



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**LA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA LA DELINCUENCIA
ORGANIZADA DE FELIPE CALDERÓN A ENRIQUE PEÑA
NIETO: EL CASO DE MICHOACÁN.**

T E S I S I N A

QUE PRESENTA

JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

Ciudad de México, Julio, 2016.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) José Luis García Delgado , matrícula(s) 2123012637 con el título de La Política Pública Contra La Delincuencia Organizada De Felipe Calderón A Enrique Peña Nieto: El Caso De Michoacán. se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Dr. Alberto Escamilla Cadena

Lector

Mtro. Miguel González Madrid

Fecha 26-Julio-2016 Trim: 16-P No. Registro de Tesina: _____

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

ÍNDICE

Introducción	1
Marco Teórico	6
Introducción	6
El Gobierno.....	7
Un Enfoque Sistémico de las Decisiones.....	10
Las Políticas Públicas	11
La Detección del Problema.....	13
El Diseño de Alternativas	14
La Implementación de Acciones.....	16
La Evaluación de los Resultados.....	18
La Gobernabilidad	19
La Seguridad Pública y Nacional.....	21
La Delincuencia Organizada: El Narcotráfico	25
Conclusión	26
El Problema del Narcotráfico y el Inicio de la Política Pública.	29
Introducción	29
Antecedentes	30
El Problema	32
Los Problemas Internos.....	33
Los Problemas Externos	36
La Construcción e Implementación De Alternativas Para Combatir al Narcotráfico: Operativo Conjunto Michoacán.	39
El Michoacanazo.....	46
La Seguridad En Michoacán: Los Resultados De La Política Pública	50
Conclusión	53
La Política Pública de Peña Nieto Frente a las Consecuencias en Michoacán.	54
Introducción	54
Las Consecuencias de la Política Pública en el Gobierno de Peña Nieto	55
Las Primeras Acciones de Peña Nieto para la Seguridad Nacional.	59
La Ingovernabilidad en Michoacán: El Surgimiento de las Autodefensas.	61
La Seguridad en Michoacán	72

Conclusión.....	75
Conclusiones Generales	77
Bibliografía	80

Introducción

El problema de la delincuencia organizada en México es un fenómeno que se puede revisar a partir de múltiples puntos de vista, desde el tráfico interno o externo, las consecuencias que provocan las políticas gubernamentales contra los cárteles de la droga, el consumo de drogas, el tipo de políticas públicas implementadas para contrarrestar este problema, los acuerdos internacionales. Este problema en México no es nuevo pero tomó mayor relevancia a partir del gobierno de Felipe Calderón debido a la implementación de una acción para combatir el tráfico de drogas y la delincuencia de los cárteles de droga, la política pública represiva será recordada por el saldo en cuanto a víctimas directas e indirectas así como la violencia derivada de esta política, las consecuencias que se vieron reflejadas durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, uno de los estados de la república donde este fenómeno se ven con claridad; Es Michoacán, ahí comenzó la política pública del gobierno de Calderón con un gran operativo policiaco y militar en 2006 y en 2009 ocurrió otro gran operativo para contrarrestar este problema que se dirigió a desarticular las posibles relaciones de los cárteles de droga con funcionarios públicos, para el inicio del gobierno de Peña Nieto surgió un problema que derivó de la persistencia de los delitos, civiles organizados en autodefensas que empezaron a tomar justicia y dar seguridad por mano propia, entonces es como el gobierno federal implementa una política para resolver este fenómeno.

Es entonces que ya desde ese lejano 2006 los problemas de inseguridad persisten a pesar de los operativos y de los intentos por regresar la seguridad al estado. El presente trabajo tiene la finalidad de conocer la intervención del gobierno analizando las políticas públicas de seguridad implementadas y las consecuencias en las que derivaron.

¿Por qué la política pública de combate a la delincuencia organizada falló y derivó en el nacimiento de autodefensas en el estado de Michoacán generando inestabilidad? La respuesta que en la investigación reforzaremos es la siguiente, la política represiva no logró cumplir sus objetivos de enfrentar y derrotar al

narcotráfico para así dar seguridad a la población, el erróneo diagnóstico radica en que no se analizaron otras alternativas para lograr detener a los cárteles de droga y sus actividades delictivas. Es decir la política pública se centró en el combate policiaco-militar contra los grupos de narcotráfico lo que significó una acción fuerte registrando resultados significativos a corto plazo, (detenciones de narcotraficantes, aseguraciones de armas y drogas, destrucción de plantíos, etcétera,) sin embargo a largo plazo esta acción incremento la violencia y provocó que se generaran nuevos cárteles de droga y que se dedicaran a otros delitos de alto impacto, la política falló debido a que se hizo un equivocado diagnóstico del problema de fondo del narcotráfico, se inició una lucha contra la oferta de droga pero poco se hizo para atacar la demanda, los delitos de alto impacto, el tráfico de armas así como atender la prevención del delito. La política enfrente a un actor muy difuso, el narcotráfico, como origen de todos los problemas de inseguridad, esto creó un clima de ingobernabilidad en Michoacán que dio origen a que los civiles se organizaran en autodefensas que impartían la seguridad en sus comunidades. Los operativos de los dos gobiernos para el combate a la delincuencia organizada siguieron una línea de acción represiva y de confrontación directa con los cárteles de droga sin obtener resultados en la seguridad del estado.

El objetivo general de esta investigación es analizar la política pública de combate al narcotráfico en el sexenio de Calderón y Peña Nieto e identificar las acciones de combate a la delincuencia organizada, analizando los grandes operativos tanto en el sexenio de Calderón como en el de Peña Nieto, identificando el modo de actuación de las políticas públicas implementadas, así como sus resultados sobre los objetivos planteados. Las consecuencias derivadas de las mismas políticas públicas analizando los esfuerzos por recuperar la gobernabilidad en Michoacán.

Específicamente analizaremos la situación en tres capítulos, el primero consiste en una revisión teórica y conceptual sobre la concepción de gobierno e integrantes y sus actuación como conjunto para la solución de problemas. El enfoque sistémico nos dará una visión amplia sobre la participación de un sistema político ante las demandas de la sociedad. Los conceptos de políticas públicas, que

abarcan cuatro pasos para la construcción de las mismas, la detección del problema: como los problemas públicos que involucran a una sociedad o a parte de ella. La búsqueda de alternativas viables para la intervención gubernamental que logren mitigar el problema donde se establezcan objetivos claros. La implementación: la ejecución de cursos de acción mediante las instituciones competentes que tengan por objetivo eliminar los problemas y por último la evaluación de los resultados obtenidos, para conocer si los objetivos planteados se lograron y así determinar la continuidad, replanteamiento o ajuste de la política pública. La revisión al concepto de gobernabilidad para entender el problema que generan políticas públicas equivocadas que no logran los objetivos planteados y que generan otros conflictos, en donde el gobierno no tiene la capacidad de dar respuesta a las demandas y problemáticas sociales. La concepción de seguridad y la distinción entre seguridad pública y nacional, la primera está relacionada con el bienestar de una sociedad que permite el pleno desarrollo, la seguridad nacional como la situación donde el Estado tiene garantizada su independencia, soberanía, territorio y su proyecto nacional. Por último, el gobierno mexicano define al fenómeno de la delincuencia organizada, de donde deriva el delito de narcotráfico, cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer algún delito.

En el segundo capítulo se revisaran los problemas internos; tráfico de drogas y el aumento de delitos de alto impacto, en cuanto a los problemas externos encontraremos al consumo de drogas en Estados Unidos así como el tráfico de armas proveniente de ese mismo país, estos factores son los que fortalecen a los cárteles de droga, generando la implementación de políticas públicas para combatirlo. En el llamado de Calderón a para recuperar la seguridad en el país señala que se deben renovar los mecanismos de impartición de justicia, fortalecer los cuerpos policiacos, así como encargar a la SEDENA y a la SEMAR garantizar la seguridad nacional, tan solo unas semanas después se anuncia. El Operativo Conjunto Michoacán que es la primera acción de gran escala en el estado de Michoacán; siendo un operativo policiaco-militar que entre sus acciones destacan la erradicación de plantíos, ejecución de órdenes de cateo, revisiones en carreteras

o puertos marítimos, teniendo como resultado a corto plazo el aseguramiento de drogas, detención de jefes de cárteles y el aseguramiento de armas de alto poder, este operativo se fue reforzando sin embargo siempre y tuvo la misma lógica de enfrentamientos.

El operativo de 2009 conocido como “El Michoacanazo” identificó a este operativo en cuanto a su intención primera; desarticular los vínculos entre servidores públicos y cárteles de droga y que de acuerdo al contexto electoral de ese mismo año se trató de debilitar a las fuerzas políticas en el gobierno estatal, teniendo como resultado que la liberación de todos los acusados y una demostración de la intervención federal a los gobiernos locales. Por último dentro de este capítulo observaremos los resultados de esta política pública, que se vieron reflejados en un alza considerable de los delitos de alto impacto a partir de estos operativos lo que se vio reflejado en la percepción de la inseguridad en el estado.

Por último, en nuestro tercer capítulo estudiaremos el gobierno de Peña Nieto y su política pública dirigida a resolver las consecuencias de la inseguridad persistentes, la percepción de la inseguridad en la población sigue manteniéndose en niveles muy altos, para 2013 solo una cuarta parte se sentía segura en el estado. Los delitos de alto impacto siguen incrementándose así como los niveles de confianza en las instituciones estatales de seguridad siguen teniendo números muy bajos. El gobierno de Peña Nieto no ejerció de primer momento una política de seguridad en el estado, se centró en el diseño de una política de seguridad nacional con la creación de la comisión nacional de seguridad y la gendarmería nacional. Pero en Michoacán los problemas se agravarían para el finales de 2013 y estallarían en 2014 con el levantamiento de civiles armados (grupos de autodefensas) para procurarse justicia ante las afectaciones de los delitos cometidos por la delincuencia organizada.

La intervención del gobierno federal fue crear una comisión para la seguridad y el desarrollo integral de Michoacán nombrando a un comisionado que tendría la facultad de formular y ejecutar políticas para recuperar la seguridad en el estado. La primera acción consistió en integrar a las autodefensas en cuerpos de policía

rural bajo el control de la SEDENA, la segunda fue la desarticulación del cártel de la droga conocido como “Los Caballeros Templarios” siendo el principal grupos que cometía delitos de alto impacto. La violencia en el estado se incrementó, 2013 y 2014 tienen las cifras más altas en cuanto a homicidio doloso desde 2006, el secuestro y la extorsión fueron a la baja después de la desarticulación de “Los Caballeros Templarios” pero los indicadores de violencia siguen ubicando a Michoacán como uno de los cinco estados más violentos y la percepción de la seguridad ha sido la misma.

Marco Teórico

Introducción

La intervención del gobierno en la solución de los problemas públicos se puede analizar a través de las políticas públicas, los conceptos teóricos definidos más adelante estructurarán una explicación de la intervención del gobierno y los integrantes de los tres poderes ejecutivo, legislativo, judicial en la solución de demandas públicas, así, el enfoque sistémico que generara una mayor visión del proceso de asimilación de las demandas públicas y las respuestas del gobierno en un ambiente determinado, sin embargo, las políticas públicas constituyen un elemento importante para esta explicación, para definir el amplio concepto de políticas públicas dividiremos la explicación en cuatro pasos que las integran, 1) la detección el problema público 2) la creación y diseño de alternativas 3) las acciones implementadas y 4) la evaluación de los resultados obtenidos. El proceder del gobierno en la implementación de políticas públicas revela su capacidad para satisfacer problemas públicos, si es rebasado por los problemas y demandas entonces tendrá una crisis donde su gobernabilidad se verá comprometida, este concepto es importante para conocer si un gobierno está teniendo un buen desempeño en la solución de problemas públicos. Dentro del Estado parecen muchos problemas, uno de los que pone en riesgo el desarrollo y fines del Estado y los individuos que lo conforman, son los relacionados con la inseguridad, tanto pública como nacional que resulta de los grupos de delincuencia organizada y específicamente los relacionados con el tráfico de drogas.

Los conceptos teóricos explicaran la intervención del gobierno en la solución de problemas públicos y como las políticas públicas provocaran una gobernabilidad. Así la explicación de seguridad será abordada para entender la capacidad del gobierno frente a amenazas que ponen en riesgo su desarrollo y sus fines. Uno de los fenómenos delincuenciales que se ha fortalecido tanto en armamento, economía e integrantes son los carteles traficantes de droga, por lo que

es importante analizar la política pública, diseñada e implementada para combatirlo y los resultados obtenidos, para evaluar la intervención del gobierno en términos de eficacia y seguridad.

El Gobierno

Las grandes sociedades deben ser controladas para evitar conflictos entre sus integrantes, es por eso que se necesita a un gobierno que es: “la encarnación personal del Estado. [...] gobierno se refiere al funcionamiento general del estado y conjunto de titulares de todos los poderes. En particular de los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea jefe del ejecutivo o a sus órganos auxiliares.”¹ El nacimiento del Estado surge con el pacto social entre los individuos para evitar conflictos y para poder solucionarlos, conforme a lo que explica Serra “el gobierno son los componentes que manejan a las grandes sociedades y principalmente el poder ejecutivo y sus órganos que lo auxilian hacen posible funcionar al Estado”.² En este sentido, Karl Deutsch relaciona el concepto de gobierno con la palabra *Kybernetes* utilizada por los griegos para designar al conductor de un barco, así la palabra gobierno deriva de ese término pues es la dirección de cualquier organización, comunidad grande o país³. Entonces el concepto de gobierno está representado por el poder ejecutivo, y el control y dirección que toma para la ejecución de acciones que hagan posible una convivencia civil entre los integrantes de una gran sociedad.

Al incluir dentro de la definición de gobierno al poder ejecutivo no se excluye a los otros dos poderes legislativo y judicial que colaboran dentro de la organización del Estado diseñando acciones y vigilando el cumplimiento de las leyes.(la cámara de senadores y de diputados y la suprema corte de justicia de la nación.) “El gobierno se divide inevitablemente en dos partes generales, definibles

¹ Serra Andrés, “las formas de gobierno”, *Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del estado*, Porrúa, México, 1996, pp.576-577.

² *Ibid.*

³. Deutsch Karl W, “De la política al gobierno”, *Política y gobierno*, FCE, México, 1976, pp. 20

sí, no separables: 1. º, el proceso político 2. º, El proceso administrativo. El primero comprende el origen, desarrollo y madurez de la voluntad social, para que las lealtades populares se orienten de modo que establezcan una ley o convención socialmente aceptada o simplemente consentida. Esto lleva consigo, simultáneamente, una organización social para hacer sacrificios directos e indirectos de tiempo, dinero y gasto, y establecer las recompensas y las limitaciones personales necesarias para ayudar y alimentar la voluntad más general. El resultado es un reservorio de voluntad social y poder. La administración es el empleo de ese reservorio de voluntad social y poder mediante personal apropiado, medio mecánicos, espacio territorial y métodos relativos al procedimiento de prestar servicios específicamente gubernamentales a aquellos a quienes corresponda y obliga a que se cumpla con el deber donde falta la voluntad o capacidad.”⁴ Esta definición de gobierno toma más fuerza y sentido en un sistema presidencial como el mexicano, pues las facultades de gestión que la constitución le da al poder ejecutivo hacen posible que este pueda dirigir el trayecto del país; el proceso administrativo es aquel en el que los empleados públicos en las instituciones políticas correspondientes, participan procesando las demandas de los integrantes del Estado.

La distinción de poderes dentro del Estado que hace Locke nos sirve para identificar cual es el fin del poder ejecutivo. “El poder ejecutivo ejecuta las leyes, asume la prerrogativa o facultad discrecional de proteger intereses privados y públicos y también la función jurisdiccional.”⁵ Locke encuentra una responsabilidad del poder ejecutivo para preservar los intereses y fines del Estado, la creación de leyes para evitar el daño a estos intereses sería obligación de legislativo y el poder ejecutivo es el que se encarga de darle efecto de ejecución.

En la organización del gobierno “El poder ejecutivo está formado por los órganos encargados de ejecutar la legislación en forma de políticas públicas.

⁴ Finer Herman, “El gobierno y el estado”, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, pp.23.

⁵ Serra Andrés, “las funciones del estado”, *Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del estado*, Porrúa, México, 1996, pp.559.

Sobre sus integrantes recae, en la mayoría de los casos, la responsabilidad de los éxitos y fracasos del Estado”.⁶ El poder ejecutivo, está encargado de llevar a cabo las acciones para evitar conflictos dentro de la comunidad que gobierna, es su obligación resguardar los intereses de los individuos pertenecientes a la comunidad. El poder ejecutivo en México, tiene diversas facultades que le otorga la constitución, una de ella como lo señalaban ya los Federalistas para el caso de Estados Unidos de América (Madison, Jay, Hamilton): “El Presidente será el “comandante en jefe del ejército y de la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los distintos Estados, cuando se la llame efectivamente a servir a los Estados Unidos.” Misma facultad que señala el artículo 89 de la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, además de que también en el mismo artículo “el presidente puede nombrar a los secretarios de Estado y a cierto personal clave de la administración pública; por esa misma razón, puede remover o destituir a miembros de su gabinete, responsables de su gestión solo ante él. Por ser de carácter unipersonal, en la elección de presidente, el partido político o coalición que sale victorioso de las elecciones dirige en exclusiva el Poder Ejecutivo, y los perdedores quedan excluidos tanto del Ejecutivo como de la dirección de la Administración Pública.”⁷ Por lo tanto las decisiones tomadas durante la administración de un gobierno son responsabilidad de quienes lo encabezan. “El poder ejecutivo está formado por los órganos encargados de ejecutar la legislación en forma de políticas públicas. Los presidentes del gobierno o primeros ministros y los ministros son los principales representantes del poder ejecutivo.

El poder ejecutivo adquiere una importancia primordial en todos los sistemas políticos y suscita mucha atención analítica en la ciencia política por razones obvias. Sobre sus integrantes recae, en la mayoría de los casos, la

⁶ Sodaro Michael, “El estado y sus instituciones”, *Política y ciencia política*, Mac Graw Hill, Madrid, 2006 pp.98.

⁷ Espinoza Ricardo, “Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto”, en: Emmerich Gustavo y Víctor Alarcón (coords.), *Tratado de ciencia política*, Anthropos, México, 2007, pp.190.

responsabilidad de los éxitos y fracasos del Estado.”⁸ La facultad del poder ejecutivo para implementar acciones y su importancia dentro de la dirección del Estado hacen que sea su responsabilidad llevar a buen puerto del desarrollo del Estado.

Un Enfoque Sistémico de las Decisiones

El enfoque sistémico de David Easton en 1969, trata de resolver el concepto de sistema político, Así, tomando en cuenta a un país con un gobierno como un sistema donde las personas producen demandas y el gobierno toman decisiones y acciones para tratar de resolverlas, entonces la función de un sistema político será la de distribuir valores que la sociedad considera útiles como el dinero, la educación, salud, seguridad, etc. Este ciclo funciona mediante flujos de entradas y salidas llamados, (*inputs y outputs*). Las entradas son las demandas y apoyos que el sistema recibe de los individuos de la sociedad, las demandas se procesan dentro del sistema político a lo que D. Easton llama “caja negra”, por no saber qué es lo que se lleva a cabo dentro, y los outputs son la respuesta del sistema a aquellas demandas son las decisiones y acciones que se toman tras este proceso. “A grandes rasgos, el diagrama del funcionamiento de un sistema político sugiere que lo que sucede en el ambiente lo afecta a través de las influencias que se mueven hacia él. Mediante sus estructuras y procesos, el sistema opera entonces sobre estos insumos de modo tal que se convierten en productos, o sea las decisiones autoritarias y su ejecución. Los productos vuelven a los sistemas del ambiente o en muchos casos al sistema mismo, directamente y sin intermediarios”⁹

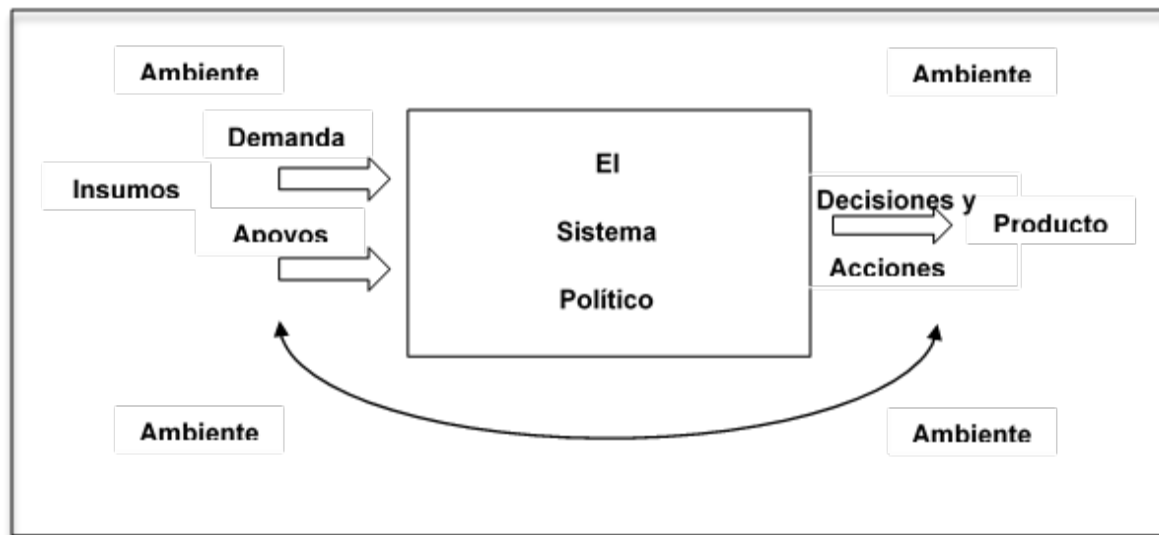
Este enfoque sistémico demuestra la manera en que el sistema político actúa frente a las demandas de la sociedad teniendo en cuenta los insumos con los que cuenta y el ambiente con el que interactúa. Las acciones tomadas por el

⁸ Sodaro Michael, *Política y ciencia política*, “El estado y sus instituciones”, Mac Graw Hill, Madrid, 2006, pp.98.

