño en dicho esfuerzo. En caso de que los objetivos no sean cumplidos, los acreedores tienen derecho a demandar mayores pagos de capital. A la fecha, Nuevo León ha cumplido con el programa de manera exitosa.

3.2 Beneficios sociales adicionales

A pesar del alto costo asociado con la reducción de los HIC, existen varios beneficios, tanto directos como indirectos, derivados de un entorno más seguro. Sin embargo, la identificación formal de estos efectos requiere de un análisis más a fondo, basado en técnicas estadísticas adecuadas. Con el objetivo de promover el estudio de dicho fenómeno en detalle, esta sección pretende señalar algunas áreas que podrían haber experimentado una mejoría gracias a la seguridad pública y la reducción en los niveles de violencia.

3.2.1 Tasas locales de desempleo

La mejora en los niveles de seguridad y la reducción de la violencia tienen un impacto en los mercados laborales. En la Gráfica 13 se puede apreciar cómo durante los peores años de violencia (2011-2012) la variación en las tasas de desempleo de Chihuahua y Nuevo León se encontraba en los mismos niveles y a veces incluso por arriba del promedio observado en la zona.³¹ Las variaciones en los últimos dos años han sido negativas (es decir, se incrementó el número de trabajos dentro de los estados), mientras que la zona siguió igual.

3.2.2 Variación de la actividad económica en el estado

Otro efecto positivo que se podría tratar de identificar tiene que ver con la mejora generalizada del contexto económico a nivel estatal. En el caso de Chihuahua, es evidente el crecimiento con respecto a sus vecinos, según la medición del

Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAAE) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Cabe señalar que después de que los HIC se redujeron en un 50%, la actividad económica medida fue mayor que en los estados adyacentes, los cuales tendrían, potencialmente, una relación similar con la actividad económica de EU. En el caso de Nuevo León, este efecto no es tan evidente porque su sólida economía ha mantenido sus niveles por arriba de la zona noreste. Sin embargo, en los años con mayor número de HIC (2011-2012) el desempeño de Nuevo León fue casi tan bajo como el de sus vecinos (ver la Gráfica 20). En un esfuerzo más formal de análisis de la pérdida de productividad asociada con altos niveles de violencia, Robles, Calderón y Magaloni (2013) intentan predecir el resultado potencial de la paz para un conjunto de municipios (usando la electricidad como medida estadística de la productividad), para luego cuantificar la diferencia ante el escenario observado.

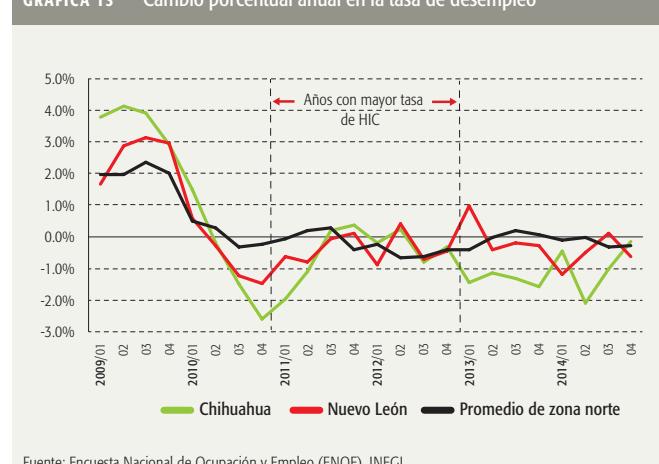
3.2.3 Fluctuaciones en el precio de la vivienda

Finalmente, otro posible indicador del impacto social positivo es la evolución de los precios de la vivienda, de acuerdo con el índice generado por la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). Tanto Ciudad Juárez (Chihuahua) como la zona metropolitana de Monterrey (Nuevo León) tuvieron incrementos menores al promedio de las ciudades del Norte³² durante el periodo 2011-2012. Recientemente —en los últimos dos años—, con un entorno más seguro, han comenzado a repuntar (ver la Gráfica 14).

4. CONSIDERACIONES FINALES

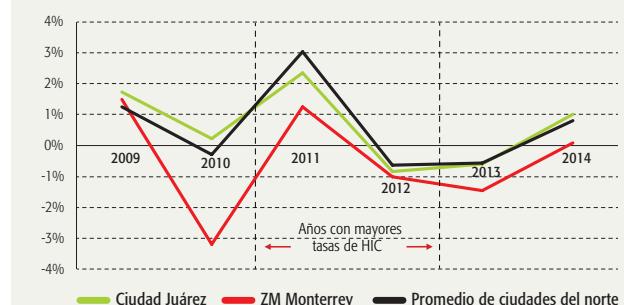
México enfrenta el reto de consolidar un sólido Estado de derecho. La falta de legalidad puede tener efectos desastrosos, tales como la proliferación de DTO y el colapso de la seguridad pública, como se ha observado en varios estados mexicanos afectados por elevados niveles de HIC. En este contexto, es

GRÁFICA 13 Cambio porcentual anual en la tasa de desempleo



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENO), INEGI.

