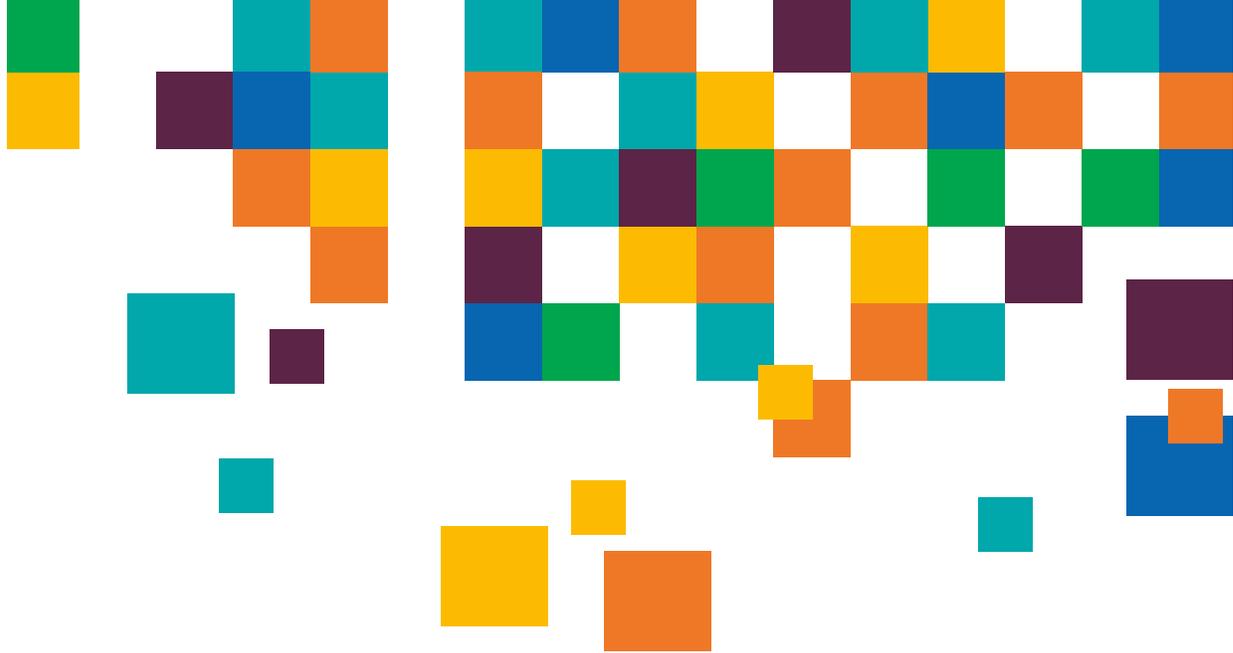


PUBLICACIÓN ANUAL **2018**



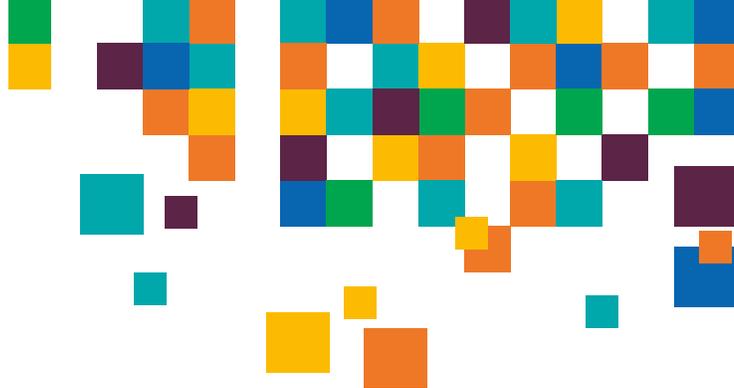
RED DE CONOCIMIENTO
Consejo Nuevo León



PUBLICACIÓN ANUAL **2018**



RED DE CONOCIMIENTO
Consejo Nuevo León

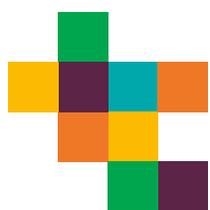


PUBLICACIÓN ANUAL **2018**

RED DE
CONOCIMIENTO

Consejo Nuevo León
PARA LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Enfocada en



NUEVO LEÓN
MAÑANA
PLAN ESTRATÉGICO 2030

Octubre de 2018
ISBN en trámite

Los textos y sus contenidos son responsabilidad de cada autor.





INTRODUCCIÓN

Según Sócrates, hay 2 grandes preguntas relevantes en la vida: ¿qué es una buena sociedad? y ¿cuál es la forma correcta de vivir? La realidad de un estado como Nuevo León nos presenta estos cuestionamientos en la forma de problemas públicos cotidianamente. El Plan Estratégico 2030 es, precisamente, una propuesta de las áreas prioritarias a atender para construir el camino a una sociedad justa, ordenada, pacífica y próspera.

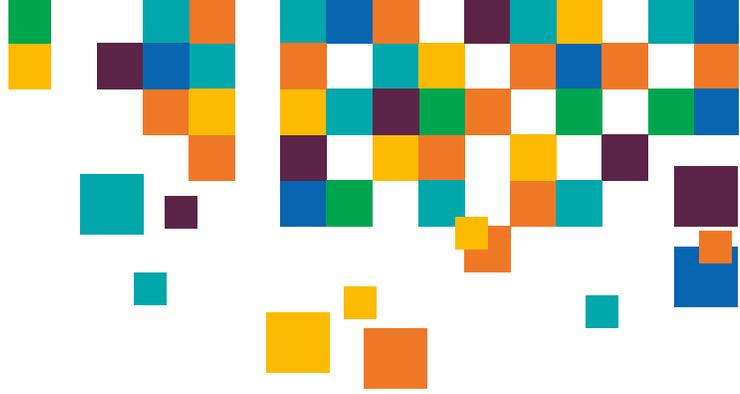
La construcción del camino, es decir, de políticas públicas que atiendan estos retos, requiere de una participación comprometida de todos los sectores que puedan aportar experiencia, inteligencia, atención e innovación.

La complejidad de los problemas a enfrentar demanda, además, que este proceso sea un ejercicio profundo en el cual el conocimiento sea la base del diseño de estas políticas. El conocimiento en oposición a la improvisación, la reacción y la urgencia. El conocimiento como puerta de acceso a la formación de procesos claros, mecanismos de medición de resultados y la modificación de los instrumentos con base en evidencia.

Regularmente, sin embargo, la labor de la reflexión, investigación y creatividad sobre los problemas públicos y su atención se ha centrado en el ámbito académico, mientras que la acción sobre los problemas públicos corre cotidianamente a cargo del servicio público. La intersección entre estos ámbitos resulta fundamental para contar con políticas públicas efectivas.