⁹ David Easton, “El sistema político bajo tensión”, *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969. Pp. 155.

gobierno tienen una complejidad, desde la detección del problema, el diseño de la acción a tomar, la implementación y por último los resultados y los objetivos alcanzados. El siguiente diagrama genera una visión mucho más amplia de la actuación del sistema político frente a las demandas.

Diagrama I. El enfoque sistémico de David Easton.



Fuente: David Easton, "El sistema político bajo tensión", *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969. Pp. 155

Las Políticas Públicas

Las acciones tomadas por el gobierno que a través del poder ejecutivo son puestas en marcha en forma de políticas públicas, encaminadas a resolver los problemas que demanda la sociedad, las políticas públicas son una herramienta importante para satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad siempre y cuando el Estado este facultado y capacitado para a hacerlo, el término de políticas públicas puede definirse de la siguiente manera: "las políticas públicas son el diseño de una acción colectiva intencional ; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción

produce. En este sentido, las políticas son el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés.

El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y se lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforma mediante un conjunto de decisiones, y la elección entre alternativas”¹⁰ las políticas públicas buscan resolver problemas u obstáculos en la sociedad que no permiten el libre desarrollo social, político y económico, el gobierno y el conjunto de la sociedad son los que determinarán que problemas públicos deben atenderse en una interacción entre los afectados que demandan y el gobierno que es el que resuelve. “El concepto de políticas públicas define estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales afectados; define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas.”¹¹ La asimilación de las demandas públicas debe realizarse en espacios institucionales que canalizan y procesan el flujo de las demandas hacia el gobierno, para que posteriormente de igual forma mediante esos canales generen e implemente una respuesta a las demandas

¹⁰ Aguilar Astorga Carlos y Marcos Lima Facio, ¿ Qué son y para qué sirven las políticas públicas?, en contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, en línea : www.eumed.net/rev/cccss/05/alf.htm

¹¹ Ejea Mendoza David, “Teoría y ciclo de las políticas públicas”, *un enfoque institucionalista de la educación superior en México*, en línea: <http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec021.pdf>, consultado el 13 de septiembre de 2015, pp. 3-4.

La Detección del Problema

Los problemas que aparecen dentro de una sociedad pueden ser constantes y representar una verdadera amenaza para la sociedad por lo que el gobierno debe actuar con prioridades en la definición de problemas:

“Por lo general, la primera información disponible para nosotros sobre algún problema (primera definición) proviene del "cliente " y se deriva del lenguaje utilizado en el ambiente político del propio cliente, lenguaje que llamaré "retórica del tema". Esta retórica puede estar confinada a lo que pareciera un problema técnico, o bien, puede estar inmersa en una amplia controversia de interés social. En cualquier caso, el analista deberá ir más allá de la retórica, a fin de definir el problema de tal manera que pueda ser manejable y tenga sentido a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles.”¹²

Dentro de la definición del problema público, este debe ser competencia del Estado y sus instituciones deben tener la facultad para poder afrontarlos, problemas sociales o que afectan al bien común y, a la sociedad o a una parte de ella. “Algunas de las condiciones para que se dé un problema piden no ser consideradas como molestas *per se*, pero son percibidas por los ciudadanos o por los analistas que trabajan en su representación como las causas de un problema. En ocasiones resulta útil hacer un diagnóstico de estas sus puestas causas y definir las como problemas que deben mitigarse o eliminarse.”¹³ El problema detectado debe estructurarse de manera que el gobierno pueda mitigarlo al intervenir con una solución práctica y directa sobre él, evitando crear un problema ambiguo donde el campo de acción del gobierno se pueda ver comprometido frente a un problema difuso o poco delimitado.

¹² Bardach Eugene, “la definición del problema”, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, Miguel A. Porrúa, México, 2008, pp. 17

¹³ *Ibidem*. pp. 20-21.

Los problemas sociales son diversos, pueden estar relacionados con la salud, la educación, seguridad incluso con el medio ambiente, por lo que el gobierno debe detectar oportunamente el origen de estos problemas. La detección del problema se hace a partir de las demandas que la sociedad hace al gobierno o bien de la información que el gobierno tenga sobre el conflicto que afecta a la población.

El Diseño de Alternativas

Una vez detectado el problema, se deben diseñar propuestas que puedan solucionarlo, es decir, crear o elaborar detalladamente alternativas que puedan acabar con el problema, se deben marcar objetivos generales y específicos que mediante estas alternativas se puedan alcanzar. "Por *alternativas* quiero decir algo como *opciones de política*, o *cursos de acción alternativos* o las diferentes estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema". ¹⁴ El diseño de las políticas públicas debe estar en manos del gobierno y las instituciones competentes para poder dar soluciones debe plantearse una estrategia integra y capaz de poder dar resultados favorables, esta alternativa o Cursos de acción ejecutadas por el gobierno debe estar dentro de las facultades jurídicas, políticas y económicas. Una vez elaborado el curso de acción este se debe poner en marcha.

La construcción de alternativas dentro del proceso de formulación de la política pública puede dividirse en dos, el análisis y la selección:

- El análisis define la labor de investigación del problema, se buscan las opciones y las alternativas. Se anticipan y explicitan las consecuencias, ventajas e inconvenientes, los efectos inducidos y los efectos buscados. La cuestión se centra en saber si es necesario actuar o no, y qué resultaría de no hacer nada. [...] ¹⁵ la

¹⁴ *Ibidem*. "Construcción de alternativas", pp. 31.

¹⁵ Ives Meny, Jean Claude Thoening, "La decisión pública", *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, pp. 136.

planeación de posibles escenarios frente a las posibles alternativas, es decir, calcular el impacto tanto positivo como negativo que pudiera tener la implementación de ciertas alternativas de cursos de acción a la solución de problemas.

- La selección es el proceso de reducción de las opciones a una sola. Se acompaña de tensiones que ocultan divergencias normativas y utilitaristas. Puede ser el momento en que se expresan y tratan los conflictos: los hechos o el análisis no son neutros para los actores; en todo caso, no más que los objetivos. 'Compromisos, negociaciones, coaliciones, sobrentendidos, claroscuros, constituyen otras tantas alternativas generadas en el curso de este proceso. La revalorización de opciones alternativas permite la expresión de tácticas tan variadas como el recurso a los valores, la propaganda, la comunicación o el chantaje.¹⁶ En este momento es donde el diseño del curso de acción queda planeado y delimitado, y se procede entonces a movilizar los recursos necesarios para su implementación.

El diseño o la construcción de la política pública responde a la selección adecuada de las alternativas a implementar para solucionar el problema público, dentro de él análisis se plantea elaborar una propuesta de curso de acción teniendo en cuenta un diagnóstico de problema. La selección es la eliminación de posibles alternativas que puedan tener los mismos efectos al momento de implementarse o bien que puedan crear nuevos conflictos. La formulación de la política pública aparece una vez que se hace un diagnóstico del problema público y el gobierno tiene la obligación y la facultad de actuar, dirigiendo las posibles soluciones a la institución competente, es decir, a la institución que tiene los recursos económicos y humanos para implementar esas alternativas a fin de solucionar el problema.

¹⁶ *Ibíd.*

La Implementación de Acciones

La implementación de la política pública es la puesta en marcha del curso de acción que se eligió para tratar de solucionar un problema público. “Las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente, los recursos deben estar disponibles, la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas. “¹⁷ el proceso de implementación inicia hasta “después de que las decisiones previas han establecido (o identificado) los objetivos y metas. De igual forma, la implementación tiene lugar solo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados. (O en su caso, después de la emisión de un fallo judicial y de su correspondiente decreto).”¹⁸

La implementación es la fase en que la política pública con el problema y las alternativas previamente diagnosticadas se ejecuta con un marco jurídico que la respalda y con recursos humanos y monetarios necesarios, “Si por implementación entendemos 1) una declaración de las preferencias del gobierno, 2) mediada por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas, tendremos que concluir que los actores deben tener en cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible y el imperativo

¹⁷ Wayne Parsons, “Análisis de la implementación y los resultados”, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso-Miño y Dávila editores, México, 2009, pp.484.

¹⁸ Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn. “El proceso de implementación de las políticas” en Luis f. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), *la implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 1993, México, pp. 100.

consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia.”¹⁹

El diseño de la política pública debe de esta apegado al marco jurídico y en caso de ser posible adecuar mediante reformas ese marco jurídico, dentro del gobierno las instituciones facultadas deben tener la capacidad administrativa, los recursos monetarios y humanos para poder afrontar la implementación de la política pública, el imperativo racional burocrático responde a la administración pública “ que es la espina dorsal de la implementación, se parece a una pirámide jerarquizada y centralizada. La orden es suficiente para que los decisores, situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. En la perspectiva dibujada a este respecto por Max Weber, la burocracia simboliza el modo de autoridad más racional, y la regla actúa como el principio legítimo más constrictivo. Ejecutar significa que los circuitos de control jerárquico bastan para asegurar los actos deseados.²⁰ La ejecución es la acción por la que los actores facultados de la administración ponen en marcha el curso de acción previamente diseñado y por el cual se optó para poder darle solución al problema público. Este proceso de la política pública debe obedecer a:

“[...] seis condiciones necesarias y suficientes para la implementación efectiva de los objetivos legalmente establecidos en la política pública.

- Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia.
- Teoría causal adecuada asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por un activo guía sobre cómo lograr el cambio.
- Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas.

¹⁹ Martín Rein y Francine F. Rabionovitz, “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. “, *ibíd.*, pp.148-149.

²⁰ Ives Meny, Jean Cloude Thoening, “La implementación”, *Op cit*, pp.158-159

- Incrementado eres comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas.
- Apoyo de los grupos de interés y “soberano” en el poder legislativo y el ejecutivo.
- Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menos caben el apoyo de los grupos y los soberanos ni subviertan la teoría causal que dar soporte a las políticas.”²¹

La Evaluación de los Resultados

Una vez que el gobierno decide afrontar un problema público y ejecuta la política pública se deben de obtener resultados que comprueben que la política está dando resultados óptimos “La evaluación (análisis ex -post) consistente en una investigación interdisciplinaria aplicada, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condiciones y calificar su grado de efectividad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones (reformulación), que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada y contribuyan a la rendición de cuentas y a la generación de ciudadanía.” ²² la evaluación de la política pública debe de hacer comparado los objetivos plateados en el diseño de las alternativas y con los resultados que se obtuvieron después de ejecutada y de que el curso de acción ha terminado, entonces se puede considerar si se realizan ajustes o replanteamiento al diagnóstico del problema o al diseño de la alternativa de la política pública.

²¹ Wayne Parsons, *Op Cit.*, pp.505.

²² Cardozo Brum Myriam, “De la evaluación a la reformulación de las políticas públicas,” *Política y Cultura*, No. 40, otoño 2013, México, pp. 126.

El análisis de los resultados de la política públicas debe realizarse con rigor científico, este análisis, revela los parámetros empíricos obtenidos, en análisis científico “[...] trata de acrecentar la consideración de hechos concretos en detrimento de la influencia de los prejuicios. Si la evaluación implica juicio, éste debe resultar de observaciones concretas basadas en normas o valores lo más objetivos posible. [...] La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.”²³

La Gobernabilidad

La detección del problema, el diseño de la política pública, la implementación y la evaluación, generan una mayor visión sobre los procesos de una política pública, el gobierno implementa estas políticas públicas debido a las constantes demandas o actos que perjudican los intereses de la sociedad o a los intereses propios del Estado, además de que el gobierno necesita tener una gobernabilidad para ser estable. “El término alude a la capacidad de las democracias para tramitar las demandas ciudadanas y evitar los riesgos de la crisis.”²⁴

Con las políticas públicas el gobierno busca retomar el orden y control que determinado problema provoca en la sociedad, satisfaciendo las demandas producidas por la misma. “[...] entenderemos por gobernabilidad, estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz. [...] Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad sobre el plano de la relación entre el sistema político y su entorno o ambiente, es decir, la sociedad, evitando cargar a uno sólo de los términos de la relación de gobierno con el peso por mantener

²³ Yves Meny, Jean Cloude Thoening, “La evaluación”, Op cit, pp.195

²⁴ William Guillermo Jiménez B., “El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro”, *CLAD Reforma y Democracia*. No. 41. Caracas, Jun. 2008.

adecuadas condiciones de gobernabilidad.”²⁵ La capacidad de respuesta legítima y eficaz del gobierno y sus instituciones frente a las demandas de la sociedad genera una gobernabilidad en los mismos términos, Por el contrario, el término contrario a la gobernabilidad, “[...] ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental.”²⁶

“La Gobernabilidad fue entendida, en líneas generales, como la capacidad institucional del gobierno para superar las crisis, mantener el equilibrio y la legitimidad, y, sobre todo, como la capacidad de respuesta del aparato público político ante las demandas y problemáticas sociales.” ²⁷No siempre el gobierno lograr cumplir las exigencias de la sociedad, las políticas públicas tienden a fallar debido a los múltiples o detallados objetivos que se plantean alcanzar, esto deriva en una crisis del gobierno donde las demandas se multiplican y las acciones del gobierno por tratar de satisfacerlas no son suficientes; entonces se creara un ambiente contrario a la gobernabilidad.

La legitimidad del gobierno descansa en la respuesta eficaz a las demandas de la sociedad en la solución de problemas públicos, la gobernabilidad es una variable para determinar la capacidad del gobierno para conducir el desarrollo de la sociedad a sus fines. Para evitar una crisis de gobernabilidad en donde la exigencia no puedan ser cubiertas el gobierno debe adoptar nuevas estrategias de políticas públicas o bien replantear el diagnóstico del problema.

²⁵ Antonio Camou, “estudio preliminar”, *Los desafíos de la Gobernabilidad.*, Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés, México, 2001, pp.36.

²⁶ Manuel Alcántara Sáez. “Los conceptos de gobernabilidad, estabilidad y sistema político”, *Gobernabilidad crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica México, 1995, pp.38-39.

²⁷ William Guillermo Jiménez B., “El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 41, junio 2008.

La Seguridad Pública y Nacional

Para fines de nuestra investigación abordaremos a la inseguridad pública y la inseguridad nacional derivadas de la delincuencia organizada como problemas a resolver por las políticas públicas. Los individuos siempre han estado preocupados por su seguridad personal y por la de su propiedad, José A. González señala que la seguridad pública: forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo.²⁸ La seguridad pública es el pleno desarrollo de los individuos en la sociedad sin amenazas que pudiera ocasionarle otro individuo ya sea a su propiedad o a su integridad física, la falta de seguridad provoca que los individuos tengan temor de desarrollar sus actividades cotidianas, la seguridad es una condición que todo Estado debe preservar con el fin de asegurar los intereses de la sociedad o estado.

“la seguridad pública es un concepto complejo que está suscrito a la protección de los derechos humanos, así como a la promoción de la civilidad como elemento clave para el resguardo del respeto y el orden de la nación y de sus habitantes. Su ejecución se convierte en instrumento que genera o disminuye la confianza hacia las instituciones de orden público y en grado mayor, la legitimidad del Estado. Hablar de seguridad pública es hablar del Estado de su razón de ser; es necesariamente referirnos al bien común al respeto al Estado de derecho.”²⁹ La seguridad pública es la preservación de la propiedad y los derechos humanos, para la plena realización y desarrollo de la vida del todo individuo, el Estado debe ser garante de esta condición, pues es responsabilidad de todos los Estados, crear las

²⁸ González José A, “la seguridad pública en México”, en: José Peñaloza y Mario A. Garza (Coords), *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, UNAM, México, 2002, pp.125.

²⁹ Aranda Orozco, “Familia y seguridad pública”, en: Peñaloza, P. José (coord.) *Seguridad pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2005, pp.65.

condiciones de seguridad necesarias, e implementar las acciones necesarias para resolver cualquier problema de inseguridad pública.

Los problemas de seguridad no son solo los que afectan los intereses más privados y cercanos de los individuos, la seguridad nacional aborda los problemas que afectan a los intereses de la nación que tiene que ver principalmente con la soberanía, es decir; “una situación donde la mayoría de los sectores sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado”.³⁰

La seguridad nacional tiene distinta concepción en diferentes países del mundo, mientras para algunos países es la seguridad ante el terrorismo, para otros la seguridad ante los acontecimientos económicos o de invasión al territorio; para México de acuerdo con Ana M. Salazar: “ Es la condición imprescindible para el desarrollo integral del país basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, manteniendo el orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio”.³¹ Se trata de un concepto sobre los desafíos internos para la seguridad nacional más que por las amenazas externas, en este sentido una de las amenazas internas al orden constitucional que deriva de grupos criminales o grupos de disidencia política. Los problemas deben ser abordados como problemas de seguridad nacional cuando evidentemente ponen en riesgo el bienestar de ciudadanos o el futuro del país, el gobierno los aborda como seguridad nacional. Esto significa, por ejemplo, que el narcotráfico adquiere prioridad sobre las demás dificultades que enfrenta el Estado debido a que los cárteles de la droga han ampliado sus delitos, las disputas con otros cárteles ha generado violencia, el tráfico de drogas ha producido mayor consumo, etcétera. . El narcotráfico es uno de los problemas que más han afectado el desarrollo social de

³⁰ Garavito Rosa A, “Seguridad nacional: la soberanía, la política del desarrollo económico y las finanzas públicas”, en: José Luis Piñeyro (coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*, UAM, México, 2004, pp.278.

³¹Salazar Ana M, “Seguridad Nacional a la Mexicana”, *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*, Nuevo Siglo. Aguilar, México, 2002, pp. 82.

México ya que las acciones tomadas para tratar de detenerle han generado un incremento en la violencia.

El gobierno define a la seguridad nacional como: “La SN es un concepto central pues contempla los riesgos a que está sometido el Estado y la sociedad, de ahí la exigencia de enumerar al menos aquellos que por su carácter de urgencia requieren tener en cuenta en el presente y que repercutirán sin duda en el futuro inmediato. A partir de esto derivaremos la parte axiológica de los valores establecidos en la doctrina de la seguridad nacional, los cuales, de acuerdo con el Centro de Investigaciones sobre Seguridad Nacional (CISEN), son: 1. Soberanía e independencia. 2. Mantener el orden constitucional. 3. Protección de los derechos de los habitantes. 4. Defensa del territorio. De los cuales derivan los siguientes valores: democracia, soberanía, unidad nacional, integridad del patrimonio nacional, estado de derecho, desarrollo, paz social. En torno a estos valores se estructuran los intereses nacionales que funcionaran como fundamento de un proyecto nacional, el cual descansa en la viabilidad y legalidad que deben ser reflejo de una forma de vida sustentada en normas y regulaciones vigentes, y expresión de un orden social justo.”³² Es así como el gobierno mexicano define a la seguridad nacional y pretende actuar cuando esté en riesgo, y son los grupos del narcotráfico quienes han comprometido estos cuatro puntos señalados,

El gobierno federal implementó una política pública de corte represivo para tratar de detener la oferta de drogas, debido a que el narcotráfico genero una amenaza al orden constitucional, la soberanía y a los derechos de los habitantes, la principal característica de esta política fue la de darle al ejército tareas de patrullaje en zonas con una fuerte presencia de grupos dedicados al narcotráfico, estas acciones tiene fundamento legal, “En términos teóricos definimos la seguridad nacional como una propuesta del Estado y la sociedad tendientes a ubicar la defensa y proyección de los valores y fines dentro del marco institucional, para que mediante acciones fundadas en la legalidad, deriven al proyecto de nación, el cual

³² Garduño Guillermo J.R., “Epistemología, semántica y método de la seguridad nacional”, *El ejército mexicano entre la guerra y la política*, UAM, México, 2008, pp.63.

mediante la planeación busque cristalizarse en las decisiones que darán la base de legitimidad y gobernabilidad que reclama el orden social. Lo que significa que la idea de seguridad no es exclusivamente militar; este último será solo uno de los campos del poder, que se complementa con el poder económico, social y político.”³³ Garduño hace referencia al proyecto de nación que él mismo define como:

1. El proyecto nacional; que deriva del sistema de valores colectivos, los cuales, a su vez, se asientan en el marco de las instituciones para impulsarlos.
2. La legitimidad; que representa el reconocimiento de la autoridad soberana y constituye el cimiento de la legalidad.
3. La gobernabilidad; definida como la capacidad de gestión que representa el quehacer institucional- proyectado de acuerdo con los fines- y la planeación, como una propuesta de presente a futuro, construida a partir de un esquema de decisiones elaborado para enfrentar riesgos internos y amenazas internas, y también para consolidar nuestras fortalezas y aprovechar la oportunidades externas
4. Finalmente, como enlace entre el proyecto nacional y la planeación encontramos la mediación del interés nacional caracterizado como el sistema de prioridades que hace posible dar racionalidad a la planeación.
5. El binomio legitimidad-legalidad, al vincularse con la gobernabilidad, deriva en la voluntad nacional, como un compromiso que liga las acciones entre los gobernantes y los gobernados ³⁴

Es la proyección de la vida política y social de un país a futuro la que se pone en riesgo cuando la delincuencia aumenta.