GRÁFICA 14 Cambio porcentual anual del Índice de Precios de la Vivienda (medido en el último trimestre del año, en términos reales)



Fuente: Índice de precios de la vivienda en México, SHF.

valioso aprender de casos exitosos como los de los estados de Chihuahua y Nuevo León y buscar en ellos un conjunto de políticas que puedan ser replicadas para reducir la violencia, aumentar la seguridad pública y promover así el crecimiento económico y el bienestar social en general.

Se ha realizado una cantidad considerable de investigación sobre las acciones del Gobierno federal relacionadas con este tema. Sin embargo, consideramos que ni la academia ni la política de seguridad pública en México han prestado a los gobiernos locales la atención central que merecen. Para promover el estudio del tema desde la perspectiva de esos gobiernos, con un enfoque particular en políticas estatales, hemos argumentado que en Chihuahua y Nuevo León las acciones subnacionales, agrupadas en cuatro estrategias transversales, han estado ligadas a la reducción de la violencia.

La coordinación y cooperación con el Gobierno federal fueron elementos clave para el éxito en ambos casos. No obstante, la implementación de las políticas necesita privilegiar el liderazgo del Gobierno estatal para revertir las crisis de seguridad. El posible apoyo del Gobierno federal es de espectro más amplio: más financiamiento (etiquetado para seguri-

dad), inclusión de la sociedad civil a nivel nacional o promoción de las estrategias exitosas en otros estados. Estas son acciones que el Gobierno federal necesita fomentar en todo el país.

El análisis de los datos y de las entrevistas con funcionarios estatales clave llevaron a la conclusión de que la lucha y contención de la violencia es importante, aunque no es el fin último. Las políticas exitosas están dirigidas a restaurar el Estado de derecho en general, ayudando a las víctimas, readaptando a criminales y preveniendo delitos, además de involucrar a la sociedad civil en la aplicación de las leyes. Uno de los objetivos de este documento es promover la replicación de este conjunto de acciones en otros estados que necesiten reducir la violencia y restaurar la seguridad pública.

Sin embargo, debemos reconocer que a pesar de las diferencias, los casos analizados comparten algunos elementos que no pueden ser encontrados tan fácilmente. En primer lugar, existe voluntad política al más alto nivel del estado (es decir, el gobernador). En segundo lugar, la ubicación geográfica (cerca de la frontera norte) y la presencia de una economía dinámica que nutrió a una sociedad civil activa, misma que ha sido un elemento clave en la reestructuración y prevención

del crimen (la mayoría de los participantes en Chihuahua y Nuevo León fueron empresarios e individuos acaudalados). En ambos casos, las finanzas de los estados se resintieron, pero había espacio para ajustes: se implementaron programas de estabilización y de reestructuración de la deuda. Finalmente, el apoyo federal fue provisto en coordinación con las autoridades estatales, lo que podría no ser viable en toda la nación de manera simultánea.

Se ha dejado de lado la discusión sobre cuáles son las condiciones mínimas que se necesitan en un estado para la implementación de las estrategias, y cuál es el valor individual de las mismas. Sin embargo, si consideramos las entrevistas realizadas, así como el análisis de datos, podemos concluir que todas las acciones eran necesarias, si bien el objetivo de este estudio de caso no era probar —usando métodos formales— la causalidad entre las políticas públicas y la reducción de la violencia. Otro asunto relevante que no aparece en este análisis es la dinámica específica de los carteles. Todos estos temas deberán ser estudiados a detalle por investigadores académicos de economía, economía política, ciencia política, leyes, sociología y finanzas públicas. **Este País**

¹ Los crímenes de alto impacto, según se definen en el PNS, son: homicidio, secuestro y extorsión. Además del énfasis puesto por el Gobierno federal en estos crímenes, algunos estudios independientes resaltan su efecto en la percepción de la población en general sobre la seguridad pública. Por ejemplo, el Índice 2015 del CIDAC considera que dentro de los ocho crímenes más relevantes se encuentran los HIC, junto con cuatro tipos de robo y asalto con arma blanca.

