



Detalles sobre la publicación, incluyendo instrucciones para autores e información para los usuarios en: <http://espacialidades.cua.uam.mx>

Basilio Verduzco Chávez

La geopolítica de la protección contra el crimen en México: el debate sobre la propuesta del mando único policial pp.3-32

Fecha de publicación en línea: 23 de Febrero del 2012

Para ligar este artículo: <http://espacialidades.cua.uam.mx/2012/02/la-geopolitica-de-la-proteccion-contra-el-crimen-en-mexico-el-debate-sobre-la-propuesta-de-mando-unico-de-la-policia/>

© Basilio Verduzco Chávez (2012). Publicado en espacialidades. Todos los derechos reservados. Permisos y comentarios, por favor escribir al correo electrónico: revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx

Volumen 2, No. 1, enero-junio de 2012, es una publicación semestral del Departamento de Ciencias Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Baja California 200, Col. Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, México, D. F., C.P. 06760, teléfono: 1102-3760 ext. 2903, <http://espacialidades.cua.uam.mx/revista.espacialidades@correo.cua.uam.mx>. Editora responsable: Esperanza Palma. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título número: 04-2011-061610480800-203, ISSN:2007-560X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización: Guillén Hiram Torres Sepúlveda, Calle K MNZ V núm 15. Colonia Educación, Coyoacán. Cp. 04400. México, D.F., teléfono: 55497799, e-mail:guillen.torres@hotmail.com, fecha de última modificación: 19 de abril del 2013. Tamaño de archivo 3.14 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del comité editorial.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Directorio

RECTOR GENERAL: Dr. Enrique Fernández Fassnacht

SECRETARIA GENERAL: Mtra. Iris Santacruz Fabila

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa

RECTOR: Dr. Arturo Rojo Domínguez

SECRETARIO DE UNIDAD: Mtro. Gerardo Quiroz Vieyra

División de Ciencias Sociales y Humanidades

DIRECTOR: Dr. Mario Casanueva López

JEFE DE DEPARTAMENTO: Dr. Alejandro Mercado Celis

Revista Espacialidades

DIRECTORA: Dra. Esperanza Palma

ASISTENTES EDITORIALES: Mtra. Rita Balderas Zavala y Mtro. Carlos Eduardo Cornejo Ballesteros

EDICIÓN TEXTUAL Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Hugo Espinoza Rubio

ADMINISTRACIÓN DEL SITIO WEB: Guillén Torres

DISEÑO GRÁFICO: Elisa Orozco

FOTOGRAFÍA DE LA PORTADA: CGTextures

COMITÉ EDITORIAL: Dr. Jorge Galindo (UAM-C), Dr. Gabriel Pérez, (UAM-C), Dra. María Moreno (UAM-C), Dr. Alejandro Araujo (UAM-C), Dr. José Luis Sampedro (UAM-C), Dr. Enrique R. Silva (Universidad de Boston), Dra. Claudia Cavallin, (Universidad Simón Bolívar, Venezuela), Dra. Estela Serret Bravo (UAM-A), Dr. Víctor Alarcón (UAM-I).

La geopolítica de la protección contra el crimen en México: el debate sobre la propuesta del mando único policial

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ*

RESUMEN

El propósito de este artículo es analizar la iniciativa presentada al Congreso de la Unión por el presidente Felipe Calderón, en la cual se propone la creación de un mando único policial a nivel estatal. De acuerdo con esta iniciativa, cada entidad federativa debe tener un solo cuerpo de policía y los municipios deben de dejar ofrecer ese servicio público como lo manda actualmente la Constitución. Este escrito se organiza en tres partes. La primera retoma el tema del diseño de estructuras gubernamentales desde tres perspectivas teóricas: federalismo fiscal, institucionalismo y geopolítica crítica. En la segunda parte, se revisa el debate acerca de la propuesta de mando único policial y el progreso alcanzado en la introducción de esta política en estados seleccionados. El análisis de la iniciativa se realiza desde la perspectiva de la geopolítica crítica, con el propósito de descubrir los supuestos subyacentes de la iniciativa y los significados del poder que crea con sus propuestas. Se sugiere que es muy poco probable que esa iniciativa sea aprobada en el Congreso en el corto plazo. Se recurrió a información hemerográfica para documentar el progreso alcanzado en su introducción y para ejemplificar el tipo de preocupaciones que ha despertado entre diversos actores políticos. La crítica se enfoca en los supuestos de que fuerzas centrales de policía serían más eficientes, menos corruptas y que cumplirían mejor con la responsabilidad de ofrecer servicios de seguridad en todo el país. Con base en el análisis de la situación, propongo que esta iniciativa es una perspectiva centralista de poder y un ejemplo de oportunismo usado por quienes consideran que un Estado centralista y un enfoque punitivo de la seguridad pública son las dos mejores opciones para hacer frente a la violencia y al crimen organizado. El trabajo concluye señalando las implicaciones de este debate para la discusión de la gobernabilidad en un régimen federalista, entre las que se encuentran la necesidad de discutir con mayor amplitud los asuntos que demandan cambios constitucionales y debatir asuntos altamente controversiales, en el marco de una discusión sobre las debilidades y fortalezas del régimen federal.

Palabras clave: mando único policial, seguridad pública, crimen organizado, federalismo fiscal, centralismo, nuevo institucionalismo, geopolítica crítica, gobernanza.

* Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: <basiliov@cucea.udg.mx>.

ABSTRACT

The goal of this article is to analyze the initiative presented to Congress by President Felipe Calderon which proposes to create a unified command for state police forces. According to this initiative, each state would have a unified police force and the municipalities would stop offering this public service as it is currently mandated by Mexican constitution. This work is organized in three parts. The first part addresses the issue of governmental structure designs from three theoretical perspectives: fiscal federalism, institutionalism and critical geopolitics. The second part reviews the debate about the unified command for police forces and the progress made in the introduction of this policy in selected states. I analyze the initiative from the perspective of critical geopolitics to uncover its subjacent assumptions and meanings and to show why this initiative is unlikely to be passed by congress any time soon. I use hemerographic information to document progress in the introduction of the initiative and to exemplify the concerns raised by a diversity of political actors. Criticism is focused on the assumptions that central forces will be more efficient, less corrupt, and more responsive to the needs of public security in all parts of the country. Based on the analysis of the situation, I propose that this is a centralist perspective of power and a case of political opportunism by those who consider that a centralist state and a punitive approach to public security are the two best options to tackle violence and organized crime. I conclude by pointing at the implications of this debate for the discussion of federalist governance model which include the need of a broader debate of constitutional issues, and the need to discuss highly contested issues within a larger debate of the strengths and weaknesses of a federal regime.

Key words: unified command, police forces, public security, organized crime, fiscal federalism, centralist state, new institutionalism, critical geopolitics, governance.

Fecha de recepción: 18/07/2011

Fecha de aceptación: 23/11/2011

INTRODUCCIÓN¹

La coincidencia de los procesos de transición a la democracia y de globalización económica en los que se encuentra inmerso México, con el auge de violencia registrado en los últimos años, ha despertado el debate sobre la manera de afrontar los problemas de inseguridad (Ramos, 2006), lo que incluye una reinterpretación de temas como la migración internacional o el tráfico de drogas (Aguayo y Bagley, 2002). Un asunto central en ese debate es el rediseño de los cuerpos de policía y la crítica del funcionamiento y capacidad de los existentes, así como la efectividad de las reformas de los sistemas de justicia (Alvarado, 2008; Frühling; 2009, Chalk, 2011). Este enfoque se basa en interpretaciones repetidas de que en el país es el orden local lo que está roto (Magaloni, 2011; Escalante, 2011).

Gran parte de la discusión sobre la reforma de los cuerpos policiales se centra en la iniciativa propuesta por el gobierno federal en

2010 para crear un mando único policial, la cual ha generado posiciones encontradas sobre su pertinencia, eficiencia y utilidad. Dos temas controversiales son, por un lado, el grado en el que dicha propuesta violenta el pacto constitucional y la autonomía municipal y, por el otro, la posibilidad de que en un momento dado alguien decida usar las policías unificadas no para ofrecer protección universal a la ciudadanía, sino para ofrecer protección a grandes intereses o para fines políticos.

Desde el punto de vista teórico, éste es un debate muy interesante, ya que revela la magnitud y naturaleza de los conflictos socio-políticos más amplios que prevalecen en el país.

El debate refleja la confrontación entre quienes abogan por un diseño constitucional de corte federalista, con el que se fortalecen las comunidades locales, y quienes aún optan por un enfoque más centralista que descansa en un gobierno central fuerte y con capacidad de respuesta para imponer la ley y el orden sobre todo el territorio nacional.

En juego en este debate, están también la manera como se distribuyen los recursos federales, la correspondencia entre distribución de poderes y de funciones entre los órdenes de gobierno y la capacidad del Estado para responder a las presiones domésticas e internacionales para instaurar la ley y el orden.

En este trabajo se presenta un análisis de la política del mando único policial propuesta por el presidente Felipe Calderón en 2010. La propuesta es impulsada con fuerza por el

¹ Este trabajo deriva de una investigación más amplia sobre geopolítica de la inseguridad en México, que he realizado con el apoyo del Departamento de Estudios Regionales-INESER de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Algunas de las ideas aquí expresadas están siendo exploradas a mayor profundidad para el caso de Jalisco en la tesis de Maestría de Víctor M. Sánchez Orozco de la Maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales que se imparte en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la UdG. Agradezco a los estudiantes de ese programa sus críticas, inquietudes y dudas, así como a Álvaro Mora Maciel, estudiante de la Maestría en Desarrollo Regional de El Colegio de la Frontera Norte, por su apoyo en la realización del mapa. Asimismo agradezco a los dictaminadores anónimos, cuyos comentarios y observaciones me permitieron preparar una versión más clara de mi interpretación del debate sobre la iniciativa de mando único policial.