“el aspecto de estabilidad, mantenimiento del orden público y paz social que proporciona seguridad, implica posibilidad de gobernabilidad, de hacer obedecer por vía pacífica las directrices del gobierno legalmente constituido, Estado de derecho, y la existencia de mecanismo de instituciones para resolver conflictos. Por esto, la seguridad nacional tiene entre sus objetivos incluir a la mayor parte de la población en los beneficios del crecimiento a fin de favorecer el acuerdo dentro de los marcos institucionales establecidos.”³⁵

³³ *Ibidem*. Pp.48

³⁴ *Ibidem*. Pp.46.

³⁵ Sara Gordon, “La seguridad nacional: la política social y pobreza, migración ilegal y militarización” en: José Luis Piñeyro (coord.), *La seguridad nacional en México*. Debate actual, UNAM, México, 2004, pp. 359.

La gobernabilidad es un aspecto que preserva la seguridad nacional, pues hace posible que el gobierno pueda desempeñar sus funciones sin ningún problema, que un gobierno sea capaz de mantener la seguridad nacional de manera legal y eficaz provoca entonces que la mayor parte de la sociedad participen en un ambiente de estado de derecho.

La Delincuencia Organizada: El Narcotráfico

La ley federal contra la delincuencia organizada promulgada en el sexenio de Ernesto Zedillo en 1996 señala a la delincuencia organizada ocurre cuando tres o más personas se organicen, de hecho, para realizar, en forma reiterada, conductas que por sí o unidad tienen como fin cometer alguno de los delitos siguientes: terrorismo, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción de personas, delitos en materia de trata de personas.³⁶. Nos centraremos en lo referente a delitos contra la salud que implica el tráfico de drogas y específicamente en el tráfico de sustancias psicoactivas. De acuerdo con la OMS que “droga” “es toda sustancia que, introducida en el organismo por cualquier vía de administración, produce una alteración de algún modo, del natural funcionamiento del sistema nervioso central del individuo y es, además, susceptible de crear dependencia, ya sea psicológica, física o ambas”. Esa alteración del sistema nervioso es más comúnmente conocida como alteración del estado de conciencia. Los grupos de delincuencia organizada que trafican drogas han provocado un escalamiento en la violencia debido al constante enfrentamiento por la lucha del control de mercados.

Las acciones tomadas por el gobierno federal en forma de políticas públicas han buscado detener el tráfico de drogas, y se ha visto principalmente una lucha entre los carteles de las drogas y las fuerzas armadas, la política pública no

³⁶ Ley federal contra la delincuencia organizada, Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre de 1996.

ha mostrado signos significativos de que se esté deteniendo el consumo y el tráfico de drogas.

Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se implementaron acciones para detener el tráfico de drogas, el gobierno decidió utilizar a las fuerzas armadas e iniciar un enfrentamiento frontal contra los grupos encargados del narcotráfico. La estrategia anunciada por el gobierno de Felipe Calderón pretendía derrotar a los grupos del narcotráfico; sin embargo, solo demostró la incapacidad del gobierno en este combate y saco a la luz el poder de los grupos del narcotráfico, además ha tenido solo un resultado visible que es el escalamiento de la violencia y la tensión social. El narcotráfico en México es un problema muy complejo que no puede terminar con el hecho de combatir la oferta de drogas, las acciones implementadas en el sexenio de Calderón para combatir la demanda de drogas (consumidores) fueron muy pocas.

Conclusión

El gobierno como encarnación personal y funcional del Estado que tiene a su cargo la dirección de la sociedad a desarrollarse y alcanzar sus propósitos, el poder ejecutivo es el principal responsable de la dirección y de las consecuencias que pudiera producir una mala conducción del Estado. Las decisiones tomadas por el gobierno y específicamente la del poder ejecutivo como comandante supremo de las fuerzas armadas se analizan desde el enfoque sistémico, las demandas e insumos generados y que son asimiladas por el sistema político en la caja negra donde se procesan y son presentadas respuestas, que responden para tratar de resolver los problemas de seguridad pública y nacional generados por el narcotráfico este es un enfoque muy general pero que nos ayuda a asimilar la actuación de un sistema político.

Las políticas públicas y los pasos que las integran generan una visión muy amplia para poder determinar, la actuación de un gobierno frente a los problemas sociales que enfrenta y en que ha fallado en caso de que un curso de acción provoque

consecuencias contrarias a la establecida en los objetivos del diseño de la política pública. La detección del problema público debe esclarecer y delimitarlo con el fin de que pueda ser fácilmente observable, el problema es asimilado por el gobierno mediante una interacción entre la sociedad que demanda en un canal institucional del gobierno que a la vez, diseña alternativas de cursos de acción que puedan ser aplicables, que no generen nuevos problemas y que estén dentro del marco legal, movilizandolos recursos económicos y humanos necesarios a la institución correspondiente y que mediante la acción de la burocracia se lleva a cabo la implementación del curso de acción diseñado. Por último la evaluación de los resultados obtenidos refleja si la detección del problema, el diseño de la alternativa de curso de acción y la implementación fueron adecuadas y se cumplió con los objetivos, de lo contrario, se tiene que replantear los objetivos y la detección del problema.

La gobernabilidad es un factor importante para determinar la eficacia y la legitimidad que un gobierno obtiene, al resolver los problemas públicos, el equilibrio entre las demandas públicas y las respuestas del gobierno, genera un ambiente de gobernabilidad, donde el Estado puede conducir a sus fines de manera libre, sin ningún tipo de amenaza al proyecto de nación. La delincuencia organizada es un actor que está definido por el gobierno mexicano por lo que es fácilmente detectable cualquier problema que en su origen tenga la asociación delictuosa como responsable, el narcotráfico es uno de los principales problemas de donde se derivan los demás delitos relacionados con la delincuencia organizada.

La actuación del gobierno frente a los problemas generados por el fenómeno del narcotráfico que ponen en riesgo la seguridad pública y nacional, es crear una política pública que desarticule este fenómeno, sin embargo las acciones para afrontarlo pueden variar, se pueden aplicar políticas públicas de corte represivo, es decir, confrontar a los grupos del narcotráfico movilizandolos elementos militares para detener el flujo del tráfico de drogas, o de manera preventiva, previniendo el consumo de drogas, reduciendo el tamaño de la demanda de droga. Ante la imposibilidad del gobierno de dar respuesta eficaz ante estos problemas se puede crear un clima de ingobernabilidad donde la incapacidad de

aplicar políticas públicas que logren acabar con el problema generan otro conflictos más graves.

El Problema del Narcotráfico y el Inicio de la Política Pública.

Introducción

La presencia del crimen organizado en México no es reciente, sin embargo, la violencia generada por el choque entre estas bandas delictivas y las fuerzas seguridad del gobierno, se ha hecho más evidente en el sexenio de Felipe Calderón debido a la política pública de corte represiva implementada. Los problemas provocados por el Narcotráfico han golpeado fuertemente a algunos estados de la república, este es el caso de Michoacán, que debido a la gravedad de la inseguridad es donde se inicia la política pública de combate al narcotráfico en 2006, con el llamado Operativo Conjunto Michoacán.

El presente capítulo se dividirá en cuatro apartados: en el primero se revisaran los antecedentes más relevantes sobre el tráfico de drogas, el segundo pretende analizar los problemas que generaban los cárteles de narcotraficantes a partir de sus métodos de financiamiento, y la escalada de violencia en la disputa por los mercados internos así como los problemas que permiten a los cárteles alimentar sus filas, en cuanto a los problemas externos, la demanda de drogas y oferta de armas de los Estados Unidos que repercute en el poder armamentístico de los cárteles para enfrentar a las fuerzas de seguridad del gobierno. Posteriormente, en el tercer apartado se estudiara, el diseño y la implementación de la política pública a partir del problema detectado, y cómo se preparó el gobierno mexicano y las fuerzas armadas para enfrentar al Narcotráfico con el Operativo Conjunto Michoacán por parte de las fuerzas armadas y las acciones del 26 de mayo de 2009 cuando se llevó acabo un operativo conocido como “El Michoacanazo”. Por último, se analizará esta primera parte de la política pública de combate al narcotráfico durante el sexenio de Calderón que comprende, la detección del problema, el diseño de alternativas y la implementación de los cursos de acción, pretendiendo dar una balance general que refleje los avances y retrocesos que tuvo la política pública en

términos de la seguridad pública del estado de Michoacán, así como para la seguridad nacional del país.

Antecedentes

El régimen político que se ha configurado después de la revolución mexicana se caracterizó por la concentración del poder en la figura presidencial y en la creación del ejército nacido de dicha revolución popular. La principal característica de esta figura armada radicará en que estará sometido a las órdenes de la institución presidencial. El gobierno mexicano a partir de las prohibiciones de opio y cocaína en los Estados Unidos en 1914 impone en los años veinte la prohibición de la marihuana y la adormidera (planta de opio). La guerra contra el narcotráfico no es un fenómeno reciente, en realidad, el problema del combate a los traficantes drogas es más antiguo y se remite a mediados de los años 30's. "En 1938 el ejército colaboró por primera vez en la campaña de destrucción de cultivos de adormidera en Sonora. En 1947 se le dio una enorme publicidad a las intervenciones de los militares en lo que se llamó "la gran campaña". [...]. No fue sino hasta la "Operación Cóndor", en los años 1975-1978, en esa misma zona del país, que el gobierno mexicano envió al contingente militar más numeroso, diez mil soldados, y puso al frente de esa estrategia a la Secretaria de Defensa Nacional (SEDENA)."³⁷ Los operativos implementados por el ejército para tratar de combatir la oferta de drogas naturales era implementada sólo para combatir los cultivos y no a la cadena de distribución en los mercados de droga.

La fuerza que toma el narcotráfico en los años 80 se debe a factores diversos como: "a) la exportación masiva de cocaína proveniente de Sudamérica a Estados Unidos; b) una política de tolerancia del gobierno mexicano hacia el narcotráfico, y c) la debilidad de las instituciones policiacas y de justicia mexicanas y su consecuente incapacidad para controlar la corrupción generada por el narco."³⁸ La

³⁷ Luis Astorga, "México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo", en Álvaro Camacho (coord.), *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina, Transformaciones*, España, 2007, pp. 140-141.

³⁸ Jorge Chabat, "la respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo XV: Seguridad nacional y seguridad pública*, el Colegio de México, México, 2010, pp. 24.

combinación de estos factores fortaleció a las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, aumentó la producción y amplió el mercado de distribución hacia otros países, incluso a otros continentes. Todos estos factores causaron que el narcotráfico se convirtiera en una amenaza a la seguridad nacional. Sin embargo, a pesar de la gravedad del problema, el gobierno mexicano no desarrolló una estrategia de contención a fin de evitar la violencia extrema. La política de tolerancia hace referencia a que en los años 80, las acciones por parte del gobierno mexicano para frenar el tráfico de drogas hacia Estados Unidos eran nulas.

La participación del ejército en labores de combate al narcotráfico inicia en los años 90, con operativos para arrestar a narcotraficantes, “[...] el ejército también comenzó a realizar en esos años funciones en apoyo de la seguridad, tales como las labores de patrullaje en un parte de la Ciudad de México en mayo de 1997 y la participación en varios puestos de mando de la policía del Distrito Federal, lo cual dio pie a una serie de críticas sobre la militarización de la seguridad del país.”³⁹

Estas condiciones propiciaron que Felipe Calderón reconociera desde el primer mes de su gobierno que se debía recuperar el control territorial, institucional y político-social de ciertas regiones bajo el control del narcotráfico. Incluso, planteó que éste jugaba nuevas funciones propias del Estado: recolección de "impuestos" mediante la venta de protección a empresarios y el cobro de derecho de piso a comerciantes, "designación" de autoridades así como la remoción de directores de seguridad pública por otros fines, obstaculización o promoción de elección de alcaldes vía advertencias o financiamiento, sus grupos paramilitares igual se enfrentaban a las fuerzas armadas que ofrecían "seguridad pública", etcétera.⁴⁰ El narcotráfico se había adjudicado muchas zonas, los cárteles tenían un enfrentamiento constante para controlar los mercados y las zonas de distribución, principalmente en la frontera norte de México. Cabe destacar que los cárteles de la droga adoptaron conductas criminales diferentes a sus actividades tradicionales

³⁹ *Ibid.* pp.27.

⁴⁰ José Luis Piñeyro, "inseguridad pública en México ¿problemas de seguridad pública o nacional?", en María Eugenia Valdés, Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón, Miguel Ángel Porrúa/UAM, México, 2012, pp.313.

como el secuestro, extorsión, asaltos, etcétera, provocando así una crisis de terror en la sociedad mexicana.

El narcotráfico se convirtió en un problema de violencia por los enfrentamientos entre el ejército y los narcotraficantes. Otro de los grandes problemas es el de la demanda de drogas, los consumidores; “El reto más significativo frente a la drogadicción es que afecta el destino de las futuras generaciones; el control del proceso de consumo tendría que enfrentar un enfoque diferente, pues se transfiere al exterior (oferta) la responsabilidad del problema; [...] el enfoque que actualmente se ha privilegiado es el de enfrentarlo bajo una lógica militar y no de mercado.”⁴¹

El Problema

Los factores que dan origen al fortalecimiento del Narcotráfico en México son diversos, se dividen en problemas internos y externos, los primeros ocurren dentro de las fronteras del país y son el aumento en actos delictivos ligados a los cárteles de narcotraficantes así como la producción y tráfico de drogas, estos pueden ser atendidos por el gobierno mexicano; mientras que los problemas externos, ocurren fuera de las fronteras y no pueden ser controlados por el gobierno, estos son: la demanda de drogas en Estados Unidos y el tráfico ilegal de armas a México.

Estos problemas propician el fortalecimiento tanto económico y armamentístico de los cárteles del narcotráfico, el gobierno puede intervenir directamente sobre los problemas internos más que por los externos que requieren revisar agendas comunes y acuerdos con EUA para darles una solución.

⁴¹ Guillermo J.R. Garduño, “las fuerzas armadas en el frente interno”, El ejército mexicano entre la guerra y la política., UAM, México, 2008, pp.454-455.

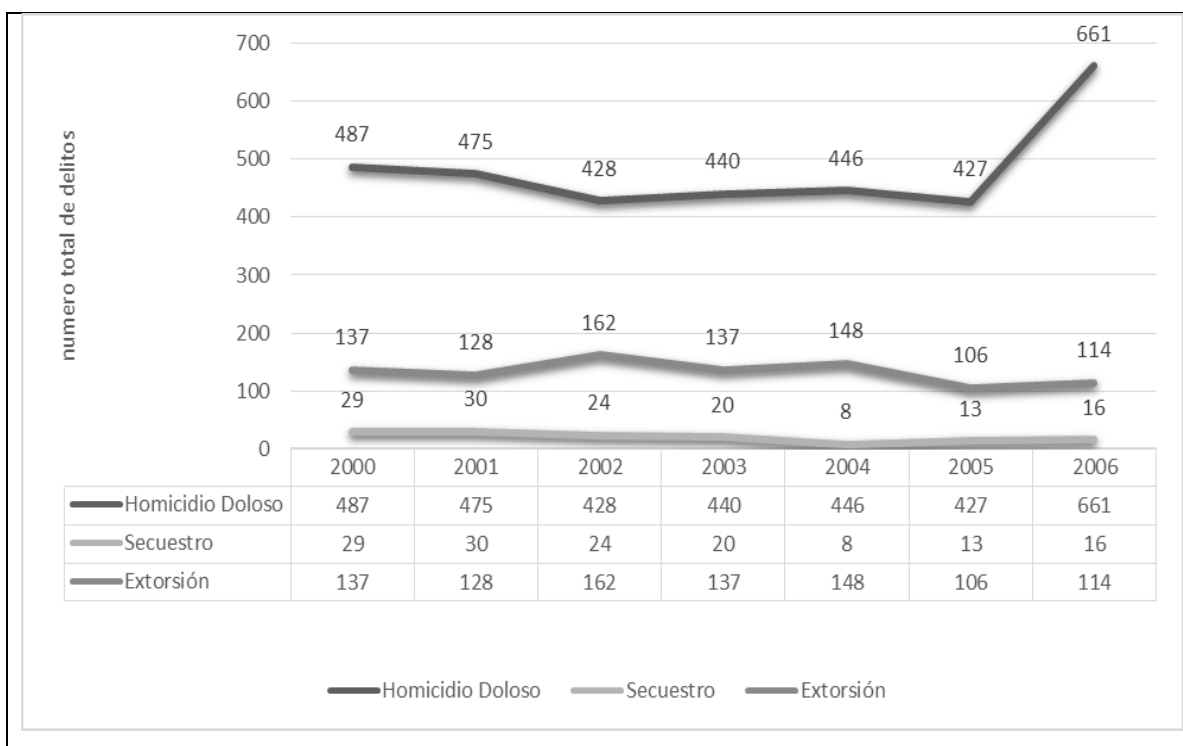
Los Problemas Internos

En 2006 toma importancia una organización criminal autodenominada “la Familia Michoacana” con actuaciones de extrema violencia, en septiembre de 2006 un comando armado irrumpió una discoteca en Uruapan, Michoacán, arrojó a la pista de baile cinco cabezas humanas y colocaron una cartulina con el mensaje “la familia no mata por paga, no mata mujeres, no mata inocentes, sólo muere quien debe morir, sépanlo toda la gente, esto es justicia divina.” Según las investigaciones fue una disputa entre cárteles rivales.⁴² A partir de ese acontecimiento, este cartel empezó a tener una participación importante en Michoacán y también es el comienzo de violencia por el control de territorios y mercados por parte de los cárteles en el país.

La disputa entre carteles rivales se refleja en el aumento de homicidios a partir de 2005 y hasta 2006, como lo demuestran los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 2001 a 2005 el número de homicidios dolosos se mantuvo entre 487 y 426, sin embargo para 2006 esta cifra aumentó de manera considerable a 661 homicidios dolosos. Las cifras en cuanto a los delitos de Secuestro y Extorsión, no sufren cambio, mientras el estado está en disputa, una vez sin enemigos, el cártel de “La Familia Michoacana” pudo desplegar su modelo de financiamiento criminal. Estos datos demuestran que a partir de 2006 la ola de homicidios se disparó debido al enfrentamiento de las fuerzas de seguridad contra los cárteles de la droga, es notable que la implementación de esta política pública generó problemas sin precedentes en el estado. (Véase grafica I)

⁴² La jornada Michoacán y corresponsales, “Arrojan 5 cabezas humanas en centro nocturno de Uruapan”, en La Jornada, 7 de septiembre de 2006, en línea:
<http://www.jornada.unam.mx/2006/09/07/index.php?section=estados&article=037n1est>

Grafica I. Total Anual de Delitos en Michoacán. 2000-2006



Fuente:elaboracion propia a partir de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), consultado el 23 de febrero de 2016.