Este es precisamente el objetivo de la Red de Conocimiento: acercar el conocimiento y la reflexión a la labor pública. Concretamente, la convocatoria de la Publicación Anual llama a postular investigaciones que atiendan alguna de las 47 áreas prioritarias del Plan Estratégico y planteen soluciones concretas de acción pública.





En este segundo año, para la Publicación Anual 2018 fueron seleccionados 10 trabajos que abarcan los grandes ámbitos de las Comisiones del Consejo Nuevo León, incluyendo la recientemente creada de Finanzas Públicas. Cada uno de estos documentos está sustentado en una investigación previamente publicada y subida al perfil de sus respectivos autores en nuestra Red. Sobre ella, las investigadoras e investigadores plantearon un problema público a resolver, propusieron una alternativa con sus respectivos objetivos y plasmaron sus recomendaciones.

El compromiso de Consejo Nuevo León es tender puentes entre los ganadores de nuestra convocatoria y las áreas respectivas de Gobierno a las cuales atañen para el análisis de su implementación en la realidad específica de nuestro estado.

La existencia de grandes centros académicos en Nuevo León es una ventaja que debemos aprovechar en esta labor de descifrar cómo construimos una mejor vida y un mejor entorno para quienes habitamos aquí. La Red de Conocimiento seguirá fomentando esta discusión y dando la bienvenida a las propuestas de las grandes mentes de nuestro estado a fin de hacer de este el mejor lugar para vivir.

Carlos Salazar Lomelín
Presidente ejecutivo

Jesús Viejo González
Secretario técnico

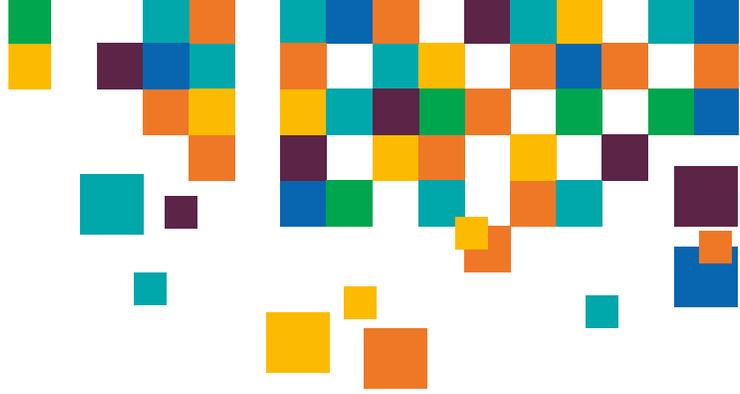
Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica



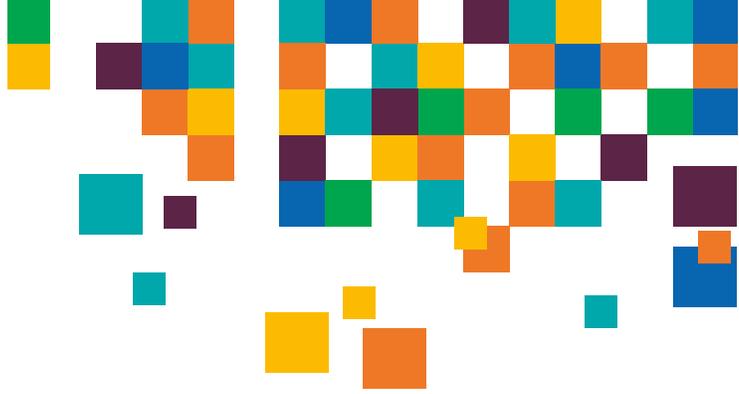


ÍNDICE

- 11 | 1. Incrementar la convivencia escolar y reducir el acoso entre pares del nivel medio superior en Nuevo León
Olga Nelly Estrada Esparza
- 35 | 2. Propuesta de política pública para el control de diabetes mellitus tipo 2
Francisco Gonzalez Salazar
- 55 | 3. La industria cultural de cara a la cuarta revolución industrial
Jesús Eduardo Oliva Abarca
- 77 | 4. Perspectiva de género en la cultura institucional de la Secretaría de Seguridad Pública en Nuevo León
Socorro Arzaluz Solano (Coord.)
- 95 | 5. El destino gubernamental de las iniciativas ciudadanas: promoción del empoderamiento ciudadano y desarrollo de la gobernabilidad eficaz
Jorge Francisco Aguirre Sala



- 115 | 6. Modelo de movilidad urbana e inclusión socioespacial
Karina Soto Canales
- 131 | 7. Desarrollismo subnacional y transferencia de tecnología para el nuevo siglo
Walid Tijerina Sepúlveda
- 149 | 8. Inteligencia para la seguridad
Juan Carlos Montero Bagatella
- 165 | 9. Hacia una política anticorrupción objetiva en contrataciones públicas
Carlos Vázquez Ferrel
- 187 | 10. Implementación de una gestión basada y enfocada en los derechos humanos en el Estado de Nuevo León
Alberto Vélez Valdés



8. Inteligencia para la seguridad

*Dr. Juan Carlos Montero Bagatella**

Tema central

3. Combatir el delito común, de alto impacto y del crimen organizado.

Área de oportunidad prioritaria

SJ.39 Fortalecer los sistemas de tecnología e inteligencia.

Línea temática

Institucionalización de la Unidad de Análisis de la Información en las áreas de seguridad pública, procuración de justicia y prevención del delito.



8.1. Introducción

El estado de Nuevo León es ejemplo de innovación pública¹ para la seguridad. Después de vivir la peor crisis de seguridad en su historia, sumó esfuerzos entre ciudadanía, instituciones educativas, empresarios y Gobierno para transformar y crear las instituciones de seguridad necesarias para enfrentar la crisis. Como resultado, para el año 2014 se había contenido la crisis y se había revertido significativamente la incidencia delictiva, pero, al igual que sucedió en todo el país, a partir de ese mismo año la incidencia comenzó a elevarse nuevamente.

A partir de 2014, pero especialmente durante los 2 siguientes años, el estado sufrió una nueva escalada delictiva, destacando eventos extraordinariamente violentos en el sistema penitenciario, delitos de alto impacto, como el secuestro y homicidio, así como delitos del fuero común como el robo a comercio o el robo a casa habitación. En respuesta, el Estado retomó el trabajo colaborativo de sociedad civil, iniciativa privada y Gobierno para impulsar la estrategia de seguridad, logrando para 2017 comenzar a revertir los índices delictivos. Sin embargo, durante 2018 el estado vivió nuevamente eventos que demostraron que el problema de seguridad no se encontraba contenido y mucho menos resuelto.