² El PNS estructura la estrategia en 10 áreas para la reducción del crimen:

- Prevención del crimen y reconstrucción del tejido social;
- Justicia criminal eficiente;
- Mejora de los cuerpos de policía;
- Transformación del sistema penitenciario;
- Promoción y coordinación de la participación civil;
- Cooperación internacional;
- Información para la ciudadanía;
- Coordinación entre niveles de Gobierno;
- Regionalización, y
- Fortalecimiento de la Inteligencia contra el crimen organizado.

³ De acuerdo con una nota que apareció en *Milenio*, solo cuatro por ciento del total de solicitantes fue aceptado en el entrenamiento, debido al rigor de la prueba y los controles de confianza. Los nuevos reclutas perciben un sueldo de 960 USD (a precios de 2014), es decir, un salario 40% mayor al nivel promedio para agentes federales recién ingresados.

⁴ El decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 2014 establece la creación de la gendarmería, cuyos principales objetivos son los mencionados con anterioridad. También se considera una intervención especial de esta a petición expresa del Consejo de Seguridad Nacional.

⁵ *Drug Violence in Mexico* (2015) solo menciona a Baja California, Baja California Sur, Chihuahua y Sonora como los estados en donde se redujo el índice de homicidios. Sin embargo, las estadísticas del SESNSP muestran que Nuevo León también tuvo una contracción significativa en la incidencia en homicidios.

⁶ El estado de Nuevo León es conocido por su industria dinámica y sus centros de educa-

ción superior, y cuenta con el mayor PIB per cápita estatal en México (excluyendo al Distrito Federal, la capital del país). Chihuahua es el decimoquinto estado con el mayor PIB per cápita; sin embargo, cabe destacar que no tiene actividad petrolera, que es el sexto mayor productor per cápita de bienes agrícolas y que se encuentra en el décimo lugar de producción manufacturera per cápita.

⁷ Un oficial de alto rango de la Fuerza Civil (policía estatal de Nuevo León) señaló en una entrevista personal que el incremento en la extorsión está enfocado en la modalidad telefónica y no en la violencia física hacia la ciudadanía a cambio de dinero (el llamado *derecho de piso*). Según su experiencia, la gente recuerda las antiguas formas de violencia, lo que hace que la extorsión telefónica sea particularmente efectiva para las organizaciones criminales.

⁸ De acuerdo con el PNS, Chihuahua pertenece a la zona noroeste junto con Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora. Mientras que Nuevo León pertenece a la zona noreste junto con Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Tamaulipas. Estas zonas fue-