La extensa y accidentada geografía de Michoacán, permite el cultivo ilegal de marihuana y amapola, por lo que pequeños grupos dedicados a la producción y distribución de drogas naturales se fueron consolidando con el paso del tiempo, particularmente en 1984, con la participación de campesinos y hacendados que aprovecharon la lejanía y aislamiento del municipio de Aquila, amparado ante los relieves de la Sierra Madre occidental y corredor estratégico de drogas entre el sur y el norte del continente.⁴³

En cuanto a la oferta de drogas se refiere, los indicadores de destrucción de plantíos y hectáreas de marihuana registran de 2003 a 2005 un aumento, para 2006 la destrucción de hectáreas aumento a casi el doble con respecto del año 2003, los cual es el reflejo de que el cultivo seguía siendo un negocio rentable en esta zona

⁴³ Jorge Carrasco y Francisco Castellanos, "La Pesadilla de Calderón", en Rafael Rodríguez C. (coord.), *México Narco*, Planeta, México, 2009, pp. 118-119.

del país. La amapola tiene un crecimiento similar para los años de 2003 y 2005 aunque el cultivo es mucho menor, teniendo un máximo de 5.2775 hectáreas para 2005. Los aseguramientos de marihuana indican que de 2003 a 2006 tuvo un aumento de 11105.087 kilogramos, por lo que la distribución de esta droga, representaba un gran mercado para los cárteles de que dominaban la zona. El aseguramiento de kilogramos de cocaína empieza a tener relevancia a partir de 2006 y 2007, antes de esos años los decomisos eran nulos. Es claro cómo van cambiando el número a partir de los Operativos los números en cuanto la aseguración de marihuana disminuye los que revela que los operativos solo tuvieron grandes aseguraciones a corto plazo pero no fueron consistentes. (Véase cuadro1)

Cuadro I. Resultados en la destrucción de plantíos ilícitos y aseguramientos de droga en la 43ª zona militar (Apatzingán, Michoacán), 2000-2009

CONT.					
<i>Indicadores</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Plantíos de marihuana	18 111	17 934	14 426	6 048	1 044
Hectáreas de marihuana	2 218.9486	2 850.0471	1 558.9601	730.0587	113.4905
Plantíos de amapola	57	9	15	4	4
Hectáreas de amapola	5.2775	0.7880	1.4350	0.3350	0.2750
Marihuana (kg)	58 171.250	68 254.620	47 295.285	36 244.743	5 333.550
Semilla de marihuana (kg)	931.500	1 338.577	1 068.250	553.991	167.400
Semilla de amapola (kg)	0.800	4	1	0	0
Goma de opio (kg)	0	0	0.015	0	0
Cocaína (kg)	0	0.101	3.531	0.692	0
Heroína (kg)	0	0.108	0	0.010	0
Detenidos nacionales	51	89	167	195	27
Detenidos Extranjeros	0	3	3	0	0
<i>Fumigación</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Plantíos de marihuana	0	0	286	411	0
Hectáreas de marihuana	0	0	20.250	53.220	0
Plantíos de amapola	0	0	0	4	0
Hectáreas de amapola	0	0	0	0.630	0

Fuente: Información de la Sedena con base en petición de información IFAI (Sedena, 2009).

Fuente: Maldonado (2012), Drogas Violencia y Militarización.

Michoacán era un caso crítico debido a múltiples factores, uno de ellos estaba relacionado con el poder de los cárteles sobre las instituciones de seguridad del Estado. Durante 2006, Michoacán fue el estado más violento del país con 526 ejecuciones. La Valencia (aliada del Cártel de Sinaloa) y el Cártel del Golfo se disputaban el control de seis municipios de la entidad. En septiembre de 2005 ejecutaron en Morelia a Rogelio Zarazúa, Director estatal de seguridad pública, quien había capturado días antes a 10 miembros del Cártel del Golfo y 30 sicarios del Cártel de Los Valencia. Un mes después del asesinato de Zarazúa, el 17 de octubre, fueron ejecutados, esta vez en el municipio Lázaro Cárdenas, Gregorio Mendoza y Daniel Guillén, director y subdirector de seguridad pública municipal.⁴⁴

Los Problemas Externos

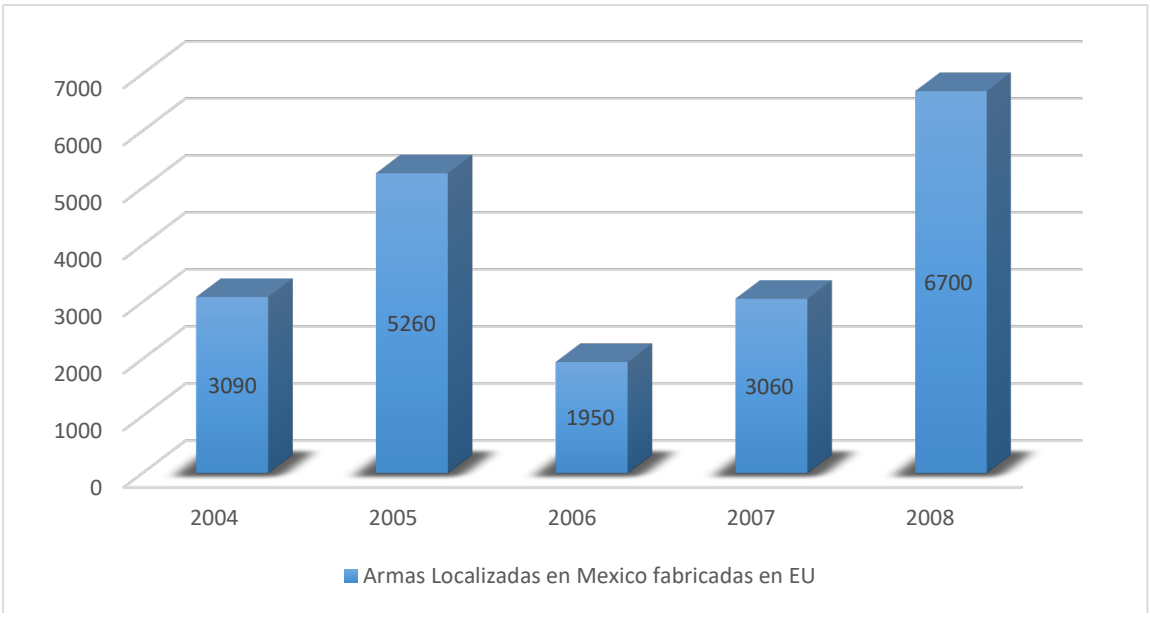
Los problemas que se relacionan con el narcotráfico en México, tienen que ver con la frontera norte y son principalmente dos situaciones que nutren la violencia y el narcotráfico en el país: uno es el relacionado con la demanda de drogas y el otro es el tráfico de armas. Las regulaciones sobre la compra de armas en Estados Unidos en muchos estados, como los fronterizos de Arizona, Nuevo México y Texas, no limitan el número de compras de armas o cartuchos de municiones y aunque se requiere la verificación de antecedentes para comprar armas a comerciantes autorizados, un delincuente puede pagar a personas sin antecedentes para que adquieran armas en su nombre. Además, las ventas de armas en las llamadas ferias de armas no requieren una verificación de antecedentes penales y facilita, la compra de armas de alto calibre sin ningún tipo de cuestionamientos.⁴⁵

⁴⁴ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La estrategia fallida", en Nexos, 1 de diciembre de 2012, en línea: www.nexos.com.mx/?p=15083

⁴⁵ Luis Astorga, "El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. Responsabilidades diferentes" en *Informe de política del IDPC*, Marzo de 2010, en línea: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/53/53893403-66d0-430e-90c5-47ce43c7f4ea.pdf

En el mismo reporte se destaca a Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Guanajuato, Distrito Federal, Tamaulipas Guerrero, Oaxaca y Michoacán como estados donde el decomiso de armas fabricadas en Estados Unidos ha sido más de 1000.⁴⁶ Sin duda el estado de Michoacán sigue teniendo una aparición importante a pesar de las políticas implementadas, cabe destacar el aumento de armas decomisadas en el territorio mexicano a partir de la estrategia de combate, lo que revela resultados alentadores.

Grafico II. Total de Armas Decomisadas en México



Fuente: “Armamentismo sin control, leyes laxas munición para armas”, en *El universal*, Reporte especial, México, 2010.

El consumo de drogas en Estados Unidos, existe un descenso en el consumo de marihuana entre la población en general. Los datos de encuestas por hogares de la población en general indican que el consumo de cannabis en los EE.UU.

⁴⁶ “Armamentismo sin control, leyes laxas munición para armas”, en *El Universal*, Reporte especial, México, 2010, en línea: http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_armas/

disminuyó del 11% de la población en 2002 al 10,4% en 2005. Si se compara con el máximo de 1979 (16,6%), sin embargo, el consumo entre 2005 y 2006 fue de más de 8% siendo junto con Guatemala y Canadá los países que más consumen marihuana en el continente, siendo México el principal mercado de oferta.⁴⁷

Cuadro II. Estimación de usuarios, en números absolutos (miles), de drogas en la población de Estados Unidos mayor de 12 años.

Droga/Año	2005	2006	2007	2008
Todas las drogas ilegales	19700	20400	19900	20100
Marihuana y hachís(goma de mariguana)	14600	14800	14400	15200
Cocaína	2400	2400	2100	1900
Heroína	136	338	161	213

Fuente: Guillermo Valdés, Historia del Narcotráfico en México, Aguilar, México, 2013.

La población de Estados Unidos ha estado dentro de los principales consumidores de drogas en el mundo, en 2002 y 2006, el porcentaje de consumo de cocaína se situó en 8.3% de la población mayor de 12 años, siendo los máximos históricos, informa la Administración de Servicios Sanitarios Mentales y de Abuso de Sustancias (Samhsa, por sus siglas en inglés).⁴⁸ Teniendo en la frontera sur al principal mercado de consumo del continente y del que no se puede tener control es imposible detener el flujo de drogas, mientras Estados Unidos no implemente acciones para disminuir el consumo en su territorio.

⁴⁷ Informe Mundial sobre las Drogas Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2007.

⁴⁸ CNN México, "El consumo de drogas Estados Unidos alcanza su máximo histórico", en CNN, 17 de septiembre de 2010, en línea: <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/09/17/el-consumo-de-drogas-estados-unidos-alcanza-su-maximo-historico>

La Construcción e Implementación De Alternativas Para Combatir al Narcotráfico: Operativo Conjunto Michoacán.

Los problemas derivados del narcotráfico en México eran evidentes en 2006, las propuestas de Calderón para recuperar la seguridad y la legalidad, se pueden ver en su durante su primer discurso a la nación como presidente constitucional y fueron las siguientes:

- Instruyó al procurador general de la Republica y al Gabinete de Seguridad Nacional a que en un plazo no mayor de 90 días presente un programa de seguridad para renovar los mecanismos de procuración e impartición de justicia.
- Para ordenar, depurar y fortalecer nuestros cuerpos policíacos, para crear cuanto antes un sistema único de información criminal que nos permita poner los más sofisticados avances tecnológicos a la defensa de nuestras familias
 - Ordeno a los secretarios de Marina y de Defensa a redoblar el esfuerzo para garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier otro interés y al propio tiempo a velar para que mejoren cuanto antes y en la medida en que el congreso lo disponga la condición humana y familiar de los soldados y los marinos de México.
- En el próximo periodo ordinario de sesiones presentaré ante el congreso una iniciativa de reformas legales con el objeto de mejorar la procuración y la administración de justicia, aumentar las penas para quienes más agravian a la sociedad y para que las leyes sean instrumento que proteja los derechos de los ciudadanos y no vía de impunidad para los criminales.⁴⁹

El presidente Calderón reconocía que se tenía que reestablecer la seguridad en muchos puntos del país, mientras tanto; el gobernador del estado de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel del PRD, se mostró preocupado también por la violencia generada por los grupos de cárteles de narcotráfico y la posibilidad de que estas organizaciones pudieran financiar precampañas y campañas electorales en algunos municipios de la entidad y que en el tema del tráfico de drogas las diferencias políticas con el gobierno federal del PAN no debían ser obstáculo para la presencia de la PGR, Ejército y Marina y sus eventuales acciones.⁵⁰ La presencia de un

⁴⁹ "Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional ", *la voz de los hechos: discursos del presidente Felipe Calderón Hinojosa*, Presidencia de la República, México, 2012.

⁵⁰ Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo-Albarán, "Análisis de la red de La Familia Michoacana" en Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo-Albarán, *Narcotráfico, Corrupción y Estados*, Debate, México, 2012, pp. 237.

escenario de violencia provocó que el gobierno estatal permitiera la implementación de una política pública para restaurar la seguridad en el estado.

En las primeras semanas de su mandato, Calderón, acudió al Colegio Militar y bajo la consigna de “mejorar la condición humana y familiar de los soldados y marinos de México” anuncio el aumento un aumento al presupuesto de la SEDENA. En su propuesta de presupuesto, Calderón previo un incremento de 16.1% a la SEDENA y de 13.9 % a la Secretaria de Marina. Aprobado por la cámara de Diputados, la SEDENA pasó de 26 mil millones a 32 mil millones de pesos y la Marina, de casi 10 mil millones a poco más de 11 mil millones de pesos.⁵¹

El llamado de presentar acciones para restablecer la seguridad de Calderón al gabinete seguridad tardó diez días en tener respuesta. El gabinete de seguridad integrado por los secretarios de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública y al procurador General de la República presentó un operativo para el estado de Michoacán, que en acuerdo con el gobernador de Michoacán, Cárdenas Batel, se desarrollarán actividades de erradicación de plantíos ilícitos, establecimiento de puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en carreteras y caminos secundarios, ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión, así como ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas. El Operativo Conjunto Michoacán, se enfocó en tratar de erradicar el cultivo y tráfico de drogas, prevención de delitos y detención de criminales, convirtiendo a Michoacán en una arena de confrontación entre los narcotraficantes y las fuerzas del orden. La SEDENA, PGR y la SSPF presentaron los siguientes números del Operativo:

⁵¹ Jorge Carrasco A., “Al amparo castrense”, en Rafael Rodríguez C. (coord.), *Los Generales, la militarización del país en el sexenio de Felipe Calderón*, Planeta, México, 2010, pp.23.

Cuadro II. Participación de las Instituciones de Seguridad en el Operativo Conjunto Michoacán.

Secretaría	Elementos	Acciones
SEDENA	Cuatro mil 260 elementos, 17 aeronaves de ala fija, 29 aeronaves de ala rotativa, 19 binomios canófilos, 246 vehículos terrestres.	Este contingente realizará actividades de reconocimiento aéreo, erradicación de plantíos ilícitos y establecimiento de puestos de control para el acotamiento de las actividades de tráfico de enervantes en 16 regiones catalogadas como de alta incidencia del Estado de Michoacán.
En coordinación con la SEDENA, S PF, PGR.	Mil 54 elementos de infantería de marina, siete helicópteros MI-17, dos helicópteros Bolco, dos aviones Aviocard de patrulla equipados con cámara para detección nocturna, tres patrullas interceptoras y una patrulla oceánica en versión trinomio con helicóptero embarcado. 35 vehículos tipo Comando y 17 vehículos de apoyo.	La misión de la Armada de México en la Operación Michoacán será la de efectuar reconocimientos, aseguramientos y sellar prácticamente la costas de Michoacán para evitar el tráfico de enervantes.
SSPF	Mil 400 elementos, de los cuales 900 elementos son de Fuerzas Federales de Apoyo; 300 elementos de seguridad regional de la Policía Federal Preventiva; 10 unidades caninas; además de 220 elementos de Unidades de Inteligencia y	Instalación de puntos de control, revisión en carreteras y caminos secundarios, ejecución de órdenes de cateo, generación de inteligencia operativa, ejecución de

	<p>Operación de la Agencia Federal de Investigación. Esto último suman en total mil 420 elementos de operación policial.</p> <p>seis helicópteros, tres para traslado de unidades de operación, tres de reconocimiento operativo, un auto-tanque para transporte y suministro de combustible, tres unidades móviles de detección de rayos gamma, en particular en puntos móviles en carreteras y brechas del estado.</p>	<p>órdenes de aprehensión; además de la ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas</p>
PGR,	50 agentes del Ministerio Público Federal	<p>con el apoyo de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la Secretaría de Marina Armada de México, la Secretaría de la Defensa Nacional y el propio despliegue policial del Estado de Michoacán, realizarán órdenes, la ejecución de órdenes de cateo y órdenes de aprehensión en el marco de este operativo.</p>

Fuente: Discurso, Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán, 11 dic 2006, en línea:<http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

El OCM es un enorme despliegue policiaco y militar que tiene la intención de hacer grandes detenciones, aseguramientos de drogas y armas y por supuesto la

desorganización de los cárteles de droga predominantes en el estado mediante el desmantelamiento de puntos de producción y venta de drogas. Es un operativo de gran escala que lógicamente generaría enfrentamientos y violencia. La intención era “limpiar” Michoacán y con esto mantener controlado los problemas de seguridad en el estado.

El 11 de diciembre es la fecha en que este operativo se ejecutó como parte de un conjunto de acciones para erradicar el tráfico de drogas, combatir a la delincuencia organizada que se había apoderado de espacios y que había puesto en riesgo la seguridad del país. El primer informe oficial sobre los resultados de este operativo se dan a conocer una semana después el 18 de diciembre, el gabinete de seguridad da a conocer a la opinión pública lo siguiente:

Cuadro III. Resultados del Operativo agrupados por Secretaría

Secretaría	Resultados
SEDENA (ejército y fuerza aérea):	Se han destruido ya dos mil 116 plantíos de marihuana en una superficie de 237.59 hectáreas; se han asegurado 38 civiles, cuatro mil 908 kilogramos de marihuana, 133 kilogramos de semilla del mismo enervante, cuatro kilogramos de semilla de amapola, 55 armas de fuego, 12 vehículos y mil 359 pesos en moneda nacional. Se han cumplimentado 11 órdenes de cateo asegurándose a cuatro civiles, dos kilogramos de marihuana, dos vehículos y 13 armas de fuego.
Secretaría de Marina	Fueron inspeccionadas 13 mil 442 personas; ocho mil 418 vehículos; se han erradicado 44 plantíos de marihuana en una área total de 51 mil 831 metros cuadrados, esto es en la zona principalmente cercana a la costa. Se han asegurado dos vehículos; 15 kilogramos de marihuana en greña; tres fusiles de asalto; 27 cargadores; 962 cartuchos de diferentes calibres; 33 equipos y uniformes para uso militar y de policía; cuatro motobombas de agua; dos aspersores manuales para riego y dos bombas fumigadoras, las cuales eran utilizadas en el cultivo de enervantes.

Secretaría de Seguridad Pública	<p>Se han asegurado 15 armas de alto poder, 2 largas y tres cortas; se aseguraron mil 200 kilos de marihuana, cuatro kilos de semilla de amapola, dos automóviles robados y tres yates ya asegurados. Equipos de comunicación de radios VHF y celulares, equipo de operación, chalecos antibalas, pantalones que simulaban ser de instituciones oficiales y de Gobierno, playeras con insignias de policía local y federal, y equipo de corte militar.</p> <p>se detuvo al jefe de la estructura criminal que operaba en Apatzingán, un miembro, un sicario que tenía el Cártel del Golfo en el lugar de operación de nombre Alfonso Barajas Figueroa, alias "Poncho el Feo".</p>
Procuraduría General de la República	<p>Se han realizado 29 cateos en Michoacán de los cuales se han derivado 12 individuos asegurados, 21 armas, cartuchos, cargadores de diversos calibres y tres vehículos, entre otros. Estas acciones han sido realizadas conjuntamente con las autoridades de la SEDENA, de la PFP, de la Secretaría de Marina Armada de México.</p> <p>Jesús Raúl Beltrán Uriarte es o era el operador del narcotraficante Ignacio Coronel Villarreal vinculado con el Cártel de Sinaloa, precisamente en los estados de Jalisco, Colima y las zonas circundantes.</p>

Fuente: Discurso, El Gabinete de Seguridad presenta informe de acciones sobre la Operación Conjunta Michoacán 18 dic 2006, en línea: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/el-gabinete-de-seguridad-presenta-informe-de-acciones-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

Frente a las críticas, la política de seguridad era defendida por Calderón, “el mandatario presentó un balance propio, en el que destacó la detención de varios líderes de diferentes cárteles de narcotraficantes, así como la erradicación de plantíos de estupefacientes y el aseguramiento de armas”⁵² el operativo generó una polarización en la sociedad mientras unos aceptaban este tipo de operativos otros veían desventajas y consecuencias a largo plazo. Los cárteles se vieron afectados

⁵² La Jornada, “Calderón defiende el operativo en Michoacán y afirma que es exitoso” la jornada, 2006 de 12 de 20
<http://www.jornada.unam.mx/2006/12/20/index.php?section=politica&article=016n1pol>

por los arrestos o bajas de sus integrantes, aseguramientos de armas o drogas, sin embargo esto no era impedimento para que enfrentaran frontalmente a las autoridades encargadas de la seguridad, incluso, la actuación de los cárteles era someter a los altos mandos a cargo del operativo en 2008 un “grupo de sicarios emboscó y ejecutó a dos elementos de la Agencia Federal de Investigación (AFI) y a un civil cuando se trasladaban al municipio de Acuitzio del Canje a dar cumplimiento a un mandamiento judicial, lo cual provocó un gran despliegue de efectivos militares y de policías federales y locales en la zona.”⁵³ A pesar de los atentados, el operativo siguió la misma línea de acción y a lo largo de 2007 y 2008 se anunciaron reforzamientos a este operativo.