A lo largo de los procesos implicados en la función de la seguridad pública, establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cruzan 2 elementos de manera transversal: la coordinación y la inteligencia. En el caso de Nuevo León, la coordinación se desarrolla a través del Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública; sin embargo, los actores responsables de la seguridad pública carecen de la inteligencia necesaria para la elaboración de las estrategias que permitan al Estado identificar con claridad los riesgos, amenazas y oportunidades para la seguridad pública.

El presente documento expone el reto que representa la incidencia delictiva, especialmente de algunos delitos específicos, y la propuesta para cambiar la estrategia de seguridad desde un paradigma reactivo, basado en la acción policial, hacia uno preventivo, basado en inteligencia.

* Profesor de cátedra de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey

¹ La innovación pública es producto de políticas participativas y transparentes. El enfoque central de la innovación pública es ampliar la visibilidad de los actores involucrados en los procesos de política pública, su interacción a través de instituciones que promueven la incorporación de nuevos actores, ampliando la acción pública para la generación de valor (Montero, 2017).



8.2. Definición del problema

La incidencia delictiva en Nuevo León se ha incrementado en el periodo 2015-2017 o no ha podido reducirse a niveles inferiores a los de 2015. El Gobierno del Estado transformó y modernizó sus instituciones policiales, fortaleciendo sus capacidades reactivas, pero no ha institucionalizado áreas para la generación, intercambio y fusión de inteligencia. La consecuencia, es la insuficiencia del conocimiento necesario para el ejercicio de la función de la seguridad pública desde un enfoque integral, no restringido al enfoque policial.

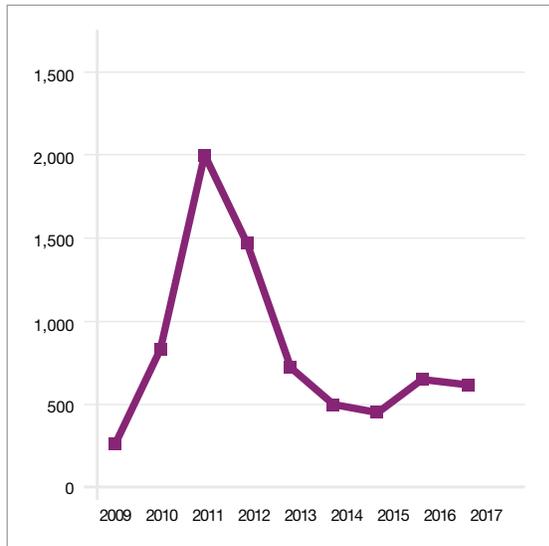
En el periodo de los años 2009 a 2011, el estado de Nuevo León vivió la peor crisis de seguridad en su historia. Delitos de alto impacto, destacando los homicidios, secuestros y extorsiones, alcanzaron niveles nunca vistos, exponiendo la incapacidad de los Gobiernos estatal y municipales para contenerlos, requiriendo la intervención del Gobierno federal, especialmente a través de la Policía Federal y las Fuerzas Armadas.

Además de la intervención gubernamental, se formó un esfuerzo innovador, único en México, a través de la “Alianza por la Seguridad”, que contribuyó al desarrollo de las nuevas instituciones de seguridad en el estado². Las dependencias responsables de la seguridad pública del gobierno del estado se transformaron a través de un esfuerzo innovador que implicó la suma de esfuerzos entre sociedad civil, instituciones educativas, empresarios y los Gobiernos federal y estatal. El resultado, fue la creación de instituciones como el Centro de Información y Seguridad del Estado (CISEC), el Grupo Especial de Búsqueda Inmediata, la Unidad Antisecuestro, la Policía estatal Fuerza Civil, así como la modernización de la Procuraduría General de Justicia, la profesionalización de su personal, la modernización de los servicios periciales, la transformación de la Universidad de Ciencias de la Seguridad, entre muchos otros. Los resultados fueron visibles en el corto plazo al reducirse significativamente la incidencia delictiva en el periodo 2011-2015. Sin embargo, a partir de 2014 a nivel nacional comenzó a incrementarse la incidencia delictiva y Nuevo León no estuvo exento de sufrir los mismos incrementos. Entre los años 2015-2017 se incrementó la incidencia en los mismos delitos observados, tal como se muestra a continuación:

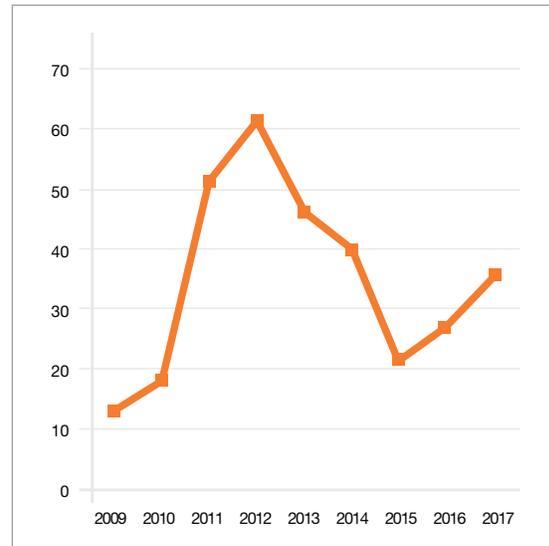
Adicionalmente, tomando en cuenta tasas por cada 100,000 habitantes, el estado de Nuevo León se encuentra por debajo de la media nacional en materia de homicidios dolosos y robo de vehículo, pero por encima en materia de secuestro y ex-

² Para ampliar el estudio sobre la estrategia del Gobierno del Estado para enfrentar la crisis de la seguridad, así como la constitución y funcionamiento de la “Alianza por la Seguridad”, véase Mendoza Márquez, H. y Montero Bagatella, J. C., “Gobernanza para la gobernabilidad. La construcción de Fuerza Civil, La Nueva Policía de Nuevo León”, Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Vol. IV, No. 1, pp. 103-128.