Consejo Nacional de Seguridad Pública y se basa en premisas como las siguientes: a) la delincuencia organizada ha logrado vulnerar principalmente a las policías municipales; b) más de cuatrocientos municipios en el país no tienen policía municipal; c) los municipios reciben fondos para seguridad, pero los resultados no son los esperados; d) la cadena delincuencia se inicia con delitos del orden común; e) los municipios enfrentan debilidades que les impiden cumplir con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.² Como se observa, esta descripción es muy pobre y agregada de la situación que guardan las policías municipales. No es intención de este escrito presentar un diagnóstico de dicha situación, sino más bien mostrar el uso geopolítico que se hace de la información disponible para justificar un cambio tan profundo en los aparatos del Estado, como la reorganización de sus aparatos de gobierno.

En ese sentido, cabe señalar que en la fundamentación usada en la iniciativa no sólo se tiene un diagnóstico pobre de la situación local, sino que deliberadamente no se incluye una revisión crítica de las policías estatales, y menos aun de los cuerpos federales. Mi interpretación es que no es que se carezca de capacidad analítica para presentar un mejor diagnóstico, sino que la falta de análisis es coherente con la intención de diseñar una polí-

tica que conduce a un mayor control centralizado de las funciones de la policía.

El objetivo es mostrar que la instauración del mando único policial en el país tiene un sustrato geopolítico de corte centralista, lo que dificulta su aprobación como modelo generalizado para aplicar en el país. Asimismo, me interesa mostrar que el problema de inseguridad que vive México no puede ser visto únicamente como un asunto de optimización en la distribución de funciones de los cuerpos de policía, sino que es necesario considerar la carga geopolítica de los diseños de política pública propuestos para resolver los problemas de seguridad.

La tesis de este trabajo es que, si bien los sistemas de mando policial vigentes en México han demostrado ser ineficientes para atender las demandas de seguridad, su rediseño y centralización no se resolverá si antes no se atienden los problemas de legitimidad de la política pública y se crean los consensos entre las fuerzas políticas que se encuentran representadas en los distintos órdenes de gobierno colegiado existentes en el país. Tratar de ocultar el componente geopolítico hace de la política de mando único de la policía una acción oportunista de quienes abogan por una república más centralista e intentan contravenir los progresos alcanzados en sentido opuesto durante las últimas décadas.

Este trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera: en la primera sección se discute la pertinencia de los diseños de estructuras de gobierno desde tres puntos de

² Incisos elaborados tomando como base la redacción de la iniciativa presentada ante el Congreso (en http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Iniciativa_de_Mando_Unico_Policial).

vista teóricos; en la segunda, se revisan los términos de la discusión sobre la política del mando único y los avances registrados en distintos estados de la república mexicana y, en tercer lugar, se presentan conclusiones e implicaciones del debate en torno al diseño de políticas públicas relacionadas con el modelo de gobernanza federalista imperante en México.

1. ANÁLISIS COMPARADO SOBRE TEORÍAS DE DISEÑOS DE ESTRUCTURAS DE GOBIERNO

En el campo de la investigación sobre conflicto y negociación en el diseño de política pública, el estudio de las discusiones sobre diseños de estructuras de gobierno de un país merecen una mención especial por la magnitud de las dimensiones de cambio que están en juego y la cantidad de interlocutores que tienen una posición legítima que defender en la discusión. Detrás de la discusión de temas aparentemente sencillos de resolver, como la competencia de las distintas autoridades sobre un tema particular, hay en realidad un posicionamiento de los interesados sobre temas estructurales de la convivencia social dentro del pacto de gobierno nacional.

Esto es un problema difícil de tratar en una sociedad en transición hacia la democracia, ya que cualquier rediseño del pacto federal demanda la operación de un sistema de representación legítimo y funcional. En una democracia representativa, los regidores, diputados y senadores que participan en el debate sobre el diseño de las estructuras de gobierno deben

fungir como verdaderos agentes de grandes conglomerados sociales, a fin de que los acuerdos a los que lleguen estén apoyados por mayorías que gozan de legitimidad y no por mayorías de dudosa representatividad.

Una de las implicaciones de la transición democrática es la necesidad de reorganizar los mandos de policía para responder a las demandas ciudadanas de protección contra el crimen y, al mismo tiempo, responder a las presiones internacionales para darle viabilidad a la economía nacional y cumplir con los compromisos de respetar los derechos humanos. En una república federal, la reorganización de los mandos de la policía constituye un caso típico de gobernanza multinivel, en tanto que implica la redefinición de funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno del país. El reajuste organizacional no es sencillo, pues implica reformas constitucionales. Aquí surge la duda de si un sistema político puede reformarse a sí mismo a pesar de que no ha podido eliminar la disfuncionalidad de sus sistemas de seguridad e impartición de justicia, y que no cuenta con organizaciones democráticas de la sociedad civil.

Desde el punto de vista teórico, no es fácil determinar cuáles son los arreglos que ofrecen mayores posibilidades. Hay demasiados asuntos en juego y los actores con derecho a participar en el debate son tantos que resulta complicado modelar las diversas interacciones y estrategias posibles de los involucrados en el debate. A continuación se propone una comparación de tres enfoques de

estudio que han hecho importantes aportaciones para la comprensión y el análisis de la gobernanza. Su selección se justifica porque serían aplicables al estudio del rediseño de los mandos policiacos.

En primer lugar, se toman en cuenta las aportaciones y propuestas del enfoque institucionalista y su énfasis en la búsqueda de arreglos que reduzcan los costos de transacción. En segundo lugar, se revisa el enfoque del federalismo fiscal y su búsqueda de eficiencia en asignación de funciones y recursos y, finalmente, se analiza el enfoque geopolítico y su interés por descifrar cómo se construyen los discursos de poder y cómo se vinculan dichos discursos a los diseños de política y los procesos de organización de los poderes públicos.

Considero útil revisar estos tres enfoques para mostrar las dificultades que representa encontrar el modelo ideal de gobernanza de la policía en México. Mi intención no es ofrecer una respuesta práctica, ni siquiera elaborar grandes recomendaciones de política. El objetivo es más bien identificar los dilemas teóricos y operativos derivados de una lectura cuidadosa de distintos paradigmas analíticos que han dejado huella en el campo de los estudios sobre estructuración de los aparatos de gobierno en su sentido más amplio.

En todos los enfoques, un tema común es la búsqueda de un modelo organizacional que se refleje en servicios eficientes de protección contra el crimen, pero hay diferencias importantes en otros aspectos diversos relacionados con la manera en que se ejercen las

relaciones de poder, se conforman los apoyos políticos a las iniciativas de reforma y, en última instancia, cómo se definen las relaciones entre sociedad y Estado.

NUEVO INSTITUCIONALISMO

Para el nuevo institucionalismo, el reto consiste en explicar las soluciones adoptadas en algún campo en particular, como el tema de la seguridad pública. Para ese fin se enfoca en la pregunta de ¿cuáles son las instituciones capaces de asegurar derechos de propiedad, lograr que se cumplan los contratos y reducir los costos de transacción? El supuesto del institucionalismo es que el establecimiento de órdenes colectivas (la ley y el orden) y el diseño de modelos de gobierno depende de dos lógicas: la búsqueda de rentas y la búsqueda de eficiencia. La idea es que cada país “puede ‘escoger’ la forma más apropiada de descentralización, y encontrar el ‘balance adecuado’ de descentralización en las diversas áreas de gobernanza”, por lo cual el tema en cuestión se convierte en un asunto de buena hechura de políticas públicas (Hadiz, 2004). Este enfoque supone que las asimetrías en las posiciones de regateo que tienen los diversos involucrados se reflejan en influencia sobre los órdenes escogidos e incrementa la tentación de seleccionar el que favorece a quien tiene más influencia. Esto lleva a los seguidores del enfoque institucionalista a dos conclusiones igualmente relevantes para el debate de soluciones concretas, como es el caso de decidir sobre la centralización o descentralización de

la policía. La primera de las cuales es que los beneficios y los costos del orden establecido se distribuirían inequitativamente entre los agentes sociales, y la segunda es que las soluciones de gobernanza seleccionadas no son sistemática o necesariamente las que minimizan los costos sociales, incluso si son aceptadas por los agentes sociales. Para el enfoque de costos de transacción, el problema de la distribución de poderes tiene que ver con el costo que asumen los agentes de la política y la población objetivo. Para entender esto, se distinguen cuatro tipos de costos de transacción: movilidad, emisión de señales, administración y coordinación. Se supone que dichos costos varían con el grado de centralización, de esta manera la búsqueda de minimización de costos conduce al equilibrio organizacional.

De acuerdo con Crank (2003), el análisis institucionalista de la policía recoge la relación organización-institución en formas particulares, lo que lleva a concebir las agencias de policía como estructuras organizacionales que siguen rutinas establecidas por las normas y los procedimientos. Crank señala que eso hace que los comportamientos de las agencias estén moldeados por los arreglos institucionales de tres formas distintas (pero interrelacionadas): 1) tanto el comportamiento como la estructura de las organizaciones refleja los valores institucionales de su ambiente institucional, de tal modo que si hay complejidad institucional es normal responder con complejidad organizacional; 2) para responder a sus distintos públicos, las organizaciones acoplan de

manera un tanto suelta las normas y las prácticas formalmente establecidas con los comportamientos reales observados, lo cual abre la posibilidad de que el agente de policía actúe en forma discrecional, no conforme a la norma cuando así lo considera conveniente en un contexto determinado y 3) los miembros de una organización actúan con una lógica de buena fe, que en cierta forma impide su evaluación, porque dicha lógica supone que creen en la corrección esencial de su comportamiento.

Lo anterior implica que las organizaciones policiales reflejen en la práctica las incertidumbres institucionales, la asimetría de su adopción y que la redefinición de sus funciones en una democracia emergente sea un tanto desordenada e incoherente. Este enfoque lleva a la conclusión de que la acción de las policías, cualesquiera que ésta sea, se legitima en la relación que establecen con los grupos sociales que funcionan como los destinatarios de su acción. Esto da lugar a situaciones como la fragmentación de las ideas de lo que se considera una buena policía, que redundan en una mayor capacidad de los cuerpos de policía para definir los límites y posibilidades de su práctica, por lo cual la clave para la reforma de los cuerpos policiales es la revitalización de la ley y el establecimiento de mejores estándares de policía (Crank, 2003).

