



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN MÉXICO, 2006-2012.  
UNA PROPUESTA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA**

**TESIS  
QUE PRESENTA**

**GERARDO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ  
Matrícula: 210381654**

**PARA OPTAR AL GRADO DE  
DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLÍTICOS)**

**DIRECTOR: DR. JAVIER OLIVA POSADA**

**JURADOS: DRA. NORA NIDIA GARRO BORDONARO**

**DR. JOSÉ LUIS CHÁVEZ GARCÍA**

**IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2016**

## **Agradecimientos**

La terminación de esta parte de mi vida académica ha sido posible gracias al apoyo del Estado mexicano por medio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Agradezco infinitamente a mis padres por el apoyo brindado en cada una de mis decisiones en el transcurso del tiempo. A Camelia, mi compañera por estar ahí siempre conmigo.

También mi entera gratitud y compromiso por siempre es con la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa la cual me abrió las puertas para formar parte de su infinito universo de conocimiento. De igual forma, las palabras faltan para agradecer a mis profesores que me han acompañado en este proceso, sobre todo al Dr. Javier Oliva Posada, al Dr. Ignacio López Sandoval, a la Dra. Nora Garro y al Dr. José Luis Chávez García que sin ellos esta parte de mi vida académica no habría llegado a la meta.

Gracias

<b>Índice</b>	<b>Página</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>Apreciaciones Conceptuales y Teóricas: Estado, Globalización, Seguridad, Crimen organizado y Políticas Públicas</b>	
Introducción.....	24
1.1 Estado y Globalización.....	25
1.2 Seguridad.....	34
1.3 Crimen Organizado.....	42
1.4 Análisis y enfoques de Políticas Públicas.....	47
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Las Políticas de Seguridad en México: 1982-2006</b>	
Introducción.....	66
2.1 Antecedentes del combate a las drogas.....	67
2.2 Miguel De la Madrid Hurtado: 1982-1988.....	69
2.3 Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994.....	74
2.4 Ernesto Zedillo Ponce de León: 1994-2000.....	77
2.5 Vicente Fox Quesada: 2000-2006.....	85
2.6 Aproximación a las políticas de seguridad en América Latina.....	91
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>Análisis de la Política de Seguridad 2006-2012: La confrontación a las organizaciones criminales de tráfico de drogas</b>	
Introducción.....	108
3.1 Formación de la agenda: La lucha por la seguridad pública.....	109
3.2 Diseño del marco regulatorio: Planes y Programas sectoriales de seguridad pública.....	114
3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND): 2007-2012.....	114
3.2.2 Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP).....	116
3.2.3 Programa Sectorial de Procuración de Justicia (PSPJ) 2007-2012.....	118
3.2.4 Programa Sectorial de Seguridad Pública.....	119
3.2.5 Plan Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012.....	119
3.2.6 Plan Sectorial SEMAR 2007-2012.....	120
3.3 Fallas de Gobierno en la implementación de la política pública de seguridad.....	120
3.3.1 Fallas en el suministro burocrático.....	120
3.3.2 Posturas de la opinión pública.....	123
3.3.3 El problema de la descentralización.....	126
3.3.4 El problema de la implementación.....	128

3.4 Análisis de los cambios institucionales de la política pública de seguridad.....	130
3.4.1 Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales.....	131
3.4.2 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP).....	135
3.4.3 Ley Federal de Extinción de Dominio.....	138
3.4.4 Ley de la Policía Federal.....	141
3.4.5 Reforma a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo).....	143
3.4.6 Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.....	149
3.4.7 Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos.....	152
3.4.8 Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.....	155
3.4.9 La Iniciativa Mérida.....	157
3.5 Balance capitular.....	163

#### **Capítulo 4.**

#### **Análisis de la Política de Seguridad 2012-2018: De la confrontación a la prevención del delito**

Introducción.....	166
4.1 México en Paz: La política pública de seguridad y procuración de justicia.....	168
4.1.1 Diseño y marco regulatorio de la política de seguridad 2013-2018.....	170
4.1.2 Programa sectorial de Gobernación 2013-2018.....	173
4.2 Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD).....	176
4.3 Tres años de la meta México en Paz, resultados preliminares.....	184
4.4 Análisis de los principales cambios institucionales en materia de seguridad.....	203
4.5 Balance capitular.....	217

#### **Capítulo.5**

#### **Recomendación para la formulación de una Política Pública**

Introducción.....	219
5.1 Prácticas actuales: Políticas alternativas a la confrontación policial.....	220
5.2 Efectos y consecuencias del consumo de la marihuana en la salud de los individuos.....	233
5.3 Ciudad de libre Consumo: De la prohibición de las drogas a la rentabilidad de la intervención del Estado en el mercado de la marihuana.....	237
Conclusiones.....	248
Bibliografía.....	257
Anexos.....	296

## ***Introducción***

La globalización se caracteriza, principalmente, por los flujos financieros, de los bienes y servicios, sin importar las fronteras entre Estados. Esto incluye la fragilidad de las regulaciones estatales que han disminuido los costos de transacciones financieras. Si el Estado-nacional basa su poder y jerarquía en el control territorial, con la globalización ha tenido que compartir el poder con actores que tienen alcance transnacional. Por ejemplo, asociaciones internacionales, empresas, grupos financieros, y organizaciones criminales, las cuales terminan actuando de mutuo acuerdo con el Estado o como poderes paralelos a este. El poder de estos nuevos actores, generalmente, ha venido a determinar la agenda política de los Estados.<sup>1</sup>

El Estado como referente de poder político se ha visto minimizado en su soberanía, sin que esto represente una amenaza directa para su desaparición. Sin embargo, en la lucha por el control y poder político, muchos actores, como lo son las organizaciones criminales, buscan la rentabilidad de la acumulación de poder económico estando fuera del control de los Estados. Así los Estados, entre sus múltiples tareas, enfrentan también el reto de garantizar seguridad a los ciudadanos dentro de su territorio. Esto se debe a que junto con la globalización se tienen sociedades más complejas y plurales, democráticas y liberales. La consecuencia es la poca viabilidad que existe para conducir la política interna en términos de autonomía y de independencia del Estado.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Véase, Saskia Sassen, *Una sociología de la globalización*, Katz Editores, Madrid, España, 2007; Luis Vicente Barceló Vila, *Gobierno de Globalización, del Pentágono al Hexágono*, Editorial, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, España, 2007; Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*, Paidós, España, 1997.

<sup>2</sup> Antonella Attili, "Summa potestas. Status moderno y crisis del poder político", en *Polis 03 Investigación y Análisis sociopolítico y psicosocial*, Volumen Dos, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2004, pp. 189.

La complejidad de este contexto se relaciona directamente con la realidad latinoamericana y sobre todo con el objeto de estudio de la presente investigación. Los Estados en Latinoamérica desde los noventa han entablado guerras contra las drogas buscando mantener el control de las sociedades y de su territorio.<sup>3</sup> Aún así, la fuerza de la delincuencia organizada se manifiesta con gran fuerza en México, Guatemala, Honduras, Colombia, Brasil y El Salvador, donde los Estados han perdido el monopolio de la fuerza como elemento característico y esencial de la estabilidad.<sup>4</sup> *La insurgencia o guerras criminales* no son ideológicas sino de intereses económicos. Por tanto no buscan acabar con el Estado, sino aprovechar su debilidad del monopolio del uso de la fuerza para poder acumular mayor control económico y político.<sup>5</sup>

Las organizaciones criminales de tráfico de drogas se han convertido en las principales amenazas a la gobernabilidad democrática, ya sea porque socavan la capacidad de los Estados para ejercer su soberanía a través de la corrupción de la policía y el proceso político, o porque son competidores activos para la lealtad política de la población.<sup>6</sup> Esto se debe a que las organizaciones criminales se han apoderado de una parte significativa del territorio nacional de varios Estados. Las organizaciones criminales a las que se enfrentan los Estados tienen un alcance transnacional, que se basan en las

---

<sup>3</sup> Smith plantea siete tipos de guerras: 1) Estados Unidos vs abastecedores; 2) gobiernos latinoamericanos vs narcoterroristas; 3) gobiernos latinoamericanos vs guerrilleros; 4) gobiernos latinoamericanos vs narcotraficantes; 5) narcotraficantes vs narcotraficantes; 6) narcotraficantes vs guerrilleros; 7) narcotraficantes vs izquierda política. El autor menciona que México presenta un campo para que los Estados Unidos luchen contra los abastecedores (guerra 1) y para que su propio gobierno desafíe a los traficantes (guerra 4). Smith remarca que la diversidad de las guerras contra las drogas subraya la gama y la variabilidad de intereses que intervienen en la política pública. Lo anterior, de acuerdo al autor, es lo que condiciona las perspectivas de éxito. Véase Peter H. Smith, “La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de política” en Smith Peter (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 37-66.

<sup>4</sup> Francisco Rojas Aravena, “Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley”, en Solís Luis Guillermo y Rojas Aravena Francisco (edit.), *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia, Santiago de Chile, 2008, p. 95-107

<sup>5</sup> Bob Killebrew y Jennifer Bernal, *Crime Wars, Gangs, Cartels and U.S. National Security*, Center for New American Security, Estados Unidos, 2010, p. 9.

<sup>6</sup> Vanda Felbab-Brown, “Narcotics International, Inc.”, en *Americas Quarterly*, primavera de 2010.

estructuras de la democracia y la globalización, que ven una alta rentabilidad en la debilidad institucional de los Estados.<sup>7</sup> De acuerdo a Farah (2012), la penetración del Estado, por parte de estos actores criminales, se centra generalmente en una o más de tres funciones: el poder judicial (para garantizar la impunidad), control de armas, fronteras y aduanas (para garantizar el paso seguro de personas y mercancías) y la legislatura (para calificar las estructuras necesarias para los grupos de la delincuencia internacional, tales como la prohibición de la extradición, la debilidad de las leyes, de la confiscación de activos).<sup>8</sup>

### *El contexto mexicano*

En 1972 cuando Turquía prohíbe el cultivo de opio en su territorio, México toma un papel relevante. La oferta de heroína mexicana pasa de 10 por ciento a 80 por ciento del total disponible en los Estados Unidos.<sup>9</sup> Ante el incremento del tráfico ilícito drogas México también se convierte una de las principales vías de trasiego de cocaína proveniente de Colombia.<sup>10</sup> Con ésta disponibilidad de drogas dentro del territorio de Estados Unidos, a finales de los ochentas, las ventas anuales de droga en ese país se calcularon en 110 mil millones de dólares: más del doble de las ganancias sumadas de las 500 compañías de *Fortune*.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Douglas Farah, “Transnational Organized Crime, Terrorism, and criminalized states in Latin America: an emerging tier-one national security priority” en *U.S. Army War College, Strategic Studies Institute*, Estados Unidos, 2012, p. 34.

<sup>8</sup> *Idem*,

<sup>9</sup> Miguel Ruiz-Cabañas I., “La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias” en Smith, P. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 212.

<sup>10</sup> Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, en *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, 2010, p. 2.

<sup>11</sup> Peter H. Smith, “La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de política” en Smith Peter (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 37.

Las ganancias económicas que representaba el mercado estadounidense para los traficantes desembocaron en un fortalecimiento de sus organizaciones criminales. Sin embargo, a finales de 1980 se da la desaparición del cártel de Guadalajara, el cual controlaba las rutas de tráfico de drogas hacia Estados Unidos, ocasionando una fragmentación y creación de varias organizaciones criminales.<sup>12</sup> Este proceso de fractura llevó a un intento de reagrupación y se conformaron dos grandes bloques: La Federación —el Cártel de Juárez, el Cártel de Tijuana, el Cártel del Pacífico— y el Cártel del Golfo. En 1997 se empieza a dar una nueva segmentación de éstas organizaciones (en 2006 existían seis cárteles: Tijuana, Pacífico, Juárez, La Familia, Golfo, Los Zetas) lo que ocasionó que se generara violencia en varias ciudades del país como Nuevo Laredo, Tamaulipas, en 2005 o en Michoacán en 2006.<sup>13</sup>

La respuesta de la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006) fue la implementación del operativo “México Seguro” en junio de 2005 y el de “Proyecto Frontera Norte” en marzo de 2006. No obstante, la violencia continuó porque se rompieron los equilibrios regionales al capturar a varios líderes del narcotráfico (Osiel Cárdenas, *el Cártel del Golfo*; Benjamín Arellano Félix, del *Cártel de Tijuana*; Adán Amezcua, del *Cártel de Colima*; y Gilberto García Mena, del *Cártel del Golfo*).<sup>14</sup> A inicios del año 2007, la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados dio a conocer que en la administración federal 2000-2006, las ejecuciones relacionadas con el

---

<sup>12</sup> Tristan Reed, “Mexico's Drug War: Balkanization Leads to Regional Challenges”, en *Global Stratfor Intelligence*, 18 de abril de 2013, disponible en <http://www.stratfor.com/weekly/mexicos-drug-war-balkanization-leads-regional-challenges?topics=300>, consultado el 19 de mayo de 2013.

<sup>13</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, Eduardo Guerrero Gutiérrez, *et al.* “Nuestra Guerra: Una conversación”, en *Revista Nexos*, México, [www.nexos.com](http://www.nexos.com), 11 de noviembre de 2011.

<sup>14</sup> Jorge Chabat, *op. cit.*, 2010, p. 6.

crimen organizado se incrementaron de 1,020 homicidios en el año 2000 a 2,100 en el año 2006.<sup>15</sup> Un incremento de 105 por ciento.

Con la llegada a la presidencia de la República de Felipe Calderón, de acuerdo con Chabat (2010), el escenario para el ejecutivo fue: “a) Control territorial de partes del país por el narcotráfico; b) una guerra entre cárteles de la droga; c) una renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; d) conflictos con Estados Unidos por la narcoviencia en la frontera; e) un flujo estable de drogas hacia Estados Unidos; f) un aumento considerable de consumo de drogas en México”.<sup>16</sup>

### *Felipe Calderón Hinojosa y la política de confrontación*

La respuesta del ejecutivo federal (2006-2012) fue la implementación de una política que tuvo como objetivos principales reducir la violencia y recuperar la seguridad pública.<sup>17</sup> La estrategia se enfocó en “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”.<sup>18</sup> La política además de reducir la violencia e inseguridad buscaba combatir el narcomenudeo; el lavado de dinero; la corrupción e ineficacia de las instituciones; la evaluación y certificación de policías; desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal. Esto implicaría un trabajo coordinado con los tres órdenes de gobierno —municipal, estatal y federal—. <sup>19</sup> Así como el de los tres poderes que conforman el Estado —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—.

---

<sup>15</sup> Andrea Merlos, “Nueve mil ejecutados en sexenio foxista, reportan”, en *El Universal*, México, 22 de enero de 2007.

<sup>16</sup> Jorge Chabat, *op. cit.*, 2010, p. 7.

<sup>17</sup> Presidencia de la República, “Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán”, 11 de diciembre de 2006, en [www.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/](http://www.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/) consultado el 15 de agosto de 2012.

<sup>18</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de mayo de 2007.

<sup>19</sup> *Idem*

Es importante señalar que desde la perspectiva teórica la instrumentación y éxito de una política pública evidencia el grado de control que posee el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Lo anterior se debe a que se requiere de una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr penetrar al aparato gubernamental y después hacerse llegar a la sociedad.<sup>20</sup> Medellín (2004) plantea que existe una diferencia en el proceso de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas e instituciones regidas por la formalidad y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad.<sup>21</sup>

La diferencia son el control territorial y la institucionalización del orden. El primero se refiere a los mecanismos por medio de los cuales el Estado resguarda a la nación y al territorio. La segunda se entiende como el proceso mediante el cual los principios y valores que dan fundamento a las instituciones son conocidos, aceptados y practicados regularmente, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso.<sup>22</sup> Estos dos fundamentos del orden adquieren mayor relevancia cuando se está ante problemas de estabilidad o inestabilidad del Estado. Los problemas de territorialidad del Estado se refieren a:

[...] la incapacidad para mantener la vigencia del territorio, como campo de articulaciones, lo que revela el quiebre de los patrones de cohesión y validación social; incapacidad para asegurar la vigencia del territorio, como campo de jurisdicciones, lo que revela el quiebre de los sistemas jerárquicos de autoridad que rigen las instituciones y el ejercicio de poder político institucionalizado...lo que revela el quiebre de los instrumentos y mecanismos que aseguran el monopolio de la fuerza y la unidad de la intervención estatal y con ellos la imposibilidad de imprimirle un rumbo

---

<sup>20</sup> Pedro Medellín Torres, *La política de las políticas públicas: propuestas teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, serie Políticas Sociales, n° 93, Santiago de Chile, 2004, pp. 16.

<sup>21</sup> Pedro Medellín Torres, *op. cit.*, 2004, p. 8.

<sup>22</sup> *Idem*,

determinado a los procesos políticos, económicos y sociales [...] (Medellín, 2004:21).

Los problemas de institucionalización del orden se refieren a:

[...] a la incapacidad para asegurar que todos los ciudadanos conozcan, acepten y practiquen todos los principios institucionales, lo que revela la incapacidad de los gobiernos para mantener –por encima de las tensiones y conflictos- la unidad del poder político y la cohesión interna del aparato estatal; para asegurar que las organizaciones públicas se adapten a las exigencias del cambio, hagan preservar su autonomía y actúen de manera que preserve la cohesión externa del Estado en su relación con la sociedad y con otros Estados [...](Medellín, 2004:21).

Considerando lo anterior, la ofensiva del gobierno federal inició el 11 de diciembre de 2006 a través de la *Operación Conjunta Michoacán*. Los resultados al final del año 2007 en Michoacán fueron: 328 ejecuciones, 38 por ciento menos que al año anterior. En 2008 se registraron 289: un descenso de 45 por ciento con respecto a 2006. Este éxito inicial llevó a que la estrategia se implementara en los estados de: Baja California, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango y Sinaloa. Pero los resultados no fueron los mismos.<sup>23</sup> La violencia se dispersó a otros estados que no habían presentado un alza en crímenes relacionados con el crimen organizado como Sonora, Veracruz y Tabasco.<sup>24</sup>

En el ámbito de los cambios institucionales —que ayudarían a cumplir los objetivos que perseguía el gobierno federal— el 02 de enero de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Esta nueva regla buscaba que en un plazo de cuatro años, a partir de la entrada en vigor de la ley, los integrantes de las

---

<sup>23</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La estrategia fallida”, en *Revista Nexos*, 19 de enero de 2013, disponible en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx), 25 de enero de 2013.

<sup>24</sup> Jorge Chabat, *op. cit.*, 2010, p. 8.

Instituciones de Seguridad Pública deberían obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza.<sup>25</sup>

El 16 de octubre de 2012, a 45 días de que finalizara la administración federal, se promulgó la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*. Pero la reglamentación se dio hasta el 16 de agosto de 2013 (en la administración del presidente Enrique Peña Nieto, 2012-2018). La *Ley Federal de Extinción de Dominio* se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, pero tampoco fue reglamentada.<sup>26</sup> La falta de un reglamento de estas leyes impidió que las disposiciones que se encuentran en las leyes publicadas no tuvieran un respaldo normativo de cómo las autoridades deberían actuar para resolver los problemas relacionados a las instituciones creadas.<sup>27</sup>

La producción de las políticas depende o es influida por lo fuerte que es un Estado y sus instituciones, así como de los intereses de los diferentes actores que intervengan.<sup>28</sup> La diversidad de actores que participan en ella de manera directa o indirecta son: Gobierno; los tres poderes del estado; partidos políticos; organizaciones defensoras de algún interés colectivo, público o no; empresas y corporaciones empresariales; ONGs; expertos; medios de comunicación, individuos influyentes; la opinión pública<sup>29</sup>; gobernadores y el

---

<sup>25</sup> Diario Oficial de la Federación, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 02 de enero de 2009. El 25 de abril de 2012 se llevó a cabo una reforma a la ley, pero no cambió el aspecto que se refiere a las evaluaciones de las instituciones policiacas.

<sup>26</sup> Diario Oficial de la Federación, “Ley Federal de Extinción de Dominio”, en *Diario de Oficial de la Federación*, México, 29 de mayo de 2009.

<sup>27</sup> Imelda García, “Calderón omite redactar 17 reglamentos de nuevas leyes”, en *ADNpolítico.com*, consultado 10 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/01/25/calderon-omite-redactar-45-reglamentos-de-leyes-aprobadas>

<sup>28</sup> Pedro Medellín Torres, *La política de las políticas públicas: propuestas teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, serie Políticas Sociales, n° 93, Santiago de Chile, 2004, pp. 5-56.

<sup>29</sup> José Real Dato, “Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas”, en Margarita Pérez Sánchez (ed.) *Análisis de Políticas Públicas*, Editorial Universidad de Granada (EUG), España, 2005, p. 79-87.

mismo crimen organizado. Lo anterior es independientemente de que la autoridad sea quien decida qué política pública se instrumentará.

Lo expuesto se reflejó en la política pública implementada por el ex presidente Felipe Calderón. Los tres órdenes de gobierno no tuvieron la coordinación prevista en el diseño de la política implementada. Por ejemplo, la policía estatal de Chihuahua, el estado más violento en 2010, registró un aumento de cero policías estatales entre 2007 y 2009. Lo mismo ocurrió con los estados de Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Baja California, Durango y Tamaulipas.<sup>30</sup> También en el periodo de 2009 a 2011 se dieron los subejercicios en los recursos de las *Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal* (FASP).<sup>31</sup> Destacó que el subejercicio de 1.28 mil millones de pesos ocurrió en los ocho estados con mayor nivel de incidencia delictiva en el país: Guerrero, \$109,289.8; Tamaulipas, \$88, 322.5; Morelos, \$195,355; Michoacán, \$271,081; Durango, \$42,199.91; Chihuahua, \$255,978.6; Nayarit, \$106,433.75; Quintana Roo, \$210,555.4.<sup>32</sup>

La consecuencia del subejercicio fue la baja certificación de los agentes policiacos en los estados. El 2 de enero de 2013 se cumplió el plazo para tener el total de la certificación, evaluación y control de confianza de todos los elementos de seguridad pública de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, el 19 de diciembre de 2012 se aprobó una reforma al artículo tercero

---

<sup>30</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, en *Nexos*, consultado el 23 de agosto de 2010, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=248547>

<sup>31</sup> El FASP tiene como tareas: el Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores; Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia; Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

<sup>32</sup> Luis Sierra, “Subejercicios: ven la inseguridad y no se hincan”, en *Animal Político*, consultado el 28 de junio de 2013, disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-tanque-pensante/2013/06/28/subejercicios-ven-la-inseguridad-y-no-se-hincan/#axzz2eYbSRhLl>

transitorio de la *Ley General del Sistema de Seguridad Pública*, el cual dio una prórroga de diez meses a todos los estados para cumplir con los objetivos.<sup>33</sup> En marzo de 2013 —a siete meses de finalizar la prórroga— únicamente el 60 por ciento de los estados habían cumplido con las metas.<sup>34</sup> Destacó que los niveles más bajos en la evaluación fueron: Quintana Roo, Chihuahua y Tamaulipas, con 10 por ciento, 21 por ciento y 25 por ciento de sus cuerpos policiacos.<sup>35</sup>

De acuerdo a Guerrero (2010), la razón por la que los gobernadores no se involucraron en el combate al crimen organizado fue porque los que ya habían rebasado la mitad de su periodo en 2008 —año en que se incrementó súbitamente la violencia en el país— decidieron no participar en la política implementada. Estos fueron: José Reyes Baeza Terrazas (2004-2010) en Chihuahua (PRI); Ismael Hernández Deras (2004-2010) en Durango (PRI); Carlos Zeferino Torreblanca Galindo (2005-2011) en Guerrero (PRD); Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011) en Hidalgo (PRI); José Natividad González Parás (2003-2009) en Nuevo León (PRI); y Eugenio Hernández Flores (2005-2010) en Tamaulipas (PRI).<sup>36</sup> Cuatro de los estados con mayor nivel de incidencia delictiva se encuentran en esta lista.

Al final de la administración del ex presidente Felipe Calderón se dio a conocer que fueron cerca de 70 mil muertos por presunta rivalidad delincuencia.<sup>37</sup> De 2007 a 2012: los homicidios dolosos per cápita

---

<sup>33</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforma el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 28 de diciembre de 2012.

<sup>34</sup> Fernando Damián, “Incumple 60% de estados sus metas de certificación”, en *Milenio*, consultado el 28 de marzo de 2013, disponible en

<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/215d5155ce50d862f924264e44a4c718>

<sup>35</sup> Secretariado de Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Seguimiento de avances en evaluaciones en control de confianza*, consultado 18 de marzo de 2013, disponible en <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx>

<sup>36</sup> Eduardo Guerrero, *op.cit.* s.p.

<sup>37</sup> El secretario de Gobernación, en la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), Miguel Ángel Osorio Chong mencionó que ésta cifra no era exacta debido a que la administración del expresidente

aumentaron en más de 65 por ciento; los secuestros se incrementaron en 223 por ciento; y las extorsiones aumentaron en 94 por ciento.<sup>38</sup> En 2011 la pérdida del control territorial parte del Estado mexicano se evidenció con el cierre de escuelas en Sinaloa y en Acapulco, donde el 70 por ciento de 870 planteles educativos —preescolar, primaria y secundaria—detuvieron sus actividades debido a las amenazas y extorsiones.<sup>39</sup> Lo mismo ocurrió en 2011 y 2012 con 40 centros de salud en la zona de Tierra Caliente en Guerrero.<sup>40</sup>

La afectación por la violencia e inseguridad que representa el crimen organizado también ha afectado la competitividad y el crecimiento de la economía en el país.<sup>41</sup> De acuerdo a la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), cerraron 160 mil empresas. La prima de seguros aumentó 30 por ciento y 24 millones de viajeros fronterizos dejaron de hospedarse en México, dejando una pérdida de 800 millones de dólares entre 2007 y 2011.<sup>42</sup>

El implementar políticas de seguridad siempre genera encono por la necesidad de obtener resultados en un corto plazo. Por tanto, las autoridades

---

Felipe Calderón dejó de hacer un conteo oficial. Véase “70 mil muertos del narco en sexenio de FCH: Segob”, en *Animal Político*, México, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/02/reconoce-segob-70-mil-muertos-del-narco-en-sexenio-de-fch/> consultado el 18 de febrero de 2013.