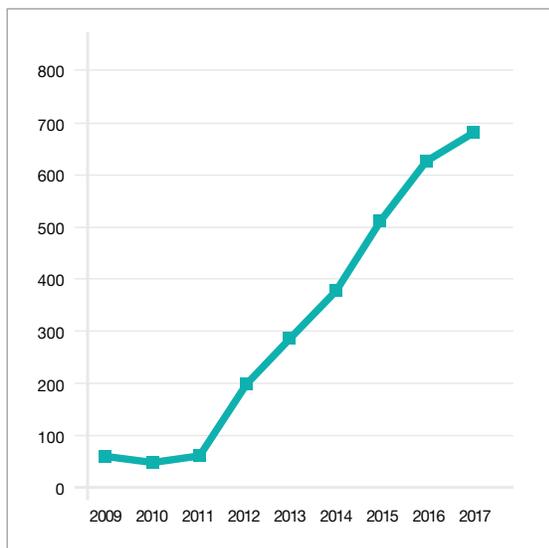
Gráfica 1. Número de Homicidios Dolosos en Nuevo León



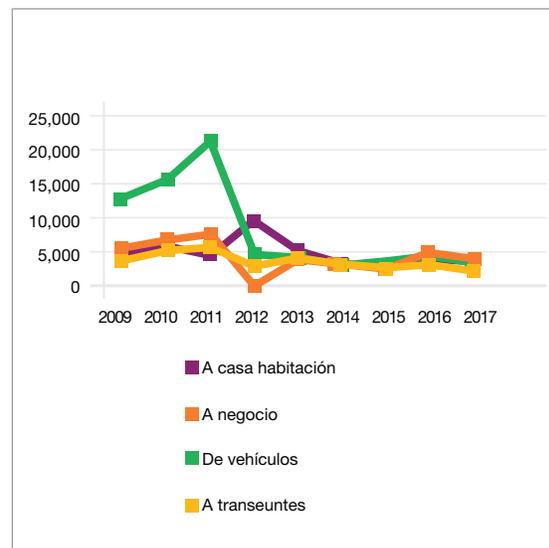
Gráfica 2. Número de Secuestros en Nuevo León



Gráfica 3. Número de extorsiones en Nuevo León



Gráfica 4. Número de robos en Nuevo León



Elaboración propia con base en las estadísticas de incidencia delictiva publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



torsión. Adicionalmente, el estado ocupa un vergonzoso tercer lugar en feminicidios en México.

Los datos anteriores exponen un escenario complejo. Por un lado, se muestra un descenso en la incidencia delictiva, pero, por otro, dicha reducción no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de 2015, los cuales ya eran altos. Si bien no se dejan de reconocer los avances, tampoco se pueden dejar de señalar los retos, entre los que sobresale la ingobernabilidad de los centros penitenciarios, los homicidios, los feminicidios y las extorsiones.

Los esfuerzos de innovación pública que dieron lugar a la transformación de las instituciones para el combate frontal a la delincuencia mostraron ser efectivos hasta el año 2014. Sin embargo, a pesar de haber convertido al estado de Nuevo León en un ejemplo a seguir, el incremento en la incidencia delictiva ha expuesto la necesidad de modificar la estrategia. Si bien la creación del CISEC brindó al Gobierno del Estado de un órgano que produce inteligencia estratégica para la Seguridad³, las dependencias más importantes involucradas en el ejercicio de la función de seguridad pública, especialmente la Fiscalía General de Justicia⁴, la Secretaría de Seguridad Pública y los Gobiernos municipales, carecen de áreas que generen inteligencia estratégica para el diseño sus estrategias. En ese sentido, este documento se enfoca en las capacidades de la Secretaría de Seguridad Pública⁵ (SSP), al reconocerla como parte vital en el ejercicio de la función de seguridad pública, incorporando un paradigma enfocado en la producción de inteligencia para orientar la toma de decisiones de manera estratégica, promoviendo una mejor identificación de riesgos y amenazas para la seguridad pública, maximizando los recursos disponibles.

³ Es responsable de la generación de inteligencia estratégica para la seguridad del estado; de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno (RISGG), es responsable de "... la producción de insumos estratégicos de información y proyección para las instancias decisorias en materia de gobernabilidad, seguridad pública y administración de justicia...", para lo cual tiene facultades de conducir el Sistema de Información para la Seguridad de Estado y solicitar la información necesaria para la realización de sus funciones. Asimismo, de acuerdo con el artículo 21 del Reglamento Interior del CISEC, en la Dirección de Control de Gestión se elabora el documento rector de las políticas de seguridad en el estado: la Agenda de Riesgos del Estado de Nuevo León. Además, la Secretaría General de Gobierno cuenta con la Dirección de Información Estratégica del Secretariado Ejecutivo del Sistema Integral de Seguridad Pública. Es responsable, entre otras cuestiones, de "instrumentar, operar y resguardar las bases de datos de información para conocimiento y acuerdos del Consejo de Coordinación...; Actualizar los sistemas de información estadística y de análisis...; auxiliar al Secretario Ejecutivo en las propuestas de políticas, programas, lineamientos, proyectos estratégicos, protocolos y acciones, para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública y el adecuado funcionamiento del Sistema", así como "la integración de las agendas de riesgo; Vigilar la actualización de las bases de datos del Sistema Estatal de Información para Seguridad Pública" (Art. 26, F. VII; y 29; RISGG).

⁴ A la fecha de elaboración del presente no se contaba aún con un reglamento para la Ley Orgánica de la Fiscalía por lo que se hace referencia al Artículo 8, Fracción IV, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia. En sentido estricto, la Fiscalía emplea la inteligencia como insumo básico para realizar sus funciones, pero carece de un área que integre la inteligencia generada en las distintas áreas de la dependencia y las integre a través de productos de inteligencia estratégica. Sin embargo, al interior de la Agencia Estatal de Investigaciones destaca la existencia de la Dirección de Análisis y Procesamiento de la Información con la responsabilidad de "recopilar y analizar la información necesaria para, previo diagnóstico y pronóstico de la misma, definir las líneas de acción criminalísticas y policiales pertinentes para auxiliar al Ministerio Público en la Investigación y persecución de los delitos..." (Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, Art. 30bis). En este sentido, la unidad puede identificarse como productora de inteligencia, pero subordinada a la AEI y, en consecuencia, de nivel táctico.

⁵ En un sentido más amplio la propuesta implica el desarrollo de Unidades de Inteligencia Estratégica en cada dependencia integrante del Consejo de Coordinación, especialmente en la SSP, la Fiscalía General de Justicia y los Municipios. Sin embargo, en este documento únicamente se explorará la propuesta de la Unidad de Inteligencia para la SSP.

8.3. Objetivos

Reducir la incidencia delictiva e incrementar las condiciones de seguridad en el estado de Nuevo León a través del cambio de paradigma en la estrategia de la Secretaría de Seguridad Pública, pasando de la reacción policial al diseño e implementación de estrategias basadas en inteligencia. Para ello, se deben lograr los siguientes objetivos específicos:

- Desarrollar la Unidad de Inteligencia Estratégica en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León.
- Institucionalizar la Unidad, a través de las modificaciones legales y reglamentarias necesarias.
- Institucionalizar mecanismos para la fusión de inteligencia entre la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría General de Gobierno, la Fiscalía General de Justicia y Gobiernos municipales.
- Promover la creación e institucionalización de unidades de inteligencia para la seguridad pública en los municipios del estado de Nuevo León, especialmente entre aquellos de la zona metropolitana de Monterrey.