El enfoque institucionalista analiza los procesos de cambio de las policías y toma en cuenta tres fuentes de isomorfismo (Giblin y Burruss, 2009; Ferragi, 2010). Según Ferragi

(2010), la primera forma conocida como *isomorfismo coercitivo* emana de presiones organizacionales y culturales que obligan a las organizaciones a cambiar de estructura, aliados y prácticas. El *isomorfismo mimético* surge cuando se intenta replicar a organizaciones que tienen mayor legitimidad y, finalmente, el *isomorfismo normativo* que proviene de la profesionalización que conlleva a la búsqueda de bases cognoscitivas para legitimar la práctica.

El neoinstitucionalismo aporta elementos importantes para entender la posible efectividad de la reforma gubernamental, pues destaca que los comportamientos de los agentes de implementación de las reformas están limitados por las instituciones existentes. No es un enfoque que discute con amplitud las implicaciones de la eficiencia organizacional para alcanzar una mejor provisión de la seguridad como un bien común, sino que se limita a suponer que si las instituciones son eficientes, se tendrán organizaciones eficientes. El enfoque tampoco explora con amplitud el grado en el que las instituciones y reformas propuestas se relacionan con el ejercicio real del poder en una sociedad. Para ello es necesario acudir al enfoque del federalismo fiscal y de la geopolítica crítica.

FEDERALISMO FISCAL

Desde el enfoque de federalismo fiscal, el problema de organización de los cuerpos de policía en una república federal puede ser visto como un asunto de asignación de recursos y funciones entre distintos centros de poder. De

acuerdo con Breton (1998), en las democracias todos los sistemas de gobierno son multinivel, lo que conduce a la existencia de relaciones horizontales y verticales, así como a la competencia intergubernamental. En el caso de la competencia vertical, se distinguen dos dimensiones: una relacionada con la división de poderes entre órdenes de gobierno y otra que se refiere al número y morfología de las jurisdicciones que conforman los sistemas de gobierno. Lo anterior conduce a búsquedas diferenciadas de equilibrio, como ocurre cuando se considera que, debido a la división de poderes, la estructura está dada para procurar un equilibrio en la asignación de poderes. Esta distinción es necesaria, pues, en gran parte de la literatura, los temas de estructura y asignación de poderes se consideran equivalentes.

Si los bienes y servicios públicos se les ve como bienes públicos puros, su oferta ocurriría en un nivel distinto; dado que su alcance y los dominios jurisdiccionales no necesariamente coinciden o encajan, se llega al problema de asignación de funciones como un problema de “manejo eficiente de derramas positivas” o externalidades.

En este caso, eficiente significa una reducción en tales efectos de derrama y en la búsqueda del mecanismo para que el gobierno central encuentre la internalización de los efectos. La crítica a esta solución es que si el gobierno hiciera tal internalización, entonces sólo se necesitaría un gobierno central unitario.

Típicamente, en el federalismo fiscal los principios usados para tratar de resolver el

problema de asignación son el principio de posibilidad de respuesta y el principio de subsidiaridad. Respecto de la posibilidad de respuesta, simplemente se asume que los gobiernos locales están más cerca de los ciudadanos, por lo que se propone que el poder o la función se debe asignar al nivel superior sólo si el inferior no puede técnicamente cumplir con las responsabilidades asociadas al poder y la función.

En esta perspectiva, se hace la distinción entre poder como concepto constitucional o legal y poder como función o como serie de actividades tareas o procesos que conducen a la oferta y financiamiento de bienes y servicios. Breton (1998) supone que por esta vía se pone fin a la discusión de dos puntos clave: la formulación de modelos de la división de poderes constitucionales como algo distinto a la asignación de funciones o servicios, y el desarrollo de un modelo inmune a la crítica de que si el gobierno tuviera la capacidad de estimar y prevenir las externalidades se llegaría a la situación en la que se prefiere la centralización.

No obstante, este modelo no sólo tiene el problema de medición de externalidades, sino que supone que la discusión sobre el rediseño de estructuras gubernamentales está moldeada exclusivamente por la búsqueda de la eficiencia y la reducción de costos. La respuesta que ofrece Breton a esta crítica es proponer modelos de sistemas gubernamentales competitivos, en los que la competencia no sólo ocurre en el nivel horizontal, como sugiere gran parte de la literatura, sino en el nivel verti-

cal. Esto supone que los ciudadanos usan la información de que disponen sobre el desempeño de unidades de gobierno conocidas para evaluar las de su propio gobierno, lo que lleva a las entidades gubernamentales a competir en la oferta de un bien o servicio cuya calidad es comparada por los ciudadanos.

En vez de continuar con la discusión de la asignación de poderes, con base en el supuesto de que ésta debe responder a lo establecido en mandatos constitucionales o legales, el modelo de competencia vertical parte del supuesto de que ha de invertirse el razonamiento para empezar a decidir sobre la base de la distribución jurisdiccional de los flujos de oferta y tomar en cuenta los grados de concentración de gastos e ingresos.

Vista desde esta perspectiva, la iniciativa de mando único para los cuerpos de policía en México se construye sobre la inversión del modelo analítico de optimización organizacional.

La discusión anterior no excluye la posibilidad de que la asignación de funciones, poderes y responsabilidades esté mediada por la manera como se despliegan y operan las fuerzas políticas. Por ejemplo, O'Malley (1999) argumenta que el surgimiento de sistemas de justicia punitivos que ponen énfasis en el incremento de penas y en el encarcelamiento está, de alguna manera, relacionado con el surgimiento de las políticas de corte neoliberal, las cuales buscan la reducción del Estado benefactor. De acuerdo con Pérez (2004), la decisión sobre la influencia y la concentración de

poder en el gobierno central en México es principalmente un debate político y ha dado lugar a luchas y enfrentamientos entre los poderes locales y el centro. Derivado de esas luchas, lo que se produjo como arreglo constitucional en 1917 fue un pacto federal y el municipio libre.

Las reformas constitucionales de 1983 son cruciales en las relaciones intergubernamentales que la iniciativa de mando único intenta revertir, pues en éstas se incluyó la prestación de servicios públicos y se dejó a la seguridad pública en el ámbito local. Según Pérez (2004), durante muchos años los municipios carecieron de respaldo real para ejercer sus funciones y dirimir sus conflictos con los poderes estatales y federales, pero esa situación cambió en 1991, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio entrada a la posibilidad de controversia constitucional, debido a una queja presentada por el ayuntamiento de Mexicali en contra del gobierno de Baja California.³ Desde entonces, el número de controversias presentadas por gobiernos locales ha aumentado considerablemente.

En las discusiones sobre federalismo fiscal, el asunto de las capacidades del Estado es visto casi siempre como un problema de

asignación eficiente de funciones, pero casi nunca como un problema de posibilidad de cumplir con los compromisos asumidos. De acuerdo con Evans (2001), ésta es una omisión importante, dado que en países como México los estados procuran hacer más de lo que pueden, y de ahí se deduce que lo que logran hacer es menos eficiente y útil de lo necesario. Según Evans, no sólo hay que mejorar la capacidad, sino la selectividad de las tareas acometidas.

Esta línea de pensamiento es importante para la discusión del tema de la organización del sistema de seguridad por dos razones: la primera se refiere al grado en que la estructura organizacional seleccionada es evaluada en razón del incremento de la capacidad agregada, y la segunda se relaciona con el impacto de esa organización en la selección de funciones que asumen los distintos órdenes de gobierno. En este sentido, cabe cuestionarse: ¿qué significa para la selección de funciones asumidas por los distintos órdenes de gobierno el hecho de que las funciones de la policía sean trasladadas a un orden superior?, ¿se incrementan o disminuyen las capacidades y la selectividad en cada uno de los órdenes que intervienen? Y mejor aun, ¿si la policía es trasladada a un mando único a nivel central, se debe esperar el abandono o la transmisión de otras funciones?

EL ENFOQUE GEOPOLÍTICO SOBRE SEGURIDAD

A diferencia de los enfoques anteriores, el geopolítico, particularmente en su vertiente de

³ Según Cárdenas (1996), la primera controversia constitucional de un municipio contra la federación fue presentada por el municipio de Tijuana contra el Congreso, el presidente de la república y otras autoridades, en relación con un convenio de desarrollo firmado con el estado de Baja California. No obstante, el antecedente fue una resolución tomada por la Suprema Corte en 1991 en relación con un amparo presentado por el síndico de Mexicali contra la federación.

geopolítica crítica, se preocupa menos por los aspectos organizacionales y administrativos del diseño de estructuras de implementación de políticas públicas, para concentrarse en entender las justificaciones conceptuales de las políticas diseñadas.

El concepto geopolítica se acuñó en 1899. En sus primeros años, existía confusión sobre el concepto y su aplicación en el diseño de políticas. De acuerdo con Rivas (2008), fue Ratzel quien impulsó con fuerza la idea de la relación entre poder y territorio con conceptos como “espacio vital” y “grandes zonas”, conceptos que sugerían la idea de que la vitalidad de los Estados depende del espacio que controlan. Según Rivas, no fue sino hasta la tercera década del siglo XX cuando se empezó a configurar con mayor claridad el enfoque y la práctica de la geopolítica. En 1928, Haushofer propuso una definición que resalta las relaciones de la tierra con el desarrollo político y de los determinantes territoriales de acontecimientos políticos y de estructuración de relaciones de poder.

Ó Tuathail (1999) señala que la geopolítica puede concebirse como una teoría orientada a la solución de problemas, con la cual el Estado puede estructurar (conceptuar y organizar prácticas) sus acciones de control y vigilancia del territorio. Él y otros autores proponen que la geopolítica convencional trabaja explicaciones sobre el papel del Estado-nación en el control del territorio y las implicaciones que ello tiene en sus relaciones con otras naciones, con base en conceptos de soberanía y am-

biente, donde se estructuran relaciones sociales de larga duración que incluyen acciones de tipo militar (Ó Tuathail, 1999; Sloan, 1999).