<sup>38</sup> Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), *8 Delitos primero, Índice Delictivo*, México, 2013, disponible en [www.cidac.org](http://www.cidac.org)

<sup>39</sup> Laura Reyes Maciel, “Incrementan escuelas cerradas en Acapulco; autoridad pide su regreso”, en *CNN México*, consultado 05 de septiembre de 2011, disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/03/incrementan-escuelas-cerradas-en-acapulco-autoridad-pide-su-regreso>

<sup>40</sup> Carlos Cabrera, “Por temor cierran, centros de salud en Guerrero”, en *El Universal*, consultado 05 de noviembre de 2012, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/880977.html>

<sup>41</sup> El reporte de competitividad de 2010 del Foro Económico Mundial publicó: “[...] el mercado de trabajo se sitúa en el lugar 120 de 134, con las regulaciones onerosas, altos impuestos sobre la nómina y contribuciones sociales (en el puesto 103 de flexibilidad), y menos de la eficiencia del uso del talento (lugar 122). La fiabilidad y la calidad de las instituciones siguen recibiendo una mala evaluación —el lugar 106 de 139—. Esto se agrava con el aumento de los problemas de seguridad (lugar 134 nueve puestos abajo respecto al año pasado) entre la comunidad empresarial, probablemente relacionada con la reciente ola de violencia relacionada con las drogas en espiral y los disturbios civiles”. Véase, Foro Económico Mundial, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Ginebra, Suiza, 2010, p. 35, disponible en [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)

<sup>42</sup> Juan Carlos Cruz Vargas, “Cierran 169 mil empresas por narcoviolenca en 2011: Coparmex”, en *Proceso*, consultado 03 de abril de 2012, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=303240>

tienen que calcular los costos y beneficios de las acciones a implementar. Existe la posibilidad de que las autoridades públicas fallen en sus cálculos debido a una información imperfecta sobre el impacto técnico o sobre la percepción política de la política pública.<sup>43</sup> Por su parte, Flores (2009) señala que las amenazas del crimen organizado al Estado también se hacen presentes en la gobernabilidad y el régimen democrático. La consolidación de la transición a la democracia marcó el fin de un régimen autoritario muy centralizado, el cual se basaba en un Ejecutivo Federal fuerte con la capacidad para controlar a los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada. Con la diversificación del poder, la correlación de fuerzas varió y es menos uniforme.<sup>44</sup>

Por eso las amenazas del crimen organizado para infiltrar, no sólo a funcionarios de primer nivel, sino de participar activamente en procesos electorales es latente. En 2010 durante la campaña al gobierno de Tamaulipas fue asesinado el candidato puntero, Rodolfo Torre Cantú. En 2011 en la campaña electoral del estado de Michoacán hubo denuncias por la intervención que estaba teniendo la organización criminal denominada *Los Caballeros Templarios*.<sup>45</sup> Aunado a esto, los gobiernos locales son los más vulnerables por, al menos tres razones, tamaño del electorado; intensidad de la competencia electoral; y ausencia de otros grupos de interés. Las organizaciones criminales buscan participar en los procesos políticos en función de la rentabilidad que le pueden otorgar los gobiernos. Por ejemplo, el

---

<sup>43</sup> Lewanski R. 1997, *Governare l'ambiente. Attori e processi della politica ambientale*, Bolonia, Il Mulino, citado en Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de Ciencia Política*, FCE, México, 2011, p. 272.

<sup>44</sup> Carlos Flores Pérez, "Narcotráfico y Política", en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano, et. al., (edits.), *Atlas de Seguridad y la Defensa en México, 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2009, pp. 111.

<sup>45</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, "El crimen organizado en las elecciones", en *Nexos*, consultado el 01 de junio de 2012, disponible en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx)

tener mayores facilidades para operar en determinadas áreas del territorio.<sup>46</sup> Cabe señalar que entre 2009 y 2013 fueron asesinados 34 alcaldes y un total de mil 200 funcionarios municipales.<sup>47</sup>

Guerrero (2013), Merino y Gómez (2012), Madrazo y Guerrero (2013), Aguayo (2013) y Aguilar (2012) concluyeron que la política de seguridad fracasó. Los trabajos y opiniones tuvieron el común denominador de señalar al Ejecutivo federal y a su equipo por no poder reducir la violencia e inseguridad en el país, así como el gran número de muertos producto de los enfrentamientos entre organizaciones criminales y la fuerza pública.<sup>48</sup> Guerrero (2012) plantea que desapareció el factor sorpresa y las organizaciones criminales estaban preparadas ante la confrontación del Estado. Asimismo, la capacidad de combate del gobierno disminuyó a medida de que la violencia se dispersó en varios estados. Madrazo y Guerrero (2012) afirman que no hubo una política de drogas y si disposiciones dispersas que es lo que conformaron lo que se llamó política gubernamental. El problema de salud relacionado con el consumo de drogas se sobredimensionó y el enfoque central de la actual política de drogas se enfrascó en la represión, no en la prevención como el gobierno planteó.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid.*,

<sup>47</sup> Xóchitl Álvarez, “Asesinados 32 ediles en los últimos cuatro años” en El Universal, consultado el 15 de mayo de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/923297.html>

<sup>48</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La estrategia fallida”, en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx), 19 de enero de 2013. También, José Merino y Víctor Gómez Ayala, “Cuerpos sin nombres”, en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx), 19 de enero de 2013; Alejandro Madrazo y Ángela Guerrero, “Más caro el caldo que las albóndigas”, en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx), 19 de enero de 2013; Sergio Aguayo, “Persona non grata”, en *Sergio Aguayo* disponible en [http://www.sergioaguayo.org/html/columnas/Personanongrata\\_261212.html](http://www.sergioaguayo.org/html/columnas/Personanongrata_261212.html). En la Universidad Iberoamericana se presentó el documento *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*, el cual fue escrito por 15 académicos, entre los que destaca Rubén Aguilar Valenzuela (ex vocero en la administración del ex Presidente Vicente Fox, 2000-2006), y el diagnóstico fue que la guerra emprendida por el ex Presidente Felipe Calderón fue errática en todos sentidos. Universidad Iberoamericana, *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*, México, Prensa Ibero, 2012, pp. 102.

<sup>49</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La estrategia fallida”, en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx), 19 de enero de 2013; Alejandro Madrazo y Ángela Guerrero, “Más caro el caldo que las albóndigas”, en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx), 19 de enero de 2013.

A pesar de lo valioso de los trabajos mencionados, estos no consideran lo fundamental que resulta considerar que las políticas no pueden ser entendidas sino desde la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. “No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran”.<sup>50</sup> Como se ha planteado, en la política implementada por la administración del ex presidente Felipe Calderón, la violencia y la inseguridad va más allá de un sólo grupo de actores. “Se debe tener presente que el entusiasmo por la solución de un problema que afecta a la sociedad a través de la intervención gobierno, puede ocasionar que los costos superen a los beneficios”.<sup>51</sup>

Lo anterior quiere decir que la intervención del gobierno como agente regulatorio puede ser contraproducente si es excesiva o ineficiente; cuando esto ocurre, se dice que existe una *Falla de Gobierno*. Esta falla involucra una serie de factores. Por ejemplo, *fallas en el suministro burocrático; posturas de la opinión pública; Problemas inherentes a la Descentralización; y el problema de la implementación*.<sup>52</sup> Al tener esta serie de fallas la intervención del gobierno en un problema público puede llegar a crear una situación paradójicamente contraria a aquella para la cual se crea la regulación. Por ejemplo, el aumento de la violencia e inseguridad en lugar de una disminución. Ante los problemas de violencia e inseguridad que evidenciaron las debilidades del Estado mexicano en la presente investigación se busca responder a la pregunta:

---

<sup>50</sup> Pedro Medellín Torres, *op. cit.*, 2004, p. 8.

<sup>51</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1992, p. 156.

<sup>52</sup> *Ídem.*,

### ***Pregunta de investigación***

¿Por qué la política de seguridad diseñada e instrumentada por la administración federal en el periodo 2006-2012 no disminuyó la violencia e inseguridad ocasionadas por las organizaciones criminales dedicadas principalmente al tráfico de drogas?

### ***Hipótesis***

En esta investigación se afirma que la política de seguridad instrumentada en el periodo 2006-2012 no disminuyó la violencia e inseguridad debido a la fragmentación política producto de la transición democrática; la falta de control territorial, capacidad institucional y de cohesión interna del Estado para instrumentar políticas lo cual evidenció una *falla de gobierno*.

### ***Objetivo General***

Analizar la política de seguridad implementada por el gobierno federal en el periodo 2006-2012 para explicar por qué no se contrarrestó la violencia e inseguridad originadas por las organizaciones criminales dedicadas principalmente al tráfico de drogas.

### ***Objetivos específicos***

1. Estudiar las estrategias de seguridad implementadas en el periodo de 1988 a 2006. Esto servirá para tener un contexto en las variaciones de impacto de la política pública y con ello generar las pautas que se enfocarán a la propuesta que se pretende realizar en la investigación.
2. Analizar la política de seguridad diseñada e instrumentada por el gobierno federal en el periodo 2006-2012. Esto incluye los cambios realizados al marco jurídico e institucional, así como las restricciones

jurídicas, políticas, presupuestales y administrativas. De igual forma, se estudiará a los actores políticos y sus posiciones respecto a la política pública de seguridad en el sexenio 2006-2012.

3. Realizar un análisis comparativo entre las decisiones tomadas en la administración 2006-2012 y la de 2012-2018 —al menos en los primeros tres años de la actual administración—, para conocer las continuidades y rupturas entre políticas.
4. Elaborar una propuesta para la formulación de una política pública en materia de seguridad. Esto se refiere a plantear la creación de una *Ciudad de libre Consumo* en la cual se regule la marihuana para un público específico y tenga como principal objetivo la fiscalización de impuestos para el Estado mexicano.

### ***Metodología***

La consecución de la hipótesis y objetivos de la investigación se llevará a cabo por medio de la metodología para el análisis de políticas públicas a través de los enfoques de la elección racional y del Nuevo Institucionalismo Económico. La Elección Racional —Downs (1973); Ordeshook (1989); Buchanan (1990); Colomer (1991); Buchanan y Tullock (1993)—<sup>53</sup> y el Nuevo Institucionalismo Económico —Coase (1988); Williamson (1989); Moe (1990); North (1993); Kato (1996); Peters (2003); Ostrom (2005); Ayala (2011)—<sup>54</sup> consideran que el estudio de la política, la formulación de políticas

---

<sup>53</sup> Algunos autores en los que se apoya la teoría de la Elección Racional son: Anthony Downs, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973; Peter C. Ordeshook, *Game Theory and Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; James M. Buchanan, *Ensayos sobre economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990; Joseph M. Colomer, *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Ministerio de Economía y Hacienda, 1991, y James M. Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Obras maestras del pensamiento contemporáneo*, España, Planeta D'Agostini, 1993.

<sup>54</sup> Dentro de los principales autores de la teoría del Nuevo Institucionalismo se encuentran: Ronald H. Coase, *The Firm, The Market and the Law*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988; Oliver Williamson, *Las*

y la burocracia es un ámbito donde los actores se comportan por medio del interés individual, el egoísmo y la racionalidad limitada.

La manera en que estos dos enfoques y sus aportaciones se relacionan durante la investigación en el análisis de la toma de decisiones de la política de seguridad es por medio de la perspectiva del *agente-principal*. El *agente* representa al tomador de decisiones —el que va a proveer de un bien—, y el *principal* como el comprador—al que se le va a satisfacer una demanda—. De acuerdo a esta jerarquía el *principal*, que desde el punto de vista político es la sociedad, debería poder controlar al *agente*, el cual es representado por el gobierno y actores políticos involucrados.<sup>55</sup> Aunque la representación del *agente-principal* también puede intercambiarse de acuerdo al nivel de gobierno que se esté analizando. Por ejemplo, el *principal* puede ser el Ejecutivo Federal y los *agentes* los Ejecutivos estatales o legisladores.

Lo anterior ayudará a explicar cómo las cadenas de mando se fueron rompiendo y los objetivos de las políticas no alcanzaron los resultados que se esperaban. La alteración de los fines y objetivos de la política pública diseñada es lo que servirá para identificar las *fallas de gobierno* mencionadas en la hipótesis de la investigación. Se identifican al menos cuatro características por las que puede originarse una *falla de gobierno* en los sistemas políticos al momento de instrumentar políticas públicas: *fallas en el suministro burocrático; posturas de la opinión pública; Problemas inherentes*

---

*instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1989; Terry Moe, “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, en *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 6, Special Issue: *Papers from the Organization of Political Institutions Conference*, Oxford University Press, abril, 1990; Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993; Junko Kato, “Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists”, en *British Journal of Political Science*, vol. 26, núm. 4, octubre, 1996; Guy Peters, *El Nuevo Institucionalismo. La Teoría institucional en la Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa, 2003; Elionor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, New Jersey, Princeton University Press, 2005 y José Ayala Espino, *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 2011.

<sup>55</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, p. 357

a la Descentralización; y el problema de la implementación.<sup>56</sup> Cada una de estas características se desarrolla en el capítulo teórico.

Es pertinente señalar que el análisis es de corte normativo confrontado con datos de resultado, es decir, de tipo *ex post*, debido a que se determina los cambios que la política produjo en la población beneficiaria o, lo que es lo mismo, busca medir el grado en que se alcanzaron los objetivos perseguidos.<sup>57</sup> Como lo señala Martínez (2005) este tipo de evaluación es más frecuente en los países cuya cultura evaluativa está poco desarrollada.<sup>58</sup> Asimismo y considerando la pregunta e hipótesis de la investigación se identifican cuatro variables. Tres independientes —violencia; implementación de leyes; y actores políticos— y una dependiente —la política de seguridad 2006-2012—. De esta manera la política de seguridad se vio impactada por la violencia (homicidios dolosos, secuestros, extorsión), y el comportamiento de los actores políticos que decidieron racionalmente retrasar o no implementar las leyes creadas que fortalecerían la política pública de seguridad.

La información que se utilizará para medir la violencia se tomará de la base de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI), así como de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de Seguridad —no se descarta el uso de otras fuentes no gubernamentales para comparar las cifras de violencia e inseguridad. Por ejemplo, el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) —. También

---

<sup>56</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1992, p. 156

<sup>57</sup> Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI Editores, Iztapalapa, México, 2009, pp. 218

<sup>58</sup> María Teresa Martínez Del Olmo, “La evaluación de políticas y programas públicos”, en Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Editorial Universidad de Granada, 2005, pp. 186

serán relevantes las cifras del Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNCA), así como de fuentes hemerográficas y bibliográficas.

La implementación de las leyes se medirá estudiando los cambios institucionales propuestos y los que se realizaron, por ejemplo: *Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales*; *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)*; *Ley Federal de Extinción de Dominio*; *Reforma a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo)*; *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*; y la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*. Esto ayudará a conocer las restricciones jurídicas, políticas, presupuestales, y administrativas de cada cambio institucional, que es donde se ubican las posturas de los actores políticos ante la política de seguridad de gobierno federal 2006-2012.

Considerando lo anterior, la investigación se realiza en cinco fases. La primera fase se establece el marco teórico de las políticas públicas y los enfoques de la elección racional y del Nuevo Institucionalismo Económico. En la segunda se presentan los antecedentes de las estrategias de combate al crimen organizado en el periodo de 1986-2006, así como un breve estudio de las políticas instrumentadas en América Latina para dejar claro que el problema de la inseguridad ocasionado por el crimen organizado no es un tema privativo de México. En la tercera fase se analiza la política pública de seguridad implementada por el gobierno federal en el periodo 2006-2012 y se respalda el argumento de la hipótesis planteada.

En la cuarta fase con la información que el diagnóstico proporcione se hará un análisis comparativo entre las decisiones tomadas en la administración 2006-2012 y la administración del Presidente Enrique Peña Nieto 2012-2018

—al menos en los primeros tres años de la actual administración—, para conocer las continuidades y rupturas entre políticas de seguridad. En la última fase se presenta una recomendación para la formulación de una política pública en materia de seguridad, la cual consiste en crear una *Ciudad de libre Consumo* para rentabilizar el mercado emergente de la marihuana en México y generar ingresos por concepto de fiscalización de los servicios a un perfil de usuario en específico.

### ***Justificación***

El combate que ha emprendido el Estado mexicano en contra de las organizaciones del tráfico de drogas ha demostrado que estas organizaciones criminales le están disputando el uso legítimo de la fuerza. Desde la perspectiva teórica de la instauración del Estado, que planteó Thomas Hobbes, el Estado es el único ente que tiene la obligación de garantizar la seguridad de los ciudadanos ante el ataque de otros individuos. Es decir, el Estado es el único capaz de garantizar la paz de los individuos que le han conferido el poder y fortaleza para inspirar el terror.<sup>59</sup> Sin embargo, como ha mencionado, la estrategia en la administración 2006-2012 y la que está en curso, 2012-2018, no han logrado disminuir la violencia e inseguridad ocasionadas por las organizaciones criminales del tráfico de drogas.

Si bien es cierto que al implementar una política pública se calculan los costos, estos no parecen ser suficientes para justificar el combate frontal contra las organizaciones criminales. Es por eso que la conveniencia de la investigación se encuentra en que se propone elaborar una propuesta para la formulación de política pública alternativa a la que está implementando la administración federal 2012-2018. En este sentido la relevancia social de la

---

<sup>59</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 137-141.

investigación es la de presentar una estrategia que incremente la rentabilidad social de la seguridad pública. Esto quiere decir que no se trata de una investigación de corte descriptivo. Sin embargo, se requiere la información del análisis para poder contextualizar la manera en que se han desarrollado las estrategias en las administraciones pasadas. Esto servirá para producir la alternativa de política.

La relevancia académica se encuentra en elaborar un análisis novedoso y diferente a algunos de los trabajos —Astorga (2007); Gutiérrez (2007); Fernández y Salazar (2008); Ravelo (2008); Aguilar y Castañeda (2009); Norzagaray (2010); Manaut (2011); Morales (2011); Montero (2012); Casas (2012); Prados (2012); Piñeyro (2012) —que se presentaron durante el sexenio 2006-2012. Esto significa que el presente trabajo no es una investigación de corte documental, cronológica o periodística que analiza la estrategia, fundamentalmente, desde las decisiones de un solo actor político o un grupo reducido de éstos.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets, México, 2007; Alejandro Gutiérrez, *Narcotráfico: el gran desafío de Calderón*, Temas de Hoy, México, 2007; Jorge Fernández Menéndez y Ana María Salazar Slack, *El enemigo en casa. Drogas y Narcomenudeo en México*, Taurus, México, 2008; Ricardo Ravelo, *Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico en México*, Debosillo, México, 2008; Rubén Aguilar Valenzuela y Jorge Castañeda, *El Narco: la guerra fallida*, Santillana, México, 2009; Miguel David Norzagaray López, *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009*, tesis de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, 2010; Raúl Benítez Manaut, “El crimen organizado en México: amenaza a la democracia y la seguridad”, en Hristoulas Athanasios (comp.), *La seguridad de América del Norte reconsiderada*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011; Cesar Morales Oyarvide, “El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos”, en *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, España, julio-agosto y septiembre de 2011; Juan Carlos Montero, “La estrategia contra el crimen: análisis del diseño de la política pública”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 39, México, enero-junio de 2012; Kevin Casas Zamora, “¿clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón”, en *Nexos*, consultado el 29 de mayo de 2012. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099168>; Luis Prados, “México resiste entre dos fuegos”, en *El País*, consultado el 02 de mayo de 2012. Disponible en [http://elpais.com/diario/2012/02/05/internacional/1328396404\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2012/02/05/internacional/1328396404_850215.html); José Luis Piñeyro, “Inseguridad pública en México: ¿problema de seguridad pública o nacional?”, en Valdés Vega María Eugenia (Coord.), *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2012.

Si bien los trabajos mencionados son valiosos al aportar y dar un panorama de la estrategia de seguridad implementada, por ejemplo, el origen del narcotráfico o cómo se planeó la política de seguridad. Estos no alcanzan a explicar el porqué no se ha resuelto el problema de la violencia e inseguridad. Astorga hace un recuento histórico del tema del narcotráfico en México. Lo anterior lo lleva a analizar el discurso oficial y el de los medios de información para demostrar cómo se ha ocultado el fracaso de la política prohibicionista. Gutiérrez y Ravelo con un estilo periodístico describen como se inició el combate al narcotráfico y los saldos de ésta ofensiva militar.

El primero relata cómo funcionarios estadounidenses y mexicanos planearon la manera en que se enfocaría la lucha contra el narcotráfico en México después del fracaso del sexenio de Vicente Fox en esa materia. El segundo narra la situación en que se encuentra el país debido al narcotráfico y la corrupción de las autoridades y todos los ámbitos. Por su parte Piñeyro desde un análisis sociológico plantea que el origen de la inseguridad y la violencia ocasionadas por el crimen organizado no se debe a lo que muchos expertos plantean —causas económicas, entre otras—, sino a la creciente polarización socio-económica en la que vive la mitad de la población en México.

La implicación práctica del presente trabajo está en la forma en que e aborda el estudio, es decir, se analiza y explica el fenómeno de la violencia y la inseguridad desde la pérdida de capacidad del Estado ante el proceso de Globalización y los cambios democráticos surgidos a partir de la transición política en México. Se pretende dejar claro que el Estado se encuentra en un contexto en el que tiene que compartir escenario y poder con un cúmulo de actores —entre ellas las organizaciones criminales del tráfico de drogas— que

tienen alcance internacional y que por tanto hace más complejo su control o regulación.

De ahí el valor teórico y práctico de la investigación, esto quiere decir, el uso de los referentes teóricos de las políticas públicas busca que la explicación sea más amplia y por tanto se diferencie de los trabajos presentados. La utilidad metodológica de la investigación se basa en el uso de la técnica para el análisis de políticas públicas en el cual se considera el régimen político mexicano. Esto quiere decir que se tiene presente la capacidad institucional del Estado para superar las restricciones económicas, sociales, administrativas, jurídicas y sobre todo la política como variable que puedan obstaculizar la producción de una política pública que represente una alta rentabilidad social.

## Capítulo 1

### 1. APRECIACIONES CONCEPTUALES Y TEÓRICAS: *Estado, globalización, seguridad, crimen organizado y políticas públicas.*

#### *Introducción*

Este capítulo se divide en dos fases, en la primera se explican los conceptos de: Estado, Globalización, Seguridad, y Crimen organizado. En la segunda se exponen lo referente al análisis y enfoques de Políticas Públicas. La discusión de la primera parte pretende establecer las prerrogativas que posee el *Estado* para brindar seguridad a los individuos que conforman la sociedad. Asimismo, se explica el concepto de *globalización* y cómo se han erosionado las capacidades del Estado ante las influencias económicas, políticas, sociales y culturales que conlleva el fenómeno de la globalización. Así como el surgimiento de nuevos actores que actúan paralelamente al Estado, generando un problema para que éste pueda garantizar la *seguridad* de su territorio y de su sociedad.

Lo anterior se relaciona con el concepto de *crimen organizado* porque precisamente en los cambios económicos es donde se inserta el crimen organizado, el cual busca desde la ilegalidad beneficios fuera del control del Estado. Los efectos como la violencia y el control de su territorio son desafíos a los que tiene hacer frente el Estado para seguir garantizando la seguridad a los ciudadanos. En la segunda parte se expone el análisis y los enfoques del estudio de *políticas públicas*. Esta información teórica permitirá conocer cómo se puede abordar el análisis de los problemas que los gobiernos tratan de resolver mediante políticas públicas.