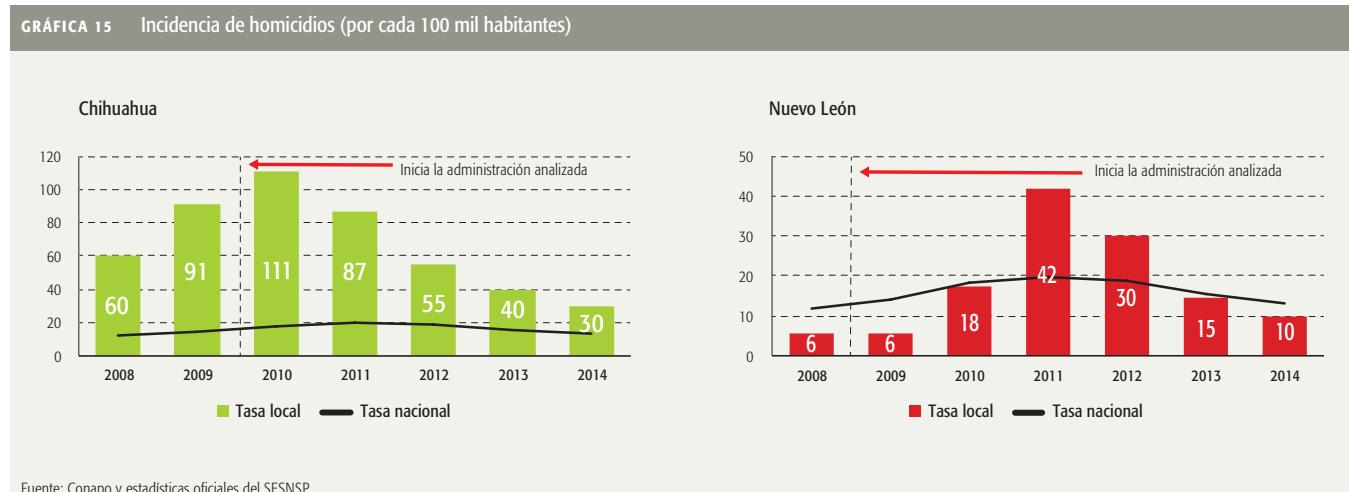
- ron definidas por el Gobierno federal para agrupar a los estados con amenazas similares a la seguridad pública y para promover la cooperación entre ellos.
- ⁹ Nótese que la percepción de inseguridad está medida de 2011 a 2014, a diferencia del resto de las estadísticas, que van de 2010 a 2013. Esto es porque la percepción de inseguridad estatal puede ser medida al momento de la encuesta, mientras que las otras dependen de información generada con un año de desfase.
- ¹⁰ En el periodo 2012-2015, el Gobierno federal asentó golpes exitosos a los líderes del cártel de los Zetas: en octubre de 2012, Heberto Lazcano (alias "Z3") fue abatido en confrontación con fuerzas federales; menos de un año después, en julio de 2013, Miguel Treviño (alias "Z40") fue arrestado, y finalmente, en marzo de 2015 el hermano de este último y líder del cártel, Alejandro Treviño (alias "Z42") fue capturado. Esta secuencia de golpes contra la DTO fue interpretada por la UNODC como una señal de fragmentación de dicha facción.
- ¹¹ Los Caballeros Templarios Guardia Michoacana es un grupo que se separó de La Familia Michoacana, uno de los carteles que estuvo en control del estado de Michoacán hasta 2011, cuando el abatimiento de su líder llevó a su disolución. En 2014, dos de los principales líderes de Los Caballeros Templarios fueron abatidos (Enrique Plancarte y Nazario Moreno), a lo que siguió la aprehensión de Servando Gómez (alias "La Tuta") en febrero de 2015.
- ¹² Esta DTO es uno de los principales enemigos públicos del Gobierno mexicano después de la infame confrontación contra las policías estatal y federal en mayo de 2015, que tuvo como resultado la muerte de cuatro personas, 19 heridos, 39 calles bloqueadas y el derribamiento de un helicóptero Cougar del Ejército mexicano. El gobernador de Jalisco declaró, tras los hechos, que hacía más de un año había advertido al Gobierno federal que los ataques a Los Caballeros Templarios estaban fortaleciendo a su rival, el Cártel de Jalisco Nueva Generación.
- ¹³ Para un análisis más completo de la constitución de comunidades resistentes en México puede consultarse el documento de Shirk (2014), donde se discute dicho concepto, cómo puede ser aplicado a zonas mexicanas y el potencial de las autoridades y la sociedad civil para cooperar y lograr ese tipo de sistemas. Las comunidades resistentes se definen como aquellas que pueden soportar y adaptarse a choques y desafíos externos.
- ¹⁴ Las cuentas públicas de Chihuahua y Nuevo León han reclasificado sus conceptos de gasto posteriores a 2010. Esto se debe a los nuevos criterios publicados por el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac), según los cuales la autoridad nacional establece las reglas de contabilidad para los Gobiernos nacional y subnacional de México.
- ¹⁵ La transformación de la policía estatal y la Fiscalía también incluyó la incorporación de nuevos servidores públicos a áreas como investigación, defensores públicos y desarrollo de nueva infraestructura (como el laboratorio de criminología y generación de perfiles forenses de ADN).
- ¹⁶ Un funcionario estatal de alto rango explicó que algunos estados lograban fácilmente esta "tasa de eficiencia" en el anterior sistema inquisitorial. Sin embargo, considerando que los procesos se conducen ahora según el nuevo sistema, donde el acusado tiene más derechos y protección, esta es una estadística impresionante.
- ¹⁷ De acuerdo con el SESNSP, el nuevo Modelo de Policía Acreditable fue diseñado para crear en el país policías estatales más confiables, mejor equipadas y profesionales.
- ¹⁸ La primera generación de Fuerza Civil comenzó operaciones el 14 de septiembre de 2011.