Al responder la pregunta ¿por qué la geopolítica? Gray y Sloan (1999) proponen que el objetivo teórico conceptual de esta disciplina fue establecido por fundadores como Halford Mackinder en torno a la búsqueda del predominio político y el ejercicio del poder en el territorio y en contextos geográficos específicos. Esto es un enfoque que ve a la geografía no como una camisa de fuerza, sino como un espacio de oportunidades para quienes formulan políticas y para quienes usan la fuerzas para seguir estrategias dirigidas a la consecución de un fin. En la perspectiva convencional de la geopolítica, la geografía aparece como proveedora de oportunidades para diseñar estrategias de defensa y ataque, es decir, en donde se identifican espacios a defender y rutas para establecer líneas de ataque.

Para Ó Tuathail la geopolítica se ve a sí misma como una forma instrumental de conocimiento y racionalidad que sirve para construir consejo de cómo actuar, tomando como dadas las estructuras de poder existentes. Sus recomendaciones son declarativas respecto de cómo es el mundo, e imperativas en cuanto a lo que debe hacer una comunidad delimitada geográficamente con su propia visión sobre el poder y su verdad sobre el mundo (por ejemplo, un Estado-nación). La geopolítica ve la geografía como un elemento para conceptuar y definir las acciones internacionales de los Estados-nación.

Este enfoque, centrado en el papel del Estado, contrasta con el enfoque alternativo propuesto por la geopolítica crítica que, en palabras de Ó Tuathail (1999: 107), uno de sus principales exponentes, es “una empresa teórica orientada a la problematización que cuestiona las estructuras de poder y conocimiento”. La geopolítica crítica “busca recuperar las complejidades de la vida política global y exponer las relaciones de poder que caracterizan el conocimiento acerca de la geopolítica y que son ocultadas por la geopolítica ortodoxa” (ibid.: 108). En este sentido, es una corriente que intenta exponer las relaciones de poder para apoyar una agenda democrática en la sociedad, en la medida que somete las acciones del Estado al escrutinio y debate público, para lo cual pone en duda y critica todas las nociones que sugieren que “el mundo es” de determinada manera y cuestiona la universalidad del conocimiento sobre el mundo y sobre el funcionamiento de la sociedad. Particularmente cuestiona y critica las verdades y las prácticas que ayudan a articular los conocimientos y conceptualizaciones usados por militares, diplomáticos y agentes que representan el poder del Estado. En suma, la geopolítica crítica es, según Ó Tuathail, un enfoque que cuestiona la validez de los mapas conceptuales en los que se basa la geopolítica tradicional u ortodoxa y su costumbre de dividir al mundo en binomios opuestos (nosotros/ustedes, centro/periferia, dentro/fuera, nacional/internacional).

En este trabajo se concibe la geopolítica crítica como un enfoque teórico de geopolítica dirigido a descifrar las nociones de poder y de territorio sobre las que se construyen grandes líneas de política de seguridad pública emprendidas por el Estado mexicano. Este enfoque cuestiona las justificaciones y racionalidades que sirven de base para proponer acciones dirigidas para lograr fines específicos, apoyados en conceptualizaciones rígidas sobre el individuo, las relaciones sociales y la relación entre condiciones territoriales o socio-espaciales y comportamientos humanos. Con ese enfoque se analizan políticas dirigidas a combatir al crimen en México. Dicho enfoque demanda la realización de estudios específicos para explorar los contextos locales y regionales, así como las trayectorias y expectativas de poder futuro que tienen los actores locales como responsables de apoyar, defender (o criticar) y oponerse a propuestas específicas.

El análisis geopolítico crítico de la política de mando único policial permite descifrar el mensaje contenido en su diseño respecto de la valoración del territorio y de la sociedad o, específicamente, del valor asignado a la autonomía local como principio articulador de un gobierno republicano. En vez de dar por hechos los diseños y dirigir sus baterías a evaluar su efectividad, la geopolítica se interesa por aportar elementos que nos permitan vincular los discursos sobre el poder público, la capacidad de elección de los individuos, los patrones de interacción social y los resultados obtenidos en las políticas públicas.

La geopolítica crítica y su énfasis en la lectura del contenido de las conceptualizaciones hechas en el debate público y en la redacción de acuerdos, leyes, reglas y procedimientos aporta elementos para entender mejor el concepto “resultados esperados” utilizado en el diseño de políticas públicas. Desde esta perspectiva, debemos entender que los cambios en los indicadores identificados no son el resulta-

do esperado de una acción de gobierno, sino las consecuencias lógicas de acciones derivadas de la interrelación entre diseños institucionales, patrones existentes de interacción social, de la relación entre sociedad y Estado y, finalmente, de las condiciones concretas en las que ocurre esa interacción.

Cuadro 1. Análisis comparado de tres enfoques teóricos sobre gobernanza y diseño de estructuras de gobierno

	<i>Nuevo institucionalismo</i>	<i>Federalismo fiscal</i>	<i>Geopolítica crítica</i>
<i>Enfoque principal y función del modelo de gobernanza</i>	Busca las instituciones capaces de asegurar los derechos de propiedad y hacer que se cumplan los acuerdos contractuales. El modelo debe crear reglas y capacidades de hacer que se cumplan dichas reglas.	Trata de encontrar la distribución óptima de funciones que permita lograr una mayor eficiencia en la imposición de la ley y el orden.	Propone que la organización de los cuerpos de policía responde a la necesidad de territorializar las relaciones de poder y de controlar los comportamientos de los sujetos sociales en el territorio. El modelo de gobernanza seleccionado debe ser coherente con las fuerzas que tienen distintos grupos de poder y los individuos en una sociedad democrática.
<i>Explicación de los costos de hacer cumplir la ley</i>	Se enfoca en la reducción de los costos de transacción y supone que hay una relación en la ley y cómo se produce, y los costos de aplicación de la misma. Es más barato hacer cumplir costumbres que nuevos decretos. Eficiencia del modelo de gobernanza equivale a minimización de costos de transacción. Hay costos o asimetrías que se acumulan lo cual reduce la eficiencia de la supervisión. Se crean márgenes de acción en la “periferia”.	Se preocupa por encontrar la estructura de gobierno que pueda reducir los costos. La distribución de funciones seleccionada está dirigida a minimizar los costos organizacionales.	Ve los costos de hacer cumplir la ley como un problema de legitimidad de los aparatos del Estado. Supone que los ciudadanos tienen más incentivos de respetar leyes que consideran aceptables dentro de los límites de un sistema político y una convención social sobre el papel del Estado y su control del monopolio del ejercicio de la fuerza.
<i>Interpretación del poder centralizado</i>	La seguridad es garantizada por un soberano poderoso que logra evitar que los agentes se “salgan” del sistema. La conducta del que aplica la ley genera beneficios y costos. Si no	El poder centralizado tiene la función de reducir los efectos de externalidades interjurisdiccionales. La centralización se	Considera que los intentos por centralizar el poder propician el uso de los cuerpos de seguridad con una orientación de servicio al poder. La centralización en sí es vista

	<p>se penaliza a culpables, se genera disgusto social, pero por otro lado, las sanciones tienen efectos colaterales.</p> <p>Puede haber costos asociados a la diferencia entre orden colectivo y necesidades individuales de coordinación (costos de mal adaptación). La diversidad y heterogeneidad incrementa los costos de mal adaptación.</p>	<p>justifica porque de esa manera se pueden controlar mejor las externalidades entre jurisdicciones.</p>	<p>como una herencia de los modelos monárquicos y autoritarios de gobierno, pero se reconoce la posibilidad de un gobierno central unitario cuyas acciones responden más de cerca de las preferencias sociales.</p>
<p><i>Interpretación de los incentivos de los agentes y cómo responden a las externalidades</i></p>	<p>Los agentes existen en un marco institucional establecido. Tienen incentivos a buscar reglas ajustadas a sus necesidades. Los agentes tienden a cartelizarse o formar clubes.</p> <p>Bajos incentivos para usar los recursos.</p> <p>Se cree que la ley es para favorecer al soberano. Se tiene temor de que el gobierno pueda confiscar "la riqueza de los ciudadanos".</p> <p>La regulación a nivel de sistema reduce los riesgos y los problemas de externalidades.</p>	<p>Los agentes pueden organizarse por sí solos para proporcionarse la seguridad como bien público.</p> <p>Los agentes desarrollan sus propios mecanismos para enfrentar el problema de las externalidades. La intención de reducir las externalidades conduce al autogobierno.</p> <p>El crimen organizado a nivel local se convierte en una opción paralela al Estado con soporte popular si ayuda a resolver el problema de internalización de externalidades negativas.</p>	<p>La inseguridad, pero sobre todo su distribución en el territorio y la manera como afecta a distintos grupos sociales es vista como un problema de asimetría de poder y como falta de acuerdos asociados a la falta de estímulos o sanciones para adoptar soluciones de corte rentista como el aislamiento, el blindaje del ámbito privado o semiprivado en espacios protegidos.</p> <p>Las salidas cuasi individualistas incrementan los costos de la internalización de externalidades y crean un círculo vicioso que conduce a la creación de nuevos discursos que dividen a la sociedad entre buenos y malos y que conducen a más segregación.</p>
<p><i>Reconocimiento de la heterogeneidad de los agentes</i></p>	<p>Los agentes tienen distintas preferencias, pero también distintas capacidades de regateo, debido a que poseen fuerza o poder, o porque tienen activos con distintos grados o potencialidades de despliegue en el espacio y tiempo.</p> <p>La heterogeneidad de los agentes hace que en las transiciones se registren costos y efectos redistributivos. Hay un problema dinámico de mal adaptación. Se producen contradicciones entre reglas establecidas <i>ex ante</i> y necesidades de coordinación <i>ex post</i>. Los costos de adaptación son mayores para quienes tienen menos capacidad y recursos y por lo tanto menos opciones de salida.</p>	<p>Los agentes tienen distintas necesidades de coordinación.</p> <p>Los agentes locales se pueden coordinar entre sí para la procuración de un bien común.</p>	<p>Se reconoce que los agentes son heterogéneos y la legitimidad de la defensa de sus intereses. Hay una crítica a la creación de discursos universalizantes que ponen énfasis en objetivos como la defensa del interés nacional o la soberanía y no consideran que las políticas diseñadas para ese fin no toman en cuenta sus impactos en la distribución de costos y beneficios.</p> <p>Los actores locales se consideran con el derecho de evitar que el Estado resuelva con mecanismos de graduación de protección y soberanía que resultan desfavorables para acto-</p>