## 1.1 Estado y Globalización

### *Estado*

El origen del Estado se puede explicar si se revisa los planteamientos de la teoría de la *metáfora criminal* planteada por Olson (2000). Desde ésta perspectiva los grupos criminales y el Estado tienen una relación estrecha: los dos buscan quitarles recursos a la sociedad. La *metáfora criminal* plantea que los criminales se movían de territorio en territorio robando a los grupos de individuos establecidos —campesinos y sus cosechas—, sobre todo en sociedades ricas. Los pobladores de estas sociedades pagaban a los criminales por protección de otros criminales o de estos mismos. La rentabilidad que ofrecía el cobrar impuestos por proteger a una sociedad llevó a los criminales a establecerse en los territorios de mayor riqueza.<sup>61</sup>

A estos, la teoría planteada por Olson los denomina: *criminales estacionarios*. Los beneficios que la sociedad percibía se concentraban en la disminución de la criminalidad debido a que los mismos criminales la controlaban. Al permanecer en el mismo lugar los *criminales estacionarios* se convirtieron en una *Mafia Familiar*. La *Mafia Familiar* se diferencia de los criminales individuales porque no les quitan todos los recursos a la sociedad. Por el contrario la racionalidad de la *Mafia Familiar* indica que nunca impusieron una tasa de impuesto de protección cerca de un 100 por ciento, debido a que si lo hicieran esto reduciría los ingresos del territorio ocupado tanto que la propia *Mafia Familiar* sería una perdedora neta.<sup>62</sup>

Con el control del territorio y del cobro de impuestos, la *Mafia Familiar* pudo garantizar el orden doméstico y proveer otros bienes públicos, esto trajo como resultado la creación del Estado autocrático. Esto quiere decir que no

---

<sup>61</sup> Mancur Olson, *Power and Prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*, Basic Books, New York, Estados Unidos, 2000, pp. 1-4

<sup>62</sup> Mancur Olson, *op. cit.*, 2000, p. 5-6

fue producto de un contrato social o de un intercambio voluntario. La certidumbre que generaban los criminales en la sociedad llevó a que los primeros se les hayan llamado Reyes.<sup>63</sup> Lo anterior es opuesto a los postulados del contractualismo. Desde ésta corriente filosófica Tomas Hobbes planteó que la causa del surgimiento del Estado se dio por la necesidad de que los hombres buscaron un poder común que los protegiera del ataque de otros individuos. El no hacerlo significaría estar en un estado de guerra permanente.<sup>64</sup>

El poder común que se constituiría debería imponer los límites y dirigir las acciones de los individuos hacia el beneficio colectivo. A esa asamblea de hombres o al hombre que se le confiere el poder para proteger a los individuos de los ataques extranjeros o de las injurias de los demás hombres se le denominó Estado. Este sería el encargado de establecer la paz y la defensa.<sup>65</sup> De esta manera: [...] la esencia del Estado...—es— una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común.<sup>66</sup>

Así, quien detenta el poder se le denomina soberano, y es éste poder soberano quien deberá hacer prevalecer y juzgar a quienes estén impidiendo la paz y la seguridad del Estado. En caso de que la paz y la seguridad se estén perdiendo es la obligación del poder soberano recuperarlas a través de los medios que considere necesario.<sup>67</sup> Lo anterior, de acuerdo a John Locke, no quiere decir que el Estado actúe de manera arbitraria, por el contrario, para

---

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp.141

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> Thomas Hobbes, *op. cit.*, 1992, p. 142

<sup>67</sup> Thomas Hobbes, *op. cit.*, 1992, p. 145

que exista un correcto funcionamiento del Estado se requiere de leyes establecidas, aceptadas, conocidas y firmes. Esto con el objetivo de servir como común consenso de norma de lo justo y de lo injusto y medida común para que puedan resolverse por ella todas las disputas que surjan entre los hombres.<sup>68</sup> Esto sin olvidar el poder coercitivo del Estado.

Otra de las aportaciones a la formación del concepto de Estado fue la de Jean-Jacques Rousseau, quien continuó con la misma estructura presentada por Hobbes y Locke. Rousseau planteó que identificado el soberano, los asociados toman el nombre de pueblo y en particular se llaman ciudadanos como participantes de la autoridad. Como ya se mencionó, el poder soberano velará por los intereses colectivos. Lo anterior no significa que no existan individuos que tengan intereses opuestos a la voluntad general. Para éste tipo de individuos los costos de estar dentro de una colectividad pueden ser más altos que la rentabilidad que les otorga el estar fuera de las reglas impuestas por el Estado. Esto no quiere decir que renuncien a los beneficios de ser ciudadanos aunque no deseen cumplir con sus obligaciones como miembros de éste.<sup>69</sup>

Es por eso que cuando un individuo ataca a los demás ciudadanos, está vulnerando el pacto social y por ende al Estado. La conservación del Estado es incompatible con la del infractor. La respuesta del contrato social debe ser la de suprimir al infractor, porque si el fin del Estado es conservar a los contratantes, a éste corresponde tener los medios para conseguirlo.<sup>70</sup> Es necesario señalar que el Estado que describen Hobbes, Locke y Rousseau —y

---

<sup>68</sup> John Locke, *Segundo Tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, España, 1999, pp. 119

<sup>69</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Del Contrato Social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1991, pp. 25-26

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 40

que en la actualidad se pueden observar en los países desarrollados— tardó muchos siglos en conformarse como Estados democráticos. La guerra hobbesiana —todos contra todos— que se da en el estado de naturaleza, no es del todo cierta, debido a que éstas disputas ya se daban en los Estados autocráticos (como el descrito por Olson), es decir, ya existían Estados, con una autoridad y poder central.<sup>71</sup>

Estas guerras terminaron con el derrocamiento del poder, pero fueron sucedidos por otras bandas de criminales estacionarios. Es por eso que es complejo determinar cómo se dio la llegada de los Estados democráticos. Aunque se puede mencionar, y de acuerdo a Olson, que el surgimiento autónomo de la democracia representativa en Gran Bretaña, Estados Unidos y en otros lugares se asoció con una dispersión pluralista del poder.<sup>72</sup> Lo anterior se puede resumir en tres aspectos que sucedieron: el primero, diferentes grupos controlando partes de un territorio, autocracias en pequeña escala. El segundo, que existiera un equilibrio aproximado de poder entre las pequeñas autocracias de tal manera que fue factible el llegar a acuerdos y negociar. El tercer aspecto es que el área donde va emerger la democracia esté a salvo de regímenes vecinos, ya sea debido a barreras geográficas, murallas u otras circunstancias.<sup>73</sup> Estas tres características permitieron que se formaran los Estados de gran escala, debido a que esos pequeños Estados autocráticos compartían muchas similitudes que les facilitaron las negociaciones para conformar un solo poder que los gobernara. Así las características del Estado son:

[...] que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran

---

<sup>71</sup> Mancur Olson, *op. cit.*, p. 32

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> *Idem.*

mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones.<sup>74</sup>

El Estado y sus componentes —territorio, monopolio de la fuerza y la legitimidad— se consolidó como única jerarquía política reconocida, unitaria y unificadora ante los poderes parciales o intermedios, que lograba subordinar las partes integrantes de la sociedad. Al tener una normatividad propia alcanzó a eliminar las confrontaciones civiles y darles salidas pacíficas. De ésta manera, el poder político ascendió a una posición neutral que, como se mencionó, posee la fuerza de mando institucionalizado. Su autoridad deriva de representar a la nación y del ejercicio legítimo de ese poder.<sup>75</sup> Esta explicación del Estado se hace sin pasar por alto la definición weberiana, en la cual el Estado se entiende como una relación de dominio de hombres sobre hombres. Esta relación se basa en que el Estado es el único facultado legítimamente para poseer el monopolio de la fuerza y para que subsista es necesario que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso.<sup>76</sup>

Cabe señalar que existen concepciones opuestas de Estado: la liberal, la marxista y la realista. Desde la visión liberal el Estado es: un proceso que involucra intereses opuestos; representa un reflejo, tanto de los intereses gubernamentales como los de la sociedad; tiene intereses nacionales múltiples y cambiantes; cuenta con diversas fuentes de poder. Desde la visión Marxista el Estado es: el agente ejecutor de los intereses de la burguesía; está influido por presiones de parte de la clase capitalista; se encuentra restringido por la

---

<sup>74</sup> Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 129-130

<sup>75</sup> Antonella Attili, “Summa potestas. Status moderno y crisis del poder político”, en *Polis 03 Investigación y Análisis sociopolítico y psicosocial*, Volumen Dos, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2004, pp. 174

<sup>76</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 1056-1057

estructura del sistema capitalista internacional. Sin embargo, es la realista la que ha predominado hasta la actualidad, debido a que se relaciona con los planteamientos del contractualismo.<sup>77</sup>

Desde la perspectiva realista el Estado debe gozar de soberanía, es decir, la autoridad para controlar los asuntos concernientes a su pueblo, la economía, la seguridad y la forma de gobierno dentro de sus fronteras territoriales.<sup>78</sup> Sin embargo, muchos Estados modernos, apegados a los principios que planteó Weber, no alcanzan a monopolizar la violencia sobre su territorio. En ocasiones carecen de bases sólidas de legitimidad desde la percepción de los ciudadanos. Esto ocasiona una disminución de la voluntad de los ciudadanos para obedecer a las instituciones estatales, tanto normativas como burocráticas.<sup>79</sup>

### *Globalización*

Esto se torna más complejo debido a los retos que enfrenta el Estado para poder garantizar la seguridad a los ciudadanos dentro de su territorio. En la actualidad se tienen sociedades más complejas y plurales, democráticas y liberales, por consecuencia es cada vez menos viable conducir la política interna en términos de autonomía y de independencia del Estado.<sup>80</sup> En éste punto el fenómeno de la Globalización, el cual impacta a los Estados deja claro que los postulados por Hobbes, Locke, Rousseau, Webber, entre otros, siguen vigentes. Pero no alcanzan a cubrir la complejidad de las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas que interconectan a las sociedades.

---

<sup>77</sup> Karen Mingst, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2009, pp. 187

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> Eduardo Buscaglia y Samuel González Ruíz, *Reflexiones en torno a la Delincuencia Organizada*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, ITAM, D.F. México, 2005, pp. 77

<sup>80</sup> Antonella Attili *op. cit.*, 2004, p. 189

Lo anterior se debe a que como ya se expuso existe una idealización del concepto de Estado. Así como el Estado democrático desestabilizó a los proyectos de poder vigentes, como los imperios coloniales del siglo XVI o las ciudades medievales —Estados autocráticos—, los procesos y las formas globales tienen la capacidad para desestabilizar las jerarquías del Estado-nación.<sup>81</sup> Por Globalización podemos entender:

[...] los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios...se puede describir como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas —un poco de esto, otro poco de eso, tal es la manera como las novedades llegan al mundo.<sup>82</sup>

La globalización remite a un cambio o transformación en la escala de la organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo. Se puede apreciar el crecimiento de las corporaciones multinacionales, de los mercados financieros mundiales, de la difusión de la cultura popular y de la importancia de la degradación medioambiental global. Dentro de los cambios que implica la globalización están las transformaciones de los patrones tradicionales de la organización socioeconómica, del principio territorial y del poder. La globalización crea la posibilidad de nuevos modos de organización social transnacional, por ejemplo, redes globales de producción, redes terroristas y regímenes reguladores.<sup>83</sup>

Ulrich Beck (1997) menciona que la globalización se caracteriza por las redes de relaciones regionales-globales que se manifiestan en los planos

---

<sup>81</sup> Saskia Sassen, *Una sociología de la globalización*, Katz Editores, Madrid, España, 2007, pp. 24

<sup>82</sup> Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*, Paidós, España, 1997, pp. 29-30

<sup>83</sup> David Held, *Globalización, antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona, 2003, pp. 13-20

cultural, político, económico y militar. Esto no significa que se trate de una unificación de sociedades. Por el contrario se está ante una ausencia de *integrabilidad*, en donde los Estados ya no están aislados por sus fronteras como referentes del control de su territorio.<sup>84</sup> Lo global viene a ser una instancia que supera y neutraliza el territorio de los Estados, porque opera a escala mundial.<sup>85</sup> Rosenau plantea que los actores nacionales-estatales, deben compartir escenario y poder globales con organizaciones internacionales — empresas transnacionales, movimientos sociales y políticos también transnacionales—. <sup>86</sup>

Asimismo, las ventajas que trae consigo este fenómeno, son el poder producir, comerciar, se acortan las distancias y se facilita el traslado de personas. A esto se suma la llegada de las sociedades de la información y de la ciencia y tecnología. De igual forma, afirma que la irreversible y policéntrica política mundial da cuenta que las organizaciones transnacionales, como los cárteles de la droga, la mafia italiana, el Banco Mundial, la Iglesia católica, entre otras, actúan de manera paralela o de mutuo acuerdo a los Estados. Estos nuevos actores influyen en la conformación de las agendas políticas —el cambio climático, las drogas, el sida, los conflictos étnicos o las crisis monetarias— de los gobiernos.<sup>87</sup>

David Held plantea que con estas interacciones —por ejemplo, las crecientes dependencias en política de seguridad, incluida la cada vez más avanzada internacionalización de la producción de armamentos—, la política

---

<sup>84</sup> Ulrich Beck, *op.cit.*, 1997, p. 31-37

<sup>85</sup> Saskia Sassen, *op.cit.*, p. 24

<sup>86</sup> James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, citado en Ulrich Beck, *op.cit.*, p. 60-63

<sup>87</sup> *Idem.*

nacional-estatal ve disminuida lo que ha sido el núcleo de su poder: la autonomía y la soberanía estatal.<sup>88</sup> Es decir, la soberanía entendida como:

[...] un poder que concentra en sus manos, por encima de otras fuerzas, la capacidad de y el derecho (en tanto correlativo reconocimiento por parte de los gobernados de ese ejercicio de poder) de decisión suprema y, con ello, incuestionable: prerrogativa de dictar leyes universales y monopolizar la fuerza legítima en los confines de un territorio determinado.<sup>89</sup>

La globalización ha dado paso a una soberanía que se debe comprender como una autoridad fraccionada por una serie de actores nacionales, regionales e internacionales, los cuales la limitan y maniatan.<sup>90</sup> Esto no significa que el Estado con todos los rasgos que lo caracterizan —la autoridad, la identidad, el territorio, la seguridad, la ley y la acumulación económica— esté en peligro de desaparecer. Pero, “...junto a las anteriores (jerarquías) surgen nuevas escalas, y que con frecuencia éstas pueden vencer aquéllas. Las jerarquías anteriores, constituidas como parte del desarrollo del Estado-nación, siguen funcionando, pero en un campo mucho menos exclusivo que el pasado reciente”.<sup>91</sup>

Paramio (2002) expone que el impacto de la globalización ha arrebatado a los gobiernos nacionales gran parte de su capacidad de decisión y actuación. Parte de ésta autoridad se ha transferido no sólo a los mercados financieros, las instancias multilaterales, sino también a los gobiernos locales subnacionales.<sup>92</sup> Esta segmentación del poder político ha sido más evidente en los Estados que poseen debilidades estructurales: “...los problemas asociados

---

<sup>88</sup> David Held, “Demokratie, Nationalstaat und die globale Weltunordnung”, citado en Ulrich Beck, *op.cit.*, p. 64-65

<sup>89</sup> Véase, Antonella Attili Cardamone, “Soberanía”, en Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, Anthropos, México, 2007, pp. 51-70

<sup>90</sup> David Held, “Demokratie, Nationalstaat und die globale Weltunordnung”, citado en Ulrich Beck, *op.cit.*, p. 64-65

<sup>91</sup> Saskia Sassen, *op.cit.*, p. 26-27

<sup>92</sup> Ludolfo Paramio, *La globalización y el malestar en la democracia*, Unidad de Políticas Comparadas, Madrid, España, 2002, pp. 2

a la delincuencia organizada se exacerban debido a que, en general, presentan serias deficiencias en aspectos fundamentales: el territorio, su monopolio de la violencia no alcanza a abarcar *de facto* todo el territorio sobre el cual reclaman autoridad, o bien, cuentan con una legitimidad cuestionada entre grupos sociales significativos”.<sup>93</sup>

Esto se aprecia en países como México, donde la transición democrática descentralizó el poder político hacia los gobiernos estatales, municipales y organizaciones públicas autónomas. Antes de esto, el Ejecutivo Federal tenía el poder para disciplinar con castigos y premios a los diversos actores dentro del Estado. Sin embargo, el poder de la presidencia ya no funciona de esta manera.<sup>94</sup> Pero mientras se mantuvo ese *status quo* el tema de la seguridad y los retos de las organizaciones criminales del tráfico de drogas no significaron una amenaza para el Estado mexicano.<sup>95</sup> Por lo expuesto anteriormente es fundamental retomar el origen del concepto de seguridad para conocer cómo se ha ido adaptando a cada contexto en el desarrollo del Estado contemporáneo.

## **1.2 Seguridad**

El origen del Estado moderno, como ya se planteó, tiene la finalidad de otorgar protección a los individuos del ataque de otros individuos. En este sentido para Hobbes el Estado es el centro de todo el derecho, aunque desde

---

<sup>93</sup> Carlos Flores Pérez, “Narcotráfico y Política”, en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano, *et. al.*, (edits.), *Atlas de Seguridad y la Defensa en México, 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2009, pp. 111

<sup>94</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Por eso estamos como estamos, la economía política de un crecimiento mediocre*, Debate, Distrito Federal, México, 2011, pp. 25

<sup>95</sup> Luis Astorga, “Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía”, en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano, *et. al.*, (edits.), *Atlas de Seguridad y la Defensa en México, 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2009, pp. 105-109

esta óptica la seguridad es finalmente seguridad individual.<sup>96</sup> Cabe señalar que la seguridad antes del siglo XX no era un concepto clave en el pensamiento internacional. Los conceptos de seguridad e inseguridad no se habían definido consistentemente. Los acercamientos a un concepto de seguridad eran de corte normativo y propagandístico más que científico.<sup>97</sup> El cambio se da en el periodo de entre guerras mundiales por parte de los países con mayor influencia política —Inglaterra y Francia—, los cuales adoptan el término de *seguridad colectiva*. Lo anterior permitió que se eliminara la distinción entre lo nacional y lo local.<sup>98</sup>

Se planteó que el enfoque nacional resultaba deficiente y era necesario un cambio hacia la seguridad colectiva. Pero de acuerdo a Weaver (2009), el objetivo fue la búsqueda de una palabra entre muchas para ser empleada junto con miedo, peligro, seguridad, aunque los conceptos políticamente operativos fueron paz, orden e intereses.<sup>99</sup> De esta manera el concepto que irrumpió en la escena política estadounidense fue el de *Seguridad Nacional*. Esto se dio a inicios de los años cuarenta. Los motivos fueron las dificultades que se presentaron para movilizar al país en esfuerzos que perduraron largo tiempo. La *Raison d'État* —idea de que los desafíos radicales justifican medidas extremas— era cada vez menos llamativa.<sup>100</sup>

A esto se le sumó el surgimiento del estado de derecho, el liberalismo y la democracia. Así la razón de que el Estado debe hacer lo que debe hacer

---

<sup>96</sup> Ole Waever, “Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante”, en Oswald Spring y Günter Brauch (Edits.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, UNAM, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Senado de la República, LX Legislatura; AFESPRESS, México, 2009, pp. 78

<sup>97</sup> William Bruce y Thomas C. McCormick, “Concepts of Security and Insecurity”, en *American Journal of Sociology*, Vol. 59, No. 6, The University of Chicago Press, mayo, 1954, pp. 556

<sup>98</sup> Ole Waever, *op. cit.*, 2009, p. 78

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> Ole Waever, *op. cit.*, 2009, p. 79

desde sus propios argumentos quedó reducido a un caso especial de “excepción” o “estado de emergencia”. El concepto fue necesario para manejar la rivalidad geopolítica con la Unión Soviética, asimismo, la *seguridad nacional* expresó un esfuerzo con componentes militares y no militares, que justificó una política con más fuerza que antes.<sup>101</sup>

Con los antecedentes descritos, en la actualidad la perspectiva estadounidense de la *seguridad nacional* se enfoca a la seguridad internacional, principalmente ante la amenaza del terrorismo. Quedó de manifiesto: “...el uso de poder económico, político, diplomático y militar para mantener la integridad del Estado; el objeto referente es el Estado; y el instrumento es, al extremo, la fuerza, principalmente la fuerza militar”.<sup>102</sup> En el periodo de la posguerra y con el ascenso de la globalización y los nuevos actores actuando de manera paralela a los Estados se dio un cambio en la manera que se estudiaba la seguridad. Se cuestionó la pertinencia de mantener el tradicional énfasis en las amenazas militares a la seguridad de los estados o ampliar el enfoque. Se planteó desarrollar el alcance para incluir las amenazas no militares a los estados y, tal vez, otros actores, o ir más allá e incluir en su ámbito de competencias de la seguridad de todos los actores en las relaciones a una serie de amenazas, tanto militares como no militares.<sup>103</sup>

La búsqueda del nuevo enfoque ganó más terreno en la década de los noventas al final de la Guerra del Golfo Pérsico —6 de marzo de 1991—. Aparecieron los movimientos para la paz, los cuales argumentaban que la seguridad era parte de problema y no de la solución. Este movimiento buscó redefinir el concepto de seguridad con acepciones como: *seguridad común* y

---

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> Tony Payan, “La seguridad en la frontera México-Estados Unidos: paradigmas, conceptos discursos e intereses” en Hristoulas Athanasios (comp.), *La seguridad de América del Norte reconsiderada*, Miguel ángel Porrúa, México, 2011, pp. 77-80

<sup>103</sup> Peter Hough, *Understanding Global Security*, Routledge, Oxford. Inglaterra, 2004, pp.2

*alianzas de la seguridad*.<sup>104</sup> No obstante, los cambios no minaron la lógica realista de los estudios de seguridad. El sistema estatal y las relaciones entre los estados gobernados por el poder, siguieron siendo parte central de los análisis.<sup>105</sup>

Buzan (1984) planteó que los movimientos para la paz y como los del poder fueron muy limitados en su visión básica de las relaciones internacionales para generar una comprensión completa. En cambio, la seguridad abarcaba la dinámica del conflicto y la armonía, y es precisamente esta amplitud de cobertura que lo hacía tan útil cuando se aplica al sistema internacional en su conjunto. La seguridad ofreció una síntesis que no sólo preservó y reconcilió los valiosos conocimientos tanto de los estudios del poder y los movimientos para la paz, sino también se ocupó de las áreas críticas que esos conceptos habían negado.<sup>106</sup> La ampliación del término de seguridad se dio con la *teoría de la securitización*, la cual definió seguridad como:

Amenazas y vulnerabilidades que pueden surgir en diferentes áreas, militares y no militares, pero para contar como problemas de seguridad tienen que cumplir con criterios estrictamente definidos que los distinguen de la marcha normal de lo meramente político. Tienen que estar organizadas como amenazas existenciales para un objeto de referencia por un actor securitizador y esto genera el respaldo de medidas de emergencia [...]<sup>107</sup>

De manera más clara, lo que este nuevo concepto buscó fue que la seguridad abarcara todos los ámbitos de la vida humana. Por ejemplo, lo político, económico, social, y lo ecológico. Con esta expansión, todos los bienes,

---

<sup>104</sup> Ole Waever, *op. cit.*, 2009, p. 88-89

<sup>105</sup> Peter Hough, *op. cit.*, 2004, p. 8

<sup>106</sup> Barry Buzan, "Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations", en *Journal of Peace Research*, Vol. 21, No. 2, Special Issue on Alternative Defense, Junio, 1984, pp. 109-111.

<sup>107</sup> Buzan, B., Weaver, O. and de Wilde, J. (1998), *Security. A New Framework for Analysis*, citado en Peter Hough, *op. cit.*, 2004, p. 8

recursos, servicios, propiedad, capital, espacio, información, identidad, documentos, tecnología, entre otras, son referentes de no sólo de la seguridad pública sino la seguridad nacional.<sup>108</sup> Desde este enfoque, el actor securitizador (el Estado) puede señalar que alguien o algo (un objeto de referencia) está amenazado existencialmente y, por lo mismo, se justifican las acciones extraordinarias como el secreto, la violencia y el reclutamiento, y otras medidas de seguridad (usualmente ejercidas por el agente securitizador). Mediante este movimiento, la seguridad se torna política y logra un estatus de urgencia y precedencia.<sup>109</sup>

No obstante, ante lo generalizador y apremiante que resultó la seguridad dentro de la securitización surgió el enfoque de la *seguridad humana*, el cual intentó transformar las nociones tradicionales de seguridad para centrarse en los seres humanos. Esto significó que las principales amenazas a tratar ya no serían del dominio exclusivo de las fuerzas militares o la estabilidad de los Estados. Por lo tanto, la garantía de la seguridad nacional ya no estaba en el poder militar, sino en las condiciones sociales, políticas y económicas, la promoción del desarrollo humano y la protección de los derechos humanos.<sup>110</sup> La consolidación del concepto de *seguridad humana* se dio debido a los trabajos de la diplomacia de la Organización de Naciones Unidas (ONU).<sup>111</sup>

El objetivo y la aceptación del concepto tuvieron su fundamento en que se buscaba seguir abordando más y más aspectos de la vida global, pero siempre teniendo como referencia la importancia que los Estados le dan a la

---

<sup>108</sup> Tony Payan, *op. cit.*, 2011, p. 82-83

<sup>109</sup> Ole Waever, *op. cit.*, 2009, p. 80

<sup>110</sup> Shahrbanou Tadjbakhsh, "Human Security: Concepts and Implications", en *Center for Peace and Conflict Resolution, Sciences Po*, Francia, núm. 117-118 – septiembre, 2005, pp. 4-8. También, Ken Booth, "Security and Emancipation", en *Review of International Studies*, Cambridge University Press, vol. 17, núm. 4, octubre, 1991, pp. 313-326

<sup>111</sup> Ole Waever, *op. cit.*, p. 95. Una discusión detallada del concepto de Seguridad Humana se puede leer en: José Luis Chávez García, *La seguridad Nacional en México (2006-2012). Bases teórico-metodológicas para su interpretación*, ponencia en el Congreso REDIPAL virtual VI, enero-agosto 2013, pp. 1-33

seguridad.<sup>112</sup> Ante esta dicotomía es importante señalar que *seguritización* y *seguridad humana* no son enfoques ajenos, por el contrario se complementan. Sobre todo cuando se habla de *Seguridad Nacional* y *Seguridad Pública*. Aunque la definición depende de la perspectiva que cada gobierno le otorgue. En el caso de México, el *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012* de la administración federal de México 2006-2012 definió la *Seguridad Nacional* como:

[...] las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.<sup>113</sup>

Por *seguridad pública* se refiere:

[...] una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las

---

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> DOF, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, 20 de agosto de 2009, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 25 de diciembre de 2012.

respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>114</sup>

Aunque en la administración federal 2012-2018, se le dio un enfoque distinto al concepto de *Seguridad Nacional*:

[...] a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno; la preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima de Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia...**al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas...se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa —pobreza, ecología, medio ambiente, educación, desastres naturales— a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana.**<sup>115</sup>

Si bien el concepto de seguridad pública no cambia en las dos administraciones y es claro lo que busca proteger; no sucede lo mismo con la seguridad nacional. En la administración 2012-2018, sí se hace un cambio con referencia a la administración del exPresidente Felipe Calderón en la manera en que se maneja la seguridad nacional. En la administración federal 2006-2012, fue evidente que se utilizó un enfoque tradicional donde el Estado es referente absoluto de lo que se busca proteger. Esta falta de amplitud fue señalada por expertos como Piñeyro (2013), quien señaló que a la seguridad nacional se le desligó de un proyecto de desarrollo económico incluyente

---

<sup>114</sup> DOF, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2 de enero de 2009, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 26 de diciembre de 2012.