- ¹⁹ Según el portal electrónico de Fuerza Civil, esta institución es la tercera con confianza en el estado, solo por debajo del Ejército y la Marina.
- ²⁰ El índice de confianza fue construido con base en datos de la Envipe, usando los niveles de confianza de la gente mayor de 18 años y considerando a varias autoridades (Ejército, Marina, Policía Federal, Procuraduría de Justicia, policía estatal y policía municipal, entre otros). El índice es una medida cualitativa que resulta de la diferencia en el porcentaje de gente encuestada que tiene un nivel alto de confianza con respecto a aquellos que no tienen nada de confianza. En el periodo 2011-2014 el índice nacional se desplazó de -29.7 a -0.7 ($\Delta=29$), en contraste con el índice de Nuevo León, que se movió de -23.6 a 16.2 ($\Delta=39.8$). Para un análisis más detallado y una descripción más profunda del índice, puede consultarse *Méjico Evalúa* (2015), donde se ofrecen siete formas de medir la justicia penal.
- ²¹ Nómima, materiales y suministros, y servicios generales (en contabilidad gubernamental, estos conceptos corresponden a los capítulos 1000 al 3000).
- ²² De acuerdo con la *Clasificación funcional del gasto*, publicada por la Conac, las funciones de justicia de un estado mexicano son aquellas relacionadas con la impartición y procuración de justicia, y con la reinserción social.
- ²³ Estadística proporcionada por el presidente Peña Nieto en un evento público (*Milenio*, 2014).
- ²⁴ Esta fue una propuesta contenida en la iniciativa constitucional enviada al Senado de México en diciembre de 2014, la cual incluía la disolución de las fuerzas municipales y la absorción de sus tareas por parte de las fuerzas estatales.
- ²⁵ En febrero de 2015, el Congreso mexicano organizó un foro llamado "Experiencias en mando policial", donde varios políticos, expertos y representantes de la sociedad civil discutieron la implementación de dicha reforma.
- ²⁶ Un funcionario estatal de alto rango señaló, de manera anecdótica, que antes del acuerdo el uso de tecnologías era tan heterogéneo que varias fuerzas municipales no podían comunicarse entre ellas debido a que sus equipos de radio eran distintos, lo que permitía a los criminales escapar simplemente cruzando las fronteras municipales.
- ²⁷ Esta subsección fue escrita por Ernesto Canales Santos, abogado experto, fundador de la organización Renace y responsable de promover la reforma de procedimientos penales en México.
- ²⁸ Los estados mexicanos dependen en gran medida de transferencias del Gobierno federal para financiar sus gastos, ya que los impuestos más relevantes se recolectan a nivel nacional: el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta. Por ejemplo, en 2014 las transferencias federales (etiquetadas y de libre disposición) constituyeron el 92% de los ingresos estatales en promedio (excluyendo al Distrito Federal). El resto (8%) representa los impuestos locales, principalmente de nómina y tenencia y propiedad de vehículos.
- ²⁹ En México, la mayor parte de la deuda subnacional no se emite en los mercados de capital, sino que es contratada directamente a través de financiamientos estructurados con bancos mexicanos.
- ³⁰ El estado también contrató una mejora crediticia, la Garantía de Pago Oportuno (GPO), que funciona como un seguro contra el *default* por algunos meses, además de los fondos de reserva estándar de un financiamiento estructurado.
- ³¹ En este caso se consideraron todos los estados del norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.
- ³² Tijuana (BC), La Paz (BCS), Torreón (Coahuila), Gómez Palacio (Durango), San Luis Potosí (SLP), Culiacán (Sinaloa), Hermosillo (Sonora) y Reynosa (Tamaulipas).