En 2008 se anunció por cuarta vez el reforzamiento del OCM, el comisario regional de la policía federal preventiva señaló que “en la lucha contra el crimen organizado, no hay marcha atrás. Y si nos pegan tenemos que pegar al doble, la Policía Federal Preventiva tiene claro que su papel es cuidar de la ciudadanía y detalló que 'al costo que sea vamos a seguir luchando'. El 28 de julio pasado inició la cuarta fase del Operativo Conjunto Michoacán, fecha en que arribaron al estado decenas de elementos de la corporación federal que se desplegaron por todo el territorio estatal.”⁵⁴

La presencia militar en Michoacán siguió, durante el resto del sexenio donde se consiguieron más aseguraciones y detenciones, el despliegue militar en Michoacán logró que por un momento, los cárteles, se reacomodaran de manera sigilosa, muchos de ellos se debilitaron debido a las aseguraciones y a la detención de muchos de sus integrantes. El clima de inseguridad prevalecía y el Operativo siguió en la misma lógica de confrontación con la que inicio.

⁵³ La Jornada, “Emboscán y ejecutan en Michoacán a dos agentes de la AFI y a un civil”, *La Jornada*, 11 de enero 2008, en línea;

<http://www.jornada.unam.mx/2008/01/11/index.php?section=politica&article=010n1pol>

⁵⁴ Reforzaran operativo conjunto Michoacán, *El Universal*, 8 de agosto de 2008, en línea:

<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/528785.html>

El Michoacanazo

A partir de 2005 se observa la colaboración mutua entre autoridades y grupos de la delincuencia organizada, las funciones de Dionisio Loya Plancarte⁵⁵ eran, el soborno a autoridades de los tres órdenes de gobierno, selección de candidatos a puestos de elección popular adeptos a los intereses de la organización criminal, la familia, así es como se conformó una red de asociaciones y complicidad desde las instituciones municipales y estatales a beneficio de dicha organización criminal.⁵⁶ La preocupación del gobierno federal ante la indudable infiltración del crimen en las instituciones provocó que se implementara una acción para lograr desarticular esta red de asociaciones.

Como parte de los Operativos para restaurar la seguridad y desarticular la infiltración del crimen en las instituciones locales, el 26 de mayo de 2009, Michoacán ocurrió un hecho sin precedentes, policías federales y efectivos del Ejército detuvieron (como parte de una investigación de la PGR) a diez alcaldes, 17 servidores públicos y a un juez de primera instancia, por supuestos vínculos con el crimen organizado. El despliegue de policías y militares fue en 11 municipios, incluida la capital del estado. Las detenciones ocurrieron en Morelia, Apatzingán, Tepalcatepec, Arteaga, Uruapan, Coahuayana, Aquila, Buenavista, Ciudad Hidalgo, Tumbiscatío y Zitácuaro.⁵⁷ A esta operación policiaca y militar, se le conoció como “el Michoacanazo”.

En un comunicado la PGR señala a los detenidos: 10 presidentes municipales, al Coordinador de Asesores del Procurador de Justicia del Estado, al director del Instituto Estatal de Formación Policial, al jefe de agentes de la Dirección de Gobernación Estatal, a 2 directores de seguridad pública municipal, a diversos jefes de grupo, comandantes y policías, así como a la ex secretaria de seguridad pública estatal y actual asesora del Gobernador Godoy y a un juez de primera instancia, en una acción simultánea en diversos puntos del estado de Michoacán por presuntos

⁵⁵ Uno de los principales líderes de la organización criminal “La familia Michoacana”

⁵⁶ Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo-Albarán, *Óp. Cit.*, México, 2012, pp. 225.

⁵⁷ “Inusitada detención en Michoacán de 10 alcaldes, 17 funcionarios y un juez”, en *La Jornada*, 27 de mayo de 2009, en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/27/politica/003n1pol>

vínculos con el crimen organizado y específicamente con el cartel de la familia Michoacana. Las detenciones se realizaron en cumplimiento de una orden de localización y presentación obsequiada por el agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.⁵⁸

La operación tuvo demasiadas opiniones, principalmente de personas de la izquierda mexicana que señalaban a esta operación; buscó impactar mediáticamente y desfavorecer al PRD en el estado, y es que este operativo no puede dissociarse del proceso electoral federal de ese año. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano llegó a considerar que, por la selectividad de la acción, en este hecho había “un ingrediente político-electoral”, fundamentalmente porque sólo en este estado se realizaron detenciones de tal magnitud, lo cual evidencia una clara intención de desfavorecer al PRD y disminuir la administración de Leonel Godoy Rangel.⁵⁹

Alejandro Encinas quien en ese momento se desempeñaba, respaldando candidaturas a diputaciones por el PRD, señaló, estar de acuerdo con las acciones para frenar las actividades del crimen organizado, sin embargo, no se podían justificar la violación a la ley de Michoacán, ya que consideraba que se violentaba la constitución y las garantías individuales de los individuos asegurados.⁶⁰ Mientras tanto Andrés Manuel López Obrador argumentaba que; era un golpe mediático espectacular de víspera de elección, "No dudo que algunos (de los presidentes municipales y funcionarios detenidos el pasado martes) estén involucrados en actos ilícitos, eso lo deberán demostrar las autoridades, pero estoy convencido de que se trata de una campaña publicitaria en favor de Calderón.⁶¹ Estas declaraciones

⁵⁸ Comunicado Dirección General de Comunicación Social. Procuraduría General de la República, (PGR). “La Policía Federal y el Ejército Mexicano detuvieron a funcionarios públicos por presuntos vínculos con el crimen organizado”, 26 de mayo de 2009, en línea: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/05/la-policia-federal-y-el-ejercito-mexicano-detuvieron-a-funcionarios-publicos-por-presuntos-vinculos-con-el-crimen-organizado/>

⁵⁹ “La consignación de funcionarios, con un ingrediente político-electoral: Cárdenas”, *La Jornada Michoacán*, 20 de junio de 2009, en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/20/politica/007n2pol>

⁶⁰ “Operativo en Michoacán; Peste Electoral: Encinas”, *El Universal*, 28 de mayo de 2009, en línea: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/601109.html>

⁶¹ “La detención de alcaldes, estrategia para favorecer a Calderón y al PAN: AMLO”, *La Jornada*, 28 de mayo de 2009, en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/28/politica/008n1pol>

pusieron en evidencia, que el operativo estaba encaminado a desfavorecer políticamente al PRD no solo en el estado sino a nivel Federal, y golpear su poder de influencia.

El gobernador del estado argumentaba lo siguiente "Los policías federales irrumpieron armados y con pasamontañas en palacio de gobierno amenazando a los guardias del recinto, y en las oficinas de la Procuraduría de Justicia, sin haber cumplido el procedimiento dispuesto en el artículo 67 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual estipula que para la práctica de un cateo en la residencia o despacho de cualquiera de los poderes federales o de los estados, el tribunal recabará autorización correspondiente",⁶² lo cual demostraba que el operativo era un claro atentado a la soberanía del estado.

El discurso el Ejecutivo Federal así como de políticos del mismo partido se empeñaron en ubicar la acción dentro de la estrategia de combate al narcotráfico, alguno aseguraban que no tenía lógica electoral debido a que dentro de los detenidos se encontraban también alcances del PAN, y que solo se buscaba desviar la atención a los aciertos del gobierno federal frente a la lucha contra el narcotráfico. Las elecciones de esos años se desarrollaron con una baja participación a nivel nacional y los resultados de las elecciones (diputados) fueron las siguientes:

Cuadro IV. Resultados de la Elección Federal de 2009 en Michoacán

Distrito	Cabecera	PAN	PRI	PRD	Otros
I	Lázaro Cárdenas	11,314	25,405	27,256	
II	Puruándiro	16,538	26,982	33,881	
III	Heroica Zitácuaro	16,132	21,048	21,559	
IV	Jiquilpan de Juárez	26,217	24,782	24,799	
V	Zamora de Hidalgo	30,593	20,350	13,475	
VI	Ciudad Hidalgo	24,449	14,725	34,410	
VII	Zacapu	18,013	23,831	30,755	

⁶² "Envía Godoy a PGR protesta por el irregular operativo del martes", *La Jornada*, 28 de mayo de 2009, en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/28/politica/003n1pol>

VIII	Morelia	22,558	21,242	12,534	
IX	Uruapan del Progreso	25,328	12,030	27,400	
X	Morelia	33,158	20,960	9,381	
XI	Pátzcuaro	16,854	26,583	36,814	
XII	Apatzingán de la Constitución	18,397	18,118	23,650	
Total	-	259,551	256,056	295,914	232,037

Fuente: Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009, IFE. En línea:

<http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

El PRD no vio debilitado su poder político en el estado, en cambio el PAN logró hacerse de la capital. Estos resultados propiciaron una correlación de fuerza equilibrada, ya que con la asignación de los diputados de representación proporcional el PRD logró alcanzar 14; el PAN, 12; el PRI, 10, y con 1 el PV, PANAL, PT y Convergencia, respectivamente. Las acusaciones sobre el operativo, como método utilizado para debilitar la imagen positiva del PRD rumbo a las elecciones a cargos de diputados federales de 2009, no tuvieron repercusiones en la manifestación del voto, pues el PRD logró ganar ocho de los diez distritos electorales de Michoacán.

La Seguridad En Michoacán: Los Resultados De La Política Pública

El Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2012 señalaba que ningún estado debía ser rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia.. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Además de que en el plan se llamaba a la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha para recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad, en una estrategia de combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley.⁶³

“La decisión de Calderón de enviar a las tropas allá donde el narcotráfico se había apoderado del espacio físico-político, marginando al poder del Estado, significo una mejora instantánea de la imagen pública tanto de Calderón como del Ejército. Pero esa aprobación también puede interpretarse como un indicador de la desesperación y el potencial apoyo de la ciudadanía al autoritarismo ante el rotundo fracaso de las policías en su lucha contra el crimen organizado.”⁶⁴ La política pública implementada significo una opción de legitimidad a su gobierno, pues la política pública generó un gran impacto mediático y la gran mayoría de los sectores populares la aplaudía, aun sin saber los riesgos que esta política pudiera tener.

El Operativo Conjunto Michoacán, tuvo un efecto inmediato y considerable en todo Michoacán, la acción gubernamental para incrementar la presencia policial y militar del gobierno federal en el estado de Michoacán dejó sentir sus efectos con intensidad en sus primeros momentos, pero a medida que avanzó su implementación y sin noticias acerca de cambios en la distribución o cantidad de efectivos, sus efectos se fueron diluyendo con el tiempo. El Operativo conjunto, que

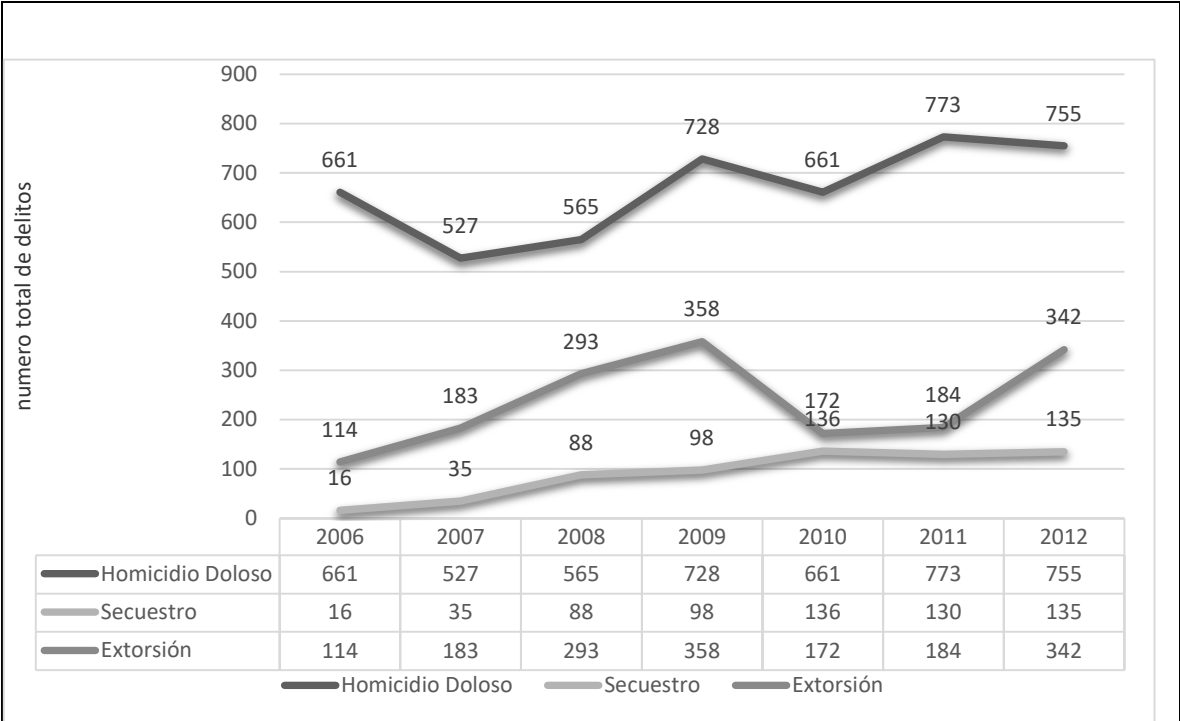
⁶³ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en línea:

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

⁶⁴ Lorenzo Meyer, “Subalternidad, educación y guerra contra el narcotráfico”, *Nuestra Tragedia Persistente, La democracia autoritaria en México*, Debate, México, 2013, pp.333.

se habia presentado como una politica, para rescatar los espacios publicos que las bandas de la delincuencia organizaada habian arrebatado, pronto se convietio enun politica sin resultados satisfactorios.

Grafica III. Total Anual de Delitos en Michoacán. 2006-2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Como se puede observar en el grafico 3, los homicidios dolosos bajaron de 2006 a 2008, justo en el inicio del operativo conjunto Michoacán, pero, para 2009 se tiene un aumento considerable y es hasta 2012 cuando esta tendencia sigue al alta. La extorsión otro de los delitos atribuidos a los carteles de la drogas, tienen un alza desde 2006 hasta 2009, donde este delito aumenta considerablemente hasta en un 50%, en 2010 y 2011 tiene una baja de casi la mitad, es para el año 2012 cuando este delito vuelve a crecer. Los delitos secuestro, tienen un aumento, considerable por cada año, a partir de 2006 y 2010 este delito se agrava, de 2010 a 2012 no existen cambios considerables, por lo que se puede demostrar que las acciones emprendidas por el gobierno de Calderón, en el área de delitos atribuidos

a los cárteles de droga, no resintieron el impacto de la política pública, los homicidios en la entidad demuestran que solo en el primer año de gobierno, cuando recién se implementó la política pública, los efectos fueron favorecedores, pero un par de años después este fenómeno volvió a la alza.

El operativo conocido como “El Michoacanazo”, arrojó como resultado que a tan solo cuatro meses de haber sido aprendidos los 35 detenidos habían ido saliendo poco a poco debido a la fragilidad de las pruebas presentadas en su contra, el último detenido fue absuelto hasta 2011⁶⁵ El operativo reveló la capacidad coercitiva del gobierno federal para someter a los niveles estatales, aunque no se encontraron pruebas que ligaran directamente a los detenidos con alguna red criminal, no se puede descartar que algunos grupos delincuenciales tengan relaciones con algunos de los servidores públicos a nivel estatal y municipal.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 señala que 76% de la población encuestada se sentía insegura, percepción comparada con estados como Tamaulipas, Estado de México, Morelos y Sinaloa, de los encuestados, los encuestados le atribuyen a la pobreza, el desempleo, las drogas, los malos policías así como la corrupción las principales causas de la inseguridad en el estado.⁶⁶ La percepción que la población tiene sobre la seguridad, deja al descubierto la ineficiencia de las acciones implementadas, pues a un año de culminar el sexenio de Calderón la política pública tendría que haber dejado una mejor percepción de la seguridad a los ciudadanos Michoacanos.

El narcotráfico plantea un reto que supera el orden policial, constituye una amenaza a la soberanía del Estado, por lo que las estrategias de combate deben estar dirigidas a salvaguardar la seguridad nacional del país, sus instituciones y sus habitantes.

⁶⁵ Elly Castillo, “Liberan al último implicado en el Michoacanazo”, *El Universal*, 12 de abril de 2011, en línea: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/758636.html>

⁶⁶ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011, en línea: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2011/default.aspx>

Conclusión

Los problemas que dan origen a la conformación de organizaciones criminales cada vez más fuerte, no son solo internas sino externas, y son las últimas sobre las que no se puede tener un control eficaz. El tráfico de armas y el consumo de drogas en Estados Unidos constituyen el problema principal por el cual, el gobierno mexicano no puede ejecutar una política pública que elimine el problema de fondo del narcotráfico. La política pública de Calderón fue encaminada a tratar de resolver los problemas internos ligados al narcotráfico, la oferta de drogas, y el aumento en actos delictivos ligados a estas organizaciones, los operativos llevados a cabo en Michoacán evidenciaron la fuerza del estado mexicano frente a las amenazas de los carteles de drogas, el despliegue del Operativo Conjunto, demostró que frente a amenazas internas, la milicia del país estaba preparada, sin embargo también demostró que los carteles de droga ya no están limitados en cuando a poder armamentístico.

Los Operativos demostraron en un inicio, resultados más o menos buenos, sin embargo la discontinuidad y la pérdida del objetivo central de estos, permitió que los cárteles de droga volvieran a la escena. El Michoacanazo, es resultado de una táctica militar, policial y política que reúne características autoritarias, y de ineficiencia, pues a ninguno de los servidores públicos aprehendidos se le logro comprobar su relación con alguna organización delictiva.

La política pública de calderón, tiene ineficiencia en cuanto a la detección del problema de fondo, y en cuanto al diseño de propuestas alternativas, que puedan arrojar mejores resultados, la implementación de la política pública es discontinua, pues a pesar de que en los 6 años de gobierno se realizaron distintos operativos en Michoacán, ninguno de ellos logro tener el impacto del primer Operativo del 11 de diciembre.

La Política Pública de Peña Nieto Frente a las Consecuencias en Michoacán.

Introducción

La parte final del gobierno de Calderón reflejaba ya una crisis de violencia e inseguridad en el país, el sentimiento de terror e incertidumbre generalizado de la sociedad mexicana exigía a los candidatos a la presidencia de México una pronta y eficaz actuación frente estos problemas. La política pública de combate al narcotráfico y las consecuencias de inseguridad y violencia que trajo consigo, aunado a una mala conducción de la campaña política de la candidata de ese partido provocaron que el partido político de Calderón fuera relegado a un tercer lugar.

El presente capítulo se construirá a partir de cinco apartados, en el primero se revisarán las consecuencias de la política pública en Michoacán en los primeros meses de gobierno de Enrique Peña Nieto, el segundo; abordará las primeras acciones de política pública que ejecutó el gobierno de Peña Nieto a nivel nacional. En el tercer apartado se analizará, el clima de ingobernabilidad que sufre Michoacán y que da lugar al nacimiento de las autodefensas su papel es importante debido al combate contra los cárteles de droga y en la seguridad que ofrece a sus comunidades, también se revisaran los acuerdos y la relación entre el gobierno federal y los grupos de autodefensa se revisarán las acciones del gobierno federal frente al clima de inseguridad en Michoacán, así como la actuación del comisionado de seguridad para el estado de Michoacán, Alfredo Castillo, para tratar de establecer orden y paz en el estado. Por último, se hará un balance sobre la seguridad pública de Michoacán y la línea que continua la política pública de Peña Nieto de combate al narcotráfico.