<sup>115</sup> DOF, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, 20 de mayo de 2013, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 28 de diciembre de 2012.

autosustentable en materia ambiental y con democracia sustantiva y participativa en lo político.<sup>116</sup>

En contraste, en la administración 2012-2018 se hace una ampliación del concepto de seguridad nacional que lo liga a los conceptos de securitización y el de seguridad humana. De igual forma, la *Ley de Seguridad Nacional*, creada en 2005 por el expresidente Vicente Fox, planteó las amenazas a las que el Estado debía hacer frente. Una de ellas fue la delincuencia organizada, así como todos los actos que tengan como finalidad quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.<sup>117</sup> Esto resulta pertinente debido a que la delincuencia organizada y la seguridad suelen interpretarse como un tema que implica igualmente lo interno y lo externo de un Estado. Esto se refuerza con los alcances del concepto de globalización porque las preocupaciones sobre seguridad han aumentado el radio de acción, van desde epidemias hasta catástrofes ambientales. Los problemas son más diversos, y muchos de estos, involucran la capacidad interna y externa de los Estado. Por ejemplo, la migración o la lucha contra el crimen organizado.

Asimismo, ante lo complejo de las sociedades y ante la aparición de nuevos actores como el crimen organizado, los Estados al diseñar e implementar políticas de seguridad a menudo generan un debate acerca de si el problema al que se atiende corresponde a la Seguridad Nacional o la Seguridad Pública. En el caso que se estudia en la presente investigación se puede explicar considerando el contexto de violencia en Michoacán con el cual tomó posesión el Presidente Felipe Calderón. Si bien se buscó atender un problema de seguridad pública (restablecer el orden y paz pública), pero ante

---

<sup>116</sup> José Luis Piñeyro, "Inseguridad pública en México: ¿problema de seguridad pública o nacional?", en María Eugenia Valdés Vega, *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, pp. 307-331.

<sup>117</sup> DOF, *Ley de Seguridad Nacional*, México, 26 de diciembre de 2005, pp. 2

el hecho de que el crimen organizado tenía el control sobre parte del territorio del Estado, fue evidente que el conflicto no se podía resolver mediante una respuesta sólo de autoridades locales. Lo anterior llevó a que el nivel de urgencia y de respuesta del gobierno federal implicara medidas que involucraron salvaguardar la seguridad nacional.

Con lo anterior se pretende dejar claro que cuando un gobierno diseña su política de seguridad enfocada fundamentalmente al combate del crimen organizado la línea que divide la seguridad pública de la seguridad nacional es muy tenue debido al actor al que se le hace frente, su capacidad de infiltración del Estado y sus intereses económicos transnacionales. Por eso mismo resulta complejo el estudio de la seguridad, debido a que el concepto sigue evolucionando. Esto se da porque ocurren determinados eventos que pueden cambiar el equilibrio entre las perspectivas existentes, o pueden estimular la creación de nuevos enfoques y causar el abandono de los demás. Pero los hechos también pueden ser en sentido contrario, es decir, unificar las perspectivas imperantes.<sup>118</sup> Como es el caso de la *seguritización* y el de la *seguridad humana*.

### ***1.3 Crimen Organizado***

La liberalización del mercado ha relajado considerablemente los controles estatales sobre los flujos económicos legales en las últimas décadas. Esto ha dado pauta al fortalecimiento del crimen organizado de alcance transnacional. Los Estados al ser más interdependientes económicamente también han originado efectos indeseables en los intercambios económicos. Esto se ha hecho evidente en los esfuerzos para controlar la inmigración ilegal, las drogas

---

<sup>118</sup> Barry Buzan y Lene Hansen, *The evolution of International Security Studies*, Cambridge, University Press, New York, Estados Unidos, 2009, pp. 228

prohibidas, y las finanzas ilícitas.<sup>119</sup> Estos efectos indeseables generalmente operan mediante el crimen organizado. La definición de *crimen organizado* de manera general puede entenderse como una red social integrada por individuos asociados para cometer actividades fuera del control de las leyes. El objetivo es la ganancia económica. No tiene un objetivo político, pero los actos tienen consecuencias en ese ámbito.<sup>120</sup> El *crimen organizado* se diferencia de la delincuencia común debido a que:

Rebasa los controles gubernamentales; establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado, para la comisión de hechos delictivos; persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social, no tanto político; la delincuencia está delante de lo que caracteriza a la delincuencia común tradicional y convencional, y además, se puede señalar que el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto, así como una fuerte especialización en los ámbitos específicos, como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos menores.<sup>121</sup>

Al tomar las ventajas que otorga las interconexiones globales, el crimen organizado se convierte en uno de los principales retos para los Estados. Aunque el impacto sobre las sociedades puede ser similar, hay maneras diferentes de conceptualizar al crimen organizado. De acuerdo con Solís y Foglesong (2008) en México, Guatemala y República Dominicana se personaliza al crimen organizado mediante una marca colectiva o un líder (Quirino, *El Chapo*, Ríos Montt, entre otros).<sup>122</sup> Pero se alude al mismo

---

<sup>119</sup> Peter Andreas, "Illicit international political economy: the clandestine side of globalization", en *Review of International Political Economy*, vol. 11, N°3, agosto de 2004, pp. 641-652

<sup>120</sup> Carlos Flores y Samuel González Ruíz, "Democracia y crimen organizado", en Solís y Rojas, *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia, Santiago de Chile, Flacso, México, 2008, pp.52

<sup>121</sup> Francisco Rojas Aravena, "Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley" en Solís y Rojas, *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia, Santiago de Chile, Flacso, México, 2008, pp. 97-98

<sup>122</sup> Luis Guillermo Solís y Todd Foglesong, "El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: reflexiones sobre México, Centroamérica, y la República Dominicana: el papel de la sociedad

problema y al mismo reto al que los estados enfrentan. En México, la Procuraduría General de la República (PGR) agrega que:

La delincuencia organizada tiene un eje central de dirección y mando y está estructurada en forma celular y flexible, con rangos permanentes de autoridad, de acuerdo a la célula que la integran; alberga una permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus miembros; tienen un grupo de sicarios a su servicio; tienden a corromper a las autoridades; estos son dos de los recursos conocidos para el cumplimiento de sus objetivos; opera bajo un principio desarrollado de división del trabajo mediante células que sólo se relacionan entre sí a través de los mandos superiores.<sup>123</sup>

Por su parte en Estados Unidos, el *Buró Federal de Investigación* (FBI) define *crimen organizado* como una estructura formal cuyo objetivo principal es obtener dinero a través de actividades ilegales. Estos grupos mantienen su posición a través del uso de la violencia o la amenaza. El crimen organizado tiene un impacto negativo en los países debido a la corrupción de funcionarios públicos y la extorsión.<sup>124</sup> Algo que es importante resaltar de todas las definiciones que se hacen es lo que corresponde al poder de corrupción que tiene el crimen organizado. Eso se refiere a la capacidad de los grupos criminales aludidos para erosionar la solidez de las organizaciones gubernamentales de los Estados. Se merma la legitimidad del poder político, el estado de derecho y disminuye la participación de la ciudadanía.<sup>125</sup>

Este poder manifiesto del crimen organizado también muestra su capacidad para realizar tareas exclusivas del Estado como el cobrar impuestos

---

civil” en Solís y Rojas, *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia, Santiago de Chile, Flacso, México, 2008, pp.20

<sup>123</sup> Procuraduría General de la República, “Delincuencia Organizada” en *PGR*, consultado el 10 de octubre de 2013, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Delincuencia%20Organizada.asp>

<sup>124</sup> Klaus von Lampe, hace una lista de 170 definiciones del concepto de crimen organizado. Véase, *Definitions of Organized Crime*, consultado 5 de octubre de 2013, disponible en [www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm](http://www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm) - for the publication date see the date at <http://www.organized-crime.de/index.html>

<sup>125</sup> Carlos Flores y Samuel González Ruíz, *op. cit.*, p.52

y dar protección a la sociedad, de otras organizaciones criminales, sobre la que está asentada. Otra de las explicaciones que se dan al ascenso del crimen organizado se debe al proceso de democratización de los Estados con bases estructurales débiles. Estos Estados generalmente contaban con gobiernos centralizados y fuertes, los cuales podían controlar a la mayoría de los actores participantes en la sociedad. Al darse el proceso de democratización —dada la división y contención del poder que en sí misma implica la democracia— se convirtieron en estados débiles con gobiernos aún más frágiles.<sup>126</sup>

Los Estados con gobiernos frágiles, de acuerdo a Buzan (1998), se caracterizan por poseer altos niveles de violencia política; cambios mayores recientes en sus instituciones políticas; un importante grado del uso de la fuerza estatal en los asuntos de política doméstica; la policía cumple importantes roles políticos en la relación cotidiana con los ciudadanos; importantes conflictos políticos sobre la ideología que debe emplearse para organizar al Estado; carencia de una clara jerarquía, explícita y realmente operante, de la autoridad política; alto grado de control estatal sobre los medios de comunicación. Presencia de una clase media urbana proporcionalmente pequeña respecto al resto de la población. El autor menciona que la existencia de una sola de estas características conlleva a dudar de la fortaleza de un Estado.<sup>127</sup>

Farah (2012) plantea casos de Estados con gobiernos fuertes y de Estados con gobiernos frágiles. Aunque el autor denomina a los primeros Estados criminales y a los segundos Estados débiles o capturados. En el primer rango se encuentran Venezuela y Bolivia, debido a la importante

---

<sup>126</sup> *Idem.*

<sup>127</sup> Barry Buzan, “People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World” en Azar, Edward and Chung-in Moon. “Rethinking Third World National Security”, en *National Security in the Third World*. Cambridge University Press, 1998, pp. 20-21

participación de funcionarios de alto nivel en el tráfico de cocaína. Entre ellos altos mandos militares y funcionarios de la policía, funcionarios gubernamentales de alto nivel y los elementos del propio aparato estatal. Cabe señalar que dentro de ésta clasificación los Estados criminales son los principales beneficiarios de la actividad criminal.<sup>128</sup>

Lo que se refiere a los Estados débiles o capturados, el crimen organizado es el principal beneficiario de la actividad criminal. Para lograr su objetivo penetran en una o más esferas: el poder judicial; control de las fronteras y aduanas; y la legislatura. El control que ejerce el crimen organizado es más local que nacional. Un ejemplo de lo anterior son el grupo criminal *Los Zetas*, quienes no están interesados en el control del gobierno central, sino en el control territorial de las rutas de tráfico específicos o plazas.<sup>129</sup> No obstante, el hecho de que el control del crimen organizado en un país sea más local que nacional no implica que no se esté ante un fenómeno global. No obstante, el avance del crimen organizado en México ha llevado a que la infiltración se haya dado en el Congreso de la Unión por medio de legisladores federales. Esto se explica en el capítulo tres.

Esta dispersión del crimen organizado a nivel global no responde a una lógica, ni siguen una misma línea de acción. Más bien se deben a sucesos coyunturales, por ejemplo el ataque frontal de un Estado sobre los grupos criminales, o motivos económicos como la emergencia de nuevos polos de

---

<sup>128</sup> En los Estados criminales el régimen es muy fuerte pero limitado, defiende principalmente a las necesidades e intereses de la dirección o de una causa política y es el principal beneficiario de los ingresos de la actividad criminal. Por ejemplo, Hugo Chávez (expresidente de Venezuela) fue el único defensor público en la región de Dino Bouterse, electo presidente de Surinam en 2010, acusado por asesinatos y tráfico de droga a Europa y lazos con las FARC, además de tener una orden de aprehensión internacional. Véase, Douglas Farah, “Transnational Organized Crime, Terrorism, and criminalized states in Latin America: an emerging tier-one national security priority” en *U.S. Army War College, Strategic Studies Institute*, Estados Unidos, 2012, pp. 34-39

<sup>129</sup> *Idem.*

desarrollo.<sup>130</sup> Por eso es importante reconocer los límites del Estado en una era global. Lo anterior no significa que los Estados estén en peligro de perecer ante las organizaciones del crimen organizado. Después de todo, es el Estado el que define lo que son las actividades del mercado ilícito. Por ejemplo, las drogas como la heroína y la cocaína fueron legalmente comercializadas en los productos básicos hace un siglo, pero ahora son objeto de una prohibición mundial régimen.<sup>131</sup>

Por tanto, el reto, como ya se ha señalado, se encuentra en cómo los Estados producen políticas públicas para atender las demandas sociales que se incrementan con el impacto de los efectos no deseados —crimen organizado, violencia e inseguridad— de fenómenos como el de la globalización. En específico, la lucha contra el crimen organizado, dedicada especialmente al tráfico de drogas, en el contexto de una gobernanza democrática plantea una gama y una variabilidad de intereses que intervienen en las políticas públicas. Los objetivos de la política gubernamental así como la elección de los instrumentos de implementación varían así como las perspectivas de éxito. La presencia de las consecuencias no deseadas hace que sea, hasta cierto punto, impredecible prever los resultados de las políticas.<sup>132</sup>

#### ***1.4 Análisis y enfoques de Políticas Públicas***

La complejidad aludida anteriormente tiene relación directa con el concepto de globalización. Las políticas públicas no sólo tienen lugar en los sistemas políticos nacionales, sino también en un sistema mundial. La influencia y el poder que llegan a ejercer las corporaciones transnacionales representan una

---

<sup>130</sup> Gema Santamaría, “La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica”, en Juan Carlos Garzón, Marianna Olinger, *et. al.*, *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*, Wilson Center, Estados Unidos, 2013, p. 59-100

<sup>131</sup> Peter Andreas, *op. cit.*, 2004, p. 641-652

<sup>132</sup> Peter H. Smith, *op. cit.* 1993, p. 53

restricción adicional para los formuladores de las políticas nacionales.<sup>133</sup> “Hace tiempo que la formulación de las políticas y el establecimiento de la agenda han estado influidos por un contexto mundial o internacional”.<sup>134</sup> Las características de las políticas públicas ante el escenario globalizador son de: Complejidad y diversidad; Intenso patrón de interacción; Permeabilidad del Estado-nación; Cambios rápidos y en cascada; Fragilidad del orden y la gobernanza.<sup>135</sup>

Las cuestiones militares y la diplomacia han dejado de ser los únicos temas considerados internacionales; la interconexión entre Estados implica que la agenda nacional es más receptiva a lo que sucede en otros países, esto significa un menor control de la agenda por parte de los Estados. Sin embargo, algo que es importante señalar es que a pesar de la influencia del exterior, la toma de decisiones y la implementación siguen arraigadas en el ámbito de lo nacional.<sup>136</sup> Esto se menciona porque quienes producen e implementan las políticas siguen siendo los gobiernos.

Los antecedentes de las políticas públicas se pueden ubicar con el desarrollo de la civilización industrial, lo cual dio paso al crecimiento de los Estados que buscaron formas más racionales de organización. Entre éstas formas de organización se encuentran el desarrollo de las burocracias y la administración pública como medios para asegurar el interés público sobre el interés privado.<sup>137</sup> De ahí se daría la separación entre la formulación de

---

<sup>133</sup> Ray J., *Global Politics*, Houghton Mifflin, Boston, Mass, 1990, citado en Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 263

<sup>134</sup> Wayne Parsons, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso-México y Miño y Dávila Editores, Distrito Federal de México, 2007, pp. 265

<sup>135</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 263

<sup>136</sup> *Idem.*

<sup>137</sup> El interés público es la manera en que se justifican diversas formas de intervención del Estado. Esto se refiere al establecimiento de límites en la esfera de los particulares, es decir, prohibiciones o maneras de gestión. El conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidos mediante la intervención directa y permanente del Estado. Véase, *Diccionario Jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1996, t. III, p.1779

políticas públicas como una función política y la administración como una función burocrática.<sup>138</sup> La creación de políticas públicas mantuvo un debate acerca de qué manera el gobierno debería abordarlas. Desde 1930 la influencia se mantuvo con los postulados de Joseph Maynard Keynes, los cuales dejaban claro que el conocimiento y la inteligencia organizada que tuviera un Estado (gobierno erudito) serían factores capaces de aportar los medios para un buen ejercicio gubernamental.<sup>139</sup>

Es importante señalar que en el periodo de guerras mundiales, las primeras clases de análisis de políticas públicas se encontraron en las que estaban enfocadas en la formulación de políticas económicas y de defensa.<sup>140</sup> Asimismo, en ese lapso de tiempo se dio el auge del Estado de Bienestar, en donde la idea principal consistía en neutralizar las disfunciones emergentes del sistema capitalista en el periodo de entre guerras. Pero a principios de la década de 1970, el Estado de Bienestar empezó a mostrar signos de debilitamiento sobre todo porque el sector público era deficitario.<sup>141</sup> Fue entonces cuando se retomaron las ideas de Friedrich August Von Hayek y Milton Friedman, quienes insistieron que para fomentar el interés público era necesario dar libertad a los intereses privados. Lo anterior significó contraer al sector público y expandir el uso del mecanismo del mercado para asegurar la existencia de un sector público que funcionara de manera consistente con los principios de gestión del mercado y del sector privado (se dio el inicio de las privatizaciones de las empresas del sector público).<sup>142</sup> La nueva corriente llamada neoliberalismo vino a reorientar al Estado de Bienestar y a cambiar la

---

<sup>138</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 51

<sup>139</sup> *Idem.*

<sup>140</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 54

<sup>141</sup> Enrique G. Pérez Nieto, "El Estado de Bienestar y las Políticas Públicas", en Margarita Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Universidad de Granada, España, 2005, pp. 24

<sup>142</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 40

manera en que se equilibraba los sectores público y privado debido a que estaba basado en dar preferencia al mercado.<sup>143</sup>

Con este cambio de paradigma los gobiernos democrático-liberales también empezaron a requerir más información y análisis acerca de una amplia gama de problemas sociales, económicos y de otra índole. Por ejemplo, la educación, el transporte, la planeación urbana, la salud, entre otros.<sup>144</sup> Esto llevó a que el estudio de las políticas públicas se redireccionara a un ámbito más multidisciplinar precisamente porque la conducta humana tiene muchos determinantes interconectados: políticos, legales, sociales, económicos y psicológicos.<sup>145</sup> Dentro de los principales exponentes de la formulación de políticas públicas se encuentran: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles E. Lindblom, y Yehezkel Dror.

Harold D. Lasswell planteó que la ciencia de las políticas buscaba explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas así como el de localizar datos y realizar las explicaciones relevantes para los problemas específicos del debate teórico.<sup>146</sup> Asimismo, afirmó que las políticas públicas deberían ser formuladas por grupos especializados con cooperación del gobierno. Él propuso la creación de *Policy Sciences*, las cuales deberían responder tres preguntas: ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes? ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas? ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?<sup>147</sup>

---

<sup>143</sup> Enrique G. Pérez Nieto, *op.cit.*, 2005, p. 27

<sup>144</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 54

<sup>145</sup> Margarita Pérez Sánchez, *op. cit.*, 2005, p. 36

<sup>146</sup> Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 102

<sup>147</sup> *Idem.*

El aporte de Hebert Simon a las políticas públicas se dio mediante el aporte de la racionalidad limitada, la cual se enfocó a la manera en que se toman las decisiones. Esto significó que se condicionaba la toma de decisiones a cinco etapas racionales que determinan las acciones de la política pública: 1) Establecimiento de alternativas y priorización de objetivos; 2) Identificación y generación de todas las opciones; 3) Cálculo y valoración de las consecuencias de dichas opciones; 4) Comparación de las opciones; y 5) la Elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados.<sup>148</sup> En el caso de Charles E. Lindblom, él estaba en contra de la propuesta de Simon y propuso el *Incrementalismo*.

Desde esta perspectiva, Lindblom planteó que la formulación de políticas es un proceso complejamente interactivo que carece de principio y de fin. Propuso que al estudiar el proceso de las políticas públicas es fundamental considerar: las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos y los grupos de interés, que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas.<sup>149</sup> Lindblom señaló que los decisores tienen poco control de su entorno por lo que deben realizar análisis marginales a partir de alternativas mínimas y de esta forma, el decisor selecciona la política que ofrece un incremento de valor marginal respecto a las políticas previas o a las políticas alternativas.<sup>150</sup>

En el caso de Yehezkel Dror se opuso a la postura incrementalista de Lindblom y señala que la formulación de políticas públicas es demasiado compleja como para ajustarse al modelo racional. Por tal motivo, Dror se mostró más sensible a las limitaciones del análisis de políticas públicas para el

---

<sup>148</sup> Julio Franco Corzo, *Diseño de Políticas Públicas*, IEXE Editorial, México, 2013, pp. 82

<sup>149</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 56

<sup>150</sup> Julio Franco Corzo, *op. cit.*, 2013, p. 83. También, Charles E. Lindblom, “La ciencia de salir del paso”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp. 201-225

mundo en desarrollo.<sup>151</sup> Dror propuso una nueva ciencia de las políticas que integrara las varias ciencias sociales y las disciplinas de decisión. La finalidad de la propuesta estaba en la elaboración de las políticas y más concretamente al estudio de las metapolíticas, la política de las políticas. La metateoría propuesta por Dror construiría el arquetipo de la política pública, la regla general de análisis y decisión, que permitiría describir y explicar cada una de las políticas particulares como de hecho suceden, a la vez que prescribir la decisión apropiada según el tipo de problema y circunstancia.<sup>152</sup>

Ante lo evidente de las posturas encontradas. David Garson advirtió sobre dos corrientes de análisis de las políticas públicas. La primera la corriente racionalista, la segunda la contextualista.<sup>153</sup> Aunque las dos corrientes tenían defensores, es importante señalar que a pesar de que Lasswell consideraba siempre tomar el contexto como referente para poder resolver de mejor manera los problemas futuros de las políticas, también dejaba claro que los métodos racionalistas-cuantitativos tenían mayor peso. Sobre todo en los años 70's con el impulso de la *Fundación Ford* a los programas y expansión de escuelas de políticas públicas.<sup>154</sup> Es necesario señalar que el hilo conductor de la expansión aludida fueron: los métodos cuantitativos, microeconomía, y análisis político y organizativo, con una orientación profesional explícita dedicada al análisis y diseño de políticas públicas.<sup>155</sup>

De acuerdo a Pérez (2005), lo anterior también fue un intento por reconciliar la política y la administración, y asumir el enfoque integrador de

---

<sup>151</sup> Julio Franco Corzo, *op. cit.*, 2013, p. 84

<sup>152</sup> Margarita Pérez Sánchez, *op. cit.*, 2005, p. 44

<sup>153</sup> G. David Garson, "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp. 149-179

<sup>154</sup> Margarita Pérez Sánchez, *op. cit.*, 2005, p. 46

<sup>155</sup> *Idem.*

Política Pública, el del proceso del Gobierno, que conjuntaba a políticos y administradores.<sup>156</sup> Algo que no necesariamente sucedió con el concepto de política de pública porque éste no tiene una única definición. En el siguiente cuadro se muestran tres conceptos que exponen distintas maneras operativas del diseño y la implementación de políticas públicas. Estos conceptos van desde la necesidad de tener información de primera mano; contribuir a una toma de decisiones eficiente por parte del gobierno; y la misma capacidad de éstos para poder implementar políticas.

<b>CONCEPTOS DE POLÍTICA PÚBLICA</b>	
<b>Harold Lasswell:</b>	Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado.
<b>Yehezkel Dror:</b>	El objeto de la Ciencia de Políticas (Políticas Públicas) es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas.
<b>Luis F. Aguilar Villanueva:</b>	Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas.