5. REFERENCIAS

- Cámara de Diputados, *Boletín núm. 5190: Diputados analizan en foro la iniciativa de Mando Único Policial*, 27 de febrero de 2015 <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2015/Febrero/27/5190-Diputados-analizan-en-foro-la-iniciativa-de-Mando-Único-Policial>>, consultado el 7 de julio de 2015.
- Quiroz, Carlos, y Adriana Luna, “Tirotean helicóptero militar; 3 muertos; azota violencia a cuatro estados”, en *Excélsior*, 2 de mayo de 2015 <<http://www.excelsior.com.mx/NACIONAL/2015/05/02/1021850>>, consultado el 22 de junio de 2015.
- Central Intelligence Agency, “Field Listing: Illicit Drugs”, en *The World Factbook*, 2014 <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>>.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC), *8 delitos primero, Índice delictivo CIDAC*, México, 2015.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), *Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en centros federales de readaptación social* <https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf>.
- “¿Cómo se formó el Cártel de Jalisco Nueva Generación?”, en *Excélsior*, 8 de mayo de 2015 <<http://www.excelsior.com.mx/NACIONAL/2015/05/08/1023123#IMAGEN-1>>, consultado el 23 de junio de 2015.
- Arellano Trejo, Efrén, *Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, febrero de 2010 <http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/contenido_y_perspectivas_de_la_reforma_penal.pdf>.
- Pachico, Elyssa, “Zetas Leader Z42 Reportedly Captured in Mexico”, en *InSight Crime, Investigation and Analysis of Organized Crime* <<http://www.insightcrime.org/news-analysis/zetas-leader-z42-reportedly-captured-in-mexico>>, consultado el 5 de julio de 2015.
- Robles, G., G. Calderón y B. Magaloni, “The Economic Consequences of Drug-Trafficking Violence in Mexico”, en *Poverty and Governance Series Working Paper*, Stanford University, 2013.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2014* <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/>>, consultado el 20 de junio de 2015.
- hogares/ regulares/ envipe/ envipe2014/default.aspx>, consultado el 20 de junio de 2015.
- Rodríguez Solís, Ixchel, *Apoya el gobernador Rodrigo Medina mando único policial*, 20 de enero de 2015 <<http://www.nl.gob.mx/noticias/apoya-el-gobernador-rodrigo-medina-mando-unico-policial>>, consultado el 7 de julio de 2015.
- Badillo, Jesús, “¿Cómo es un gendarme mexicano?”, en *Milenio.com* <http://www.milenio.com/policia/Gendarmeria_Nacional-Policia_Federal-que_es_la_Gendarmeria-gendarme_mexicano_5_360613949.html>, consultado el 22 de julio de 2015.
- , *Así están las policías municipales* <http://www.milenio.com/policia/policias_municipales-desaparecer_policias_municipales-policias_estatales_unicas_5_417008300.html>, consultado el 5 de julio de 2015.
- Ramírez, Julio, “La Procuraduría General de la República ubica 9 cárteles; controlan 43 pandillas”, en *Excélsior*, 16 de septiembre de 2014 <<http://www.excelsior.com.mx/NACIONAL/2014/09/16/981925#IMAGEN-1>>, consultado el 30 de junio de 2015.
- Watson, Katy, “Mexico President Hails Capture of Drug Lord Servando ‘La Tuta’ Gómez”, en *BBC News*, 28 de febrero de 2015 <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-31664192>>, consultado el 30 de junio de 2015.
- Heinle, Kimberly, Cory Molzahn y David A. Shirk, *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2014*, Justice in Mexico Project, Department of Political Science and International Relations, University of San Diego, abril de 2015 <<https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Drug-Violence-in-Mexico-final.pdf>>.
- Pérez Courtade, Luis, “Mancera defiende modelo de mando único policial”, en *Excélsior*, 21 de enero de 2015 <<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/01/21/1003689>>, consultado el 7 de julio de 2015.
- Secretaría de Gobernación (Segob), “Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de abril de 2014.
- U.S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration, *National Drug Threat Assessment Summary 2014* <<https://info.publicintelligence.net/DEA-DrugThreats-2014.pdf>>, consultado el 22 de junio de 2015.

6. APÉNDICES

Apéndice 1. Evolución de los crímenes en el periodo 2008-2014 en Chihuahua y Nuevo León





GRÁFICA 16 Incidencia de secuestros (por cada 100 mil habitantes)

Chihuahua



Nuevo León



Fuente: Conapo y estadísticas oficiales del SESNSP.

GRÁFICA 17 Incidencia de extorsiones (por cada 100 mil habitantes)

Chihuahua



Nuevo León



Fuente: Conapo y estadísticas oficiales del SESNSP.

GRÁFICA 18 Robo de vehículos

Chihuahua



Nuevo León



Fuente: Conapo y estadísticas oficiales del SESNSP.