			res, sectores y regiones seleccionadas. Es legítimo no querer ser visto y tratado como perdedor.
<i>Lectura de la competencia entre gobiernos y de la especialización</i>	Los gobiernos deben ofrecer buenos servicios y evitar confiscaciones pues los agentes pueden salir vía migración o ubicación de sus consumos. La especialización permite reducir costos de aprendizaje y facilita la planeación y ejecución del trabajo de los responsables de hacer cumplir la ley.	Los gobiernos tienden a ajustar la relación ingreso-gasto y la competencia conduce a la eficiencia. Los agentes locales deben tener libertad y capacidad para impulsar el desarrollo económico, cuidar el ambiente, preservar la identidad cultural/étnica, conservar el patrimonio, suministrar servicios y mantener el orden público a nivel local.	Los distintos órdenes de gobierno funcionan como coaliciones de poder político con intereses territoriales asimétricos y desiguales. La especialización de funciones es deseable en la medida que hace posible incrementar la legitimidad en las acciones de gobierno. El pacto federal es un pacto que permite a los tres órdenes de gobierno operar con legitimidad en el entorno político y social correspondiente.
<i>Costos de la centralización</i>	Mitiga la tentación expropiatoria del gobierno pero incrementa la posibilidad de expropiaciones privadas (robo, incumplimiento o uso de la fuerza) pues los gobiernos son débiles y los agentes tienen la opción de salir. La centralización aumenta los costos de cambio, los sistemas tienden a ser más rígidos. Aumenta la posibilidad de corrupción de los agentes.	Cierra oportunidades de organización local. Se incrementan los costos de acceso a la información. Crecen las dificultades para incluir la participación ciudadana en el diseño de políticas. Se crean tensiones y se incrementa la percepción de ilegitimidad.	La centralización puede tener efectos en el grado de confianza que tienen las personas en el gobierno. No significa que a mayor centralización exista más confianza. De hecho si no se atienden problemas básicos como la corrupción y al autoritarismo la centralización incrementa la desconfianza.
<i>Potencial de salidas a crisis</i>	Hay una tensión entre reingeniería institucional emanada desde el gobierno y soluciones autoorganizadas por agentes que crean nuevos niveles de gobernanza.	Los agentes se organizan para proveerse en forma privada de soluciones de seguridad lo cual no significa que minimice los costos sociales. El autogobierno como solución para acercar al gobierno a las preferencias. Las estructuras locales de gobierno como facilitadoras de la participación ciudadana.	Reestructuración de la organización del gobierno para poder cambiar la función de los aparatos de seguridad. Dar más autonomía y capacidad a los cuerpos de seguridad para evitar que se orienten al servicio del poder. Mejorar la coordinación entre las diferentes agencias de gobierno que intervienen en la creación de espacios seguros.
<i>Explicación de las soluciones adoptadas</i>	La asimetría de las partes y la heterogeneidad de agentes y sus opciones se refleja en influencias sobre el proceso de reforma y sus resultados.	Las asignaciones de funciones y responsabilidades se delegan a un nivel superior si el nivel inferior no puede técni-	Son manifestaciones de las relaciones de poder y suponen una defensa implícita o explícita del <i>statu quo</i> . La acción del Estado en el terri-

		<p>camente cumplir con la función.</p>	<p>torio refleja las valorizaciones que se hacen de distintos grupos sociales y de distintas regiones. Revelan la tensión entre resolver demandas domésticas y demandas internacionales de atención a formas particulares de crimen y violencia.</p>
<p><i>Explicación sobre formación de coaliciones y órdenes seleccionados</i></p>	<p>Los representantes locales pueden optar por soluciones centralistas si consideran que pueden ganar más adelante. La constitución establece una coalición <i>de facto</i> que puede ser usada para combatir asimetrías. Hay cierta dependencia del pasado, el evolucionismo tiene sus límites. La centralización tiende a hacer que las coaliciones sean más rígidas. Dado que no hay salida los agentes tienen incentivo a hacer trampa. Las coaliciones existentes pueden apropiarse del orden colectivo para obtener beneficios.</p>	<p>La formación de coaliciones entre actores locales es una estrategia para hacer frente a costos crecientes y para responder a preferencias regionales en el campo de seguridad. La cartelización adopta una dimensión territorial local.</p>	<p>Las coaliciones son grupos de poder que comparten explicaciones discursivas similares sobre lo que se considera más adecuado para mantener la ley y el orden. En sus discursos existen conceptualizaciones discursivas similares sobre lo que es el crimen, el origen de los comportamientos criminales y sobre la división de la sociedad entre “buenos” y “malos”.</p>

FUENTE: elaborado con base en Brosseau y Raynaud (2006); Breton (1998); Evans (2002); Rodríguez (1997).

Por ejemplo, el secuestro, robos y violaciones de inmigrantes centroamericanos y de otros países en su paso por México rumbo a Estados Unidos no es un “resultado esperado” de las políticas públicas, que de alguna manera replicaron en México el enfoque punitivo adoptado por la política de control de fronteras de Estados Unidos; sin embargo, es un resultado lógico de la implementación de tal política en un país donde se tiene escaso control de vastas zonas del territorio, amplios problemas de corrupción en el Instituto Nacional de Migración y los cuerpos de seguridad y, sobre todo, donde el sistema de prevención del cri-

men e impartición de justicia opera con grados de impunidad superiores al 95 por ciento.

2. LA GEOPOLÍTICA DEL MANDO ÚNICO

De entre todas las políticas públicas emprendidas por el gobierno de México en los últimos años, destacan las medidas emprendidas por el gobierno federal enmarcadas en un enfoque de guerra contra el crimen. Dichas medidas intentan atender simultáneamente las demandas ciudadanas nacionales y las presiones internacionales por controlar el flujo de drogas e indocumentados hacia Estados Unidos. Por si existieran dudas de este enfoque, el presi-

dente Calderón se encargó de disiparlas en su comparecencia ante el Congreso de Estados Unidos el 20 de mayo de 2010. Su discurso describe, en términos generales, el contenido, orientación y objetivos de las políticas de su gobierno en materia de seguridad.⁴

Entre todas esas políticas, merece mención especial la política del mando único de la policía. En pocas palabras, esta política contempla la creación de cuerpos de policía estatal de mando centralizado y con disposición a coordinarse mejor con los cuerpos de seguridad federales (Ejército, Marina y Policía Federal Preventiva). De acuerdo con esta iniciativa, los estados de la república deben encontrar una solución que les permita forjar dichas policías dentro del marco constitucional existente. Sin embargo, no se desconoce que lo más adecuado es llevar a cabo reformas constitucionales para reasignar las funciones de la policía preventiva a los gobiernos estatales y dejar a los municipios la posibilidad de realizar acciones preventivas, como las que se pueden introducir con acciones de planificación de espacios o la regulación de los usos de suelo y la provisión de información territorial.

Como es lógico esperar, en el marco de la transición política que vive el país y dada la geografía electoral vigente en el momento de introducir la iniciativa, ésta ha sido objeto de un fuerte debate, lo que ha impedido sus avances, a pesar de que el gobierno federal ha creado incentivos operados desde el Sistema Nacional

de Seguridad Pública (SNSP) (Chalk, 2011). Para ese fin se establecieron fondos utilizables por los estados por un monto de cien millones de pesos.

A continuación se presenta una síntesis de los debates y avances que había tenido la iniciativa hasta febrero de 2011. Al revisar cómo han respondido diversos actores políticos y sociales en el país, se observa que la política de mando único ha tropezado con múltiples dificultades.

En el cuadro 2 se presenta una síntesis de los principales hechos en el impulso a esta política. Ahí se observa que si bien ha habido interés por parte de los gobiernos estatales, los gobiernos municipales han manifestado su preocupación y la medida ha sido impulsada principalmente por el gobierno federal. El cuadro 3 presenta los avances registrados en las entidades del país donde más se ha trabajado para impulsar la propuesta. Hay dos tendencias claras en la evolución de la propuesta: la línea de oposición a la medida es más bien entre autoridades locales y federales, con cierto tinte partidista y, segundo, los avances registrados parecen estar asociados al grado de criminalidad registrado o percibido en una entidad.

En el cuadro 3 se advierte que hay cuatro grupos de entidades, según el avance registrado: en primer lugar, destaca el Distrito Federal, en donde, por su condición de capital de la república, existía antes de este debate una policía de mando único, cuya operación está en manos del Gobierno del Distrito Fede-

⁴ Versión íntegra del discurso en español en <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/7c954b2a681dd8c89db2c26caf185df3>>.

ral, pero cuyo mando es designado por la Presidencia de la República.

El segundo grupo está formado por entidades federativas donde se ha aprobado alguna forma de mando único. En este grupo se ubican Aguascalientes, donde todos los alcaldes firmaron un convenio con el gobierno estatal, que deja en manos de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado el mando de la policía; el estado de Durango, donde el Con-

greso del Estado aprobó reformas a la ley de seguridad pública; el estado de Nuevo León, donde el Congreso aprobó el mando único con base en convenios entre gobierno estatal y municipio. En este caso, cabe señalar que el municipio de San Pedro Garza quedó fuera de los convenios. Y, finalmente, está el caso del estado de Tamaulipas, donde el Congreso autorizó la adopción del mando único.