Fuente: Julio Franco Corzo, *op. cit.*, p. 86-87

Considerando las diferentes definiciones, se ha señalado anteriormente que la función de las políticas públicas cambia en la medida en que el Estado modifica su manera de legitimar el discurso. El Estado democrático liberal

---

<sup>156</sup> *Idem.*

moderno es un sistema que busca definir su legitimidad a partir de sus políticas.<sup>157</sup> Por ejemplo:

- Política Pública como la expresión de un propósito general o un estado de cosas deseado.
- Política Pública como decisión del Gobierno.
- Política Pública como una autorización formal.
- Política Pública como programa.
- Política Pública como producto o modelo.
- Política Pública como proceso.<sup>158</sup>

También, una de las definiciones más aceptadas es la de Peters (1982), quien plantea que política pública es: “el conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.<sup>159</sup>

Igualmente, para que una política pública sea considerada como pública debe haber sido generada, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Esto quiere decir que se trata de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva. Lo anterior se menciona porque muchas políticas son implementadas con colaboración o través de organizaciones privadas.<sup>160</sup>

Cabe señalar que la definición que hace Aguilar Villanueva y Peters tiene como referente a la ciudadanía como la principal beneficiaria de la instrumentación de las políticas públicas. No quiere decir que lo demás conceptos no estén encaminadas a esa misma finalidad, pero en el caso de los conceptos de los autores mencionados se deja claro que desde el momento que

---

<sup>157</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 48

<sup>158</sup> Margarita Pérez Sánchez, “El Estudio de las políticas públicas”, en Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Universidad de Granada, España, 2005, pp. 52

<sup>159</sup> B. Guy Peters, *American Public Policy*, Franklin Wats Pubs., Nueva York, 1982, citado en Margarita Pérez Sánchez, *op.cit.*, 2005, p. 53

<sup>160</sup> *Idem.*

una acción de gobierno involucre a la ciudadanía, intentando resolver una demanda social, se está hablando de una política pública. Algo que lo hace aún más pertinente para la presente investigación por la política de seguridad instrumentada por el exPresidente Calderón. Sobre todo porque una política pública generalmente constituye la respuesta a una demanda social. Aunque también pueden ser la anticipación de las autoridades gubernamentales para atender y desactivar posibles problemas sociales que podrían detonar en el futuro de un modo más peligroso. Esto no quiere decir que a veces ellas mismas no representen dificultades que provoquen demandas y produzcan exigencias.<sup>161</sup>

### *Los enfoques de políticas públicas*

De acuerdo a Parsons para el análisis del proceso de toma de decisiones se han agrupado las disciplinas en cinco categorías: 1) Poder; 2) Racionalidad; 3) Elección Pública y sus alternativas; 4) Enfoque Institucional; y el 5) Enfoque informativo y psicológico. Pero como bien dice el autor, esta clasificación no encasilla, por el contrario las aportaciones de cada categoría siempre interactúan y se superponen. No es raro encontrar denominadores comunes entre los enfoques y sus diversos marcos.<sup>162</sup> Un ejemplo de lo anterior son los enfoques racional e institucional (en el que se encuentra el Nuevo Institucionalismo), los cuales se exponen más adelante. Sin embargo, también se han propuesto modelos alternativos, por ejemplo, el de Peters (1995).

Peters le llamó el enfoque de arriba hacia abajo (*Top Down*), el cual de acuerdo a su naturaleza lineal y autoritaria implicaría la capacidad del gobierno para tomar decisiones difíciles de manera que, en caso de una

---

<sup>161</sup> Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de Ciencia Política*, FCE, México, 2011, p. 270

<sup>162</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 276

adecuada selección, pudiera producir resultados significativos. También planteó otro enfoque de abajo hacia arriba (*Bottom Up*), el cual busca mayor participación por parte de la ciudadana. De esta manera, al favorecer la participación de los grupos directamente afectados por una política pública se busca que éstos mismos tengan control o poder de veto sobre alguna política pública.<sup>163</sup>

La justificación del enfoque que Peters (1995) planteó se debe a que los gobiernos democráticos liberales encuentran diferentes presiones al poner en práctica la política pública. Por ejemplo, el imperio de la ley es un principio básico y por tal motivo las decisiones de los tomadores de decisiones deben cumplirse tal y como se planearon.<sup>164</sup> Sin embargo, cada uno de estos enfoques tiene ventajas y desventajas. El *Top Down* requiere de un gobierno fuerte que por razones de índole política y/o técnica opta por una política y la implementa. En el caso del *Bottom Up*, no todas las políticas pueden procesarse e implementarse considerando a todos los grupos. El enfoque está más acorde a políticas de derechos civiles y no para cuestiones más técnicas como en temas de educación<sup>165</sup> o de seguridad del Estado.

### *El Enfoque de la Elección Racional*

Expuesto lo anterior, es importante tener presente que los problemas y las soluciones de políticas existen en un espacio institucional, pero también en un ámbito económico o social más amplio.<sup>166</sup> Los enfoques de la Elección Racional y el Nuevo Institucionalismo Económico consideran que el estudio de la política, la formulación de políticas y la burocracia deberían basarse en

---

<sup>163</sup> Guy Peters, “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, en *Gestión y Política Pública*, n° 2, vol. IV, CIDE, México, segundo semestre 1995, pp. 260-265

<sup>164</sup> Peters, *op. cit.*, 1995, p. 257

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Wayne Parson, *op. cit.*, 2007, p. 252

el mismo conjunto de supuestos que se emplearon para explicar el comportamiento de las empresas y los consumidores en un mercado económico, es decir, a partir del interés individual, egoísta y racional.<sup>167</sup> Así por ejemplo mostrando el interés de estas características se plantea que:

- Los partidos hacen promesas excesivas para obtener votos.
- Los políticos en el poder tienen que hacer acuerdos para asegurarse apoyos, presionando así el presupuesto.
- A los burócratas sólo les preocupan maximizar su propio interés, no el interés público. Ello significa que quieren unidades administrativas enormes y más y más dinero en el presupuesto de sus departamentos.
- Los procesos políticos de la democracia liberal no consiguen controlar la expansión del poder político y burocrático.<sup>168</sup>

Downs (1967) afirmó que la toma de decisiones en las burocracias se basa en la búsqueda del propio interés. Los funcionarios tratan de cumplir las metas racionalmente, están motivados por su propio interés y las funciones sociales de las organizaciones están enormemente influidas por su estructura interna y viceversa.<sup>169</sup> Los principales elementos metodológicos de este enfoque son: el individualismo metodológico; la racionalidad; el egoísmo o el interés personal, y las consecuencias no intencionadas. *Individualismo metodológico*: explica los hechos colectivos a partir de las acciones individuales, en lugar de hacerlo a la inversa. Se exalta la capacidad de los individuos para tomar decisiones de manera voluntaria, aunque sean restringidos por las instituciones, por reglas de decisión y por el comportamiento de los demás individuos.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> M. Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Obras maestras del pensamiento contemporáneo*, Espasa-Calpe, Madrid, España, 1980, citado en Wayne Parson, *op. cit.*, 2007, p. 334

<sup>168</sup> *Idem.*

<sup>169</sup> Anthony. Downs *Inside Bureaucracy*, Little Brown, Boston, Mass, 1967, citado en Wayne Parson, *op. cit.*, 2007, p. 335

<sup>170</sup> Joseph M. Colomer, *op. cit.*, 1991, p. 12

*Racionalidad*: es la capacidad que tienen los individuos de deliberación y coherencia para decidir entre alternativas disponibles. Lo anterior está alejado de la creencia de que los individuos poseen bondad innata al momento de tomar decisiones o que los acuerdos son producto de una mera clarificación o diálogo intelectual en el terreno moral.<sup>171</sup> La suposición de una elección racional determinada implica simplemente que, después de tomar en cuenta las percepciones, valores y creencias de la gente, podemos modelar sus decisiones como si ellos hicieran algunos cálculos.<sup>172</sup> *Egoísmo o interés personal*: guía la conducta de los actores. La teoría reconoce que este interés personal no sólo puede ser económico, monetario o material, sino que se trata de una valoración de carácter subjetiva tendiente a la obtención de determinados resultados, que puede variar según el campo de acción y del individuo que se trate<sup>173</sup>.

Las *consecuencias no intencionadas*: se refiere a “la paradoja de que los resultados colectivos no siempre son coherentes con las intenciones individuales”.<sup>174</sup> De acuerdo con López, esto se debe a que existen factores externos a las decisiones individuales que pueden originar efectos inesperados. La teoría de la elección racional reconoce que es el ámbito social donde se presentan con más frecuencia las consecuencias no intencionadas, que podrán parecer acciones individuales no racionales.<sup>175</sup>

---

<sup>171</sup> Joseph M. Colomer, *op. cit.*, 1991, pp. 14-15

<sup>172</sup> Peter C. Ordeshook, *op. cit.*, 1989, p. 2

<sup>173</sup> Joseph M. Colomer, *op. cit.*, 1991, p. 13. Por su parte John C. Calhoun explica el interés personal como “La constitución de nuestra naturaleza, que nos hace sentir con mayor intensidad lo que nos afecta directamente que lo que nos afecta indirectamente a través de los demás, conduce necesariamente a conflictos entre los individuos. En consecuencia, cada cual se preocupa de su seguridad o felicidad más que de la seguridad o felicidad de los demás; en caso de conflicto entre ambas situaciones, lo más probable es que se sacrifiquen los intereses de los demás a los propios”. Véase, John C. Calhoun citado en Anthony Downs, *op. cit.*, p. 29

<sup>174</sup> *Idem.*

<sup>175</sup> Ignacio López Sandoval, *op. cit.*, 2010, p. 308

### *El enfoque del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)*

Esta teoría destaca la importancia de una racionalidad individual limitada en general por un conjunto de instituciones que permiten obtener la mayor rentabilidad para el grupo que plantea las modificaciones a la reglas<sup>176</sup>. El NIE explica el desempeño que las instituciones tienen en la determinación de los resultados políticos y sociales.<sup>177</sup> Se detectan dos elementos que conforman la estructura del modelo: la información y la racionalidad. Estos elementos estrechamente vinculados permiten a los individuos descifrar el medio en el cual van a interactuar y al mismo tiempo explican la importancia de las instituciones<sup>178</sup>. North define institución como:

Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria.<sup>179</sup>

Ostrom (2005) menciona que las instituciones son reglas que los seres humanos utilizan para organizar todas las formas de interacción, esto incluye familia, vecindades, empresas, iglesias y el gobierno en todas sus escalas.<sup>180</sup> Las instituciones se clasifican en formales e informales. Las primeras se encuentran en el ámbito del dominio público, son reglas escritas creadas por los individuos para solucionar problemas en los ámbitos económico, social y político —el sistema electoral y las constituciones, entre otras—. Las

---

<sup>176</sup> Ignacio López Sandoval, “Racionalidad individual y construcción de reglas en el diseño de las constituciones políticas de 1824, 1857 y 1917”, en Adrián Giménez-Welsh y Pedro Castro (coords.), *Sistema Político Mexicano ayer y hoy, continuidades y rupturas*, México, Porrúa, 2010, p. 303

<sup>177</sup> “La teoría institucional distingue claramente las instituciones de las organizaciones; mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar [...] de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes”, José Ayala Espino, *op.cit.*, 2011, p. 64

<sup>178</sup> José Ayala Espino, *op. cit.*, 2011, p. 26-27

<sup>179</sup> Douglas North, *op. cit.*, 1993, p. 13-14

<sup>180</sup> Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, New Jersey, Princeton University Press, 2005, p. 3

segundas son producto de usos y costumbres de las sociedades, se encuentran en la esfera pública y privada. Por ejemplo: el clientelismo y la corrupción<sup>181</sup>. De acuerdo a Elizondo, “las reglas informales provienen de la historia y la cultura, así como de la capacidad que tienen ciertos actores para moldear a su favor las instituciones existentes”.<sup>182</sup> La Elección Racional y el Nuevo Institucionalismo Económico consideran a la institución como un contexto estratégico.<sup>183</sup> Además buscan demostrar que las instituciones no sólo son instancias que dan viabilidad a las estructuras burocráticas, sino reglas que tienen una incidencia en el comportamiento político y social de un país.<sup>184</sup>

### *La Elección Racional-NIE: la toma de decisiones en políticas públicas*

La manera en que estos dos enfoques y sus aportaciones se relacionan con la toma de decisiones en las políticas públicas es por medio de la perspectiva del *agente-principal*. El *agente* representa al tomador de decisiones —el que va a proveer de un bien—, y el *principal* como el comprador—al que se le va a satisfacer una demanda—. De acuerdo a esta jerarquía el *principal*, que desde el punto de vista político es la sociedad, debería poder controlar al *agente*, el cual es representado por el gobierno y actores políticos involucrados.<sup>185</sup> Aunque la representación del *agente-principal* también puede intercambiarse de acuerdo al nivel de gobierno que se esté analizando. Por ejemplo, el *principal* puede ser el Ejecutivo Federal y los *agentes* los Ejecutivos estatales o legisladores.

---

<sup>181</sup> José Ayala Espino, *op. cit.*, 2011, p. 67

<sup>182</sup> Carlos Elizondo, *op. cit.*, 2011, p. 44

<sup>183</sup> Junko Kato, “Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists”, en *British Journal of Political Science*, vol. 26, núm. 4, octubre, 1996, p. 568

<sup>184</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Por eso estamos como estamos, la economía política de un crecimiento mediocre*, Debate, Distrito Federal, México, 2011, pp. 40-44

<sup>185</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 357

De esta manera, el *agente* (ejecutivo federal) al formular e instrumentar una política puede decidir —mediante el interés personal o las leyes que se lo permiten— delegar que parte de la implementación la lleven a cabo otras agencias gubernamentales (gobernadores, funcionarios, alcaldes, partidos políticos, cámaras legislativas, poder judicial, entre otros) que tengan menor jerarquía pero que estén dentro de su radio de influencia. De esta manera el *agente* estaría reduciendo sus *costos de transacción* ante el *principal* (sociedad) por si la política no logra tener el éxito esperado.

Los costos de transacción “[...] estudian la manera en la que los participantes en las negociaciones se protegen contra los riesgos asociados con el intercambio. Explica la forma en que la organización, a partir de un conjunto de opciones institucionales factibles, elige la modalidad que le ofrece protección al menor costo de transacción”<sup>186</sup>. Esto se puede apreciar cuando el *agente* lleva a cabo una serie de cambios institucionales —por ejemplo, crear políticas públicas— que al menos en el discurso manifieste la voluntad del *agente* para que se cumpla con las demandas que el *principal* solicita. Sin embargo, ejecutar las nuevas reglas es tarea no sólo del *agente* sino de los demás actores bajo su influencia.

En este aspecto es cuando toman mayor importancia las instituciones, debido a que se convierten en instrumentos estratégicos: “son armas de coerción y redistribución. Son los medios estructurales mediante los cuales los ganadores políticos persiguen sus propios intereses, frecuentemente a expensas de los perdedores políticos”.<sup>187</sup> En los estados democráticos, la

---

<sup>186</sup> Eunice L. Taboada Ibarra, “La economía de los costos de transacción. El enfoque de Oliver Williamson” en Eunice L. Taboada Ibarra (coord.) *Hacia una Nueva Teoría de la Empresa. Elementos desde la Economía Institucional Contemporánea*, México, Ediciones Eón/UAM-A, 2007, p. 92

<sup>187</sup> Terry Moe, “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, en *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 6, Special Issue: *Papers from the Organization of Political Institutions Conference*, Oxford University Press, abril, 1990, pp. 213

política tiene que ver fundamentalmente con el ejercicio de la autoridad pública (instituciones) y la lucha para ganar el control de dicha autoridad. Quien ejerza el control tiene el derecho a imponer a los demás qué hacer o no hacer. En este sentido, habrá actores, grupos o coaliciones que quedarán mejor posicionados que otros.<sup>188</sup>

No obstante, estos últimos quedan atrapados en el sistema, participan en el diseño de instituciones y programas a los que se oponen, se modifica el *estatus quo*, pero en respuesta tratarán de conseguir que dicha agencia quede estructurada de tal manera que *no pueda* hacer su trabajo eficientemente.<sup>189</sup> Sobre todo si no hay incentivos para instaurarla, esto revela la disparidad en la toma de decisiones que existen en torno a la formulación e instrumentación. El problema radica en que las ventajas están de lado de los *agentes* o proveedores, no del lado de los *principales*. Esto dificulta que la toma de decisiones sea efectiva y eficaz debido a que no se puede monitorear el comportamiento de los *agentes* de manera puntual. El contexto en que se toman las decisiones está enmarcado por la incertidumbre, egoísmo, oportunismo, información incompleta, racionalidad limitada y grupos que buscan incrementar su rentabilidad individual.<sup>190</sup>

Lo anterior puede ocasionar que las decisiones de política que se tomen afecten a la instrumentación y se presenten las *consecuencias no intencionadas*. Aunque esto generalmente sucede en Estados y gobiernos donde se dificulta mantener la unidad del poder político institucionalizado y la acción de sus instituciones. De acuerdo a estas características las maniobras del gobierno están subordinadas por el cúmulo de intereses, tensiones y conflictos presentes en las organizaciones y la sociedad. Los actores como los

---

<sup>188</sup> *Idem.*

<sup>189</sup> Terry Moe, *op. cit.*, 1990, p. 228

<sup>190</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 358

partidos políticos, las asociaciones empresariales, de trabajadores y demás formas de organización política, emergen como instancias de negociación de intereses individuales, en un escenario en donde el gobierno también participa.<sup>191</sup>

La consecuencia es la alteración de los fines y objetivos de la política pública diseñada. Este efecto donde los gobiernos a menudo no logran cumplir los objetivos se ven influenciados por las *fallas de gobierno*. La explicación se apoya en los argumentos de la elección racional y el NIE. Se identifican al menos cuatro características generales por las que puede originarse una *falla de gobierno* en los sistemas políticos: *fallas en el suministro burocrático*; *posturas de la opinión pública*; *Problemas inherentes a la Descentralización*; y el *problema de la implementación*.<sup>192</sup> Aunque estas características tienen diferentes grados de relevancia práctica para los analistas políticos. Es decir, una (o todas) característica puede ser suficiente para alterar el curso de las decisiones que se tomen y que terminarán influyendo en el resultado de las políticas.

La *falla en el suministro burocrático*, se refiere al hecho de que en las burocracias públicas no hay evaluaciones constantes que permitan saber el nivel de desempeño como sí lo hay en las burocracias privadas. Al haber pocos controles, las burocracias públicas pueden aprovechar sus posiciones privilegiadas para conseguir sus propios intereses como lo son el aumentar sus partidas presupuestales. A esto se le suma el hecho de que los empleadores, por ejemplo el Gobierno Federal, le resulta costoso en términos económicos,

---

<sup>191</sup> Medellín Torres considera que en este tipo de regímenes podemos considerar los casos de Colombia, México, Bolivia y Perú. Véase, Pedro Medellín Torres, *op. cit.*, 2004, p. 23-26

<sup>192</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1992, p. 156

políticos y operativos tener un control del comportamiento de cada uno de los agentes que están inmersos en las burocracias.<sup>193</sup>

*La postura de la opinión pública* explica que la atención que se le dé a una política pública está influenciada directamente al manejo que los medios de comunicación le den al problema que se quiere resolver. Se advierte que existen riesgos al decidir mediante una agenda de política mediática debido a que puede desalentar la cuidadosa evaluación de alternativas. Asimismo, cuando hay sesgos en la opinión pública el uso de las tácticas retóricas pueden resultar políticamente significativas.<sup>194</sup> Pero no necesariamente se puede estar resolviendo el problema.

*Los Problemas inherentes a la Descentralización* plantean que los Estados con estructuras institucionales fuertes no tienen mayores problemas para la implementación de las políticas. No ocurre lo mismo en los Estados institucionalmente débiles, generalmente en procesos de transición democrática. En estos Estados los poderes legislativo, judicial, así como el de los estados y municipios obtuvieron mayor independencia y empezaron a disfrutar de un poder discrecional considerable sobre la política y la administración. Sin embargo, con la debilidad aludida se limita la eficacia de las políticas públicas.<sup>195</sup>

*El problema de la implementación* se da cuando los gobiernos centrales deben confiar en los niveles inferiores de gobierno para la implementación de las políticas. Sin embargo, cuando se suman los puntos mencionados anteriormente se puede apreciar que aun cuando el gobierno central goza de autoridad nominal sobre las unidades del gobierno de nivel inferior, se

---

<sup>193</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 179-181

<sup>194</sup> *Idem.*

<sup>195</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 187

requiere de la negociación y la cooperación, algo que resulta complejo cuando se tiene un Estado débil institucionalmente.<sup>196</sup>

Lo anterior se debe a que se presentan: la búsqueda de rentas por medio de intereses difusos —difíciles de monitorear— y concentrados por parte de los *agentes* y los *principales*; existen diferentes posturas —cómo debe organizarse, financiarse, diseñarse y evaluarse— de la opinión pública sobre la política que se implementa; y la falta de información que induce a una racionalidad limitada lo cual restringe la competencia del gobierno.<sup>197</sup> Esta limitación que genera una *falla de gobierno* se observa al momento en que se decide qué política se va a implementar. Como se mencionó, el *agente* puede decidir reducir sus costos de transacción al delegar funciones para que se implemente la política. Sin embargo, estas responsabilidades de la ejecución de la política se van ajustando a los propios intereses y compromisos de los funcionarios o demás actores que reciben las encomiendas.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 188

<sup>197</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 166-190

<sup>198</sup> Pedro Medellín Torres, *op. cit.*, 2004, p. 42

## Capítulo 2

### 2. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN MÉXICO: 1982-2006.

#### *Introducción*

El objetivo del capítulo es conocer y explicar las estrategias de seguridad instrumentadas en las administraciones federales que abarcan el periodo 1982-2006. Lo anterior servirá para tener un antecedente de cómo el Estado mexicano fue afrontando el problema del crimen organizado y las consecuencias de su expansión y control de territorios en el país. La revisión documental y bibliográfica ayudará a contrastar el manejo que se le dio al problema con las políticas de seguridad diseñadas en la administración del exPresidente Felipe Calderón (2006-2012). De igual forma, se hace un breve estudio de las políticas de seguridad que se han instrumentado en la región latinoamericana para dejar claro que México no es el único país que enfrenta al crimen organizado.

Se hace énfasis en los cambios institucionales que delinearon las políticas públicas y su impacto en el combate al narcotráfico. El capítulo se divide en cinco secciones. La primera comprende el sexenio de Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988); la segunda que se refiere a Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); en la tercera sección se estudia el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce De León (1994-2000); en el cuarto apartado se analiza la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006); por último se presenta un estudio exploratorio de las políticas de seguridad instrumentadas en América Latina.

Se destaca la descentralización del poder político aunado a los factores como la globalización y la poca rentabilidad política que significó atender el

problema del crimen organizado en el país. Esto tuvo como consecuencia el crecimiento de nuevos actores paralelos al Estado como el crimen organizado. Se explica la importancia de las relaciones bilaterales con Estados Unidos en el tema del crimen organizado.

### ***2.1 Antecedentes del combate a las drogas.***

Hasta antes de la década de los ochentas para México el tema del combate al narcotráfico no era un tema prioritario en la agenda pública. Aunque se habían firmado compromisos para imponer controles a los narcóticos. Por ejemplo, el firmado en la *Convención Internacional de la Haya* (1911-1912), por el presidente Francisco I. Madero (1911-1913) donde se aceptaba implementar controles sobre el cultivo ilícito de opio en el territorio mexicano para prevenir la exportación clandestina de esta droga y sus derivados.<sup>199</sup>

Sin embargo, la realidad del Estado mexicano después del inicio de la Revolución en 1910 condicionó la respuesta de México en el tema.<sup>200</sup> El gobierno mexicano no contaba con la capacidad real para respaldar las leyes de prohibición, así como los compromisos del régimen internacional en materia de narcóticos. No existía un aparato administrativo ni un andamiaje institucional capaz de controlar el territorio nacional o el movimiento a través de sus fronteras y no existía tampoco, la capacidad para reclamar de manera efectiva el monopolio legítimo de la violencia.<sup>201</sup>

Los gobiernos revolucionarios que fueron los encargados de fortalecer y consolidar al Estado mexicano enfocaron sus intereses en mantener el control

---

<sup>199</sup> Richard B. Craig, “La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales”, en González y Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 98.

<sup>200</sup> Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del Narcotráfico en México. Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*, Aguilar, México, 2013, pp. 72.

<sup>201</sup> Mónica Serrano, “México: narcotráfico y gobernabilidad”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, 2ª época, Madrid, septiembre de 2007, pp. 258-259, citado en Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit.*, 2013, pp. 73.

político a través del fomento a la educación, al reparto agrario, la estabilidad y la paz política.<sup>202</sup> Al no ser un tema prioritario para el gobierno central, el asunto del tráfico de narcóticos quedó como un asunto de gobiernos locales. Estos fueron fortaleciéndose —económica y políticamente— debido a la estrecha relación que establecieron con los criminales. Los políticos locales, principalmente los gobernadores, necesitaban dinero para fortalecer su dominio y garantizar la estabilidad política, mientras que los criminales requerían protección e impunidad para operar sin problemas y crecer sin obstáculos.<sup>203</sup> Esto se llevó a cabo sin representar un problema para el gobierno central.

El cambio de paradigma se dio en la década de 1970 cuando el consumo de drogas ilícitas incrementó entre la juventud estadounidense de clase media (antes de esa década el consumo de drogas se veía como un asunto exclusivo de minorías raciales). La respuesta del gobierno de Richard Nixon fue la llamada *Operación Intercepción I* el 21 de septiembre de 1969. El objetivo fue que el gobierno mexicano se involucrara de manera determinada a las políticas implementadas por Estados Unidos. La respuesta del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) fue negociar a que se implementara la *Operación Cooperación*.<sup>204</sup> A estas acciones se les sumaron la *Campaña Permanente* y la *Operación Cóndor* en los sexenios de Luis Echeverría Álvarez (1970-1975) y

---

<sup>202</sup> *Ibid.*, pp. 75.

<sup>203</sup> Por ejemplo: “en septiembre de 1916 [...] la policía antinarcóticos de Estados Unidos rastreó una organización de narcotraficantes chino-mexicanos que controlaban opio de Tijuana a California. En la Organización participaba una figura llamada David Goldbaum, quien sobornó al gobernador de Baja California, el coronel Felipe Cantú. Goldbaum acordó hacerle un anticipo de 45 mil dólares y pagos mensuales de 10 mil dólares para asegurar inmunidad a los narcotraficantes”, Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgence*, Bloomsbury Press, Nueva York, 2011, citado por Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit.*, 2013, pp. 67.

<sup>204</sup> Froylan Enciso, “Régimen global de prohibición, actores criminalizados y la cultura del narcotráfico en México durante la década de 1970”, en *Foro Internacional*, Vol. 49, No. 3 (197), julio-septiembre, 2009, pp. 595-603.

José López Portillo (1976-1982).<sup>205</sup> Sin embargo, el hecho de que los resultados como la demanda no disminuyeran<sup>206</sup> dejó claro que el gobierno mexicano había implementado políticas públicas que simulaban atender el problema de la agenda estadounidense pero que para el gobierno mexicano aún no requería la atención necesaria.