Apéndice 2. Comparación internacional de tasas de homicidio

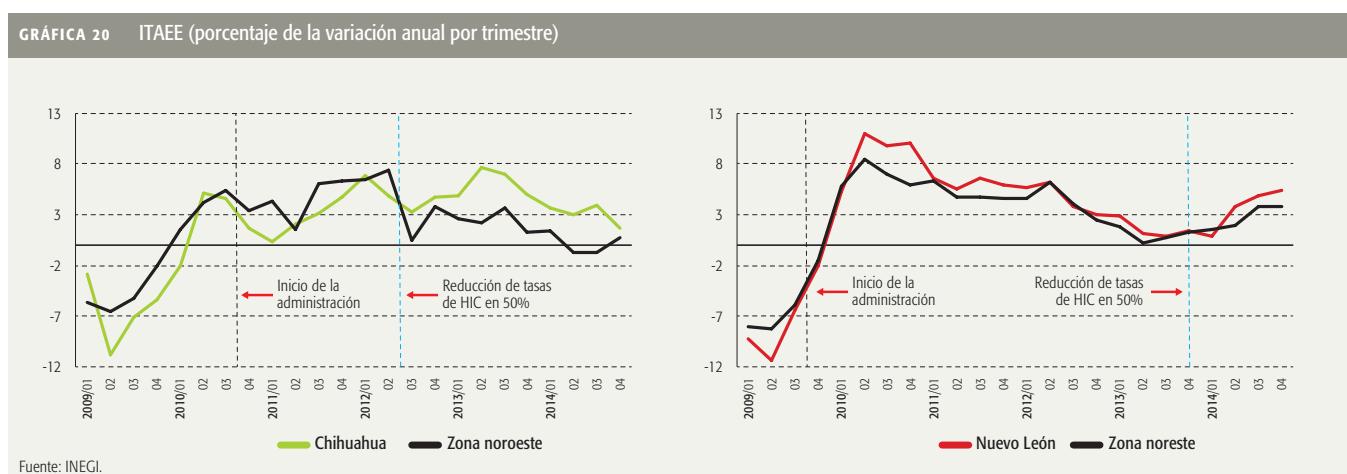
CUADRO Estadísticas comparativas de homicidio (crímenes totales y tasas por cada 100 mil habitantes)			2008		2009		2010		2011		2012		2013	
			Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa	Total	Tasa
Seguros	Estados	Vermont	17	2.7	7	1.1	7	1.1	8	1.3	8	1.3	10	1.6
		Maine	31	2.3	26	2	24	1.8	26	2	26	2	24	1.8
	Ciudades	Irvine, CA	1	0.5	3	1.4	0	0	2	0.9	2	0.9	2	0.9
		Plano, TX	7	2.6	4	1.5	4	1.5	5	1.9	1	0.4	3	1.1
Estudio de caso	Estados	Nuevo León	263	5.8	267	5.7	828	17.5	2003	41.8	1459	30.0	719	14.6
		Chihuahua	2030	59.7	3156	91.4	3903	110.7	3085	86.7	1997	55.5	1443	39.7
	Municipios	Monterrey, NL	No disponible						700	60.7	551	47.1	266	22.4
		Cd. Juárez, Chih.							1460	108.6	647	47.6	453	32.9
Peligrosos	Estados	New York	836	4.3	778	4	868	4.5	774	4	683	3.5	648	3.3
		New Mexico	150	7.5	175	8.7	140	6.8	156	7.5	116	5.6	125	6
	Ciudades	NYC, NY	523	6.3	471	5.6	536	6.6	515	6.2	419	5	335	4.1
		Detroit, MI	308	33.8	365	40.2	310	34.5	344	48.2	386	54.6	316	45.1

Fuente: Los datos de EU se obtuvieron del estudio *Uniform Crime Reports for Each Year*, del Federal Bureau of Investigation (FBI). Los datos de México se consultaron en las estadísticas oficiales del SESNSP.



Fuente: UNODC, *Global Study on Homicide 2014*.

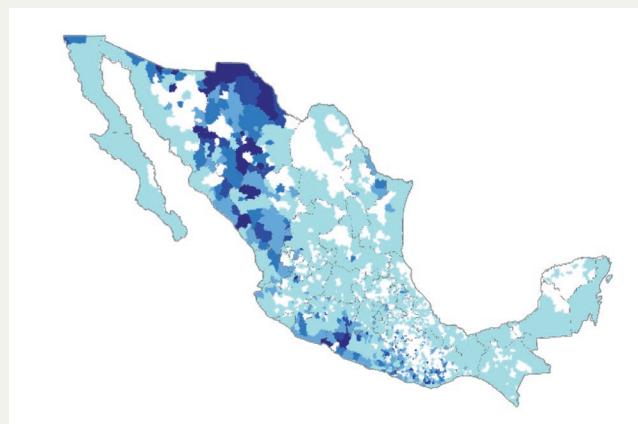
Apéndice 3. Evolución específica del Indicador Trimestral de Actividad Económica Estatal (ITAE) por zona



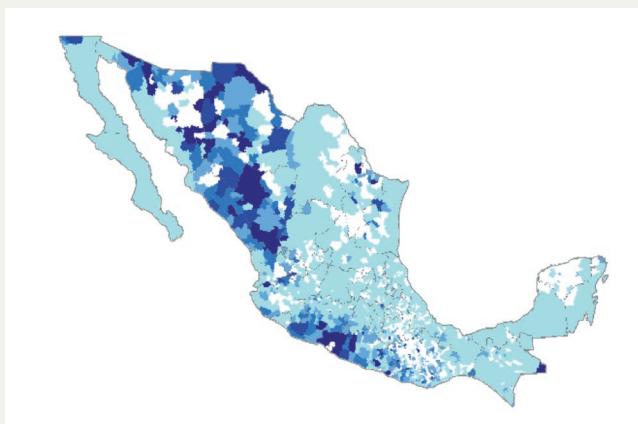
Fuente: INEGI.