Las Consecuencias de la Política Pública en el Gobierno de Peña Nieto

Como consecuencia de asesinatos en enfrentamientos contra la policía o el ejército o arresto de líderes de los principales cárteles de droga nacieron nuevas organizaciones delictuosas, los caballeros templarios, es una organización criminal que se desprende de La Familia Michoacana y que es liderada por Servando Gómez “La tuta”, este cártel en 2011 aprovecho que la polarización entre el gobierno federal y el gobernador del PRD se agudizo para mediante la coerción y el asesinato de autoridades locales tratar de influir en los resultados electorales de ese año, la oleada de ataques criminales alcanzó su punto más alto en Michoacán.⁶⁷

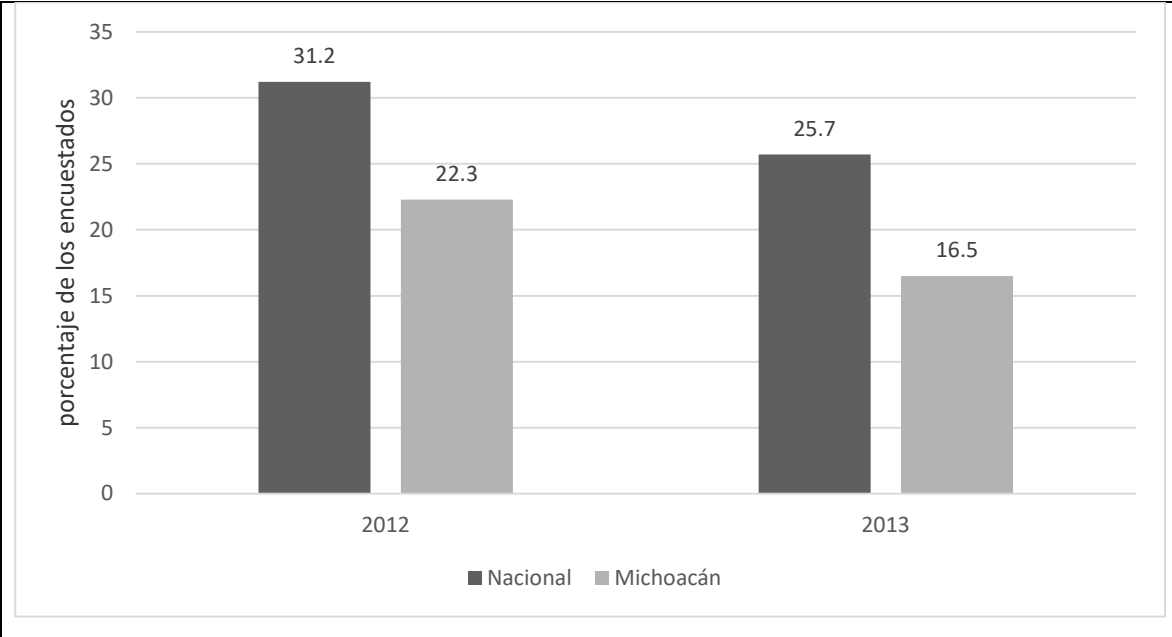
Las políticas públicas sin duda generan consecuencias, en el caso de los operativos federales contra la delincuencia organizada generaron una serie de problemas de seguridad y de confianza de la población Michoacana sobre la actuación de las autoridades en el combate al narcotráfico, problemas que se reflejaron en los primeros meses de gobierno de Peña Nieto.

El gobierno de Peña Nieto heredó un clima de incertidumbre en Michoacán, la percepción de seguridad sobre los dos últimos años de gobierno de Calderón de 2011 y 2012 se incrementó ligeramente pero para el 2013 la percepción de la seguridad tanto nacional como estatal disminuyo más de cinco puntos porcentuales para ambos casos, lo que refleja que para ese año las personas percibían un ambiente de inseguridad e incertidumbre, el gobierno de Peña Nieto no logró aumentar esta percepción desde el primer año de gobierno. (Véase grafica IV) El

⁶⁷ Guillermo Trejo y Sandra Ley, “Federalismo, drogas y violencia: por qué el conflicto partidistas intergubernamental estimulo la violencia del narcotráfico en México”, en *Política y Gobierno*, vol. XXIII, núm. 1, primer semestre de 2016, CIDE, México, pp.46.

tema de la inseguridad que se percibe, es uno de los indicadores que revelan el impacto negativo de la política pública de Calderón.

Grafico IV. Percepción de la seguridad en Michoacán y a nivel Nacional 2012-2013.

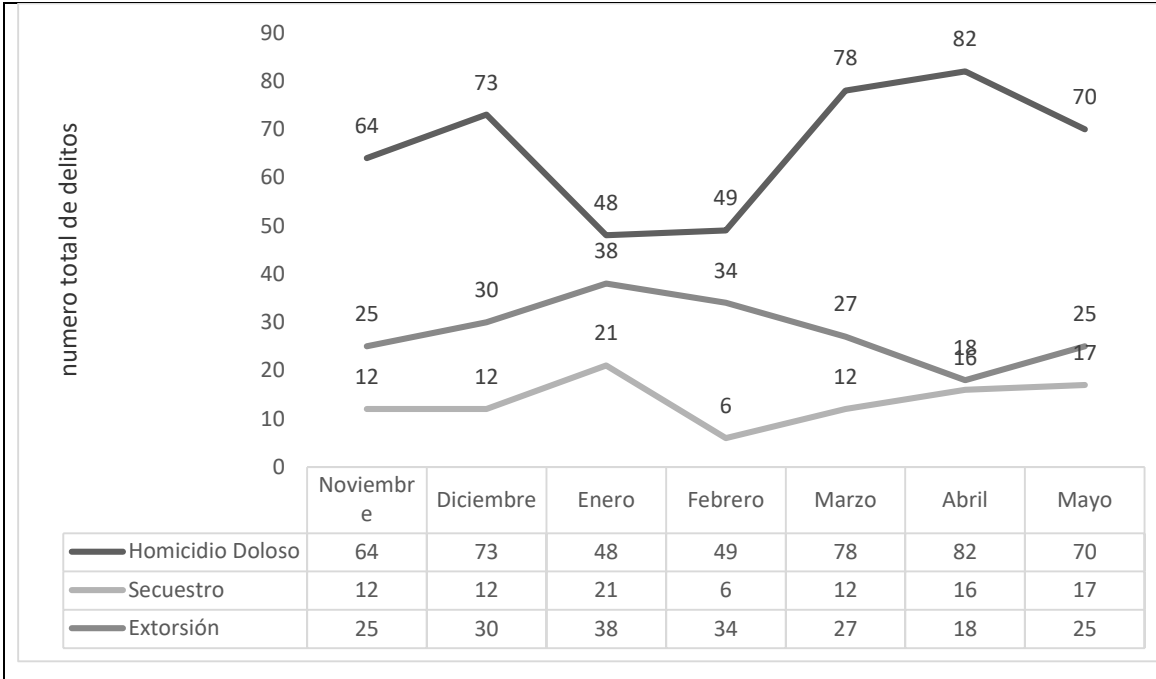


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2012 y 2013.

En cuanto a los delitos cometidos en el estado, el sistema nacional de seguridad pública arrojó lo siguiente; los meses de Noviembre y Diciembre, son clave para identificar los estragos de la política pública de Calderón y las repercusiones en los primeros meses de gobierno de Peña Nieto, los tres delitos de alto impacto tuvieron un alza significativa, sin embargo, podemos observar que para los meses de enero y febrero, los homicidios dolosos para los dos primeros meses de 2013 tienen una baja considerable en relación con Noviembre y Diciembre del año anterior, incluso el delito de secuestro en el mes de febrero baja un 71% respecto al de enero. Los meses siguientes que completan los primeros cinco meses del 2013 el delito de homicidio se incrementa de nuevo, pero la extorsión tiene una baja a diferencia del secuestro que para el mes de marzo se duplica

respecto del mes anterior. Los delitos de alto impacto y su variabilidad denotan la inestabilidad de acciones en los primeros meses de gobierno de Peña Nieto, es una referencia para determinar el grado de incertidumbre que sufría el gobierno ante la situación de inseguridad en Michoacán. (Véase grafica V)

Grafica V. Total mensual de delitos en Michoacán. Noviembre de 2012 a Mayo de 2013.



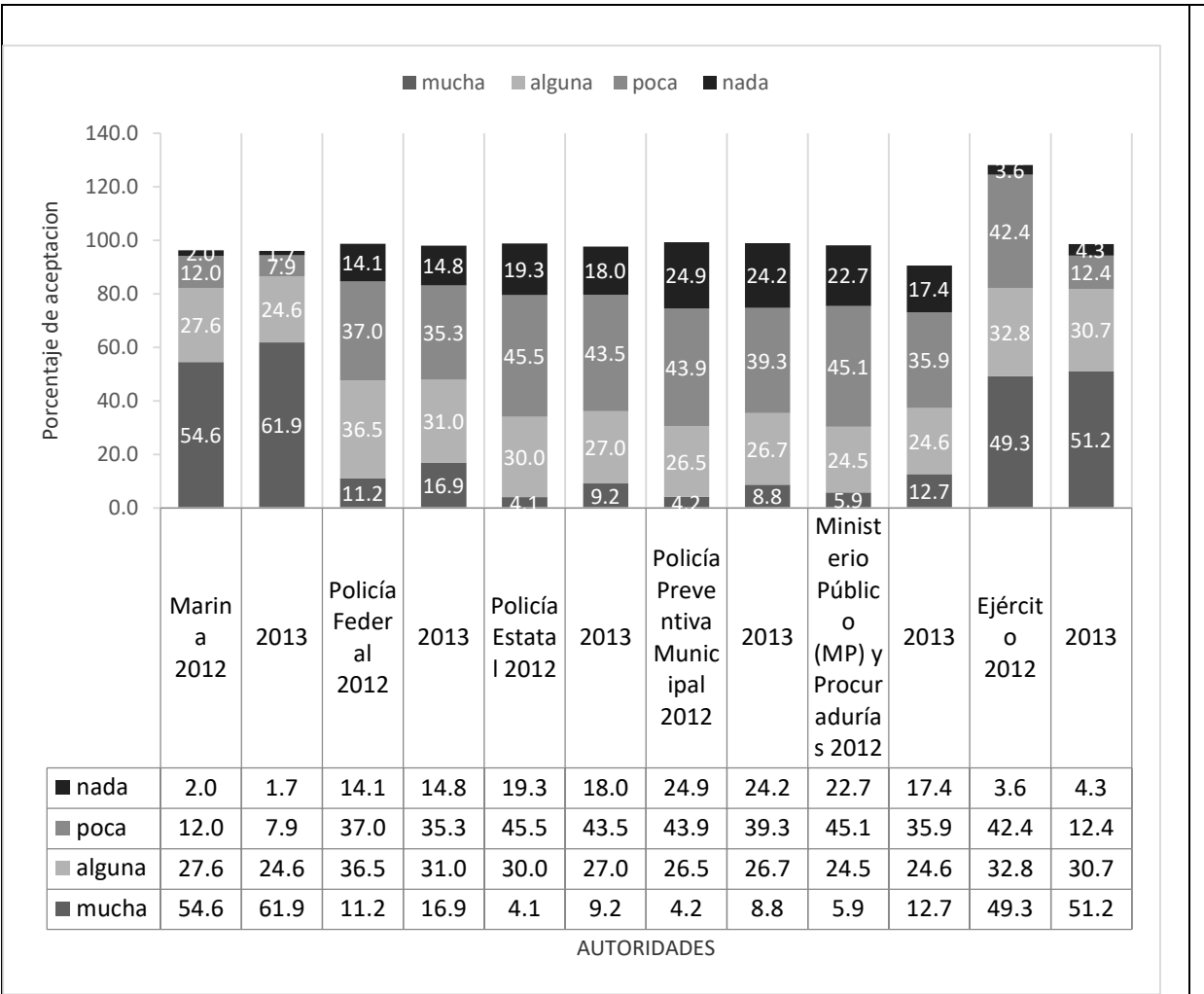
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), consultado el 23 de mayo de 2016.

Las instituciones y su actuación para la seguridad en Michoacán que generan diferentes grados de aceptación es un indicador del nivel de confianza que la población siente respecto a las autoridades, entre 2012 y 2013 tanto la marina con el ejército tiene un grado de aceptación considerable respecto de las autoridades a nivel estatal. El ejército y marina obtienen la aceptación de la mitad de los encuestados para los 2 años en tanto que las autoridades locales, policía estatal, policía municipal rondan apenas el 5% de aceptación, y los ministerios públicos en el 2013 rondaba el 10% de aceptación, el doble del año anterior. La policía federal mantiene un grado de poca o alguna aceptación de más del 50% es la autoridad donde el grado de aceptación (poca o alguna) sobresale. Parece ser que las

autoridades donde la población detecta una menor o nula infiltración de criminales son las que tienen unos grados de disciplina y lealtad más altos que los cuerpos de policías tanto locales y federales., en las autoridades locales la población liga la infiltración y la influencia de los cárteles de drogas con las decisiones que toman y las acciones que pudieran pasar por alto la seguridad de la población, es por ello que las personas desconfían de su eficacia.

Las consecuencias son muy clara, el gobierno de Calderón heredo al de Peña Nieto un clima de inseguridad en Michoacán, los delitos dolosos aumentaron en meses siguientes de asumir la presidencia Peña Nieto esto responde a las mismas prácticas delictivas relacionadas con el tráfico de drogas y la disputa por los mercados de distribución.

Grafica VI. Nivel de confianza en las instituciones de seguridad pública en Michoacán de 2012 y 2013.



Las Primeras Acciones de Peña Nieto para la Seguridad Nacional.

Como candidato Peña Nieto se había comprometido a cambiar la estrategia en el combate al narcotráfico, enfocándose no sólo en la captura de los líderes de los cárteles del narcotráfico sino también en atender los problemas como la corrupción y la debilidad de las instituciones públicas.⁶⁸ Entre sus propuestas estaba la creación de la gendarmería nacional, propuesta que más tarde materializó. En un decreto presidencial desaparece a la secretaria de seguridad pública y crea la Comisión Nacional de Seguridad de México, comisión adscrita a la Secretaría de Gobernación la cual es una Dependencia del Ejecutivo Federal.

Al asumir la presidencia, las primeras acciones de Peña Nieto fueron nulas, es apenas cinco días después de haber iniciado su gobierno cuando anuncia que: “En tanto se aplica la nueva política de Estado por la seguridad y la justicia que permita su gradual regreso a los cuarteles, las Fuerzas Armadas continuarán en labores de seguridad para los mexicanos”,⁶⁹ aun no se planeaba una estrategia de seguridad nacional que diera certidumbre al país.

El 17 de diciembre se anuncia una nueva estrategia para enfrentar al crimen organizado la cual consistía en seis líneas de acción en materia de seguridad para reducir la violencia y recuperar la paz.

1.- “Fijar metas claras: reducir la violencia y recuperar la paz.2.- Prevenir el delito y la participación ciudadana; atender las causas del fenómeno delictivo.3.- Protección y respeto a los derechos humanos.4.-Coordinación entre las

⁶⁸ Daniel Rosen, Jonathan; Zepeda Martínez, Roberto, “La Guerra Contra El Narcotráfico En México: Una Guerra Perdida”, Reflexiones, vol. 94, núm. 1,2015, Universidad de Costa Rica, San José, pp. 153-16, en línea: <http://www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf> (consultado 30 mayo de 2016)

⁶⁹ “Peña: Ejército se mantendrá en las calles”, *El Universal* 5 de diciembre de 2012: en línea: <http://archivo.eluniversal.com.mx/primer/40920.html>

instituciones del gobierno federal y las autoridades de los estados y municipios.5.- Transformación institucional; por lo que Peña Nieto anunció la incorporación de la gendarmería nacional con 10 mil elementos.6.-Evaluación y retroalimentación; el Presidente explicó que ésta será permanente y transparente.⁷⁰

La primera acción de Peña Nieto en cuestión de seguridad, es la creación de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), que regresa el control de la seguridad nacional al titular de la secretaria de gobernación, hombre más cercano al presidente. El 2 de enero de 2013 mediante un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 2013, nace la CNS mediante lo cual sustituyó en funciones a la extinta Secretaría de Seguridad Pública.

Las acciones de Peña Nieto estaban encaminadas a retomar el control de las instituciones de seguridad del nivel federal al local para así poder manejar de manera directa las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública. El primer Comisionado Nacional de Seguridad fue el Dr. Manuel Mondragón y Kalb. Ex Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, el Comisionado Nacional de Seguridad ha sido el encargado de materializar las políticas de seguridad de Enrique Peña Nieto, como la regionalización de la Policía Federal; la responsabilidad de las operaciones y cobertura de la fuerza recaerá en cinco mandos regionales, que dependerán directamente del el Comisario General de la corporación, Ahora el mando de la PF estará dividido en las zonas Noroeste, Noreste, Centro, Occidente y Sureste deberán mantener una coordinación permanente con las autoridades de la PGR, SEDENA, SEMAR y CAPUFE, desplegados en sus estados de competencia; así como con las procuradurías y secretarías de Seguridad Pública locales.⁷¹

⁷⁰ "Peña anuncia nueva estrategia contra crimen organizado", *El Economista*, 17 de diciembre de 2016, en línea: eleconomista.com.mx/sociedad/2012/12/17/pena-anuncia-nueva-estrategia-contra-crimen-organizado

⁷¹ "Inicia reestructuración de la Policía Federal", *El Universal* 31 de octubre de 2013, en línea: <http://m.eluniversal.com.mx/notas/nacion/2013/inicia-reestructuracion-de-la-policia-federal-210396.html>

La Ingovernabilidad en Michoacán: El Surgimiento de las Autodefensas.

La retardada respuesta de la política de seguridad nacional que no inició con el gobierno de Peña sino hasta el año siguiente, con la creación de la CNS, y las grandes políticas de seguridad que vieron la luz meses después como la reestructuración de la policía federal en octubre de 2013 y la creación de la gendarmería nacional que ocurrió hasta agosto de 2014. Entonces la política pública represiva contra los carteles del narcotráfico de Calderón que aún en el primer año de gobierno de Peña Nieto persistió tal cual, tuvo graves consecuencias en el estado de Michoacán, la elevada violencia, los múltiples ataques, secuestros, extorsiones a civiles y la ineficaz respuesta generó que estos buscaran por sus propios medios la justicia. En este contexto, es necesario dejar clara la distinción entre policías comunitarias y grupos de autodefensa y definirlos.

Las causas del surgimiento de ambas coinciden en la necesidad de procurar seguridad y en sus acciones se parecen bastante, pero no son lo mismo. Las policías comunitarias forman parte de las estructuras de gobierno de los pueblos, obedecen y rinden cuentas a ellos quienes son los responsables de su funcionamiento; su existencia se sostiene en el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas consagrado en el artículo segundo de la constitución política mexicana. Las autodefensas, son grupos de civiles que se organizan y arman para procurarse seguridad y justicia, sus integrantes no son nombrados por sus pueblos o comunidades y no les rinden cuentas de sus acciones, no tienen más control que el que sus miembros se establezcan porque carecen de reglamentos.⁷²

El artículo 17 de la constitución política advierte que ninguna persona podrá hacer justicia por sí misma, pero cuando la delincuencia organizada sobrepasa la capacidad de las fuerzas de seguridad del Estado y las acciones de política pública

⁷² Luis Hernández, "introducción. La virtud de la necesidad", *Hermanos en armas. Policías comunitarias y autodefensas*, para leer en libertad. A.C., México, pp.36.

del gobierno no logran mitigar los delitos de los cárteles del narcotráfico, las comunidades deciden hacerles frente. El 24 de febrero de 2013 los pueblos de La Ruana y Tepalcatepec, en la región de Tierra Caliente de Michoacán, tomaron las armas para defenderse de Los Caballeros Templarios, cártel que tenía atemorizada a la población mediante la extorsión, el secuestro, los asesinatos y la violación y raptos de mujeres.⁷³

Las autodefensas son resultado de la falta de cursos de acción o políticas dirigidas a resolver los delitos provocados por los cárteles de droga que han ampliado los delitos en los que son responsables, es por ello que la delincuencia organizada pudo avanzar en esta entidad por la intimidación y el grado de violencia con la que actuaron y por la debilidad institucional estatal que toleraba las persistentes violaciones a la ley. En la comunidad de la Ruana en el municipio de Buenavista y el municipio de Tepalcatepec agricultores y ganaderos se organizaron en grupos de autodefensa.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó una investigación sobre las autodefensas donde recabó información a través de trabajo de campo, que reflejó las causas directas del surgimiento de las autodefensas. Los resultados expresados de forma general para toda la entidad revelan lo siguiente: La extorsión es el delito predominante en el informe,⁷⁴ en el mismo se dan testimonios de los agricultores, ganaderos, dueños de establecimientos comerciales e incluso a los transportistas a los que se les exigía mediante la intimidación, el pago de una “renta”, cuando estos no pagaban las afectaciones a el patrimonio se hacían presentes como método de generar miedo y presión para exigir el pago.

⁷³ Lourdes Cárdenas, “Michoacanos al grito de guerra”, *Nexos*, 1 de noviembre de 2014.

⁷⁴ CNDH, *informe especial sobre los grupos de autodefensa en el estado de Michoacán y las violaciones a los Derechos Humanos relacionados con el conflicto*. En línea: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_gruposautodefensa.pdf

Cuadro V. Delitos que propiciaron el surgimiento de los grupos de autodefensa.