## ***2.2 Miguel De la Madrid Hurtado: 1982-1988***

El gobierno estaba enfocado a estabilizar la economía como tema prioritario de la agenda pública. La crisis económica de 1982 heredada por la administración del ex presidente José López Portillo, así como la falta de credibilidad en el Estado mexicano, significaron un cambio y una transformación de la organización del régimen político.<sup>207</sup> Se apostó por el cambio del modelo económico, del desarrollo estabilizador a la apertura comercial. Estos cambios junto a la irrupción de la globalización transformaron las relaciones socioeconómicas del poder y del mismo territorio. Surgieron nuevos actores, como la organización criminal liderada por Miguel Ángel Félix Gallardo en el estado de Sinaloa.<sup>208</sup>

---

<sup>205</sup> Richard B. Craig, “Operation Condor: Mexico’s Antidrug Campaign Enters a New Era”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 22, No. 3, Agosto, 1980, pp. 346.

<sup>206</sup> De 1972 a 1975, la oferta de heroína mexicana aumentó de 10-15 por ciento a 80 por ciento del total disponibles en Estados Unidos. Véase, Miguel Ruiz-Cabañas I., *op. cit.*, 1993, p. 212.

<sup>207</sup> En esas elecciones los resultados oficiales arrojaron triunfos del PRI en 98 por ciento de los casos en contienda. La sociedad civil se manifestó porque declararon que sentían que no se había respetado su voto. Los intelectuales también dirigieron un comunicado en el que pedían la anulación de los resultados.

<sup>208</sup> Otro de los nombres que surgieron a la par o después del liderazgo de Félix Gallardo fueron: Juan José Esparragoza Moreno, Ernesto Fonseca, Rafael Caro Quintero, Joaquín Guzmán Loera, Héctor Palma, Amado Carrillo y los hermanos Arellano Félix, surgidos de la clase media sinaloense. Con excepción de estos últimos, todos los demás son originarios de zonas rurales o semirurales. Véase, Luis Astorga, “Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía”, en Manaut, Rodríguez, et. al. (edits.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México* 2009, CASEDE, México, 2009, pp. 105-109.

### *Cambio en la agenda pública*

Las contantes acusaciones del gobierno estadounidense sobre la corrupción del los funcionarios mexicanos con los criminales del narcotráfico, así como el secuestro y asesinato del agente de la DEA en Guadalajara (1985), Enrique Camarena, llevó el tema del narcotráfico a posicionarse como asunto prioritario en la agenda pública del gobierno mexicano.

El gobierno de EE.UU. actuó de manera unilateral y puso en marcha la *Segunda Operación Intercepción*, así como una nueva política, el *proceso de certificación en el combate a las drogas*, el cual se basó en: *a)* el presupuesto destinado a combatir el narcotráfico; *b)* decomisos y erradicación de cultivos; *c)* bajas policiacas y militares en el combate al narcotráfico; *d)* número de arrestos; *e)* reformas institucionales y legales a fin de fortalecer las instituciones encargadas de combatir el narcotráfico; *e)* firma de acuerdos internacionales; y *g)* aceptación de colaboración de EE.UU. así como la presencia de agentes de la DEA en territorio mexicano.<sup>209</sup>

### *Líneas e impacto de las políticas implementadas*

Evidentemente estas acciones unilaterales buscaban alinear la política mexicana a los intereses norteamericanos. El régimen político centralizado, en transformación —incapaz de tener total control sobre su territorio— y la crisis económica, producto de un alto déficit fiscal, le dieron poco margen al gobierno mexicano para actuar y terminó accediendo a las políticas estadounidenses. Por tal motivo, las políticas buscaron cambiar la percepción que había sobre el régimen político.

La primera medida implementada fueron las reformas en materia de procuración de justicia. Esto abarcaría: *a)* una reforma jurídica sobre

---

<sup>209</sup> Jorge Chabat, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto”, en *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, 2009, pp. 7.

procuración y administración de justicia; *b*) una transformación institucional; y *c*) modificación a fondo de la selección, capacitación y trabajo de quienes atendían este servicio público.<sup>210</sup> Se incorporaron altos cuadros tecnocráticos formados en el extranjero principalmente.

La segunda medida fue incrementar las acciones de la *Campaña Permanente*. Esto se reflejó en la participación de 1200 agentes y más de 22,000 miembros de las fuerzas armadas. El presupuesto de la Procuraduría General de la República (PGR) incrementó de 32.5 por ciento en 1985 a más de 60 por ciento en 1988. Tanto la PGR y la Defensa Nacional asignaron a la campaña 631,700 millones de pesos, aproximadamente 230 millones de dólares, al tipo de cambió de esos años.<sup>211</sup>

La tercera medida fue el reconocer que el problema del narcotráfico era una cuestión de Estado, el cual debía ser enfrentado por todas las instituciones nacionales. Esto significó que mientras se daba una evolución institucional para reformar al régimen, y se adecuaba a los nuevos contextos, el gobierno de Miguel De la Madrid se encontraba bajo la presión norteamericana y en una campaña contra el narcotráfico y la farmacodependencia.<sup>212</sup>

Los cambios institucionales fueron necesarios ante la centralización que existía en la toma de decisiones en materia de seguridad, todas estas se concentraban en la PGR, Ciudad de México. Entre 1984 y 1987 se aplicó el *Sistema de Desconcentración Integral de la Procuraduría General de la República*, encargado de establecer delegaciones de la PGR en los estados del país. En 1983 se suprimió la *División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia*, antiguo servicio secreto. Los integrantes de esta división

---

<sup>210</sup> “Periodo del presidente Miguel de la Madrid (hasta junio de 1987)”, *Procuraduría General de la República*, disponible en:

<http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprmmima.htm>

<sup>211</sup> Miguel Ruiz-Cabañas I., *op. cit.*, 1993, p. 216.

<sup>212</sup> “Periodo del presidente Miguel de la Madrid...” *Idem.*,

fueron transferidos a la Policía Judicial de la Federación. En 1986 apareció la figura del *Ministerio Público Itinerante*, el objetivo era visitar ciudades en fechas precisas donde no había oficinas del ministerio público.<sup>213</sup>

El gobierno de Miguel De la Madrid, ante la presión estadounidense, debía mostrar que estaba trabajando en el combate al narcotráfico y al mismo tiempo dar señales de que el régimen revolucionario estaba cambiando. El 4 de abril de 1985 fue detenido en Costa Rica, Rafael Caro Quintero (acusado de asesinar al agente Camarena). En Guadalajara también fueron aprehendidos empresarios prestanombres de Caro Quintero, así como Ernesto Carrillo, uno de los líderes de la organización criminal de Sinaloa, el cual estaba refugiado en una propiedad del director de la policía municipal de Ameca, Jalisco. La reestructuración institucional siguió con la fusión de la *Dirección Federal de Seguridad* (DFS) con la *Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales*, las cuales formaron la *Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional*.<sup>214</sup> Las acciones implementadas se reflejaron en tres aspectos. El primero fueron los resultados de la *Campaña Permanente* fueron:

[...] la erradicación de 307 536 plantas sobre un área de 34 871 hectáreas; la confiscación de 726.9 kilogramos de heroína y goma de opio, de 33 176.6 kilogramos de cocaína, y de 9660 toneladas de marihuana; la destrucción de 47 laboratorios y la confiscación de 6 414 vehículos de tierra, 125 aviones y 75 naves marítimas, además de 9 978 armas. Además, 70 460 personas fueron detenidas y entregadas a las autoridades judiciales por delitos relacionados con el tráfico de drogas.<sup>215</sup>

En segundo lugar, la evolución institucional significó que el Estado buscó el control territorial por la vía institucional. Sin embargo, no hubo cambios institucionales enfocados a combatir la corrupción de los funcionarios ni una

---

<sup>213</sup> “Periodo del presidente Miguel de la Madrid...” *Idem.*,

<sup>214</sup> Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit.*, 2013, p. 202-205.

<sup>215</sup> Miguel Ruiz-Cabañas I., *op. cit.*, 1993, p. 216.

política destinada a la profesionalización de las corporaciones policiacas. En tercer lugar, las relaciones con Estados Unidos mejoraron. La certificación del proceso al combate de las drogas se mantuvo pero a diferencia de Colombia, México nunca fue descertificado.<sup>216</sup> Es decir, el objetivo político que buscaron las políticas se cumplió.

Desde la perspectiva teórica, el hecho de que la demanda de drogas no hubiera disminuido<sup>217</sup> con todas las acciones implementadas significa que los políticos tenían interés en un beneficio concentrado: disminuir la presión estadounidense sobre el régimen político. Para lograr el objetivo vieron los insumos —incremento del presupuesto, de efectivos militares, policiacos, detenciones, decomisos y erradicación de plantíos— como el beneficio político para resolver el problema al que se le hacía frente. Lo anterior no significó que el tráfico de drogas y la demanda se erradicaran. Aunque esto en un primer momento no se observó debido a que los costos se encontraban distribuidos entre los gobiernos estatales y municipales. La visión política de la política pública tuvo una mayor rentabilidad en términos de estabilidad, al menos en el terreno bilateral con Estados Unidos, para la administración de Miguel De la Madrid.

---

<sup>216</sup> Jorge Chabat, *op. cit.*, 2009, p. 5

<sup>217</sup>En 1980 casi dos millones de estadounidenses habían consumido cocaína por primera vez. Además el consumo de la cocaína ya no era un asunto de minorías raciales porque entre 1981 y 1985, el 80 por ciento de los consumidores de cocaína eran blancos. Entre 1978 y 1984 el número de clínicas psiquiátricas para tratar adictos a la cocaína se cuadruplicó y, para 1991, se habían duplicado otra vez. Véase, Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit.*, 2013, p. 183-186.

### **2.3 Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994**

#### *Líneas de las políticas implementadas*

Al igual que el gobierno anterior la prioridad se enfocó en las reformas económicas. Esto generó descontento en el sistema político y en los grupos al interior del partido del gobierno (PRI). La apertura que había favorecido la administración de Miguel de la Madrid ocasionó una fractura al interior del PRI. Esto se reflejó en el resultado electoral de la elección de 1988. La sospecha de fraude y las movilizaciones de los partidos de oposición y de la sociedad civil cuestionaron la legitimidad del presidente electo, Carlos Salinas de Gortari.<sup>218</sup>

Sin embargo, la administración apostó por mantener el camino de las reformas económicas y sobre todo el mantener la estabilidad diplomática con Estados Unidos. En lo que se refiere al tema del narcotráfico, el discurso político al inicio de la administración fue en ese sentido: “...más cooperación, más eficacia en cada territorio pero, sobre todo más firmeza, estoy seguro, pondrán fin a esta terrible plaga de la época moderna.”<sup>219</sup>

Esto representó que las acciones de política de la administración fueran el intensificar la *Campaña Permanente*. Aunque la desconfianza que existía por parte del gobierno estadounidense obligó al gobierno mexicano a seguir realizando cambios institucionales al interior de la PGR. En 1988 se creó el *Centro de Planificación para el Control de Drogas (Cendro)*, que era el centro

---

<sup>218</sup> Delgado de Cantú, *op. cit.*, 2003, pp. 480-536

<sup>219</sup> Salinas /04.10.89/Sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos de América, citado en Miguel David Norzagaray López, *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009*, tesis de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, 2010, pp. 64.

de la PGR para el análisis de información secreta sobre drogas.<sup>220</sup> En 1989 se formó el *Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional* (CISEN) —antes la *Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional*—, este organismo estaba destinado a ser un servicio de inteligencia civil que recopilaba y analizaba información.<sup>221</sup> Los cambios implementados fueron con la finalidad de que la nueva estrategia no fuera únicamente de carácter punitivo, sino que se implementara mayor trabajo de inteligencia para también desarticular las organizaciones criminales.<sup>222</sup>

En 1992 se creó el *Instituto Nacional para Combatir las Drogas* (INCD). Se iniciaron campañas para tener un mejor control territorial de las fronteras norte (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y sur (Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Tabasco, entidades colindantes con Guatemala y Belice) con la finalidad de disuadir o desalentar el desarrollo de actividades relacionadas con el narcotráfico.<sup>223</sup> Los resultados, entre 1988 y 1990, de las acciones implementadas de nueva cuenta se reflejaron en la erradicación de 86, 401 plantas sobre una superficie de 7, 845 hectáreas y la confiscación de 36 toneladas de cocaína, 586 toneladas de marihuana y 687 kilogramos de heroína. Asimismo, 11,661 personas fueron entregadas a autoridades penales, se desmantelaron 280 grupos de delincuentes.<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, “México: la trampa de la militarización”, en Coletta A. Youngers y Eilíeen Rosin (edits.), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina, 2005, pp. 339-340.

<sup>221</sup> Genaro García Luna, *El Nuevo Modelo de Seguridad*, Nostra Ediciones, México, 2011, pp. 20.

<sup>222</sup> “Periodo del Presidente Carlos Salinas de Gortari”, *Procuraduría General de la República*, disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprcsag.htm>

<sup>223</sup> *Idem.*,

<sup>224</sup> Miguel Ruiz-Cabañas I., *op. cit.*, 1993, p. 219.

Sin embargo, las estrategias implementadas no eran de carácter prioritario para la administración del presidente Salinas,<sup>225</sup> debido a que el objetivo de su gobierno, al igual que la administración antecesora, se encontraba en su agenda económica y su *proceso reformador*.<sup>226</sup> Esta prioridad también fue compartida por el gobierno estadounidense, debido a que los dos países buscaban la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).<sup>227</sup> Es decir, el contexto de la globalización estaba transformando los patrones tradicionales de la organización socioeconómica y como consecuencia, también, había un cambio en el sistema político.

### *Impacto de las políticas*

Este cambio en los patrones económicos que se vinieron dando desde la administración del ex presidente Miguel De la Madrid no fue ajeno a los nuevos actores que estaban surgiendo no sólo en México. El 24 de junio de 1982, el presidente Ronald Reagan retomó la campaña contra las drogas y los traficantes colombianos vieron casi cerrada la ruta del Caribe.<sup>228</sup> Como se planteó, la dispersión del crimen organizado a nivel global no responde a una lógica, ni siguen una misma línea de acción. Más bien se deben a sucesos coyunturales. Esto quiere decir que al cerrarse la ruta del Caribe, México emergió como un nuevo polo de desarrollo para la sofisticación y consolidación de los nuevos grupos criminales.

---

<sup>225</sup> “El gobierno de Salinas se dedicó a arrestar, cada año, en las fechas previas al anuncio de la certificación, el 28 de febrero, a algún capo de la droga connotado, para facilitar la decisión de la Casa Blanca de aprobar a México”, véase, Jorge Chabat, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto”, en *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, 2009, pp. 5.

<sup>226</sup> El ex presidente Salinas en una entrevista declaró que su gobierno y el proceso reformador buscó cambiar el sistema cerrado y anquilosado del cual sólo se beneficiaban algunos grupos. Véase, Rogelio Cárdenas Estandía, “Intentaron descarrilar mi gobierno”, en *El Universal*, 9 de febrero de 2014.

<sup>227</sup> Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, *op. cit.*, 2005, p. 327.

<sup>228</sup> La ruta del Caribe era la conexión que los narcotraficantes colombianos tenían con el estado de Florida en Estados Unidos. Véase, Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit.*, 2013, p. 189-191.

Las políticas instrumentadas para el combate al narcotráfico, al igual que la anterior administración, no fueron prioritarias. Se había empezado a abrir el régimen centralizado y esto trajo consigo la pérdida del control sobre los actores sociales relevantes, incluyendo la delincuencia organizada. Desde la perspectiva teórica, fueron políticas de arriba hacia abajo (*Top Down*), pero los cambios institucionales no necesariamente crearon instituciones fuertes, porque sólo fueron una simulación de política. Lo anterior originó *consecuencias no intencionadas*, es decir, mientras el país abría su economía —políticas del gobierno—, el mercado ilegal de las drogas y las organizaciones criminales incrementaban su poder de corrupción de las instituciones.<sup>229</sup>

Al cierre de la administración se evidenció la debilidad del Estado. El punto más álgido se dio con el asesinato del Cardenal Posadas Ocampo en 1993, durante el enfrentamiento de grupos rivales del narcotráfico. En 1994, con la entrada en vigor del TLCAN, se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas, y el 23 de marzo de ese año ocurre el asesinato del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio, su lugar fue ocupado por Ernesto Zedillo Ponce de León.<sup>230</sup>

#### ***2.4 Ernesto Zedillo Ponce de León: 1994-2000***

Los sucesos coyunturales que ocurrieron al cierre del gobierno de Salinas de Gortari condicionaron las acciones del gobierno del presidente Zedillo. La agenda pública se centró en estabilizar al país de la crisis política, sumada a la

---

<sup>229</sup> El ex presidente Miguel De la Madrid Hurtado declaró en una entrevista que Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, había recibido dinero y hacía los contactos con los narcotraficantes durante la administración federal de su hermano. Véase, “CSG fue corrupto; Raúl contacto con narcos: Miguel De la Madrid”, en *El Universal*, 13 de mayo de 2009, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/597660.html>.

<sup>230</sup> Miguel David Nozogaray, *op. cit.*, 2010, p. 91.

económica, en la que se encontraba. Los cambios que se llevaron a cabo modificaron la correlación de fuerzas del régimen autoritario centralizado.<sup>231</sup>

Asimismo, las acciones implementadas contra las organizaciones criminales en los anteriores sexenios, y en particular la detención de los principales líderes de la organización criminal de Sinaloa, fragmentaron el mercado ilegal que controlaba las rutas de trasiego drogas en México. Esto representó la desaparición de las *barreras de entrada* y se eliminó el monopolio que existía dando paso a la creación y participación de nuevas empresas en el mercado ilegal de las drogas. Estos nuevos actores informales, al menos los que mayor presencia tuvieron, fueron: La organización criminal de *Los Arellano Félix*; *El Cártel de Juárez*, *Golfo-Zetas* y *Los Valencia* o del *Milenio*.<sup>232</sup>

A la par de estos nuevos actores, también estaban los partidos políticos, actores que buscaban mayor participación en el régimen político. La apertura, por medio de reformas políticas y electorales —1989-1990; 1993; 1994 y 1996— tenían un lugar preponderante en la agenda pública desde la administración de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo las continuó.<sup>233</sup> Estos

---

<sup>231</sup> Carlos Flores Pérez, “Narcotráfico y política”, en Manaut, Rodríguez, *et. al.* (edits.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México* 2009, CASEDE, México, 2009, pp. 111.

<sup>232</sup> Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit.*, 2013, p. 221.

<sup>233</sup> En la reforma de 1989-1990 se redujo la cláusula de gobernabilidad a 35% de la votación; se creó el Instituto Federal Electoral (IFE). El Tribunal Federal Electoral (TRIFE) funcionaría como instancia vinculante con los colegios electorales. La fórmula de asignación de diputados de representación proporcional se modificó con el fin de que ningún partido pudiera contar con más de 350 diputados (70 %) por ambos principios. Lo anterior garantizó 150 (30%) curules a repartirse entre la oposición, lo que significó que un sólo partido no podría hacer cambios institucionales a la Constitución, debido a que no tendría la mayoría calificada de dos tercios (334 diputados) para llevarlo a cabo. Véase, Javier Santiago Castillo, “El sistema electoral y el sistema de partidos en México”, en J. S. Castillo y M. Larrosa (coords.), *Elecciones y Partidos Políticos en México, 2008*, México, CEDE-UAM, 2010, p. 23. En la reforma de 1993 se eliminó la cláusula de gobernabilidad, pero se incrementó la representación proporcional en el partido mayoritario. Disminuyó a 63% (315 diputados) el máximo de asientos que podía obtener un partido. Se duplicó el número de senadores al introducir el sistema de primera minoría. Un aporte importante también fue la desaparición de la autocalificación de la elección por parte de los diputados. Esta facultad se dejó en manos del IFE. De igual forma, los miembros del Consejo General del IFE pasaron de ser magistrados a consejeros ciudadanos, la consecuencia fue una amplia observación electoral. Por último, se modificaron las reglas del financiamiento público. Véase, María Amparo Casar, *Para entender la reforma política del Estado*, México, Nostra

cambios en las reglas tuvieron impactos evidentes en la elección intermedia de 1997. La Cámara de Diputados se compuso de la siguiente manera: el PRI con una mayoría relativa, 239 diputados (47.8%), y la mayoría absoluta, 261 diputados (52.2%), a los demás partidos.<sup>234</sup>

Este contexto reflejó que mientras el país transitaba hacia la democracia, el mercado ilegal de las drogas incrementaba su presencia económica y territorial. Su poder de infiltrar y corromper a las instituciones se manifestó durante el sexenio. Los intereses de los partidos políticos estaban en ganar mejores posiciones de poder y la consecuencia en materia de seguridad fue la falta de creación de eficientes instituciones de seguridad.<sup>235</sup>

#### *Líneas de políticas implementadas*

Las políticas en materia de seguridad estuvieron marcadas por la continuidad y pocos cambios con referencia a los dos sexenios anteriores. Las amenazas a la *Seguridad Nacional*, señaladas en *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, fueron el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas, personas y la explotación ilegal de los recursos marinos. Las amenazas modernas la conformaron el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo. De esta manera, el objetivo de la administración fue fortalecer al Estado-nación en un entorno globalizado<sup>236</sup> y de apertura económica.

---

Ediciones, 2007, pp. 19. También, Javier Santiago Castillo, *op. cit.*, 2010, p. 25. En la reforma de 1994 se estableció la independencia del IFE y se mantuvo la representación de los partidos políticos, con voz pero sin voto. En 1996 se elevó el umbral para obtener el registro como partido político a 2%. Se redujo a 60% (300 diputados) el número de escaños a un mismo partido. El máximo de sobre representación quedó en 8%. El IFE obtuvo plena autonomía y recursos públicos para que pudiera operar. Se eligieron ocho consejeros electorales y el presidente por parte de la Cámara de Diputados. También se proporcionó el acceso equitativo a los medios de comunicación masiva. Se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Véase, Amparo Casar, *op. cit.*, 2007, p. 19.

<sup>234</sup> Javier Santiago Castillo, *op. cit.*, 2010, p. 26.

<sup>235</sup> Luis Astorga, *op. cit.*, 2009, p. 105.

<sup>236</sup> José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional con Zedillo", en *Foro Internacional*, Vol. 41. No. 4 (166), Oct-Dec, 2001, pp. 942-944.

El 1 de diciembre de 1994, el ejecutivo federal declaró: "es intolerable la impunidad al narcotráfico, ya que ésta es la mayor amenaza a la seguridad nacional, el más grave riesgo para la salud social y la más cruenta fuente de violencia".<sup>237</sup> Uno de los primeros objetivos de la administración fue combatir la corrupción —algo que EE.UU. señalaba reiteradamente—, así como articular una *Coordinación Nacional* entre los tres órdenes de gobierno para que fueran partícipes de las acciones del gobierno federal. De igual forma se buscaba la profesionalización de la Policía Judicial Federal con participación activa de la DEA.<sup>238</sup>

En 1996 se nombró al general de división Jesús Gutiérrez Rebollo como director del *Instituto Nacional para combatir las Drogas* de la PGR. Con lo anterior el Ejército tuvo mayor participación en el combate a las drogas. Esto fue evidente cuando la Secretaría de Defensa emitió la *Directiva Azteca* y el *Plan General para el Combate al Narcotráfico*, estableciendo la campaña permanente de las fuerzas armadas contra el narcotráfico.<sup>239</sup> Asimismo, se creó el *Sistema Nacional de Seguridad Pública* en el que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberían garantizar una política coherente en la materia. Entre otros elementos, se preveía la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales.<sup>240</sup>

La colaboración con Estados Unidos llevó a diseñar estrategias más estrechas. En 1996 el Pentágono entrenó, formó y equipó a los *Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales* (GAFE). Estas unidades especiales del Ejército mexicano debían actuar como “tropas de choque listas para el

---

<sup>237</sup> “Período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León”, en *Procuraduría General de la República*, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprezpl.htm>

<sup>238</sup> *Ibid*

<sup>239</sup> Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, *op. cit.*, p. 344-345.

<sup>240</sup> “Período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León”, en *Procuraduría General de la República*, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprezpl.htm>

combate para atacar a los cárteles de la droga”.<sup>241</sup> También el gobierno de Estados Unidos empezó a entrenar a los *Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales* (GANFE) en el ejército, así como a los infantes de marina y a la marina mexicana. Entre 1997 y 1998 Estados Unidos había entrenado 524 soldados mexicanos, el mayor número de elementos en el hemisferio.<sup>242</sup>

Los cambios institucionales se mantuvieron y en 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), adscrita a la Secretaría de Gobernación, la cual estaba conformada por una mayoría de militares. Lo que se refiere a la implementación de tecnología, en 1998 se construyó la *Red Nacional de Telecomunicaciones de Seguridad Pública*. Sin embargo, esta red no logró integrar un sistema de datos homogéneo a nivel nacional, debido a que cada entidad federativa y el Gobierno Federal construyeron su infraestructura de telecomunicaciones de acuerdo a sus propias concepciones y necesidades.<sup>243</sup>

### *Impacto y resultado de las políticas*

El hecho de tener un sistema más fragmentado disminuyó la capacidad de control del régimen político. La capacidad económica de los actores criminales evidenció la fragilidad de las instituciones de seguridad en su profesionalización, la corrupción y la coordinación nacional. En 1997, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, director del *Instituto Nacional para combatir las Drogas* de la PGR fue arrestado por brindar protección al *Cártel de Juárez*. También, de acuerdo a fuentes de inteligencia estadounidenses, hubo acusaciones sobre los gobernadores de Sonora, Manlio Fabio Beltrones y de Morelos, Jorge Carrillo Olea, de estar coludidos con el narcotráfico.<sup>244</sup> No

---

<sup>241</sup> Douglas Farah y Molly Moore, “Elite Anti-drug Troops Investigated in Mexico”, *Washington Post*, 9 de septiembre de 1988, citado en Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, *op. cit.*, 2005, p. 346.