La definición de objetivos se basa en la consideración de que la seguridad pública es una función del Estado, dividida en diferentes etapas y que involucra a diferentes dependencias gubernamentales, así como diferentes órdenes de Gobierno, por lo que su atención requiere de coordinación al interior de cada orden de Gobierno y entre distintos órdenes de Gobierno. Sin embargo, la SSP es responsable de gran parte del ejercicio de la función de seguridad pública al contar con atribuciones para la prevención del delito, su investigación y persecución, así como la aplicación de sanciones a través de la administración del sistema penitenciario.



8.4. Análisis de alternativas

La crisis de seguridad vivida en el estado entre el periodo de los años 2009-2011 se resolvió a través de un esfuerzo de innovación pública expresado a través de la “Alianza por la Seguridad”. Dicho esfuerzo se institucionalizó con la publicación del Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2030, a cargo del Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016). En dicho plan, al igual que en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 y el Plan Sectorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia 2016-2021, se reconoce la necesidad de promover la inteligencia como una herramienta para fortalecer la seguridad pública en la entidad. En coherencia con lo establecido en dichos planes, este documento plantea el desarrollo de la Unidad de Inteligencia Estratégica al interior de la Secretaría de Seguridad Pública como herramienta para la generación de inteligencia que contribuya al diseño e implementación de estrategias que contribuyan a fortalecer el ejercicio de la función de seguridad pública.

La función de seguridad pública es una materia compleja, que implica distintas fases en las que se involucran distintas dependencias gubernamentales y órdenes de Gobierno. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “La seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”; en la misma dirección, el artículo 4 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León considera que la función de seguridad pública debe contemplar los siguientes elementos: a) Prevención del delito, de las infracciones administrativas y de las conductas antisociales; b) Investigación y persecución de los delitos; c) Imposición de las sanciones administrativas; d) Imposición de las sanciones y medidas penales de seguridad, la reinserción del liberado y la adaptación del adolescente infractor; e) Atención y asistencia a las víctimas de delitos; y f) Apoyo a la población en casos de siniestros o desastres naturales.

La complejidad en el ejercicio de la función de seguridad pública implica la participación de, al menos, 3 áreas del Poder Ejecutivo: prevención del delito, investigación y persecución y sanción; además de la participación de los tres órdenes de Gobierno, los poderes públicos e incluso de la ciudadanía; en consecuencia, un primer dilema -como el de toda acción colectiva- es el de la coordinación, la cual a su vez implica la coordinación intragubernamental (dependencias al interior del Gobierno del Estado) e intergubernamental (entre el Gobierno del Estado y los Gobiernos federal y municipales).

El diseño e implementación de las estrategias de seguridad pública en el Estado se realiza a través del Sistema Integral de Seguridad Pública⁶, el cual se articula a través del Consejo de Coordinación. La colaboración entre dependencias y órdenes



de Gobierno requiere del intercambio y procesamiento de información para la generación de inteligencia que permita la elaboración de estrategias integrales para enfrentar la seguridad a través del ejercicio coordinado e integrado de la función de seguridad pública, sin embargo, a la fecha de elaboración del presente, dicho consejo solo había sesionado 2 veces: el 15 de mayo de 2016 y el 15 de marzo de 2018, lo cual expone un problema de coordinación para la seguridad pública pero que, por cuestiones de espacio, no será abordado en el presente documento. Adicionalmente, el Gobierno del Estado promueve la coordinación intragubernamental a través de reuniones semanales con las dependencias integrantes del gabinete de seguridad pública.

La inteligencia debe ser reconocida como insumo indispensable para diseño de las estrategias de seguridad pública. La inteligencia, entendida como información transformada en conocimiento para la toma de decisiones, es insumo esencial para el diseño de estrategias, permite la resolución de problemas, la anticipación a fenómenos complejos y la maximización de los recursos disponibles. Todas las organizaciones producen inteligencia en 3 niveles:

- Operativo. Identifica los riesgos y amenazas para las operaciones inmediatas de la organización, con impacto en un periodo de tiempo inmediato o de corto plazo. Se ubica en el nivel organizacional más bajo.
- Táctico. Identifica los riesgos y amenazas para lograr los objetivos de mediano y largo plazo, en áreas de nivel medio en la organización.
- Estratégico. Orientada a actividades de nivel directivo, asumiendo los asuntos de mayor importancia, relacionados directamente con los riesgos, amenazas y oportunidades para la sobrevivencia de la organización.

En ocasiones, la información no siempre se integra y procesa de manera sistemática para el diseño de una estrategia que sirva a toda la organización; en cambio, fluye de manera desagregada y desorganizada, generando duplicidades en la información y en sus esfuerzos de análisis, así como competencia entre áreas de la organización que reconocen el valor de la información. En ese sentido, toda organización requiere de crear o formalizar las áreas generadoras de inteligencia en todas sus estructuras que sistematicen los procesos para el flujo de información, su análisis para la producción de inteligencia, la compartimentación de la inteligencia producida, la profesionalización de su personal, así como el intercambio y fusión de inteligencia⁷. En ese sentido, reconociendo la complejidad que implica el ejercicio de la función de seguridad pública y, especialmente, el número de actores involu-

⁶ El Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública es fundamental para la coordinación de esos esfuerzos, sin embargo, dicha coordinación carece de mecanismos formales que promuevan el análisis de la información al interior de cada dependencia, su intercambio y análisis conjunto o fusionado.





crados requiere del diseño de estrategias integrales pero también del diseño de estrategias específicas que articulen la participación de cada uno de los actores de acuerdo a su ámbito jurisdiccional.

Se reconoce que en el estado de Nuevo León las estrategias de seguridad pública se encuentran planteadas en los siguientes documentos:

- Plan Estratégico 2030.
- Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.
- Plan Sectorial de Seguridad y Justicia 2016-2021⁸.

Si bien los planes establecen prioridades, objetivos, estrategias y líneas de acción, lo hacen considerando al Gobierno del Estado como una organización integrada; sin embargo, las dependencias que lo integran también son organizaciones complejas que deben alinear sus estrategias, objetivos y recursos de acuerdo con los lineamientos establecidos en los planes señalados. Dicho proceso no puede asumirse como derivado automáticamente por su consideración en los planes, sino que enfrenta la lógica política y administrativa de cada dependencia gubernamental y cada orden de Gobierno tiene sus propios sistemas y su propia lógica (Arellano, 1990, p. 468). Los planes establecen la estrategia del Gobierno del Estado, pero no definen acciones específicas sino los criterios a los que deberá ajustarse cada dependencia gubernamental; el alineamiento de cada dependencia requiere la definición de sus propias estrategias. En consecuencia, cada dependencia involucrada en el ejercicio de la función de la seguridad pública requiere de elaborar su propia estrategia para realizar los planteamientos establecidos en los planes de Gobierno.