Delito	Víctimas directas	Víctimas indirectas	Otras víctimas referidas en los testimonios	Total de víctimas
Lesiones	59	12	121	192
Extorsión	152	55	657	864
Secuestro	16	63	445	524
Homicidio	N/A	66	406	472
Violación	1	4	114	119
Afectaciones al patrimonio	264	35	298	597
Desplazamiento forzoso	7	3	11	21
Privación ilegal de la libertad	43	92	22	157
Otros	33	11	37	81
TOTAL	575	341	2,111	3,027

Fuente: informe especial sobre los grupos de autodefensa en el estado de Michoacán y las violaciones a los Derechos Humanos relacionados con el conflicto. CNDH.

El secuestro se consolida como el tercer delito siendo este un indicador de que las actividades de los cárteles se han diversificado con el fin de obtener recursos monetarios, estos delitos son atribuidos al cártel “Los Caballeros Templarios” lo que revela que el problema de los cárteles y el narcotráfico se había salido de control y estos estaban cometiendo otros delitos de alto impacto con la finalidad de intimidar no solo a la población sino también a las autoridades.

La situación en Michoacán se torna aún más complicada con la ausencia en el gobierno estatal del gobernador Fausto Vallejo en el mes de abril, que obedecía a complicaciones médicas y fue reemplazado por su secretario general de gobierno Jesús Reyna, esto provoco que muchos sectores políticos exigieran su renuncia por su incapacidad de gobernar.

Un mes después se anuncia una estrategia para recuperar la paz en Michoacán, Miguel Ángel Osorio Chong, insistió en que las fuerzas federales permanecerán en Michoacán hasta que se garanticen la paz en la entidad. Osorio Chong anuncio; una estrategia integral de seguridad para el estado.

Osorio Chong anunció: la construcción de un nuevo cuartel militar en el estado, así como la inversión de más recursos para capacitación y adiestramiento de la policía estatal. Un mando único para el combate a la delincuencia en la entidad, un sistema de inteligencia. En cuanto a las autodefensas: el general Salvador Cienfuegos aseguró que las policías comunitarias de Buenavista, Tepalcatepec y Coalcomán se "replegaron" desde la tarde del lunes ante la presencia de militares, recalco que no han decomisado armas pero no se permitirá que la gente continúe armada, porque además de los grupos auténticos de autodefensa que defienden su comunidad existe gente financiada por otras organizaciones.⁷⁵

Existió una falta de actuación oportuna por parte del gobierno estatal y federal gobierno, para frenar el crecimiento de estos grupos de autodefensa y en regularizarlos, se toleró la proliferación de los grupos de autodefensa durante todo el 2013, no existió ningún tipo de acción para tratar de controlarlos debido a la gran legitimidad que tenían estos grupos, incluso fueron puestos bajo los reflectores mundiales debido a su congruencia entre el discurso y la actuación.

“En el propósito de acabar con los Caballeros Templarios el gobierno federal ha optado por la colaboración con los grupos de autodefensa, a pesar de su carácter ilegal. El gobierno desistió de desarmar por la fuerza a las guardias, porque ello causaría costos políticos y humanos inaceptables.”⁷⁶ es ilegal ante las leyes mexicanas pero para una gran parte de la sociedad mexicana es un fenómeno aceptable y de gran relevancia sobre el que el gobierno debe actuar. En la encuesta telefónica sobre los grupos de autodefensa en Michoacán, realizada

⁷⁵“No habrá tregua ni pacto con el crimen en Michoacán: Osorio Chong”, *La jornada*, 22 de mayo de 2013, en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/22/politica/003n1pol>

⁷⁶ Jaime Rivera Velázquez, “Crimen organizado y autodefensas en México: el caso de Michoacán” Programa de Cooperación en Seguridad Regional- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Bogotá, en línea: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10845.pdf>

por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados en 2014, revela que el 53% de los encuestados opinó que los grupos de autodefensa sí han ayudado a disminuir la actividad del crimen organizado en Michoacán, mientras que el 47% califica la actuación del gobierno federal como mala o muy mala frente a las autodefensas.⁷⁷ El gobierno mexicano no podía tomar acciones de corte represivo contra las autodefensas pues le significaba un costo político-electoral muy alto, entonces la salida al problema de ingobernabilidad fue pactar con los grupos de autodefensas para regularizarlas y así poder tener control sobre ellas.

Derivado de los problemas de seguridad del estado, el gobierno federal y estatal firma un acuerdo para que el gobierno federal brindara apoyo a esa entidad.⁷⁸ La política para reestablecer la gobernabilidad, seguridad y paz en Michoacán consistió en crear, la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán que es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal, creado mediante decreto del presidente Peña Nieto el 15 de enero de 2014. Su titular es Alfredo Castillo Cervantes.

Las facultades que se le confieren son: Corresponde al Comisionado ser el conducto del Secretario de Gobernación para la coordinación interinstitucional, le corresponde formular y ejecutar políticas, programas y acciones orientadas a la prevención de delitos, fortalecimiento institucional, reconstrucción del tejido social, restablecimiento de la seguridad y desarrollo integral en el Estado de Michoacán, y aplicarlas en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales. Tiene la facultad de solicitar el auxilio de las Fuerzas Armadas, además puede solicitar al Secretario de Gobernación la designación o remoción de los servidores públicos.⁷⁹

⁷⁷ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), *Encuesta telefónica sobre los grupos de autodefensa en Michoacán*, En línea: www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../33-Encuesta-autodefensas-Michoacan.pdf

⁷⁸ “Osorio Chong y Vallejo firman Acuerdo sobre seguridad en Michoacán”, *Excelsior*, 13 de enero de 2014, en línea: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/01/13/938022>

⁷⁹ Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán., *Diario oficial de la federación*, 15 de enero de 2014.

La política de seguridad se fraguó mientras José Manuel Mireles Valverde, líder del movimiento de autodefensas y guardias comunitarios de Michoacán, fue hospitalizado luego de que la avioneta en la que viajaba se despistara.⁸⁰ El accidente despertó la especulación de los simpatizantes del movimiento en Michoacán sobre un posible atentado desde el gobierno federal para acabar con la vida del coordinador del movimiento civil armado. El consejo de autodefensas de Michoacán designó a Estanislao Beltrán Torres para suplir el lugar de Mireles.⁸¹

Entonces, las acciones coordinadas por el Comisionado Alberto Castillo se materializaron, la primera fue una reestructuración del equipo de seguridad estatal. La Policía Federal, en colaboración con el Ejército, han asumieron la seguridad pública en 20 municipios de Michoacán, además de que los policías municipales de Arteaga, Tumbiscatío, Coahuayana, Ziracuaretiro y Aquila, fueron desarmados y enviados a capacitación al estado de Tlaxcala.⁸² Estas primeras acciones lograron que la policía federal y el ejército retomaran la participación y control de la seguridad ya que las autodefensas habían retomado estas tareas de seguridad en algunas comunidades. El siguiente paso sería tratar de pactar con las autodefensas.

El lunes 27 de enero ocurrieron dos hechos importantes, el primero fue la detención del uno de los principales líderes de la organización “Los Caballeros Templarios”: Dionicio Loya Plancarte conocido entre su grupo como “El Tío”, era quien controlaba el tráfico de estupefacientes en Morelia, la capital michoacana por lo que tenía una averiguación previa abierta por delincuencia organizada y delitos contra la salud.⁸³ El segundo es el intento de pacificación y la integración de las autodefensas a la vida institucional con la firma de un acuerdo, mismo que no consideraba la participación de Mireles fundador del movimiento civil armado, pues

⁸⁰ “Sufre accidente aéreo líder de autodefensas en Michoacán; lo reportan estable”, *Proceso*, 4 de enero de 2014, en línea: <http://www.proceso.com.mx/361648/se-accidenta-jose-manuel-mireles-lider-de-autodefensas-en-michoacan>

⁸¹ J. Jesús Lemus, “La intervención federal”, *Tierra sin dios. Crónica del desgobierno y la guerra en Michoacán*, Grijalbo, México, 2015, pp.223-228.

⁸² PF asume la seguridad en 20 municipios en Michoacán, *Animal Político*, 16 de enero de 2014, en línea: <http://www.animalpolitico.com/2014/01/pf-desarma-policias-de-otros-7-municipios-en-michoacan/>

aún seguía convaleciente de su accidente. Las autodefensas leales a Mireles no aceptaron firmar el acuerdo ni deponer las armas, se les fue conocidas entonces como autodefensas rebeldes.

El acuerdo planteaba lo siguiente: Institucionalización de los grupos de autodefensa a través de la incorporación a los Cuerpos de Defensa Rurales. Los líderes de las autodefensas presentarán una lista con todos los nombres de sus integrantes, Para la protección de sus comunidades, personal de las autodefensas podrá formar parte de la Policía Municipal siempre y cuando acrediten los requisitos de ley. Las autodefensas se obligan a registrar las armas ante la Secretaría de la Defensa Nacional. La Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán se compromete a mantener comunicación permanente con los municipios afectados para ofrecerles el apoyo conforme a las facultades que tiene dicha Comisión.⁸⁴

La SEDENA señala que los cuerpos de defensa rurales; son unidades constituidas por ejidatarios organizados, equipados y adiestrados que cooperarán con el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en la defensa de la integridad e independencia de la patria; en la conservación del orden y seguridad pública en el campo; en el cuidado de la riqueza nacional y en las operaciones de auxilio en casos de desastre o emergencias que afecten la Nación, se les exige ser buenos ciudadanos dispuestos a cooperar con desinterés en las tareas cotidianas de sus vecinos y cumplir con abnegación y celo sus deberes, así como obrar con lealtad al Gobierno constituido, no tienen retribución alguna. En caso de guerra internacional o de grave trastorno del orden interior del País, los elementos de los Cuerpos de Defensas Rurales podrán ser llamados a servir en el Ejército y Fuerza Aérea.⁸⁵

Al estar al mando y control de la SEDENA la intención del gobierno federal de tener el control sobre los grupos de autodefensa se cumplía sin embargo, uno de los acuerdos que costo más trabajo cumplir por ambas partes, fue el desarme

⁸⁴ Gobierno y autodefensas firman acuerdo contra crimen organizado, *La Jornada*, 27 de enero de 2014, en línea: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/01/27/gobierno-y-autodefensas-firman-acuerdo-contra-crimen-organizado-9906.html>

⁸⁵ SEDENA, *Instructivo para la organización, funcionamiento y empleo de los cuerpos de defensa rurales*. consultado el 25 de junio de 2016.

pues entre gobierno y autodefensas se acusaban de no cumplir con los acuerdos pactados. A lo largo de 2014 se da un conflicto entre autodefensas fenómeno que se explica a partir de lo siguiente.

Los grupos de autodefensas que aceptaron dejar las armas bajo las condiciones que el gobierno federal propuso se aliaron a las fuerzas federales y comenzaron a perseguir a las autodefensas rebeldes, a los que se pretendía detener y encarcelar; los grupos leales a Mireles fueron tan proscritos como las células de los Templarios, que seguían siendo acorraladas. Se comenzaron a dar enfrentamientos entre autodefensas del lado de Alberto Castillo, reconocidos como institucionales, contra los grupos leales a Mireles, que se reconocían como autodefensas legítimos.⁸⁶

Los enfrentamientos entre autodefensas fue uno de los grandes problemas que apareció después de que el gobierno no logro pactar con los grupos que se oponían a entregar armas. Los operativos del gobierno federal se centraron en desarticular al cártel de “Los Caballeros Templarios”, en el desarme de las autodefensas institucionalizadas y en la persecución de las autodefensas rebeldes. A pesar de que en 2010 se había dado por muerto a Nazario Moreno, líder y fundador de “La Familia Michoacana” a cuatro años fue abatido y confirmada al cien por ciento su identidad, era considerado el líder absoluto de “Los Caballeros Templarios”⁸⁷ esto demuestra la ambición del gobierno federal por desarticular al cártel.

Mientras la estrategia seguía intentando darle solución a los múltiples problemas en Michoacán y tan solo días después de haber abatido a Plancarte, el exgobernador, José Jesús Reyna García, fue arraigado pues fue señalado como un funcionario que protegía las operaciones del cártel de Los caballeros templarios al revelarse que se reunió en diversas ocasiones con Servando Gómez Martínez, ‘La Tuta’, líder templario, encuentros de los cuales grabaciones. Finalmente le fue dada

⁸⁶ J. Jesús Lemus, *Op. Cit.*, pp.245.

⁸⁷“Confirman Muerte de el Chayo”, *Milenio*, 9 de marzo de 2014, en línea: http://www.milenio.com/policia/Confirman-muerte-Chayo_0_259174388.html

la formal prisión probable responsable del delito de delincuencia organizada en su modalidad de fomento al narcotráfico.⁸⁸

El notable mal estado de salud del gobernador michoacano, así como los rumores sobre su incapacidad física para seguir en el cargo llegaron a su fin. Fausto Vallejo hizo del conocimiento del mandatario Peña Nieto su dimisión al cargo de gobernador de Michoacán, en el cual estuvo al frente, de manera intermitente, durante dos años y cuatro meses, la dimisión fue formalmente por cuestiones de salud, pero su imagen ya se veía desgastada, el arresto del exgobernador y exsecretario de gobierno, Jesús Reyna, la incapacidad de su gobierno para poder poner orden en Michoacán, y además de que se diera a conocer un video y fotografías en las que presuntamente aparece su hijo, Rodrigo Vallejo, reunido con el líder de la organización criminal Los Caballeros Templarios, Servando Gómez “La Tuta”.⁸⁹ El poder legislativo local nombra al rector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Salvador Jara Guerrero,⁹⁰

La política de seguridad federal seguía en implementación, el registro y desarme de las autodefensas continuaba, mientras que solo se les permitía portar armas registradas y de bajo calibre y les eran decomisadas armas de alto poder. Se había pactado entre los líderes de las autodefensas el 10 de mayo de 2014 para el registro de armas, es así, como después de esa fecha la persecución a las autodefensas con armas no registradas y de alto poder era el objetivo, a pesar de haber aceptado la fecha fijada para el registro de armas. Mireles es detenido junto a 83 miembros de autodefensa por portación ilegal de armas de fuego de uso exclusivo del ejército.⁹¹ (Actualmente Mireles sigue su proceso penal en prisión)

⁸⁸ “Dan formal prisión a Jesús Reyna por delincuencia organizada”, *Milenio*, 13 de mayo de 2013, en línea: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/13/959131>

⁸⁹ “Fausto Vallejo deja gobierno de Michoacán”. *El Economista*, 18 de junio de 2014, en línea: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/06/18/fausto-vallejo-deja-gobierno-michoacan>

⁹⁰ “Congreso avala a Salvador Jara como gobernador sustituto en Michoacán”, *La Jornada*, 20 de junio de 2014, en línea: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/06/20/congreso-avala-a-salvador-jara-como-gobernador-sustituto-de-michoacan-8375.html>

⁹¹ “Mireles, a disposición de PGR por delito grave y sin fianza”, *El Universal*, 29 de junio de 2014, en línea: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/mireles-a-disposicion-de-pgr-por-delito-grave-y-sin-fianza-1019919.html>

La estrategia del gobierno federal y encabezada por Alfredo Castillo en Michoacán tuvo dos líneas de acción, la primera fue institucionalizar y controlar a los grupos de autodefensa, lo cual logró al incorporar a las autodefensas a los grupos de defensa rural y, dejando arrendando a uno de los principales líderes de las autodefensas rebeldes. La segunda fue la desarticulación del cártel “Los Caballeros Templarios” que se lograría con la detención de “La tuta” a inicios de 2015.⁹²

La detención de “la tuta” se dio un mes después de que el secretario de Gobernación, destituyera del cargo de comisionado a Alfredo Castillo, Osorio Chong explicó que esta medida fue tomada porque el presidente Peña Nieto confiere la mayor importancia a las instituciones democráticas, a los procesos electorales y sus tiempos. En el anuncio se dan a conocer los resultados de la intervención federal:

En cuanto a los grupos de autodefensa que surgieron en febrero de 2013, se generaron las vías institucionales para que su actuación se diera en el marco de la ley.

Castillo asegura que la estructura criminal de *Los caballeros templarios* está prácticamente desarticulada. Se detuvo a 32 jefes de plaza y se abatió a dos de los principales jefes del grupo delincuencia: Nazario Moreno, *El Chayo*, y Enrique Plancarte, *El Kike*. “Es importante señalar que Servando Gómez, [...] Dijo que durante su gestión fueron detenidos el ex gobernador interino y ex secretario de Gobierno, Jesús Reyna; Rodrigo Vallejo, hijo del ex mandatario Fausto Vallejo; 225 servidores públicos, tres ex secretarios, ocho alcaldes, un tesorero, dos síndicos, 11 directores y tres subdirectores de seguridad pública municipal, así como ocho policías ministeriales, 29 estatales, 150 municipales. Indicó que el secuestro se redujo en el segundo semestre de 2014 en más de 90 por ciento. En 2013 fueron reportados 194 raptos; en el segundo semestre del año pasado se contabilizaron únicamente 13, todos ellos resueltos. Fueron desarticuladas 375 bandas delictivas, decomisado más de un millón de toneladas de mineral de hierro que era extraído ilegalmente de minas ubicadas en Lázaro Cárdenas, Arteaga y Tumbiscatío. En madera fueron más de 50 mil toneladas.”⁹³

⁹² “Arrestan a Servando Gomez La Tuta”, *El Universal*, 27 de febrero de 2015, en línea: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/arrestan-a-servando-gomez-la-tuta-1080554.html>

⁹³ “Retiran el gobierno a Alfredo Castillo de Michoacán”, *La Jornada*, 22 de enero de 2015, en línea: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/01/22/concluye-trabajo-de-alfredo-castillo-en-michoacan-osorio-chong-9380.html>

Esta breve crónica de los sucesos durante 2014 y hasta los primeros meses de 2015, demuestra el papel que jugó el gobierno federal y las políticas implementadas para poder solucionar los problemas de inseguridad que persisten en la entidad, Michoacán no sufre problemas nuevos, estos, son el resultado de una ineficiente política de confrontación que genera violencia e incertidumbre. La política siguió la lógica de confrontación que inició en el sexenio de Calderón es decir; la instrumentación de operativos policiaco-militares para detener criminales.

La intervención federal tuvo resultados en cuanto a la desarticulación de los templarios y, la institucionalización de las autodefensas, pero el verdadero reto por la incertidumbre creada era las elecciones a gobernador de ese año. “En el proceso electoral, [...] por el papel mediático que implicaba inclinar sus preferencias hacia cualquiera de los proyectos. En la sierra, al final el movimiento de autodefensas se decantó en favor del candidato Silvano Aureoles. [...] La fuerza liderada por Estanislao Beltrán, respaldó decididamente la candidatura del PRI-Verde de Ascensión Orihuela [...]. Por otra parte, Hipólito Mora, [...] contendió con las siglas de Movimiento Ciudadano.⁹⁴ Estas fueron las participaciones más destacadas de la contienda electoral y, a pesar de la situación de inestabilidad del estado estas se desarrollaron sin incidentes mayores que las pusieran en riesgo.

Los resultados de las elecciones en el estado fueron los siguientes: El PRD triunfó con Silvano Aureoles al obtener 637 mil 505 votos, el 36.17% de una votación total de un millón 762 mil 426. El PRI con Orihuela quedó en segundo y por su parte el PAN con Calderón en tercer lugar, al obtener 27.83% y 23.84% respectivamente.⁹⁵ La ciudadanía michoacana decidió el regreso del PRD al gobierno después de un periodo de inestabilidad e ingobernabilidad del PRI. Esto es una demostración de

⁹⁴ Mora Chávez, Mercedes Arcadia; Aguilar León, Verónica; Guzmán Castolo, María Betzabeth; González Hidalgo, Vicente; Reyes del Campillo, Juan; Salgado Medina, Rosa María; Sosa Alanís, Tamara; Magallán Camarena, Gracia; Alanís Sámano, Fabiola; Elecciones 2015: Michoacán, entre la violencia y la democracia. *El Cotidiano*, Septiembre-Diciembre, pp.60.

⁹⁵ Instituto Electoral de Michoacán (IEM), “Cómputo gobernador 2015”. Disponible en: <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/8710-computo-gobernador-2015>

que la inconformados de la ciudadanía se puede manifestar en las urnas, el gobierno de Vallejo fue dejando inestabilidad en el estado

La Seguridad en Michoacán

Los problemas que enfrento el gobierno Michoacán a partir del gobierno de Calderón y hasta la intervención del gobierno de Peña Nieto en materia de seguridad se fueron haciendo más complejos, sin embargo la delincuencia organizada siempre fue el punto de partida de estos problemas y del principal actor sobre el que actuaban las políticas públicas implementadas por el gobierno de Calderón y Peña Nieto. Estos últimos cursos de acción encaminados a resolver las consecuencias de políticas que no lograron detectar el problema de fondo de la inseguridad en Michoacán. Para el inicio de 2014 las expectativas para la entidad eran las siguientes: la entidad cerró 2014 con un índice delictivo general superior al de los cuatro años anteriores y tiende hacia el nivel más crítico del sexenio pasado.