<sup>242</sup> Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, *op. cit.*, 2005, p. 348.

<sup>243</sup> Genaro García Luna, *op. cit.*, 2011, p. 20-21

<sup>244</sup> Jorge Chabat, *op. cit.*, 2009, p. 6

obstante, el interés de la administración del presidente Clinton (1993-1997 y 1997-2001) estaba en fomentar las relaciones económicas con el tercer socio comercial de Estados Unidos. Esto quiere decir que los informes de inteligencia recibieron poca atención.<sup>245</sup>

Con la detención del general Gutiérrez Rebollo fue cancelado el INCD y su reemplazo fue la *Fiscalía Especial para la Atención a Delitos contra la Salud* (FEADS), en la que estuvo involucrada la DEA en la selección del personal. Sin embargo, también fue desintegrada en 2003 cuando sus agentes fueron descubiertos extorsionando a otros agentes.<sup>246</sup> Hubo capturas y decomisos iniciando el sexenio: Jesús Héctor Palma Salazar, jefe del denominado *Cartel de Sinaloa*, y de José de Jesús López Amparan su lugarteniente. En 1995 se intentó afectar la estructura del *Cártel del Golfo*, que dirigía Juan García Abrego, con la captura de José Luis Sosa Mayorga. En lo que se refiere a los decomisos iniciales se contabilizó un total de 335,197 kgs de marihuana de diciembre de 1994 a junio de 1995. El 3 de febrero de 1995 en la ciudad de Chetumal, Q. Roo, se aseguraron 1,200 kgs. de cocaína. El 27 de febrero en el Aeropuerto de Tijuana, B.C., se aseguraron 17 kgs de goma de opio.<sup>247</sup>

Sin embargo, el poco interés en consolidar las instituciones originó que a los actores criminales les fuera más accesible corromper a más instituciones del Estado. Por ejemplo, la organización criminal que dirigían *Los Arellano Félix* (Tijuana), de acuerdo a Blancornelas (2006), tenían comprados a los delegados de la PGR en Baja California, así como a 15 de los 25 policías

---

245

Sam Dillon y Craig Pipes, “Drug Ties Taint 2 Mexican Governors”, en *The New York Times*, 23 de febrero de 1997.

<sup>246</sup> Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, *op. cit.*, 2005, p. 327.

<sup>247</sup> Período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León”, en *Procuraduría General de la República*, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprezpl.htm>

judiciales federales asignados a esa entidad. Estos fueron cesados en una purga de 1996: cobraban cuotas al narco.<sup>248</sup> En 1998 desertó del *Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales* (GAFE), Arturo Guzmán Decena quien fue contratado como jefe de la guardia personal de Osiel Cárdenas, jefe de la organización criminal del Golfo —en 2003 ya eran más de 300 elementos—  
.<sup>249</sup>

La coordinación entre poderes estatal y federal tampoco fue eficiente. En 1994 el gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid (1993-1999), fue acusado de recibir dinero de la organización criminal de Juárez por permitir el traslado de drogas. Sin embargo, esto recibió atención del Estado mexicano hasta que hubo repercusiones políticas con Estados Unidos.<sup>250</sup> El área de inteligencia también mostró retraso. Por ejemplo, en 1999 cuando la DEA solicita a la PGR participar en un operativo con los gobiernos de Estados Unidos y Colombia para desmantelar la organización de *Los Valencia*, las autoridades mexicanas no tenían conocimiento de las operaciones de esa organización, al menos, de su impacto —violencia— en el territorio.<sup>251</sup>

El hecho de que la administración del presidente Zedillo diera mayor prioridad a la apertura económica y relegara de la agenda pública el tema de combate al narcotráfico se debe a una racionalidad política. El régimen

---

<sup>248</sup> En 1993, el FBI dio a conocer una lista de cien comandantes y agentes que estaban en la nómina de los Arellano Félix; el procurador Jorge Carpizo ordenó su baja de la corporación, pero no se les acusó de nada. Véase Jesús Blancornelas, *El Cártel de los Arellano Félix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina*, Debolsillo, México, 2006, pp. 245-248.

<sup>249</sup> A Guzmán Decena se le encomendó reclutar más elementos del Ejército, también se contrató a soldados de élite del ejército guatemalteco. Véase, Guillermo Valdés Castellanos, 2013, *op. cit.*, p 255.

<sup>250</sup> En 1998, el gobernador MVM obligó al cónsul de Estados Unidos en Mérida, David Van Valkenburg a salir oculto en una camioneta Jeep Cherokee blindada y custodiado por guardaespaldas armados, para escapar de las amenazas de muerte que lanzó contra él. Lo anterior tuvo consecuencia política y fue cuando se convirtió una cuestión de Estado. El Fiscal Especial contra el Narcotráfico, Mariano Herrán Salvatti, interrogó al gobernador y la PGR lo acusó de cargos por narcotráfico, asociación delictuosa, lavado de dinero y obstrucción de la justicia. En 1999 después de su último informe de gobierno escapó. En 2001 fue capturado por agentes de la PGR y elementos de la DEA. Véase, “Poder sin límite, prisión sin fin”, en *Ediciones Impresas Milenio*, 16 de noviembre de 2008, México.

<sup>251</sup> Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit.*, 2013, p 262.

político enfrentó una severa crisis económica —el PIB se redujo 6 por ciento y la inflación llegó a 52 por ciento—<sup>252</sup> y política, la cual requería llevar a cabo reformas para no perder el control político del país. A esto se le sumó, como se mencionó, el interés de Estados Unidos para que México se enfocara en los temas económicos del TLCAN.

Paralelamente a esto, en el país ya operaba un modelo del narcotráfico fragmentado coludido con diferentes niveles de gobierno. Lo anterior no quiere decir que antes de eso no hubiera pactos entre autoridades y criminales.<sup>253</sup> Pero la ampliación de la democracia a ámbitos como el reequilibrio de poderes federales, estatales y municipales, y entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>254</sup> dieron cuenta de que en realidad el gobierno tenía mucho menos margen de maniobra de lo que normalmente se cree. Lejos de ser un sistema dictatorial, el gobierno era un complejo equilibrio de intereses con el poder en la parte superior que podría exigir disciplina en ciertos extremos de desafío directo. En general el gobierno prefería la negociación a la confrontación con estos intereses y atrajo a los aliados mediante la distribución de las cuotas del poder e influencia.<sup>255</sup>

---

<sup>252</sup> Alejandro Castañeda y Alejandro Villagómez, “Análisis histórico de la relación macroeconómica-petróleo en México: 1970-2006”, en *Documentos de trabajo del CIDE*, CIDE, México, 2006, pp. 19.

<sup>253</sup> El ex gobernador de Nuevo León, Sócrates Rizzo, declaró: “...la violencia del crimen organizado apareció en el país cuando desaparecieron los acuerdos de los gobiernos federales priistas con el narcotráfico, en los que se establecían rutas de trasiego y se limitaban otros espacios. De alguna manera se tenía resuelto el conflicto del tránsito (de drogas); yo no sé como lo hayan resuelto otros gobiernos, pero había un control y había un estado fuerte y un presidente fuerte y una Procuraduría fuerte y había un control férreo del Ejército y entonces de alguna manera decían ‘tú pasas por aquí, tú por aquí, pero no me toques aquí estos lugares’; algo pasó”. Véase, Raúl Coronado, “Sócrates Rizzo admite narcopactos durante gobiernos priistas”, en *El Siglo de Torreón*, 24 de febrero de 2011.

<sup>254</sup> Véase, Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, en *Foro Internacional*, Colegio de México, Vol. 41 No. 4 (166), Oct-Dec, 2001, pp. 964.

<sup>255</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, “Perverse equilibria: unsuitable but durable institutions”, en S. Levy y M. Walton (eds.), *No Growth without equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*, Washington D.C., Palgrave Macmillan/World Bank, 2009, pp. 173.

## ***2.5 Vicente Fox Quesada: 2000-2006***

El impulso reformista de las administraciones anteriores incrementó la participación política de la sociedad civil, la cual exigía un cambio en el sistema político. Este cambio de paradigma llegó con la victoria electoral de Vicente Fox en el año 2000, aunque después de la alternancia política el trabajo de la sociedad civil disminuyó, quizá porque el objetivo por el cual se movilizaron se había alcanzado.<sup>256</sup> Lo anterior ejemplifica cómo el Estado fue reformado en algunas estructuras y rezagado en otras áreas como el de seguridad.

### *Líneas de políticas implementadas*

En lo que se refiere a las políticas contra el crimen organizado, el presidente Fox priorizó la captura de varios liderazgos criminales: Osiel Cárdenas, líder de la organización del Golfo; Benjamín Arellano Félix, líder de la organización de Tijuana; y Adán Amezcua, líder de la organización de Colima. Esta disposición del gobierno mexicano por continuar sus políticas contra el narcotráfico llevó a que se suspendiera el proceso de certificación por parte de Estados Unidos.<sup>257</sup>

En lo que respecta a los cambios institucionales, se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), separándola de la Secretaría de Gobernación, a la cual fue transferida la Policía Federal Preventiva (PFP); de igual forma

---

<sup>256</sup> Jorge Alonso Sánchez, menciona “una primera explicación de por qué el movimiento cívico mexicano se debilitó después de la alternancia del año 2000 (cuando el PRI perdió la presidencia de la República) fue que dicho movimiento sufrió un fuerte desmantelamiento de cuadros directivos y medios que pasaron a formar parte de las filas de funcionarios de distintos niveles tanto en el gobierno federal panista como en el gobierno perredista del Distrito Federal. Hubo un sentimiento de que la lucha por la transparencia electoral había cumplido su tarea y que se abría una nueva etapa de cambio. Pero los esperados beneficios del cambio no vinieron, el deterioro electoral en los comicios locales se fue agrandando, y el movimiento cívico no se ha reactivado”, “Participación cívica en política”, en José Luis Calva (coord.), *Democracia y Gobernabilidad*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp. 129-139.

<sup>257</sup> Jorge Chabat, *op. cit.*, 2009, p. 8.

desapareció la Policía Judicial Federal dentro de la PGR y se creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). El ejército mantuvo un papel preponderante debido al nombramiento del general Rafael Macedo de la Concha como titular de la PGR facilitando la colaboración entre PGR y Ejército<sup>258</sup> y evidenciando que en la lucha contra el narcotráfico el ejército mexicano fue cada vez más necesario y no algo temporal. En este sentido, el ejecutivo federal declaró que las fuerzas armadas:

[...] continuarán en esa tarea en la medida en que el —narcotráfico— siga presentando un reto para la seguridad nacional, para la salud de los jóvenes y la tranquilidad de las familias. Lo harán el tiempo que sea necesario para destruir las redes delictivas que atentan contra la salud de nuestros jóvenes, lo harán en armonía y en coordinación con todas las instancias responsables de su combate, acotando siempre su desempeño al espacio institucional de su competencia.<sup>259</sup>

En 2005 se creó la *Ley de Seguridad Nacional* la cual tuvo por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia.<sup>260</sup> Sin embargo, de acuerdo a Benítez (2008), esta Ley confundió seguridad nacional con inteligencia y solamente regula las actividades del Cisen, es decir, únicamente señala que todo el personal de este último debe ser “de confianza”, con lo que, de acuerdo al autor, se reduce la posibilidad de crear un cuerpo de funcionarios profesionales.<sup>261</sup>

En el ámbito de la cooperación con Estados Unidos y Canadá, en 2005 se firmó la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América el Norte (ASPAN). El ASPAN, conceptualmente, estaba diseñado en un principio para

---

<sup>258</sup> Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, en *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, 2010, p. 2.

<sup>259</sup> Vicente Fox Quesada, “Palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante la ceremonia del día del ejército”, 19 de febrero de 2003, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

<sup>260</sup> “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005.

<sup>261</sup> Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, Vol. 48, No. ½ (191/192) (Jan. – Jun., 2008). pp. 187.

dinamizar la cooperación en materia de seguridad.<sup>262</sup> No obstante, y de acuerdo a Oliva (2011), la ASPAN no contó con presupuesto, personal específico dedicado para las tareas. De igual forma no fue aprobado por el Senado de la República, dependía más de las agendas, incluso de las empatías de carácter de los líderes de los tres países.<sup>263</sup>

### *Impacto y resultado de las políticas*

El papel preponderante del ejército en la toma de decisiones en el combate al crimen organizado se reflejó en el aumento de elementos en áreas administrativas de la PGR, en 2002 había un aproximado de 227 efectivos militares. De igual forma, durante la administración federal aumentaron los efectivos militares en las filas de la PFP. De 2001 a 2002, 826 miembros de personal militar fueron incorporados a las Fuerzas Federales de Apoyo, el brazo operativo de la PFP.<sup>264</sup>

La captura de líderes criminales no afectó significativamente las estructuras de las organizaciones criminales, debido a que siguieron operando y el volumen de drogas transportada a Estados Unidos no disminuyó. De acuerdo a Chabat (2010), la estrategia implementada fracturó los equilibrios regionales e incrementó la violencia. Lo anterior se reflejó con la confrontación entre la organización de Sinaloa y la del Golfo por el control de Nuevo Laredo, Tamaulipas.<sup>265</sup> La respuesta del ejecutivo federal fue implementar el programa “México Seguro” en 2005 para controlar la violencia en la frontera norte —se detuvo a 700 policías locales coludidos con el

---

<sup>262</sup> Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, 2008, p. 194.

<sup>263</sup> Javier Oliva Posada, “El desvanecimiento (aparente) de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), en Athanasios Hristoulas (coord.), *La seguridad de América del norte reconsiderada*, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, México, 2010, pp. 150-151.

<sup>264</sup> “Amparan seguridad 23, 969 elementos”, en *Reforma*, 24 de noviembre de 2002.

<sup>265</sup> Jorge Chabat, *op. cit.*, 2010, pp. 7. También véase Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, en *Nexos*, 1 de agosto de 2010.

narcotráfico—. Aunque los resultados fueron ambiguos y no hubo buena coordinación con los poderes estatales y municipales debido a la falta de presupuesto (el programa sería rebautizado en 2006 como *Proyecto Frontera Norte*).<sup>266</sup>

Otro de los problemas fue la efectividad de las nuevas corporaciones policiacas. En 2001, 7.61 por ciento de los policías judiciales tenían procesos penales en su contra; en 2002, 3.64 por ciento; en 2003, 6.56 por ciento; y en 2004 y 2005 se suspendió a los policías de la AFI con cargos penales.<sup>267</sup> En el caso de las detenciones se llevaron a cabo 60,000 aprehensiones de personas por delitos contra la salud. Sin embargo, sólo 15 de ellas resultaron líderes de las organizaciones criminales.<sup>268</sup> A esto se le sumó un incremento en asesinatos entre bandas rivales. En 2005 se contabilizó 1,543 y en 2006 un aproximado de 1600 de homicidios.<sup>269</sup>

Este escenario de inseguridad llevó a que el embajador de Estados Unidos en México, Antonio O. Garza enviará una carta al secretario de relaciones exteriores de México, Ernesto Derbez Bautista, debido al incremento de la violencia en la frontera norte de México.<sup>270</sup> Sin embargo, a pesar de que la percepción de violencia incrementó, las estadísticas mostraron que entre 1990 y 2007 el número de víctimas en el país disminuyó de manera sostenida. En 1990 se registraron 14520 homicidios y 8507 en 2007.<sup>271</sup>

---

<sup>266</sup> Rosa Elvira Vargas y Alfredo Méndez, “Fox: el programa México Seguro rinde frutos”, en *La Jornada*, 31 de enero de 2006, México. También, “Ordena Presidente Vicente Fox puesta en marcha del “Operativo México Seguro” contra el crimen organizado”, en *Presidencia de la República*, disponible en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=18872>

<sup>267</sup> Genaro García Luna, *Contra el crimen. ¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la política en México*, citado en Raúl Benítez Manaut, 2008, p. 200-201.

<sup>268</sup> Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, 2008, p. 205.

<sup>269</sup> *Ibid.*, p. 204

<sup>270</sup> “Carta del embajador Antonio O. Garza”, en *El Universal*, 27 de enero de 2005, México.

<sup>271</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *El homicidio en México entre 1990 y 2007. Aproximación estadística*, El Colegio de México, Colmex, México, 2009, pp. 26.

Pero lo que caracterizó a los homicidios relacionados con el crimen organizado, al final de la administración, fue el cambio cualitativo en el nivel de violencia.<sup>272</sup> Lo anterior se debió a que el mercado ilegal y la manera de hacer cumplir los acuerdos entre organizaciones criminales contaban con grupos más competitivos —capacidad logística y militar superior a la de cualquier policía estatal o municipal— en el uso de la fuerza. Un ejemplo de esto fue la organización criminal de los Zetas.<sup>273</sup>

Este incremento cualitativo en los niveles de violencia estuvo a la par de las organizaciones criminales identificadas en 2006 —Tijuana, Pacífico, Juárez, La Familia, Golfo, Los Zetas— las cuales disputaban el control territorial de ciudades como Nuevo Laredo, Tamaulipas, en 2005 o en Michoacán en 2006.<sup>274</sup> Otro factor a considerar fue la expiración en 2004 de la Ley de venta de armas en Estados Unidos.<sup>275</sup> Esto ocasionó que 90 por ciento de las armas que son introducidas de contrabando a México provinieran de Estados Unidos.<sup>276</sup> A final de la administración, el secretario de seguridad pública, Eduardo Medina Mora, declaró que estados como Michoacán y Baja California, así como la ciudad de Nuevo Laredo estaban totalmente penetrados por el narcotráfico.<sup>277</sup>

---

<sup>272</sup> [...] hacia el final del gobierno de Vicente Fox apareció una violencia sistemática, organizada y con un nivel de brutalidad extraordinaria, que era cualitativamente distinta y estaba asociada a factores estructurales como el mercado de drogas, la evolución de los grupos delincuenciales y la debilidad de las instituciones...”, véase Fernando Escalante Gonzalbo, Eduardo Guerrero Gutiérrez, Alejandro Hope, *et. al.*, “Nuestra Guerra: Una conversación”, en *www.nexos.com*, 11 de noviembre de 2011.

<sup>273</sup> Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit.*, 2013, p. 257.

<sup>274</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, Eduardo Guerrero Gutiérrez, *et al.* “Nuestra Guerra: Una conversación”, en *www.nexos.com*, 13 de octubre 7de 2012.

<sup>275</sup> “Crítica Kerry a Bush por ley sobre armas de fuego”, en *EFE*, 13 de septiembre de 2004, Washington, EE.UU.

<sup>276</sup> El estudio de la Oficina de Rendición de cuentas del Congreso estadounidense (GAO) informó que el 39% de las armas aseguradas en México entre 2004 y 2008 fueron compradas en Texas; el 20% en California; el 10% en Arizona, y el resto en otros 10 estados. Véase “Combate al tráfico de armas, un pendiente de 15 años en México y EU”, en *CNN México*, 10 de marzo de 2011.

<sup>277</sup> “Todo México es territorio narco. Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública”, en *Emeequis*, núm. 36, 9 de octubre de 2006, pp. 27.

### *Los saldos de la implementación de políticas de seguridad 1982-2006*

El tema del crimen organizado no tuvo prioridad en la agenda pública en el periodo estudiado. La atención brindada se debió a efectos coyunturales más que a una necesidad prioritaria de la agenda pública. Las administraciones federales, hasta la del presidente Fox, no vieron una rentabilidad política a corto plazo en los temas de seguridad. Los homicidios eran pocos y las reglas informales mantuvieron un equilibrio inadecuado pero durable entre Estado y organizaciones criminales.

No obstante, las continuidades del combate al crimen organizado entre los periodos priistas y el de Vicente Fox fue el paulatino aumento de la participación de las fuerzas armadas al frente de los operativos contra las organizaciones criminales. De igual forma, la apertura política y económica como consecuencia del impacto de la globalización modificó el *estatus quo* que mantenía al régimen político estable. Se llevaron a cabo cambios institucionales en materia de seguridad pero no se atacó la corrupción. Es decir, al no haber controles robustos en los cuerpos policiacos estos fueron ineficientes y por lo tanto ningún modelo funcionó bien. A lo anterior se le añade que muchos de los cambios no dieron los resultados esperados debido a que sólo tenían una visión sexenal.

Al término del sexenio del presidente Fox se reconoce la pérdida del control territorial en algunas partes del territorio nacional. Esto significó que la política pública de capturar liderazgos no dio los resultados esperados. No se dimensionó que las políticas requirieron abarcar la *complejidad* y *diversidad* del problema. El ascenso de las organizaciones criminales reflejaron el *intenso patrón de interacción* entre criminales y autoridades; así

como la *permeabilidad del Estado-nación*; y la *fragilidad del orden y la gobernanza*.

La violencia sistemática que se presentó en el noroeste y suroeste del país se originó debido a lo rentable del tráfico de drogas así como a la evolución de los grupos criminales. Los factores que influyen para que el tráfico de drogas se convierta en un mercado violento sobre todo en áreas urbanas se deben a: 1) el grado en el que el narcotráfico se ha infiltrado en la estructura institucional; 2) el tipo de mercado que opera: clandestino o público; 3) condiciones socioeconómicas; 4) el grado de violencia con el que responda el Estado; y 6) la disponibilidad de armas de fuego.<sup>278</sup> En suma, con la llegada a la presidencia de la República de Felipe Calderón el escenario fue: *a)* Control territorial de partes del país por el narcotráfico; *b)* una guerra entre cárteles de la droga; *c)* conflictos con Estados Unidos por la narcoviolenencia en la frontera; y *d)* un flujo estable de drogas hacia Estados Unidos.<sup>279</sup> No obstante, la violencia e inseguridad relacionada con el crimen organizado no ha sido privativa de México, sino también de la región latinoamericana, donde muchos de los países han pasado de ser una zona de trasiego de drogas a mercados ilegales emergentes.

## ***2.6 Aproximación a las políticas de seguridad en América Latina***

En América Latina hasta la década de los noventas las amenazas a la seguridad nacional estaban identificadas en el comunismo, la guerrilla, sus organizaciones clandestinas, y los opositores al régimen. Pero con el arribo de la democracia, los cuerpos policíacos de los regímenes militares reconfiguraron sus funciones y las organizaciones criminales empezaron a

---

<sup>278</sup> Alex Stevens y Dave Bewley-Taylor, “Drug markets and urban violence: can tackling one reduce the other?”, en *The Beckley Foundation drug policy Programme*, United Kingdom, febrero de 2009, pp. 1-14.

<sup>279</sup> Jorge Chabat, *op. cit.*, 2010, p. 7.

tomar un papel relevante sobre todo por las fallas de la democracia al no poder satisfacer todas las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos. Esto es un fenómeno que se reflejó en Brasil, Argentina, Perú y Colombia.<sup>280</sup> Como ya se planteó anteriormente, el caso de Colombia tuvo mayores repercusiones para México por el cierre de la ruta del Caribe, debido a que las organizaciones criminales redirigieron sus operaciones hacia México fortaleciendo y consolidando a los grupos criminales a nivel local.<sup>281</sup>

El común denominador de México y el resto de Latinoamérica es el poco control de los gobiernos sobre su territorio y de las reglas que dan orden a sus sociedades, aunque cada país tiene sus matices propios. Estos contextos se dan generalmente en los Estados con gran fragilidad institucional, en los cuales el efecto de la inseguridad se puede medir por el número de homicidios que han llevado a posicionar a la región como una de las más violentas del mundo. En 2013, la Oficina de Crimen y Drogas de la ONU señaló que América Central y América del Sur tenían los países con mayor tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes respecto a las subregiones de Europa del Este y Asia Sudoriental. De manera específica, los países que mayores homicidios registraron fueron: Honduras 90.4; Belice 44.7; El Salvador 41.2; Venezuela 53.7; Colombia 30.8; y Brasil 25.2 homicidios por cada 100 mil habitantes.<sup>282</sup>

Las causas de los altos índices de criminalidad son complejas y no las determina una sola variable. El Informe Regional de Desarrollo Humano

---

<sup>280</sup> Carlos Alba Vega y Dirk Kruijt, “Viejos y nuevos actores violentos en América Latina: temas y problemas”, en *Foro Internacional*, Vol. 47, No. 3 (189), jul.-sept., 2007, pp. 485-492.

<sup>281</sup> Para ver la serie de políticas estadounidenses implementadas en América Latina, véase Coletta A. Youngers y Eileen Rosin, “La guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe”, en Youngers y Rosin (editores), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Editorial Biblos, Washington Office on Latin America, Buenos Aires, Argentina, 2005, pp. 13-28.