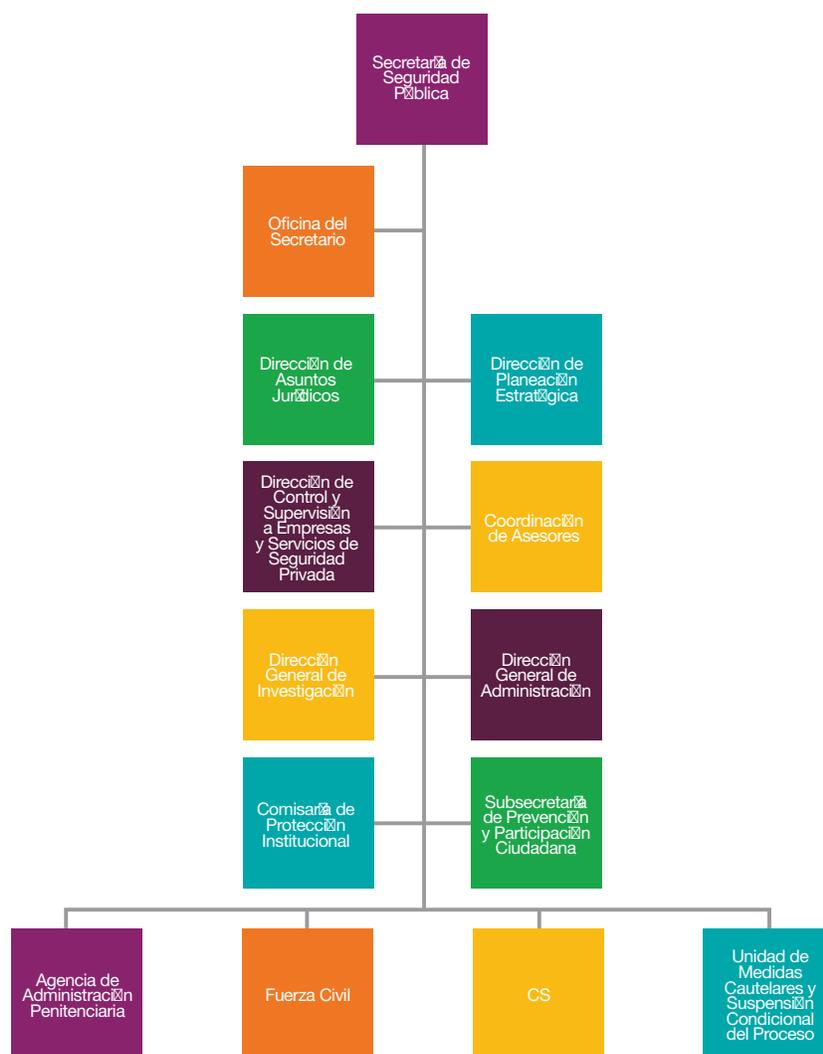
Al reconocer que cada dependencia debe elaborar su propia estrategia y que la inteligencia es insumo necesario para el diseño de la estrategia, el presente documento propone la creación de la Unidad de Inteligencia Estratégica para la Secretaría de Seguridad Pública, reconociendo su papel como responsable de "... planear organizar, ejecutar y controlar los programas, proyectos y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública, la protección ciudadana, la prevención y reinserción social en el Estado..." (LOAPNL, Art. 25); además de la construcción de mecanismos que permitan la formación de una Comunidad de Inteligencia para el intercambio y fusión de inteligencia.

⁷ Un Centro de Fusión de Inteligencia incorpora representantes de los Gobiernos federal, estatal y local, de las distintas áreas responsables de la seguridad pública y procuración de justicia, pudiendo incorporar representantes del sector privado y otras organizaciones públicas con el objetivo de identificar y entender amenazas específicas que enfrenta una jurisdicción o región específicas. La premisa de los centros de fusión es que la información analizada desde diferentes fuentes generará mejor inteligencia (Carter, et. al., 2017, p. 11).

⁸ Además, de acuerdo con la Ley de Seguridad Pública, el Consejo de Coordinación debe aprobar el Programa Estatal de Seguridad Pública, que debe ser elaborado por el Instituto Estatal de Seguridad Pública, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública. Sin embargo, a la fecha de elaboración del presente documento, dicho programa aún no existía.

La Secretaría de Seguridad Pública es la dependencia responsable de la estrategia gubernamental de seguridad pública. A través del Instituto Estatal de Seguridad Pública es responsable del diseño del Programa Estatal de Seguridad Pública, que debe ser aprobado por el Consejo de Coordinación, además de ser responsable de la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública, así como de administrar el sistema de información de seguridad pública, contando con atribuciones para procesar la información con el objetivo de reducir los delitos, entre otras atribuciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León. Para ello, la SSP se estructura de la siguiente manera:

Organigrama de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Nuevo León



Elaboración propia con base en el Manual de Organización de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Nuevo León



De acuerdo con las atribuciones de cada área específica de la SSP, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Interior y el Manual de Organización, se han identificado las siguientes áreas generadoras de inteligencia:

- Centro de Coordinación Integral, de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo. Es el área responsable de la gestión de información de seguridad pública en el Estado, es el repositorio de las bases de datos impuestas desde el Sistema Nacional de Seguridad Pública. De acuerdo con el Manual de Organización y de Servicios de la Secretaría de Seguridad Pública, la Dirección de Servicios cuenta con atribuciones para analizar y diseminar la información; sin embargo, es una entidad subordinada y, en consecuencia, los productos que genera son de nivel táctico.
- Policía estatal Fuerza Civil. En apego a lo establecido en la Constitución Política de nuestro país, todas las policías pueden generar inteligencia para la investigación y persecución del delito, bajo el comando de las investigaciones realizadas por el Ministerio Público; en ese sentido, la Policía estatal cuenta con la Sección Segunda, la cual se aboca a la generación de inteligencia para la función policial. La limitación de la Sección II es que se encuentra subordinada a la Policía estatal, por lo que también genera inteligencia de nivel táctico.
- Dirección General de Investigaciones. Es el área responsable de coadyuvar con el Ministerio Público en el desarrollo de las investigaciones para la persecución de los delitos, por lo que emplea la inteligencia como insumo para el desempeño de sus funciones. Entre sus atribuciones carece de la capacidad de generar inteligencia que contribuya al diseño, implementación o evaluación de las políticas de seguridad pública.