Cuadro 2 La (geo)política de mando único (breve cronología)

	Eventos de alcance nacional
<i>Marzo, 22 y 23, 2010</i>	Durante la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) reunida en Morelia, Michoacán, los gobernadores propusieron la creación de policías estatales.
<i>Junio 1, 2010.</i>	El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), integrado por gobernadores y encabezado por el presidente Felipe Calderón, aprobó la creación de 32 policías estatales con un mando único.
<i>Agosto 5, 2010</i>	Se instala comisión especial para el diseño de la policía de mando único, participan secretarios ejecutivos de los consejos estatales de Chihuahua, Chiapas, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sonora y San Luis Potosí. Se reporta que el 90 por ciento de los municipios que participan en la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), rechaza la idea del mando único. En esta asociación militan principalmente municipios del PRI.
<i>Octubre 6, 2010</i>	El presidente de la república presenta la iniciativa de reforma a los artículos 21, 73, 115 y 116 de la Constitución, con lo que se pretende homologar la política de seguridad pública en los estados.
<i>Octubre 21, 2010</i>	Senadores panistas expresan su rechazo a la iniciativa y advierten que están en contra de “simplemente crear una policía estatal más grandota”. La Federación Nacional de Municipios de México (Fenammm) pidió a los senadores no modificar la Constitución y permitir la permanencia de la policía municipal con una nueva ruta de coordinación y mayor financiamiento.
<i>Noviembre 18, 2010</i>	El secretario de Gobernación, José Francisco Blake Mora, informó que el gobierno estaría dispuesto a modificar la iniciativa de ley de Mando Único Policial, para atender las inquietudes de los municipios y contar con el dictamen en el actual periodo legislativo. Legisladores de PRI y PRD anuncian su rechazo a la iniciativa que pretende debilitar a presidentes municipales.
<i>Noviembre 20, 2010</i>	Vence el plazo para dictaminar el proyecto en el senado, Las comisiones encargadas solicitan prórroga.

<i>Noviembre 25, 2010</i>	Critican alcaldes de la AMMAC la iniciativa, porque invade sus funciones y se oponen a que se asocie a las policías municipales como origen y causa del problema de inseguridad.
<i>Diciembre 1, 2010</i>	La Fenamm se expresa a favor de la iniciativa de crear un modelo de mando único policial, pero advierten que no es recomendable en todo el país. Esta agrupación está formada principalmente por alcaldes del PAN que gobiernan en ciudades grandes.
<i>Enero 31, 2011</i>	Se anuncia que en el Senado la iniciativa de mando único se negocia como reforma policial que implica que el mando sólo se transfiera por petición del presidente municipal y que se dé énfasis en capacitación y profesionalización.
<i>Febrero 5, 2011</i>	Senadores del PVEM expresan apoyo y convocan a Segob a trabajar con gobernadores para que se concrete.
<i>Junio 26, 2011</i>	En entrevista con CNN, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal explicó que operativos como el Conago 1, emprendido en las 32 entidades, en la semana anterior, demostraban que la coordinación policial es mejor que el mando único. A su vez el gobernador de Chihuahua apeló a la necesidad de tomar en cuenta las condiciones particulares a nivel local.

FUENTE: elaboración propia, con base en la revisión hemerográfica, usando herramienta de búsqueda de Google.

En el tercer grupo está Chihuahua, donde el Congreso aprobó la creación de una fiscalía general; los estados de Hidalgo y Jalisco, donde igualmente se alcanzaron acuerdos para mando único a nivel de capital estatal; y en el estado de Sinaloa, el gobernador anunció formalmente su creación. El cuarto grupo de estados que registra un avance relativo de la idea son Baja California y Sonora, donde el concepto de mando único ha tomado más bien la forma de convenio que permite al Ejército tener un mando único de facto. En el resto de las entidades del país, altos funcionarios han hecho menciones al respecto, pero en realidad no se han registrado avances que sugieran

que hay un progreso en la aplicación de la medida.

Como se observa, hay variaciones interestatales dentro de los estados respecto del grado en el que se debe apoyar esta medida. Estas variaciones por sí solas sugieren que el problema del reordenamiento policial no es una cuestión de ingeniería organizacional que se resolvería sin el debate público propio de una república democrática. Esto significa que es necesario investigar cómo diferentes actores sociales y políticos construyen concepciones y prácticas territorializadas de control, poder e interacción social que deben tomarse en cuenta en el diseño de reformas a los sistemas policiales.

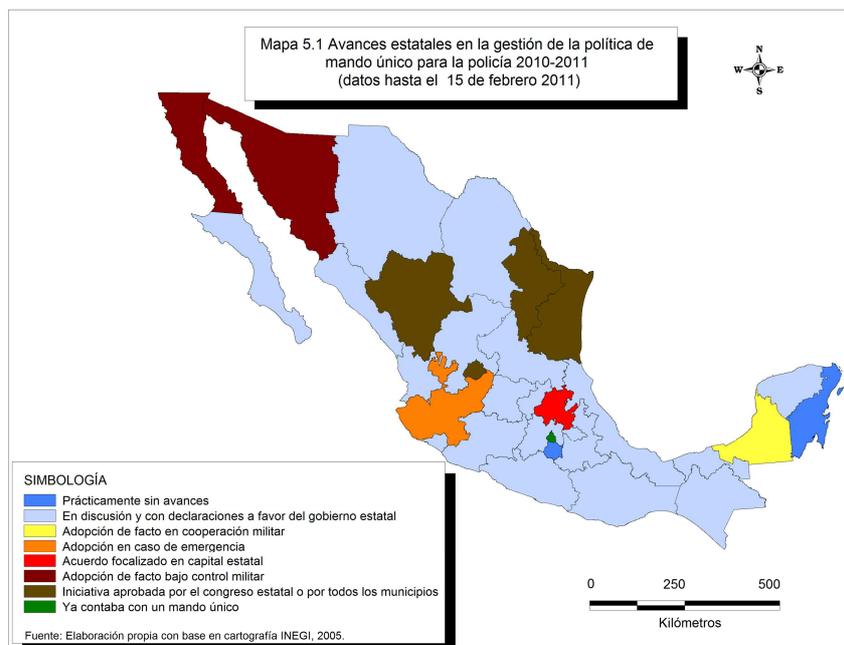
Cuadro 3. La geopolítica del mando único (entidades con más avances hasta febrero de 2011)

<i>Fecha</i>	<i>Estado</i>	<i>Evento</i>	<i>Descripción de soluciones y exploración de implicaciones.</i>
30/11/2010	Distrito Federal	El jefe de gobierno señala la policía federal como ejemplo de mando único que será exportado a todo el país.	Destaca trabajo integrado y coordinado, esquema de financiamiento.
11/10/2010	Aguascalientes	Alcaldes de los once municipios de Aguascalientes firman convenio para establecer el mando único lo que convierte a este estado en el primero del país en adoptarlo.	El mando queda en manos de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno estatal, las policías siguen operando de manera normal pero la coordinación y decisiones de operativos quedan en manos estatales.
14/09/2010 7/10/2010	Durango	El Congreso del Estado aprobó las reformas a la Ley de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado e incluye la unificación de policías, así como la creación de una fiscalía investigadora. Expresan diputados de PRI y PAN en el congreso local respaldo a la idea. Se reportan reformas y convenios.	Se necesita más organización y mejor proceso de contratación.
27/10/2010 05/11/2010	Nuevo León	Aprueba el congreso estatal mando único. Instaura el estado un sistema de mando único. Aceptan 50 (de 51) municipios el mando único.	Se requiere acuerdo de transición aprobado por los ayuntamientos, se ejecutará progresivamente a medida que se van sumando ayuntamientos. Queda fuera el municipio de San Pedro Garza García.
27/12/2010 04/02/2010	Tamaulipas	El congreso avala mando único.	
06/10/2010 17/11/2010	Chihuahua	Aprueba el congreso el nombramiento de un fiscal general del estado que estaría a cargo de la policía única. El gobernador anunció la puesta en marcha –en breve- de la policía estatal única con 400 elementos, después de firmar acuerdo con la Secretaría de Gobernación.	Avanzar a la fusión de SSP y PGJE. Formar una nueva policía con 400 elementos y que crezca en 2011 hasta 1000 agentes. Se trabaja en el esquema de financiamiento.
04/06/2010	Jalisco	Declara gobernador dudas so-	Una jornada de bloqueos

03/02/2011		bre la factibilidad de implementación del mando único. Se activa mando único en Jalisco en casos de emergencia.	y violencia llevó al gobierno a activar mando único en colaboración con presidentes municipales. Por el momento se acordó que se active en casos de emergencia.
10/01/2011	Sinaloa	El gobernador anunció la creación de un mando único.	Se conformó una fuerza inicial con 150 policías. Se contempla aumentarlos a 400.
07/02/2011	Sonora	Se reporta que se exportó a Sonora el modelo de mando único de Baja California.	El modelo se basa en un control militar de los operativos y la coordinación de policías e incluye el nombramiento de militares en las policías municipales.
07/10/2010 17/10/2010	Baja California	Grupo Radio Fórmula reporta que opera en Baja California mando único de facto. El presidente electo de Tijuana (PRI) manifestó dudas sobre la política que había sido apoyada por el aun presidente municipal (PAN).	La coordinación está a cargo del comandante de la II zona militar. Se debe hacer un análisis pues promueve la desaparición de policías municipales.

FUENTE: elaboración propia, con base en la revisión hemerográfica usando herramientas de búsqueda de Google.

Mapa 1



¿Por qué el avance de la iniciativa de mando único policial es menor de lo que esperan quienes la impulsan desde el gobierno federal? Esto se explica por la orientación centralista de la propuesta y la falta de consenso entre los grupos políticos sobre el modelo de policía que es deseable en una sociedad más democrática.