El delito de extorsión tiene altibajos durante los primeros seis meses de la implementación de la política, es a partir del segundo semestre del 2014 cuando empieza e tener una baja considerable que se mantiene a lo largo del año y hasta 2015, esto refleja que al ser desarticulado uno de los mayores cárteles de droga que cometía este delito, las denuncias y averiguaciones se fueron haciendo cada vez menos. Lo que sucede para el delito de secuestro es que también se reduce considerablemente del mes de mayo a junio y a partir de ese mes hasta los últimos datos del 2015 no tiene un máximo de tres registros por mes, lo que significa que la política implementada en el inicio del 2014 para desarticular a la organización criminal que encabezaba las denuncias por estos delitos además de efectivamente abatir o arrestar a los dirigentes tuvo como resultado la baja de los delitos que provoco el levantamiento de autodefensas en el estado.(véase grafica VII.)

El delito de homicidio tuvo altibajos los primeros cinco meses del año 2014 y es también a partir del segundo semestre del años cuando comienza a tener una

baja constante y considerable quedando para 2014 en un total de 904 (comparable para el año 2013 que registro 902 homicidios dolosos son los dos años donde este delitos tuvo el punto más alto desde 1998) lo que es el número de homicidios más alto en el estado tomando como referencia al 2006 donde se iniciaron desde el gobierno federal estos cursos de acción policiaco- militares de corte represivo. Para 2015 este fenómeno se reduce a 777 lo que siguen siendo números muy altos solo comparables con 2009, 2011 y 2012.

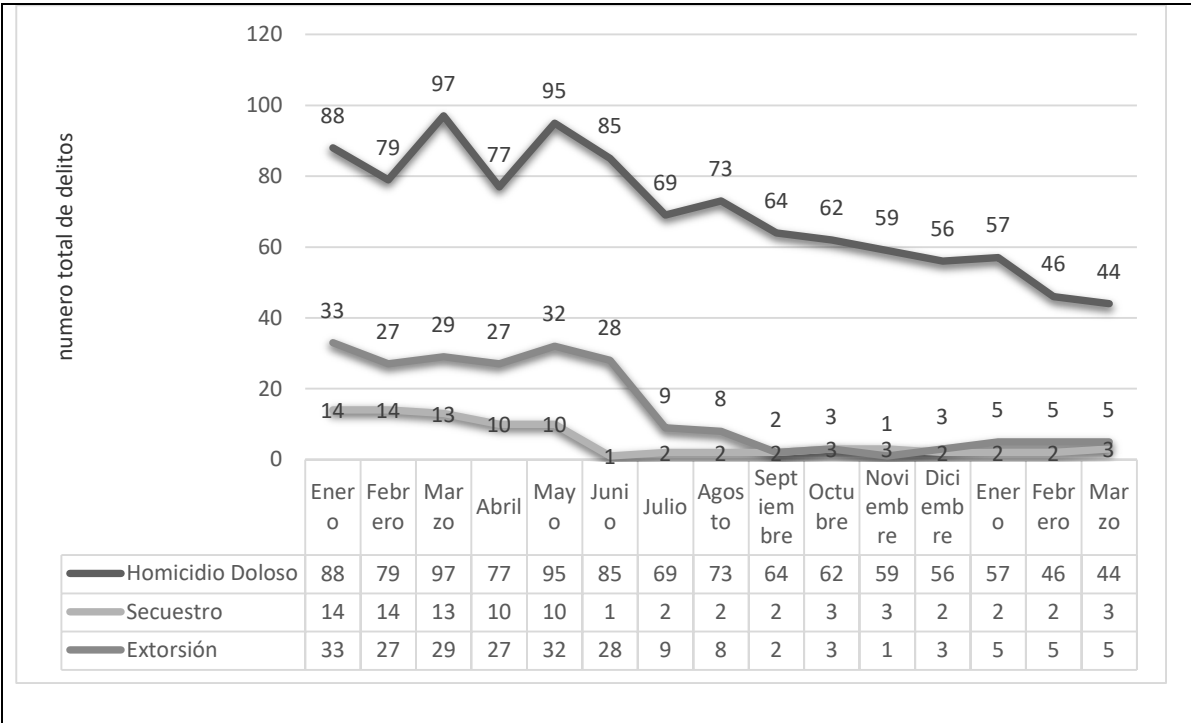
El Observatorio Nacional Ciudadano revela que para los municipios más importantes del estado: En Morelia resaltan las disminuciones de secuestro se redujo en 69.23 %, mientras que la extorsión lo hizo en 89.66%, como resultado de comparar el primer y el último trimestre de 2014. Es importante mencionar que en el caso de secuestro, el delito a lo largo de 2013 presentó un incremento sostenido de la tasa de denuncia, sin embargo para 2014 súbitamente esta cae. En Uruapan, por su parte, la tasa de homicidio doloso presentó un incremento de 26.17%, debido a que la tasa acumulada de 2013 de 18.66 mientras que en 2014 fue de 23.54. En 2013 la tasa de denuncia del homicidio intencional en este municipio fue menor en 6.29% a la de todo el estado, sin embargo para 2014 su incremento generó que la tasa municipal fuera 18.86% mayor a la de la entidad.⁹⁶ A pesar de estas variaciones que son favorables para estos municipios esto no se ve reflejado en la percepción de seguridad de la población michoacana.

Michoacán, ocupa el lugar 29 de índice de paz en México 2015. En 2011, Michoacán se colocó en el lugar 13 en el Índice de Paz, con una calificación menor que el promedio nacional. Desde ese momento la violencia ha aumentado, desde 2012, Michoacán ha sufrido un aumento en los choques violentos entre los cárteles y los grupos ciudadanos de autodefensa. Michoacán cuenta con uno de los niveles más altos de delitos cometidos con arma de fuego en el país, una tasa de crímenes de la delincuencia organizada muy por encima del promedio nacional y un sistema judicial ineficiente. Sin embargo, su tasa de delitos con violencia es más baja que el promedio nacional. Michoacán es uno de sólo seis estados en los que durante los

⁹⁶ Observatorio Nacional Ciudadano, *Incidencia de los delitos de alto impacto en México 2014*.consultado el 26 de junio de 2016.

últimos dos años, la tasa de homicidios aumentó: de 16.8 por cada 100,000 habitantes en 2012 a 21.4 en 2014.⁹⁷ Este índice está conformado por siete indicadores que son, tasa de homicidios, delitos con violencia, delitos con arma de fuego, encarcelamiento, financiamiento de las fuerzas policiales, delincuencia organizada y eficiencia del sistema judicial. Michoacán sigue siendo uno de los estado de la republica con problemas de seguridad y más allá de la baja de delitos de alto impacto, lo que coloca a Michoacán en este sitio es la baja eficiencia de su sistema judicial, así como los delitos que se cometen con violencia además de los delitos que involucran armas de fuego.

Grafica VII. Total mensual de delitos en Michoacán. Enero de 2014 a Mayo de 2015.



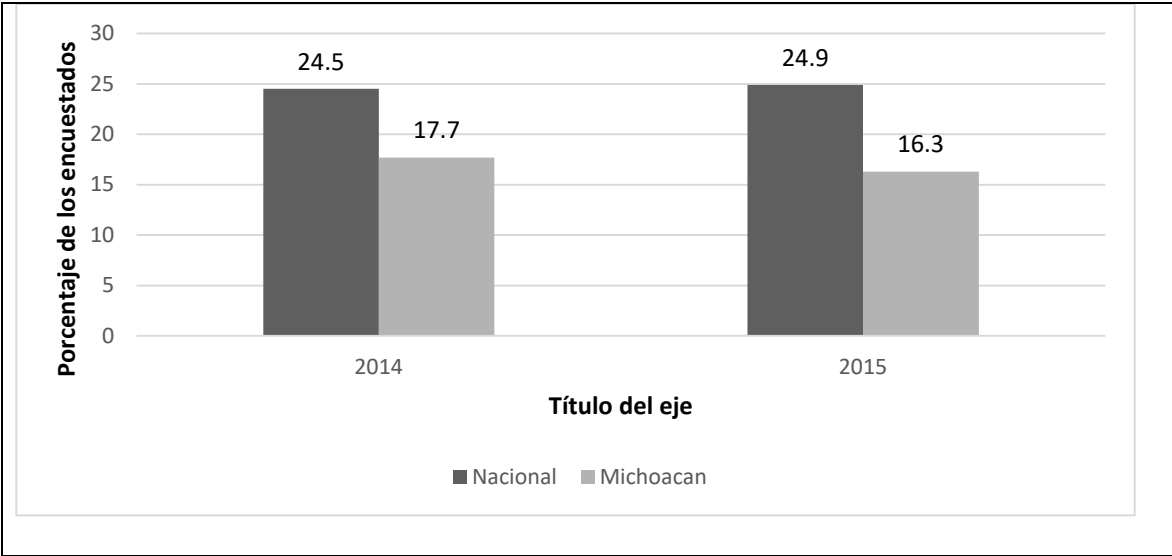
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), consultado el 23 de junio de 2016.

La política implementada tuvo resultados a acorto y largo plazo para 2015 los datos no tienen mayor cambio, sin embargo la percepción de las personas sobre

⁹⁷ Institute for Economics and Peace, *Índice de paz en México 2015*, consultado el 26 de junio de 2016.

la seguridad en la entidad no se refleja un estado de confianza ante la amenaza de ser víctima de algún delito, es decir; la política pública de Peña Nieto logró desarticular a “Los Caballeros Templario” con ello, bajar los índices delictivos pero esto no se vio reflejado en la percepción de seguridad de los michoacanos (véase grafica VIII).

Grafico VIII. Percepción de la seguridad en Michoacán y a nivel Nacional 2014-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2014 y 2015.

La percepción de la seguridad es un tema de importancia para el gobierno, debido a que es un reflejo inmediato de la opinión pública sobre la inseguridad y como esta sigue persistiendo a pesar de que se implementó una política pública que logró desarticular un cártel y con ello la baja considerable de los delitos de alto impacto en el estado. La población michoacana sigue viviendo en un clima de incertidumbre y miedo debido a los operativos policiaco militares desde 2006.

Conclusión.

El gobierno de Peña Nieto se enfrentó las consecuencias de las políticas de Calderón, en el inicio de su gobierno no hubo cambios en cuanto a la misma, el

ejército y policía federal seguían con los operativos, su estrategia comenzó a materializarse hasta 2013 (a diferencia de Calderón que lo hizo en las primeras dos semanas de gobierno.) elaborando una estrategia de seguridad nacional, con la creación de la Comisión Nacional de Seguridad y la intención de crear la gendarmería nacional.

Los problemas en el estado de Michoacán lo tomaron por sorpresa y ante la falta de gobernabilidad por parte de Vallejo, el gobierno federal a petición del gobernador decide implementar una serie de políticas con el fin de recuperar la seguridad y el orden en el estado. La primera era lograr integrar a las autodefensas a cuerpos de policía rural, que fue logrando poco a poco con el registro de los integrantes y el de armas. El segundo consistió en desarticular a los “caballeros Templarios” que también logro con la detención de los máximos líderes. La política implementada logro los resultados planteados, aunque siguió la misma lógica de confrontación, esta consiguió reducir los delitos, regresar la gobernabilidad para que las elecciones de 2015 de llevaran a cabo son ningún problema, pero los resultados que muestran la percepción de la seguridad revelan que la población sigue con miedo a ser víctima de algún delito.

Conclusiones Generales

El narcotráfico un problema en México que empezó a tener una presencia significativa cuando los cárteles empiezan a cometer delitos de alto impacto para someter e impregnar miedo en la sociedad, cuando sus mercado de consumo empieza a crecer y cuando el tráfico incontrolable de armas nutre su poder. Los problemas internos y externos tienen una incidencia sobre el desarrollo de narcotráfico en Michoacán los problemas externos, consumo de drogas en E.U.A. y el tráfico de armas nutren el poder de los cárteles en México.

En 2006 el Operativo Conjunto Michoacán significó una acción fuerte de corte represiva con operativos policiacos- militares que lograron tener aseguraciones y detenciones. La política represiva de Calderón no logró cumplir sus objetivos de enfrentar y derrotar al narcotráfico para así dar seguridad a la población. El gran despliegue policiaco y militar no cumplió sus objetivos, los delitos de alto impacto continuaron elevándose.

“El Michoacanazo” fue una demostración del gobierno federal para poder intervenir directamente sobre los estados, esta, fue una estrategia sin resultados positivos y solo se demostró la capacidad organizativa de la policía federal y del ejército, no atacar los problemas de fondo para acabar con la delincuencia organizada provoco que bajo esta lógica de confrontación se incrementara la violencia generando nuevos cárteles de droga y que se expandieran a través del territorio michoacano, la política se centró en atacar todo lo relacionado con los cárteles de droga, esto creo un clima de ingobernabilidad en Michoacán que dio origen a que los civiles se organizaran en autodefensas que impartían la seguridad en sus comunidades.

Los grupos de autodefensa son el resultado de que la política pública de Calderón no logro cumplir los objetivos planteados, la ineficiente y cada vez más desgastada acción de enfrentamiento provocó que cárteles como “Los caballeros templarios” diversificaran sus delitos demostrando que estas bandas delictivas no solo dedican su actividad al tráfico de drogas, la población civil logro organizarse y darse justicia por propia mano. El gobierno estatal no logró satisfacer las demandas de solución a los problemas, en su incapacidad de ofrecer justicia y seguridad pidió la intervención del gobierno federal para que creara una política pública encaminada a regresar la gobernabilidad al estado.

La actuación del gobierno de Peña Nieto consistió en diseñar e implementar una acción dirigida a integrar a la autodefensas a la vida institucional, esto provocó una polarización entre las mismas autodefensas, algunas decidieron integrarse lo más pronto mientras otras no lo hicieron y fueron perseguidas por portación ilegal de armas. Los operativos en el estado tuvieron una dirección, desarticular al culpable de la inseguridad en el estado, “Los Caballeros Templarios”, abatiendo y arrestando a todos los líderes de esta organización, estas acciones tuvieron un reflejo en la baja de los delitos que las autodefensa les atribuían y además se regresó la capacidad de gobernar al estado. Sin embargo los índices de homicidios dolosos son los más elevados desde el inicio de la política pública represiva en 2006, Michoacán sigue siendo uno de los estados con más problemas lo que lo coloca en el lugar 29 de los 32 estados de republica más violentos en 2015, esto se ve reflejado en la percepción de seguridad de la población michoacana en donde solo un cuarto de la población encuesta se siente seguro en el estado.

Las políticas públicas de combate a la delincuencia organizada ha sido dirigida únicamente a los cárteles de droga con el propósito de desarticularlos, en una estrategia de combate frontal, el primer operativo de gran escala solo provoco que la violencia se elevara y que los cárteles se dividieran en otros más. La persecución contra los servidores públicos en 2009 demostró que la línea de acción para acabar con los cárteles de droga se había perdido, esta acción conocida como “El Michoazanazo” tuvo una intención de influir en las elecciones de ese mismo año, pues absolutamente todos los acusados fueron liberados.

El nacimiento de las autodefensas se debe a que los cárteles de la droga habían diversificados sus delitos ya no solo eran narcotraficantes sino también cobraban “impuestos” a los michoacanos. Los secuestros, las extorsiones y los homicidios delitos que persistían por la incapacidad del gobierno de dar seguridad provocaron que civiles se organizaran en grupos de autodefensa. Los problemas de seguridad ya no solo tenían que ver con el narcotráfico y los problemas que producía el tráfico y el consumo. Michoacán enfrento un clima de incertidumbre, la política de seguridad federal implementada tuvo la misma lógica que la del gobierno de Calderón, siguió una lógica de combate represivo contra los cárteles de la droga y tuvo como resultado una baja considerable en los delitos de secuestro y extorsión pero el delito de homicidio doloso ha sido el más elevado desde 2006. La política no logro cumplir el objetivo de seguridad en el estado, la percepción de inseguridad sigue siendo de más del 70% de la población.

El problema de fondo del narcotráfico como está señalado en el primer capítulo, son cuatro problemas que no se tomaron en cuenta para el diseño de cursos de acción de la política pública, los operativos de gran escala solo eran dirigidos a desarticular los cárteles de la droga, esto derivaba en confrontación y en violencia. Los cuatro problemas son en realidad los que hacen que los grupos del narcotráfico sean tan poderosos y tengan una estructura tan amplia. El tráfico de armas y el consumo de drogas en EUA son un problema que requiere de la cooperación de este país, el gobierno mexicano no puede ejecutar una política efectiva sobre estos problemas. La producción de drogas en México ya no representa la única actividad delictiva de los cárteles de la droga, los delitos de alto impacto también generan ganancias económicas a los cárteles, vemos como en las políticas implementadas no están dirigidas a la prevención de los delitos o al fortalecimiento de las instituciones de seguridad.

El estado de Michoacán sigue siendo uno de los estados más violentos en la república mexicana. Actualmente no es posible decir que los carteles de la droga han desaparecido, como vimos en el sexenio de Calderón estos tuvieron un reacomodo en la región después de los operativos y empezaron a actuar con otros delitos de alto impacto. En el sexenio de Peña Nieto, Michoacán está bajo la disputa

de nuevos cárteles que buscan ganar terreno y afianzarse en nuevas actividades delictivas.

Bibliografía

Aguilar Astorga Carlos y Marco Lima Facio: *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, en línea: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Alvarado y Mónica Serrano (coords.), Los grandes problemas de México. Tomo XV: Seguridad nacional y seguridad pública, el Colegio de México, México, 2010.

Antonio Camou, *Los desafíos de la Gobernabilidad.*, Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés, México, 2001.

Cardozo Brum Myriam, “De la evaluación a la reformulación de las políticas públicas,” *Política y Cultura*, No. 40, otoño 2013, México.

Castel Robert, *inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires, 2004.

David Easton, *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

Deutsch Karl W., *Política y gobierno*, FCE, México, 1976.

Ejea Mendoza David, *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*,

<http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec021.pdf>,
(consultado el 13 de febrero de 2015).

Finer Herman, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Tecnos, Madrid, 1964.

Garduño Guillermo J.R, “Epistemología, semántica y método de la seguridad nacional “, UAM, México, 2008.

Guillermo J.R. Garduño, *El ejército mexicano entre la guerra y la política.*, UAM, México, 2008.

Guillermo Valdés, *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, México, 2013.

Ives Meny, Jean Cloude Thoening, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.

J. Jesús Lemus, *Tierra sin dios. Crónica del desgobierno y la guerra en Michoacán*, Grijalbo, México, 2015.

La voz de los hechos: discursos del presidente Felipe Calderón Hinojosa, Presidencia de la República, México, 2012.

Lorenzo Meyer, *Nuestra Tragedia Persistente, La democracia autoritaria en México*, Debate, México, 2013.

Luis Astorga, "México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo", en Álvaro Camacho (coord.), *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, Transformaciones, España, 2007.

Luis f. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), *la implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, 1993, México.

Luis Jorge Garay y Eduardo Salcedo-Albarán, *Narcotráfico, Corrupción y Estados*, Debate, México, 2012.

Manuel Alcántara Sáez, *Gobernabilidad crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica México, 1995.

María Eugenia Valdés, *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, Miguel Ángel Porrúa/UAM, México, 2012.

Peñaloza José y Mario A. Garza (Coords), *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, UNAM, México, 2002.

Peñaloza, P. José (coord.) *Seguridad pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2005.

Piñeyro José Luis (coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*, UAM, México, 2004.

Rafael Rodríguez C. (coord.), *México Narco*, Planeta, México, 2009.

Salazar Ana M., *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*, Nuevo Siglo. Aguilar, México, 2002.

Serra Andrés, *Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del estado*, Porrúa, México, 1996.

Sodaro Michael, *Política y ciencia política*, Mac Graw Hill, Madrid, 2006

Wayne Parsons, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso-Miño y Dávila editores, México, 2009.

William Guillermo Jiménez B., “El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, núm. 41, junio 2008.

Documentos

Diario Oficial de la Federación

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Incidencia de los delitos de alto impacto en México 2014

Índice de paz en México 2015.

Informe de política del IDPC (International Drug Policy Consortium)

Informe mundial sobre las drogas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Ley federal contra la delincuencia organizada.

Periódicos

CNN

El universal

Excélsior

La jornada

La jornada Michoacán

Milenio

Revistas

Revista mexicana de sociología

Nexos

El cotidiano

Proceso