Sin embargo, en el organigrama de la Secretaría, así como en el análisis de las atribuciones de cada una de las áreas, no se identifica alguna con atribuciones para integrar y analizar la información generada por la Secretaría en su conjunto; en consecuencia, el titular recibe la información y la inteligencia generada de manera desagregada, dificultando el trabajo de diseñar la estrategia de la Secretaría de manera integral.

La falta de áreas de análisis estratégico al interior de la SSP, así como de mecanismos formales para el intercambio de información y análisis colaborativo en lo que se conoce como Centros de Fusión deriva en la falta de preparación del Estado para enfrentar la complejidad del fenómeno delictivo, lo cual se expone en eventos lamentables como los motines en los penales o los homicidios múltiples, asociados a enfrentamientos entre grupos criminales, los cuales exponen la incapacidad del Estado para enfrentar el fenómeno delictivo. La inteligencia estratégica es una herramienta que contribuirá a enfrentar la inseguridad, a fortalecer el ejercicio de la



función de seguridad pública al brindar conocimiento útil para el diseño de estrategias.

El Gobierno del Estado ha expuesto en sus 2 primeros Informes de Gobierno que desde el primer año de Gobierno se ha desarrollado la Unidad de Análisis de la Información en la SSP. Sin embargo, al revisar la normatividad en la materia: la Ley Orgánica para la Administración Pública, la Ley de Seguridad Pública, el Reglamento Interior de la SSP y el Manual de Organización de la SSP a la fecha de elaboración del presente, no se pudo identificar la existencia formal de dicha unidad. En la misma dirección, de acuerdo con información publicada en medios de comunicación, se ha trabajado con el Tecnológico de Monterrey para el desarrollo de la Unidad de Análisis de la Información en la Secretaría de Seguridad Pública; sin embargo, a la fecha de realizar el presente documento, no se habían realizado las modificaciones reglamentarias ni legales para institucionalizar la Unidad.

Por otro lado, también destaca la contratación de la empresa consultora *Exiger Advisory*, con la finalidad de incorporar el modelo Compstat en Nuevo León. El modelo Compstat es una estrategia de seguridad implementada en la década de los 80 en la ciudad de Nueva York y que está orientada a metas específicas y medibles, la cual se implementa a través de equipos especializados en temas específicos y que se apoyan de la obtención y procesamiento de información estadística, la cual es revisada semanalmente para ajustar las estrategias inmediatamente (Walsh, 2001, p. 356). En términos generales, se estructura en 4 principios: inteligencia adecuada, rápido despliegue policial, tácticas efectivas, monitoreo y asesoría (McBroom, 2007, p. 238). En dichas reuniones participan los oficiales de policía con sus comandantes y tomadores de decisiones, quienes discuten los problemas emergentes más importantes, así como las estrategias más adecuadas para enfrentarlos y el progreso obtenido conforme a las estrategias implementadas previamente.

La inexistencia de la Unidad de Análisis en la normatividad implica su falta de institucionalización, la coloca en una situación administrativa vulnerable al poder ser desaparecida por el titular de la Secretaría y, en caso de ya encontrarse en funciones, incluso la puede ubicar en una situación de ilegalidad al involucrarse con el manejo de información de seguridad pública confidencial.

En conclusión, se puede reconocer que el Gobierno del Estado ya está trabajando en el desarrollo de un área generadora de inteligencia estratégica para la SSP, pero que aún no se formaliza al no haberse modificado el marco normativo, lo cual las ubica en una posición vulnerable ante cambios administrativos e incluso de ilegalidad al realizar funciones que no están señaladas en la normatividad. En consecuencia, el reto que se enfrenta actualmente es la institucionalización de dichas áreas, lo cual requiere de impulsar las modificaciones legislativas para establecer con claridad las atribuciones de la Unidad, los mecanismos presupuestales para





su financiamiento, el reconocimiento legal a las características del personal que deberá integrarla, su ubicación organizacional y los mecanismos a través de los cuales deberá fluir la información, ser procesada y compartida. Dichas modificaciones pueden impulsarse a través de un decreto del gobernador del Estado, lo cual brindaría la legalidad requerida por la Unidad para desempeñar sus funciones, pero la mantendría en una posición de vulnerabilidad frente a los cambios políticos en el Estado.



8.5. Recomendaciones

Es necesario avanzar en el esfuerzo de innovación pública. La suma de esfuerzos que dieron origen a la Fuerza Civil, la Unidad Antisecuestros, el Grupo Especial de Búsqueda Inmediata, entre otras instituciones que convirtieron a Nuevo León en un ejemplo nacional, debe retomarse para desarrollar y consolidar las áreas necesarias para el diseño e implementación de las estrategias de seguridad.

La sociedad civil neoleonesa es particular en todo México. El Consejo Nuevo León es un ejemplo a seguir; este y otros ejercicios de la ciudadanía, tal como Cómo Vamos, Nuevo León o Alianza Educativa Ciudadana por Nuevo León han logrado sumar esfuerzos entre actores que tienden a reconocerse como adversarios o que comúnmente consideran que sus ámbitos de responsabilidad no son coincidentes. En particular, al abordar el tema de seguridad, la suma de esfuerzos entre Gobierno, sociedad civil, instituciones educativas y empresarios rompió el paradigma de considerar que la seguridad pública es una materia que solo corresponde a ciertos especialistas con conocimientos y competencias específicos; en cambio, demostraron que es un tema de interés común y en el que la comunidad puede participar de manera activa, no solo como testigos. El reto, es continuar con la colaboración y romper un nuevo paradigma para la participación ciudadana: la inteligencia para la seguridad.

Durante 2017 el Gobierno de Nuevo León, junto con empresarios, impulsó un par de esfuerzos para fortalecer sus capacidades de análisis para la seguridad. Por un lado, se contrató a la consultoría Exiger Advisory para implementar el modelo Compstat en Nuevo León. Por otro lado, la Secretaría General de Gobierno, la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey y la Secretaría de Seguridad Pública sumaron esfuerzos para el desarrollo de la Unidad de Análisis de la Información en la Secretaría de Seguridad Pública; incluso, en los 2 informes de Gobierno de los años 2016 y 2017 se expone que dicha unidad ya se encuentra desarrollada. Sin embargo, al momento de la redacción del presente trabajo dichos esfuerzos no se habían traducido en modificaciones legales ni a los reglamentos internos de las dependencias, ni en ninguna ley estatal. Dicha situación coloca ambos esfuerzos en una situación endeble al poder ser eliminados por los titulares de cada dependencia o por el gobernador en funciones. En consecuencia, se recomienda tomar las siguientes acciones:

- Retomar el ejercicio de innovación pública en Nuevo León para impulsar el desarrollo de las instituciones de inteligencia necesarias entre las dependencias de seguridad pública del estado de Nuevo León, especialmente para el desarrollo y consolidación de la Unidad de Análisis de la Secretaría de Seguridad Pública,