Hasta ahora, la medida ha sido impulsada bajo las banderas de la efectividad y la honestidad de los policías como justificaciones suficientes. La sociedad no difiere con esos objetivos, pero no confía que la reorganización del poder público propuesta y la centralización de los cuerpos de policía sean medidas útiles para alcanzar esos objetivos. Esto se constata al revisar los principales argumentos en contra de la medida, entre los que se destacan los siguientes:

a) *Se impulsa la medida sin crear antes estructuras de implementación basadas en reformas apropiadas de las leyes correspondientes.* Según esta línea de argumentación, el tipo de avances señalados en el cuadro 2 ocurre sin una institucionalización formal adecuada tomando en cuenta el mandato constitucional existente. Desde la SSP, se propone que ese tipo de avances es justificable pues permite alcanzar mayor eficiencia incluso antes de que el Congreso de la Unión resuelva la estructura legal de dicha política y promueva los cambios constitucionales que ella demanda. Por ejemplo, el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Juan Miguel Alcántara Soria, anunció que las 32 entidades de la república pueden acceder a un fondo de 2,400 millones de pesos destinados por el Congreso para avanzar en ese sentido e iniciar la sustitución de las policías municipales por una policía estatal (Milenio, 2011). Para este fin se ha empezado a usar el mecanismo

de firma de convenios de adhesión con los gobiernos estatales. El 7 de febrero de 2011 Alcántara Soria reportó que cuatro estados (Chihuahua, Sonora, Veracruz y Nuevo León) ya se habían comprometido por escrito a instaurar el nuevo modelo propuesto por el Ejecutivo.⁵

- b) *Hay un sesgo centralista en política del mando único.* Ésta es una de las críticas principales, en la que se sugiere que su adopción violenta los avances hacia la autonomía municipal que se habían dado en los últimos quince años del siglo xx. Una prueba de ello es el uso de recursos federales para incentivar a los gobiernos estatales a aprobar la medida señalada en la sección anterior. El sesgo centralista se pone de manifiesto en el diseño de estos incentivos y en declaraciones de los responsables de operarlos. De acuerdo con un reporte de *La Jornada*, el secretario técnico del SNSP, argumentó que “a los alcaldes de unos mil municipios —de 2,440 que hay en México— que rechazan las policías con mando único estatal, se les ofrecieron tres modalidades de esta propuesta, pero si no aceptan ninguna de éstas, se les impondrá —si el Congreso aprueba las reformas correspondientes” (*La Jornada*, 2010).
- c) *Hay un riesgo de sesgo partidista en su aplicación e instrumentación.* Esta crítica se basa en la idea de que los gobernantes electos y los altos funcionarios suelen ver los problemas sociales desde la lupa partidista. Las manifestaciones partidistas se observan con más claridad cuando existen diferencias de partido entre el presidente de la república y el gobernador del estado, entre el gobernador del estado en funciones y el electo, o entre el gobernador del estado y los presidentes municipales. Cambios en esos pares de relaciones se reflejan en nuevas interpretaciones de la situación y en el establecimiento de nuevas condiciones para alcanzar acuerdos que lleven al establecimiento, o consolidación de la política. Así, por ejemplo vemos que en el caso de Baja California, donde

⁵ Globalmedia, “Avanzan con mando unificado”, en <http://www.globalmedia.mx/ver_noticia.php?id=19847>.

se puso a prueba la política sin que se hubiera establecido formalmente, la elección de 2010 en la que el PAN perdió todas las presidencias municipales atrajo nuevas dudas sobre la pertinencia de la política que había sido apoyada previamente por alcaldes panistas afines al gobernador del estado: “La propuesta de mando policiaco único dividió opiniones en Tijuana, pues mientras el gobernador, José Guadalupe Osuna Millán, y el presidente municipal, Jorge Ramos Hernández (ambos panistas), manifiestan su respaldo, el alcalde electo Carlos Bustamante Anchondo (del PRI), advierte que la iniciativa tiene que analizarse” (*Vanguardia*, 17 de octubre de 2010).

Los primeros pasos tomados sugieren, por otro lado, que ese riesgo tiende a diluirse en la medida que las entidades del país ven crecer sus problemas de seguridad. De hecho, los cuatro estados que aprobaron primero alguna forma de mando único eran gobernados por gobernadores del PRI al momento de la aprobación.

d) *La aplicación del mando único puede conducir a graduaciones de autonomía.* La presión por imponer la política de mando único es un intento por recuperar lo que Garland (2001) llama el mito del Estado soberano. Sin embargo, en la práctica, poco a poco ha ido acercándose a un sistema desigual de autonomía municipal, en el que se abre la posibilidad de distintos grados de autonomía para municipios con más o menos fuerza. Esta posibilidad crece porque las políticas de seguridad se están tomando sin que se resuelvan primero las reformas constitucionales. El patrón socioterritorial que esto puede generar depende de múltiples factores pero cabe la posibilidad de que surjan diferencias regionales y entre grupos sociales a lo largo de líneas partidistas o de variaciones en el nivel de ingresos. Si esto llega a suceder serán los municipios con gobiernos de partidos distintos al del Gobierno Estatal, y los

gobiernos de los municipios más ricos los que lograrán mantener su modelo de autonomía en los términos previos a la reforma constitucional. Una simiente de esto se puede observar en Nuevo León, donde San Nicolás de los Garza, uno de los municipios más ricos de la entidad, fue el único que no aceptó entrar al proceso de firma de acuerdos con el gobierno del Estado encabezado por el PRI. En el momento de esa decisión, el alcalde de San Nicolás era de extracción panista.

e) *Existe la posibilidad de que la policía unificada sea usada para fines políticos.* Para algunos críticos de la propuesta entre los que se destaca Álvaro Arceo, asesor jurídico del gobernador de Campeche, el diseño de la propuesta abre la posibilidad de que la policía unificada, una vez controlada por los estados, sea una ilusión y, en determinadas circunstancias, pase a ser controlada por la policía federal. Esto a su vez abre la posibilidad de que la policía sea usada para fines electorales al vincular la acción de la policía unificada a situaciones de inestabilidad local o estatal como, según él, ha ocurrido en Nuevo León (*Tribuna de Campeche*, 2010). Hay evidencias para pensar que la sospecha de Arceo es justificada.

En un caso que ganó notoriedad internacional, el gobierno federal a través de sus agencias militares y de policía emprendió un megaoperativo el 26 de mayo de 2009, en el que se detuvo a doce presidentes municipales, ocho funcionarios del gobierno del estado de Michoacán, doce policías, dos ex directores de seguridad pública y se inició la persecución de un diputado federal electo.⁶ Aunque en el operativo se aprehendió a funcionarios de diversos partidos, la mayoría de ellos eran de extracción

⁶ Para una síntesis más desglosada del caso, véase “Michoacanazo”, en <https://reporteromx.wordpress.com/2010/10/11/michoacanazo/>.

perredista (PRD), partido gobernante en Michoacán en ese momento.

Si bien es cierto que Michoacán es uno de los estados más violentos del país, la sospecha de móvil político creció a medida que se fue demostrando que no había bases sólidas para las expresiones y el encarcelamiento. Hacia el 29 de septiembre de 2010, 16 meses después del operativo llevado a cabo en 2009, de los 35 aprehendidos, ya sólo quedaba detenido el ex alcalde de Múgica (OEM, 2010), todos los demás habían sido puestos en libertad por falta de pruebas; mientras tanto, el crimen organizado seguía boyante en Michoacán.

Las múltiples sospechas de que se puede utilizar a la policía para fines políticos es un hecho que no sólo lacera a la sociedad, pues manifiesta injusticia e impunidad, sino que cuestiona la efectividad de las reformas emprendidas, ya que son vistas como una evidencia de que no se han aplicado cambios estructurales a la política de seguridad y que prevalece el uso de la policía para proteger intereses de los poderosos.

3. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

La lectura geopolítica crítica de las medidas aplicadas en México para afrontar los problemas de violencia y delincuencia, así como las evidencias mostradas en el cuadro 2, revelan que los grandes grupos de poder no cejan en su tarea de tratar de imponer un modo dominante de entender el poder del Estado y su relación con la sociedad, además de intentar

asignar responsabilidades y comportamientos a los diversos órdenes de gobierno y a los individuos en general, conforme a un modelo más centralista.

La idea de reorganizar los mandos policiales en mandos únicos a nivel estatal abona a un discurso geopolítico en el que las nociones de orden y cumplimiento con la ley simplemente se acotarían territorialmente dentro de los límites de las diversas entidades del país, sin hacer una revisión crítica de los sistemas de control social, incluyendo las fronteras estatales, que han dado lugar a los patrones de criminalidad y a las prácticas de corrupción, ni las contradicciones institucionales que rodean el ejercicio de las fuerzas de seguridad. Mientras que en la iniciativa se percibe la existencia de un problema de eficiencia y de control de cuerpos de policías locales expuestos a la corrupción, las lecturas institucionalistas y de geopolítica ubican el origen de la inseguridad en la coexistencia de arreglos institucionales formales e informales que regulan el trabajo de los diversos cuerpos de policías y abren el espacio a la corrupción, y en el uso de cuerpos de policía como medios para imponer una ley y un orden ajeno a las necesidades sociales más esenciales.

El debate en torno a esta propuesta de organización de los cuerpos policiales revela la existencia de discursos alternativos y la existencia de visiones encontradas sobre la dificultad de hacer coincidir las delimitaciones territoriales con nuevas y emergentes necesidades de control que plantean las prácticas de los

grupos criminales, en las que se desconocen fronteras no sólo entre municipios o entre estados, sino incluso fronteras internacionales.

En ese sentido, un hecho que sobresale es que hay diferencias de argumentación en pro o en contra que tienden a seguir líneas partidistas, y se ajustan a medida que un gobernador estatal percibe que la adopción de mando único favorece su posición política en su respectivo estado, pues lo deja como innovador ante crisis de violencia o sucesos que atraen la atención del público. El uso de un enfoque crítico para analizar los discursos políticos y los diseños de política ayuda a encontrar cuáles son esas construcciones discursivas y analiza lo que otros interlocutores que no representan al Estado tienen que decir respecto de los temas en discusión.