Apéndice 4. Evolución geográfica de homicidios en México

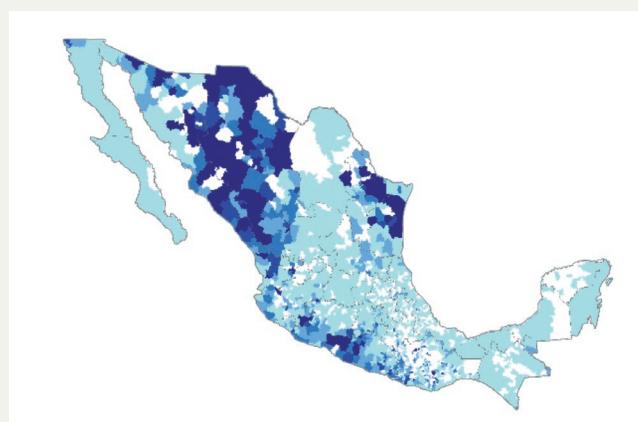
MAPAS Homicidios por cada 100 mil habitantes en el periodo 2008-2013



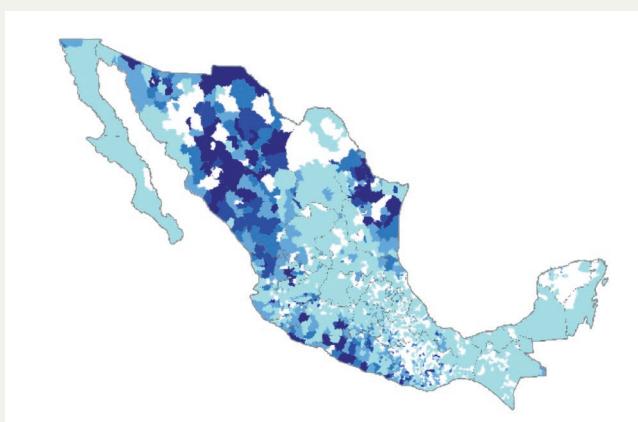
2008



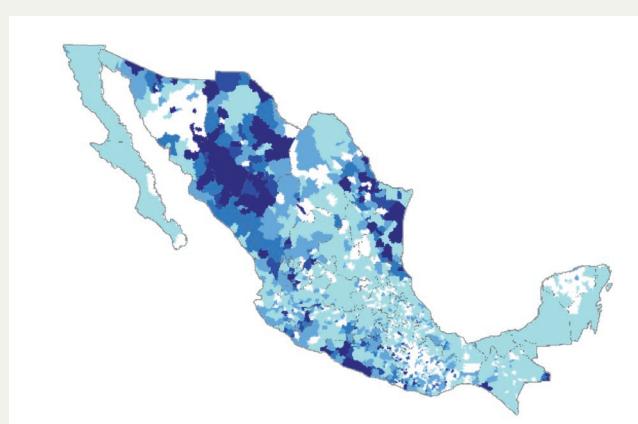
2009



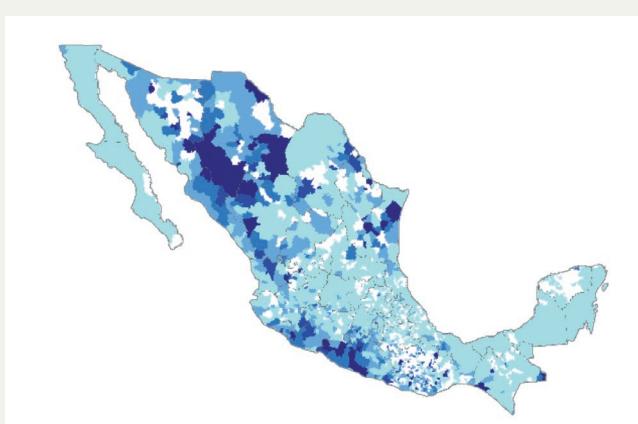
2010



2011

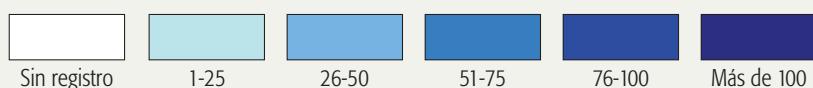


2012



2013

Homicidios por cada 100,000 habitantes



Fuente: Drug Violence in Mexico, 2015.