- 
- Promover reformas a la normatividad para fortalecer las capacidades de la Secretaría de Seguridad Pública en materia de análisis de la información, especialmente a través de las leyes de seguridad pública y orgánica de la administración pública.
 - Promover la actualización del reglamento interno y manual de organización de la Secretaría de Seguridad Pública para institucionalizar a la Unidad de Análisis.
 - Promover una revisión en los reglamentos internos de la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública para promover la armonización en el ejercicio de sus atribuciones legales, identificando y eliminando duplicidades en sus atribuciones para el análisis de la información de seguridad pública.
 - Promover el incremento en las reuniones del Consejo de Coordinación de Seguridad Pública.
 - Promover la publicación de las estrategias sectoriales de seguridad pública.
 - Promover una mayor coordinación entre órdenes de Gobierno en materia de seguridad pública.
 - Promover, a través de reformas a la Ley de Seguridad Pública, el intercambio y análisis fusionado de información entre las áreas productoras de inteligencia del Gobierno del Estado, así como de estas con sus equivalentes en los municipios y con el Gobierno federal, permitiendo e impulsado el desarrollo institucional de centros de fusión de inteligencia en el Estado.

Se deben reconocer los esfuerzos realizados hasta ahora por avanzar en el desarrollo de las instituciones generadoras de inteligencia en el Estado de Nuevo León; sin embargo, si dichos esfuerzos no se traducen en modificaciones legales que los institucionalicen, su posición será endeble y cualquier cambio administrativo podrá afectarlos e incluso desaparecerlos sin problema.

8.6. Bibliografía

Arellano Gault, D. (1990). *Gestión estratégica para el sector público*, México: FCE

Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey (2017), “*La Escuela de Gobierno y Transformación Pública: actor central en la creación de la Unidad de Inteligencia de la Secretaría de Seguridad Pública en Nuevo León*”, boletín de prensa, 9 de octubre 2017.

Carter, Jeremy., et. al. (2017). “*Law enforcement fusion centers: Cultivating and Information Sharing Environment while Safeguarding Privacy*”, *Journal of Police and Criminal Psychology*, No. 32, pp. 11-27.

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León

Ley de la Institución Policial Estatal Fuerza Civil

Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León

Manual de Organización de la Secretaría de Seguridad Pública

Consejo Nuevo León para la Planeación Estratégica (2016). *Plan Estratégico para el Estado de Nuevo León 2015-2013*. Monterrey: autor

Gobierno del Estado de Nuevo León (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*. Monterrey: autor

Gobierno del Estado de Nuevo León (2016). *Primer informe de gobierno*. Monterrey: autor

Gobierno del Estado de Nuevo León (2017). *Segundo informe de gobierno*. Monterrey: autor.

Mazerolle, L.; Rombouts, S.; McBroom, J. (2007). “*The impact of COMPSTAT on reported crime in Queensland*”, *Policing*, Vol. 30, No. 2, 2007, pp. 237-256.

Montero, J. C. (2017). “*Innovación pública para la seguridad: El caso Nuevo León, México*”, *Revista de Gestión Pública*, Vol. VI, No. 1, pp. 111-144.

Reglamento interior de la Secretaría General de Gobierno

Reglamento Interior del Centro de Información para la Seguridad de Estado, de Evaluación y Control de Confianza.

Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “*Cifras de Incidencia delictiva Estatal 1997-diciembre 2017*”, recurso electrónico disponible en http://datosabiertos.segob.gob.mx/DatosAbiertos/Incidencia_delictiva_fuero_comun/IDEFC

Telediaro, “*Combate al crimen será geográfico: Exiger Advisory*”, 15 de enero de 2018.

Walsh, W. F. (2001). “*Compstat: an analysis of an emerging police managerial paradigm*”, *Policing*, Vol. 24, No. 3, pp. 347-362.

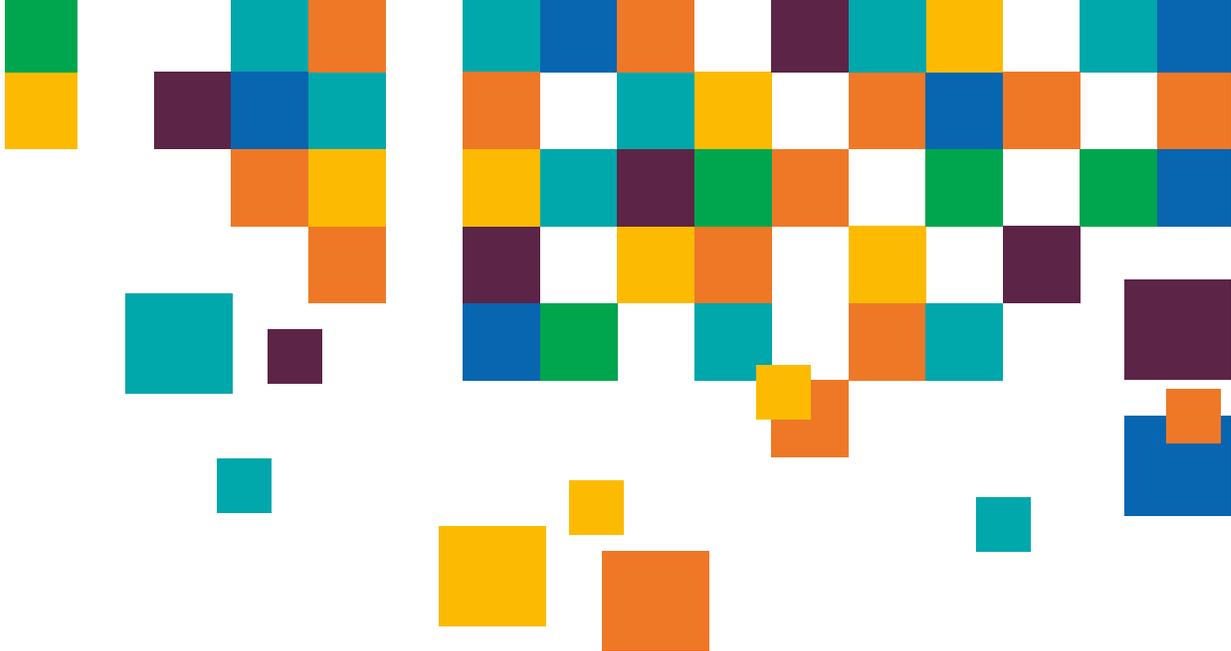




Diseño editorial y de portada:
Érika Flores Reyes | Tres Multimedia

Impreso en Monterrey, Nuevo León, México.





www.conl.mx



@ConsejoNL