La revisión de los avances de la iniciativa de mando único sugiere que en la gestión de este tipo de iniciativa prevalece el enfoque gerencial derivado de la teoría del federalismo fiscal, pero que el debate real tiene un sustrato geopolítico en el que diversos involucrados se sienten con derecho a expresar sus cuestionamiento de las propuestas impulsadas por la Presidencia de la República. Eso explica el avance tan lento del cambio promovido. La implicación de esa lentitud es que las propuestas de políticas públicas, que de alguna manera requieren un cambio de alcance constitucional para su ejecución, deben estudiarse con más cuidado y, sobre todo, someterse a su discusión, con base en una mejor evidencia empírica de la sensatez operativa y geopolítica

de la medida en cuestión. Uno de los grandes problemas que enfrenta la iniciativa del mando único, en los términos propuestos por el gobierno federal, es que no se basa en un diagnóstico acertado de las contradicciones institucionales que reglan las actividades reales que llevan a cabo las policías y que tienen que resolver en la práctica las incertidumbres que les plantea un marco institucional y una dualidad organizacional que les da discreción en la práctica y les impone un mandato específico.

Al no revisar el problema institucional-organizacional, las ventajas que tiene la centralización del mando de la policía se vuelven menos convincentes para diversos actores que operan a nivel local. Es decir, no hay evidencias sólidas que indiquen que a mayor centralización de los cuerpos de policía existe mayor eficiencia. Las fallas de este supuesto saltan a la vista, incluso para un observador casual, pues las intervenciones directas de cuerpos de seguridad federales, como el Ejército, la Marina y la Policía Federal Preventiva, no se han reflejado en mayores índices de seguridad. Su llegada a regiones azotadas por la violencia, como son Chihuahua o Michoacán, de hecho se ha reflejado en sucesos impactantes de violencia que son vistos como una relación causal por una gran parte de la población.

El análisis de cómo se ha impulsado y los avances logrados con la política de mando único permite ver que éste es un caso en el que se enfrentan viejas posiciones entre centralismo y federalismo, y entre quienes abogan por más poder para los ciudadanos y quienes

defienden más poder para los aparatos del Estado. El enfoque geopolítico crítico permite ir más allá del debate sobre costos de transacción propuesto por el institucionalismo y el debate de la eficiencia organizacional, como el que se propone en el enfoque de federalismo fiscal. En este enfoque se someten a escrutinio los propios conceptos de costos y eficiencia como base de la justificación de medidas centralizadoras.

En una democracia, no es suficiente hablar de eficiencia si antes no se discute la orientación de las acciones de los cuerpos de policía, los cuales deben estar al servicio de los ciudadanos y no del poder. La política de mando único tiene un significado geopolítico transparente, cuyas implicaciones son insoslayables en una sociedad que vivió varias décadas bajo un régimen de partido único y en una república que tiene un arreglo constitucional federal.

El concepto de “mando único” tiene implicaciones de centralización del poder y abre la posibilidad de que se dé un trato diferenciado a regiones más abiertas al contacto internacional. En el diseño de esta propuesta, se presume que la conformación de mandos únicos dará como resultado la creación de cuerpos de policía estatal, más eficientes, mejor preparados, más honestos y con mayor capacidad de respuesta para enfrentar al crimen en todo el territorio nacional. Pero la idea de que la mayor centralización del mando incrementa el desempeño de los cuerpos policíacos y mejora

la confianza que tiene la ciudadanía en los agentes es muy debatible.

Por otro lado, por su experiencia pasada, la sociedad desconfía que una policía unificada será capaz de responder a las necesidades de seguridad en todos los rincones del país y de mitigar la desigualdad social que distingue regiones o barrios seguros y regiones o barrios inseguros.

En la propuesta no se considera seriamente la posibilidad de que la conformación del mando único permita a las autoridades estatales segmentar con mayor facilidad la calidad de los servicios de seguridad ofrecida a los ciudadanos, e incluso “producir” *ex profeso* barrios o incluso ciudades “blindados”, y otros donde se confina la inseguridad en guetos de violencia bajo control de la policía estatal, en los que las bandas criminales operarían con cierta tranquilidad.

Otro problema relacionado con el anterior, con una naturaleza claramente geopolítica, es la desconfianza de la población y de los actores políticos que deben tomar decisiones en los cuerpos colegiados republicanos, respecto de la posibilidad de que las policías centralizadas se utilicen para fines políticos y electorales. En los últimos años, los interesados en defender esa perspectiva no tienen que buscar mucho para encontrar evidencias convincentes que sugieren que esa posibilidad es muy real. De manera destacada, se puede citar la operación conocida como “el michoacanazo”, en la que se aprehenden a diversos funcionarios públicos y presidentes municipales del estado

de Michoacán, por acusaciones de su presunta participación en el crimen organizado. Meses después, las acusaciones fueron desestimadas por los jueces y los aprehendidos tuvieron que ser liberados, lo que dejó una estela de desconfianza sobre la orientación política de la medida aplicada por un gobierno federal de extracción panista, en una entidad federativa gobernada por un gobierno de extracción perredista.

En suma, el enfoque geopolítico crítico ayuda a entender de qué manera la territorialidad de las políticas públicas no es solamente una cuestión que tiene que ver con la eficiencia o la coherencia de funciones y poderes, como se contempla en el enfoque de federalismo fiscal, y va más allá del debate de los costos de transacción.

En el diseño de una estructura de mando único policial está en juego el tipo de organización del Estado que es políticamente aceptable para quienes defienden el centralismo y para quienes consideran que es políticamente mejor tener un esquema federal con autonomías municipales fuertes. En ese sentido, se concluiría que la gobernanza se debe construir mediante el debate público en el que se hacen explícitas dichas posiciones.

FUENTES

- Aguayo Quesada, Sergio y Bruce Michael Bagley (2002), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional*, 2ª ed., México: Siglo XXI.
- Alvarado, Arturo (2008), "El acceso a la justicia en una sociedad en transición", en Arturo Alvarado (ed.), *La reforma de la justicia en México*, México: El Colegio de México: 31-94.
- Breton, Albert (1998), *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brousseau, Eric y Raynaud, Emmanuel (2006), "The Economics of Private Institutions: An Introduction to the Dynamics of Institutional Frameworks and the Analysis of Multi-level Multi-type Governance", en <<http://ssrn.com/abstract=920225>>.
- Cárdenas Gracia, Jaime (1996), "El municipio en las controversias constitucionales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/86/art/art3.pdf>>: 447-466.
- Chalk, Peter (2011) *The Latin American Drug Trade: Scope, Dimensions, Impact and Response*, Santa Monica: The Rand Corporation.
- Crank, John P. (2003), "Institutional Theory of the Police: A Review of the State of the Art", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 26, núm. 2: 186-207.
- Hadiz, Vedi R. (2004), "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neoinstitutional Perspectives", *Devel-*

- opment and Change*, vol. 35, núm. 4: 697-718.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2011), "Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso", *Nexos* (enero), en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>>.
- Evans, Peter (2001), "El Estado como problema y como solución", en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: Plaza y Valdés: 131-174.
- Ferragi, César Alves (Zare) (2010), "Koban and the Institutionalization of Community Policing in São Paulo", *The Journal of Social Science*, núm. 70: 25-51.
- Frühling, Hugo (2009), *Violencia y policía en América Latina*, Quito: Flacso-Municipio Metropolitano de Quito.
- Garland, David (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Giblin, Matthew J. y George W. Burruss (2009) "Developing a Measurement Model Of Institutional Processes in Policing", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 32, núm. 2: 351-376.
- Gray, Colin S. y Geoffrey Sloan (1999), "Why Geopolitics", en Colin S. Gray y Geoffrey Sloan (eds.), *Geopolitics Geography and Strategy*. Abingdon: Frank Kass: 1-14.
- La Jornada* (2010), "Pese a rechazo de ediles, se impondrán policías con mando único, advierten", 27 de agosto, en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/08/27/index.php?section=política&article=013n2pol>>.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura (2011), "El crimen no es el problema", *Nexos* (febrero), en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2047015>>.
- Mastrofski, Stephen D. y Craig D. Uchida (1993), "Transforming the Police", *Journal of Research of Crime and Delinquency*, vol. 30, núm. 3: 330-358.
- Milenio* (2011), "Aun sin ley el mando único puede avanzar", 4 de enero, en <<http://origin-impreso.milenio.com/node/8890011>>.
- OEM (2010), "Liberan a cinco más del michoacanazo", *El Sol de León*, 20 de septiembre, en <<http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n1798963.htm>>.
- O'Malley, Pat (1999), "Volatile and Contradictory Punishment", *Theoretical Criminology*, vol. 3, núm. 2: 175-196.
- Ó Tuathail, Gearoid (1999), "Understanding Critical Geopolitics: Geopolitics and Risk Society", en Colin S. Gray y Geoffrey Sloan (eds.), *Geopolitics Geography and Strategy*, Abingdon: Frank Kass: 107-124.
- Pérez Correa, Fernando (2004), "Federalismo y las controversias constitucionales", en Rolando Cordera y Leonardo Lomelí

(coords.), *Coloquio federalismo fiscal, federalismo social*, México: Sedeseol-UNAM: 48-60.

Pérez Fernández del Castillo, Germán (2001), "Reforma del Estado en México", una revisión crítica", en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México: Plaza y Valdés: 241-260.

Ramos, José María (2006), *Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, México: Miguel Ángel Porrúa-UABC-Cámara de Diputados.

Rivas Nieto, Pedro Eduardo (2008), *Doctrina de seguridad nacional y regímenes militares en iberoamérica*, San Vicente, Alicante: Club Universitario.

Rodríguez, Victoria (1997), *La descentralización en México: de la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*, México: FCE.

Sloan, Geoffrey (1999), "Sir Halford J. Mackinder: The Heartland Theory Then and Now", en Colin S. Gray y Geoffrey Sloan (eds.), *Geopolitics Geography and Strategy*, Abingdon: Frank Cass: 15-38.

Tribuna de Campeche (2010), "Mando único policial con muchos yerros", 19 de octubre, en http://www.tribunacampeche.com/index.php?option=com_content&view=article&id=31231%3Amando-único-policial-con-muchos-yerros&Itemid=27.