<sup>282</sup> UNODC, *Global Study on Homicide 2013 Trends, Contexts, Data*, United Nations publications, No. 14.IV.1, Vienna, 2013, pp. 24

2013-2014 (IRDH) de la ONU en la región latinoamericana concluyó que la pobreza no necesariamente era una variable concluyente. Esto se menciona porque América Latina ha tenido un crecimiento económico sostenido de 4.2 por ciento anual en los últimos 10 años. Además, 70 millones de personas han salido de la pobreza, 50 millones de personas se sumaron a la clase media, así como que el desempleo ha descendido de manera sostenida desde 2002, y en 2012 tuvo el nivel más bajo, 6.4 por ciento.<sup>283</sup> El IRDH 2013-2014 cuestiona el por qué si se ha experimentado un crecimiento económico ha aumentado el delito y la violencia en la región. La respuesta que plantea el estudio es que ni la pobreza, ni el desempleo, y el crecimiento económico explican el aumento de la violencia.<sup>284</sup>

Una tesis similar se argumenta en el capítulo cuatro de esta investigación. Aunque el IRDH 2013-2014 señala que la inseguridad se explica desde la precariedad del empleo, la inequidad y el contexto de un crecimiento económico fundado en el consumo que deriva en los “delitos aspiracionales”.<sup>285</sup> Es necesario señalar que otra de las respuestas que se han planteado para explicar la compleja situación de la región latinoamericana ha sido la hipótesis geográfica. Por ejemplo, Norberto Emmerich (2015) plantea que la situación socioeconómica, política y de inseguridad que vive la región se deben esencialmente a factores como la zona ecuatorial y tropical sobre la que se encuentra el territorio lo que dificulta el desarrollo de la actividad

---

<sup>283</sup> PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, Estados Unidos, 2013, p. 15

<sup>284</sup> *Idem.*,

<sup>285</sup> El informe nombra “delito aspiracional” a aquellos que se presentan en sociedades donde hay demanda de bienes de consumo como productos eléctricos, electrónicos, celulares, Internet y automóviles y si el individuo no logra adquirirlos queda excluido de la integración social, por tanto el delito es la única opción para alcanzarlos. *Idem.*,

económica humana así como dificultades para alcanzar estabilidad económica y política.<sup>286</sup>

En contraparte Acemoglu y Robinson (2013) argumentan que la desigualdad no se puede explicar mediante climas o enfermedades, ni otras versiones de las hipótesis geográficas. Los autores señalan los ejemplos de los dos Nogales (México y EE.UU.) que tienen las mismas condiciones geográficas y culturales no obstante la parte estadounidense es más exitosa que la ciudad de Nogales, Sonora en México. También mencionan los ejemplos de éxito económico de Singapur, Malasia, Botsuana (países cálidos) y el de las de Corea del Sur y Corea del Norte. Lo anterior quiere decir que no existe una conexión sencilla ni duradera entre el clima o la geografía y el éxito económico. Las explicaciones más sólidas, de acuerdo a los autores, se encuentran en el desarrollo histórico de las instituciones.<sup>287</sup>

Lo expuesto sirve para precisar que al igual que en México las explicaciones se relacionan con el diseño institucional sobre los que se crearon los Estados latinoamericanos, es decir, las causas son más profundas, por ejemplo, las fallas de la transición a la democracia de estos países. En las décadas de los años ochentas y noventas en América Latina fue un periodo de la reintroducción de la democracia después de los gobiernos militares de la región. En algunos casos (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala) esta transición continuó acompañada por una larga presencia de los militares.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> Emmerich también argumenta que la situación geográfica de América del Sur ocasiona que el arado de la tierra sea costoso, los granos no maduran y proliferan enfermedades. De igual forma señala que estas características han ocasionado que históricamente la única manera en que han avanzado hacia el desarrollo económico ha sido mediante la aceptación de la dependencia de un poder externo (por lo general extra regional) dispuesto a proporcionar capital de inversión, véase Norberto Emmerich, *Geopolítica del Narcotráfico en América Latina*, Instituto de Administración del Estado de México, A.C., México, 2015, pp. 61-63

<sup>287</sup> Véase Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países*, Crítica, México, 2013, pp. 68-69

<sup>288</sup> Alba Vega y Dirk Kruijt, “Viejos y nuevos actores violentos en América Latina: temas y problemas”, en *Foro Internacional*, Vol. 47, No. 3 (189), jul.-sept., 2007, pp. 485-489

Con los gobiernos militares se mantuvo con mano férrea el monopolio del uso de la violencia. Los regímenes militares tenían identificados los actores que le podían disputar su control político, por ejemplo, la guerrilla, movimientos sociales y de insurgencia, en el caso del crimen organizado fue relativamente controlado. Operaban grupos delictivos pero no representaban un desafío para el equilibrio institucional imperante.<sup>289</sup> Esto cambió con la llegada de la democracia la cual requirió de leyes y cambios institucionales para consolidarse, por ejemplo, la reestructuración de los cuerpos policiales.

De esta manera, y retomando el argumento institucional del capítulo anterior, la democracia requiere de reglas para operar y en este diseño un factor determinante ha sido el político porque “...es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones... se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso”.<sup>290</sup> Estas debilidades institucionales al igual que en México se reflejan en la poca capacidad de los Estados para brindar seguridad a sus sociedades.<sup>291</sup> Sin embargo, es importante señalar que las altas tasas de homicidios de la región latinoamericana, como bien lo señala el *Estudio Global sobre Homicidios 2013*, no la hacen diferente a otras regiones del mundo.

...el hecho de que los homicidios relacionados con crimen organizado o pandillas son más frecuentes en las Américas no necesariamente significa que estos delitos sean más frecuentes ahí que en Europa o Asia. Por el contrario, la violencia suele estar vinculada a la competencia entre los grupos del crimen organizado, o entre ellos y el Estado, en relación con el control sobre el territorio o actividades ilícitas, incluidos el tráfico de estupefacientes.<sup>292</sup>

---

<sup>289</sup> *Idem.*,

<sup>290</sup> Acemoglu y Robinson desde el Nuevo Institucionalismo Histórico plantean que el contexto en el que se encuentran los países como los latinoamericanos se debe a la formación que se dio en las distintas sociedades en el inicio del periodo colonial en la cual se dio una divergencia institucional cuyas implicaciones todavía perduran, véase Acemoglu y Robinson, *op. cit.*, 2013, p. 60

<sup>291</sup> Francisco Rojas Aravena, “Mayor presencia del Crimen Organizado: consecuencias de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley”, en Solís y Rojas (editores), *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Editorial Catalonia, Flaco-México, Santiago de Chile, 2008, pp. 95-97

<sup>292</sup> UNODC, *op. cit.*, 2013, p. 43

La diferencia que existe entre la actividad criminal de los grupos delictivos de otras regiones con los de Latinoamérica se debe a que los primeros pudieron haber alcanzado cierto nivel de estabilidad o de control sobre su territorio, así como de recursos, algo que no genera el mismo nivel visible de violencia.<sup>293</sup> Incluso también es importante considerar la fortaleza institucional de esos Estados, lo que obliga a bajar el perfil de las organizaciones criminales. Esto contrasta con la inestabilidad de los mercados ilegales en Latinoamérica, en donde las reglas informales, aunado a la debilidad institucional de los Estados conlleva a que la tasa de homicidios tienda a ser más variable en el tiempo y en cada país.<sup>294</sup> El Salvador de 2011 a 2012 pasó de una tasa de 70 a 41 homicidios por cada cien mil habitantes.<sup>295</sup> Pero en 2014 la tasa incrementó a 68 homicidios por cada cien mil habitantes.<sup>296</sup>

Lo que se pretende dejar claro es que las reglas informales sobre las que opera el crimen organizado, sin un contrapeso real del Estado, son las únicas con las que pueden hacer cumplir los contratos entre grupos delictivos. Esta fragilidad del mercado ilegal de las drogas no puede ser contenida o regulada por los Estados porque tienen una debilidad en sus instituciones de seguridad de ahí la complejidad para explicar los descensos y los picos de violencia en algunos Estados.

---

<sup>293</sup> *Idem.*,

<sup>294</sup> *Ibid.*, p. 40

<sup>295</sup> Banco Mundial, “Homicidios Intencionales (por cada 100.000 habitantes)”, en *Banco Mundial*, Datos, 2015, disponible en [www.datos.bancomundial.org](http://www.datos.bancomundial.org), consultado el 8 de septiembre de 2015.

<sup>296</sup> Portal de transparencia, “Reconocimientos realizados por médicos forenses del Instituto de Medicina Legal de Homicidios Consensuados entre IML, FGR y PNC (3912 total homicidios enero-diciembre año 2014)”, en *Portal de Transparencia*, 2014, disponible en [www.transparencia.og.gob.sv](http://www.transparencia.og.gob.sv), consultado el 8 de septiembre de 2015. También véase, Lilibeth Sánchez y Liseth Alas, “Medicina Legal registró 3,942 homicidios en 2014, 30 más que la PNC”, en *El Salvador*, 6 de enero de 2015, disponible en [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com), consultado el 9 de septiembre de 2015.

### *La militarización como política de seguridad en América Latina*

Ante el contexto del incremento de las tasas delictivas los Estados de la región han recurrido a la militarización y la confrontación como política tradicional de seguridad. La decisión del uso de la fuerza tiene varias variables que pueden ayudar a explicarla. Por ejemplo, el grado de urgencia del Estado ante el incremento de la inseguridad o la búsqueda de legitimidad del gobierno en turno ante la ciudadanía. La encuesta de cultura política en América 2014 señala que con excepción de Uruguay los habitantes de América Latina y el Caribe prefieren un enfoque de políticas punitivas (55.1 por ciento) contra la delincuencia y la inseguridad. De igual forma, plantea que el apoyo regional a las Fuerzas Armadas en el desempeño de otorgar seguridad es de 71.5 por ciento. Esto por la gran desconfianza que existe en las demás instituciones de justicia en los países de la región.<sup>297</sup>

### *Triángulo del Norte en Centroamérica: El Salvador, Guatemala y Honduras*

Lo planteado se aprecia en el Triángulo del Norte en Centroamérica, estos países comparten similitudes en las cifras de violencia. En 1996, El Salvador tuvo una tasa de homicidios 139 por cada cien mil habitantes, en 1998 Guatemala y Honduras registraron 76.9 y 40.7 respectivamente.<sup>298</sup> Asimismo, la violencia urbana es la que más ido recrudeciendo. En Guatemala, el 68 por ciento de todos los homicidios en 2008 se llevaron a cabo en asentamientos que albergaban el 58 por ciento de la población. En El Salvador, el 63 por

---

<sup>297</sup> Véase, Matthew Layton, Mariana Rodríguez, Mason Moseley y Daniel Zizumbo-Colunga, “Citizen Security, Evaluations of the State, and Policy Preferences”, en *The Political Culture of Democracy in the Americas 2014: Democratic Governance across 10 years of the AmericasBarometer*, United States Agency International Development, Nashville, Tennessee, 2014, pp. 95-105

<sup>298</sup> Ana Sofía Cardenal Izquierdo, “¿Son las guerras civiles responsables del crimen en Centroamérica?”, en *CIDOB d’ Afers Internacionals*, No. 81, marzo-abril, 2008, pp. 68

ciento de todos los homicidios en 2010 tuvieron lugar en asentamientos que albergaban 51 por ciento de la población del país.<sup>299</sup>

La violencia en estos tres países está relacionada con el tráfico de drogas, crimen organizado y las pandillas. En este último caso, los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala consideran la existencia y la expansión de las maras como un serio problema de seguridad nacional. En 2003 en Honduras se promulgó una legislación “antimarera” que facilita la formación de comandos especiales de fuerzas policíacas y militares (Operación Libertad). Un plan similar se instrumentó ese mismo año en El Salvador que se denominó *Plan Mano Dura*; en 2005 se modificó y se renombró *Plan Mano Súper Dura*.<sup>300</sup>

En este mismo país, ante la violencia e inseguridad generadas por las pandillas (*Mara Salvatrucha, Barrio 18, Sureños y Revolucionarios*) el actual Presidente Salvador Sánchez Cerén (2014-2019), fortaleció la política de confrontación enviando a tres batallones (600 efectivos) de las Fuerzas Especiales de reacción del Ejército salvadoreño más los 7,000 soldados que ya estaban destinados a tareas de apoyo a la seguridad pública.<sup>301</sup> La violencia generada por las pandillas en este país viene ocasionada por la ruptura de la concesión del Estado a estos grupos delictivos. El 2 de septiembre de 2004, el Estado elevó a categoría de política pública la entrega de cárceles exclusivas a las pandillas del país (a la *Mara Salvatrucha* le entregó los penales de Ciudad Barrios y Quezaltepec; al *Barrio 18*, los de Cojutepeque y Chalatenango. La Cárcel de Sonsonate se reservó para pandilleros retirados).<sup>302</sup>

---

<sup>299</sup> UNODC, *op. cit.*, 2013, 27-28

<sup>300</sup> Alba Vega y Dirk Kruijt, *op. cit.*, 2007, p. 492

<sup>301</sup> La Prensa, “El Salvador manda militares a las calles para controlar maras”, en *La Prensa*, San Salvador, El Salvador, 7 de mayo de 2015, disponible en [www.laprensa.hn](http://www.laprensa.hn), consultado el 18 de septiembre.

<sup>302</sup> Roberto Valencia, “El país que entregó las cárceles a pandilleros”, en *Insight Crime*, 4 de septiembre de 2014, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org), consultado el 4 de septiembre de 2014.

La consecuencia a largo plazo del anterior equilibrio fue la fragmentación de las pandillas al interior de los penales, así como el incremento de su autogobierno, sus nexos con el crimen organizado, y el aumento de la población carcelaria (en 2004 había 12,000 personas encerradas y en 2014 existía un aproximado de 28,000).<sup>303</sup> Si bien entre 2012 y 2014 hubo una tregua entre las pandillas y el Estado, los resultados señalan que entre marzo de 2012 y junio de 2014 los homicidios mensuales se redujeron de 354 a 218, sin embargo, no hubo cambios significativos en el número de hurtos, extorsiones, robos, violaciones y robo de vehículos.<sup>304</sup>

Es importante señalar que las treguas deben verse con reserva porque en un primer momento transmite la imagen de que el problema de la violencia se está atendiendo, en segundo plano existen consecuencias potencialmente negativas a largo plazo que podrían superar los potenciales beneficios a corto plazo. Entre otras cosas porque el hecho de iniciar una tregua con las pandillas se les puede legitimar como entidades sociales y cohesionar sus estructuras internas y consolidar su nivel de criminalidad.<sup>305</sup> Por tal motivo es que el Estado con su nueva política punitiva y de mano dura intenta retomar la rectoría de la seguridad del país.

En el caso de Honduras, en 2013 las autoridades crearon la Policía Militar de Orden Público (PMOP), la finalidad fue la de contar con una unidad especializada en el combate frontal al crimen organizado y crimen común. De esta manera, la PMOP inició con 900 elementos y con un presupuesto de 24,500,000.00 Lempiras (1.2 millones de dólares).<sup>306</sup> Los resultados de esta

---

<sup>303</sup> *Idem.*,

<sup>304</sup> Charles M. Katz y Luis Enrique Amaya, *La tregua entre pandillas como una forma de intervención sobre la violencia implicaciones en políticas y prácticas*, Universidad de Arizona-Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), San Salvador, El Salvador, 2015, pp. 1-14

<sup>305</sup> *Idem.*,

<sup>306</sup> DOFRH, “Ley de la Policía Militar del Orden Público”, en *Gaceta de la Republica de Honduras*, Decreto No. 168-2013, Tegucigalpa, Honduras, 24 de agosto de 2013, pp. 2-6

política se apreciaron en la reducción de los homicidios por cada cien mil habitantes, los cuales pasaron de 90.4 muertes en 2013 a una tasa de 67.52 en 2014 (aunque la tendencia a la baja venía desde antes de la instrumentación de esta política).<sup>307</sup> No obstante, a pesar de la reducción hubo departamentos que mantuvieron la tasa de homicidios por encima del promedio nacional: Cortés (106.3), Atlántida (89.1), Yoro (88.6), Colón (87.7), y Francisco Morazán (73.2).<sup>308</sup>

De igual forma, la medida de seguridad llamó la atención de los defensores de los derechos humanos por ser una medida para salir del paso sin atender los altos niveles de corrupción de los cuerpos policíacos, así como una manera de eludir la reforma a las instituciones de seguridad.<sup>309</sup> Esto se menciona porque Honduras, Guatemala y El Salvador han recibido ayuda de Estados Unidos por medio de la *Central America Regional Security Initiative* (CARSI). No obstante, a pesar de que los gobiernos centroamericanos reconocen su fragilidad institucional y son receptivos a la ayuda internacional (equipos especializados, armamento, capacitación de unidades de élite) no sucede lo mismo cuando se trata de hacer cambios institucionales para combatir la corrupción o prevenir el delito.<sup>310</sup> Esto ha provocado que la

---

<sup>307</sup> SEPOL, “Histórico de tasa anual de homicidios por cada 100,000 habitantes por años”, en *Sistema Estadístico Policial*, Tegucigalpa, Honduras, agosto de 2015, disponible en [www.sepol.hn](http://www.sepol.hn), consultado el 21 de septiembre de 2015.

<sup>308</sup> UNAH-IUDPAS, *Observatorio de la Violencia, Mortalidad y Otros*, Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad, Enero-Diciembre, Edición No. 36, Honduras, 2015, pp.5

<sup>309</sup> WOLA, “El crimen y la corrupción policial en Honduras: Entrevista con Leticia Salomón”, en *Washington Office on Latin America*, Washington, 2014, disponible en [www.wola.org](http://www.wola.org), consultado el 21 de septiembre de 2015. También, Redacción, “Indignados marchan contra la corrupción en Honduras”, en *Diario Co Latino*, 19 de septiembre de 2015, disponible en [www.diariocolatino.com](http://www.diariocolatino.com), consultado el 21 de septiembre de 2015.

<sup>310</sup> El CARSI (2010) se deriva de la Iniciativa Mérida anunciada por el expresidente George Bush en 2007. Los recursos iniciales del CARSI fueron de 65 millones de dólares, los cuales servirían para combatir el tráfico de drogas, la violencia relacionada con el crimen organizado, así como para el desarrollo institucional y la lucha contra la corrupción. En 2014, el Presidente de EE.UU., Barack Obama solicitó al Congreso asignar 295 millones de dólares de ayuda para Centroamérica para combatir la crisis no sólo de inseguridad sino de inmigración que se vive en la región. Véase, Cristina Eguizábal, Matthew C. Ingram, Karise M. Curtis, Aaron Korthuis, Eric L. Olson, Nicholas Philips, *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle*, Woodrow Wilson Center, Washington, 2015, pp. 3-5

incapacidad de los Estados para proteger tenga como consecuencia que muchas personas decidan huir, defenderse de con los recursos que tienen, no denunciar los delitos (como el secuestro) o unirse a las organizaciones criminales como una cuestión de auto-preservación.<sup>311</sup>

### *América del Sur*

Las actividades del crimen organizado en la mayoría de los países de América del Sur no son diferentes a las que se presentan en México o en Centroamérica (tráfico de armas, lavado de dinero, comercio ilegal de precursores químicos). Las debilidades institucionales son un patrón que se repite y del cual el mercado ilegal de las drogas y el crimen organizado encuentran su mayor activo para operar. La región continúa siendo la principal exportadora de cocaína hacia los principales mercados de consumo (América del Norte, Europa Occidental y Central). Bolivia, Colombia y Perú sirven de salida y de tránsito hacia otros países de la región como Argentina y Brasil (especialmente desde 2010).<sup>312</sup>

Sin embargo, la manera en que se desarrolla la violencia originada por las actividades del crimen organizado varía en cada uno de los países de esta zona. Por ejemplo, el caso de Brasil es particularmente importante para poder entender la dinámica criminal en América del Sur, en donde el consumo de cocaína ha aumentado de 0.7 por ciento en 2010 (1.84 millones de consumidores) a 1.2 por ciento en 2012 (3.34 millones de consumidores), es decir, tres veces el nivel promedio global estimado del consumo y se mantuvo en el mismo nivel en 2013. Brasil se ha convertido en el principal mercado de

---

<sup>311</sup> Cristina Eguizábal, Matthew C. Ingram, Karise M. Curtis, Aaron Korthuis, Eric L. Olson, Nicholas Philips, *op.cit.*, 2015, p. 19-32

<sup>312</sup> UNODC, *World Drug Report 2015*, United Nations publications, Vienna, 2015, pp. 229

consumo de cocaína de la región, en el país existe una prevalencia de consumo de cocaína de 1.75 por ciento de la población adulta del país.<sup>313</sup>

A esto se le suma el poco control territorial que tiene el Estado brasileño, debido a que juega un papel estratégico en el tráfico de cocaína, el cual se duplicó en 2013 a más de 40 toneladas.<sup>314</sup> La rentabilidad del mercado ilegal brasileño está acompañada de la creación de grandes grupos y redes de narcotraficantes (principalmente en Sao Paulo o Río de Janeiro) que mantienen una amplia capacidad financiera y de armamento con el que pueden hacerle frente al Estado.<sup>315</sup> Estos grupos criminales han encontrado su centro de actividades en las favelas en las cuales son cinturones de pobreza erigidas de manera ilegal y que albergan a 11 millones de personas (tan sólo en Río de Janeiro viven 1, 200,000 habitantes en las 752 favelas de la ciudad).<sup>316</sup> En estos barrios, desde la década de los ochentas grupos criminales como el *Comando Rojo* y *Comando Vermelho* han traficado y vendido drogas, lo que ha ocasionado gran parte de las tasas de homicidios en el país.<sup>317</sup>

Las organizaciones criminales no sólo trafican con drogas sino que han asumido parte de las tareas del gobierno (otorgar servicios públicos, seguridad, impartición de justicia) conformando una autoridad paralelo a la del Estado.<sup>318</sup> La política que ha establecido el Estado para recuperar los

---

<sup>313</sup> UNODC, *op.cit.*, 2015, p. 53

<sup>314</sup> La cocaína entra en Brasil por vía aérea (aviones pequeños), la tierra (automóvil, camión y autobús) y el río (en barco por el Amazonas y sus afluentes), antes de ser enviados al extranjero, principalmente a Europa, ya sea directamente o a través de África (aproximadamente el 30 por ciento de la cocaína incautada en el país se destina a los mercados externos), el uso de contenedores y aviones. Véase UNODC, *op.cit.*, 2015, p. 53

<sup>315</sup> Marcelo Fabián Sain, “El crimen organizado en el Cono Sur y Brasil: tendencias y respuestas”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Iniciativa Mérida y el crimen organizado: diagnóstico y desafíos en las Américas*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia AC (CASEDE) y el Colegio de la Frontera Norte (Colef), Tijuana, México, 23 de febrero de 2009, pp. 13-30

<sup>316</sup> Márcia Pereira Leite, “Pobreza y exclusión en las favelas de Río de Janeiro”, en *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales* (CLACSO), Bogotá, Colombia, 2008, pp. 216

<sup>317</sup> Ioan Grillo, “Brasil para no turistas, en *Letras Libres*, México, julio de 2014, pp. 58

<sup>318</sup> El crimen organizado en Brasil no cometen crímenes sociales, por ejemplo, violación o robos (algo que podría considerarse una diferencia respecto a las organizaciones criminales en México). Si alguien comete estos delitos es llevado ante el líder del comando en la favela y este determina el castigo (golpeado, exiliado o

espacios territoriales ha sido la nombrada *Pacificación de Favelas*, la cual inició en 2008 con el despliegue de la Coordinación de Recursos Especiales (un grupo de élite de la Policía Civil) y la Policía Militar a través de las llamadas Unidades de Policía Pacificadora (UPP).<sup>319</sup> En 2011 se estableció que las UPP se introducirían a las favelas pacificadas, esto con la finalidad de consolidar el orden de los lugares ocupados (se anuncia su llegada por radio y televisión permitiendo que los criminales huyan deliberadamente de los barrios ocupados).<sup>320</sup>

De acuerdo al programa ONU-HABITAT con esta política se lograron pacificar 87 favelas y se beneficiaron cerca de 300,000 habitantes.<sup>321</sup> Aunque de acuerdo a declaraciones de los agentes de seguridad el problema no se resuelve ni se pacifica, únicamente se transfiere el problema a otra favela.<sup>322</sup>

Las acciones punitivas del Estado no sólo se han reservado al interior del país sino también en la frontera (16,886 km, cinco veces más grande que la de México con EE.UU.) que comparte con 10 países entre ellos Colombia, Bolivia y Perú, los principales productores de cocaína del mundo, así como con Paraguay el primer productor de marihuana de Suramérica.<sup>323</sup>

---

asesinado). Por otro lado, el comando ofrece una suerte de beneficios sociales a los residentes. Si alguien necesita medicina puede llevar su receta médica a los narcotraficantes, quienes por lo general se hacen cargo de comprarla. Véase Ioan Grillo, *op.cit.*, 2014, p. 62

<sup>319</sup> Como parte del legado de la dictadura de Brasil, entre 1964 hasta 1985, la policía militar surgió como una solución tras la extinción de la Fuerza Pública y la Guardia Civil. En Brasil, cada estado cuenta con dos unidades policiales distintas: la Policía Civil y la Policía Militar (PM). La PM es responsable de mantener el orden público y de responder inmediatamente a los crímenes, mientras que la Policía Civil lleva a cabo las investigaciones y el trabajo de detectives y forenses. Véase, Sarah Kinosian, “Policía Militar de Brasil: un llamado a la desmilitarización”, en *InsightCrime*, 5 de septiembre de 2013, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org), consultado el 14 de septiembre de 2015.

<sup>320</sup> ONU-HABITAT, “Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana”, en *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, Brasil, agosto de 2012, pp. 76

<sup>321</sup> *Idem.*,

<sup>322</sup> Ioan Grillo, *op.cit.*, 2014, p. 63

<sup>323</sup> Andrés Ortiz, “La lucha de Brasil contra el narcotráfico se extiende más allá de sus fronteras”, en *Insightcrime*, diciembre de 2012, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org), consultado el 19 de septiembre de 2015. La Presidenta Dilma Rousseff desde 2012 desplazó 10,000 soldados en grupo a los puntos más críticos de contrabando de drogas. La Policía Federal aumentó en 30 por ciento su número de agentes y los equipó

Las labores contra el crimen organizado se complejizan debido a la poca fortaleza institucional de estos países (con excepción de Colombia), sobre todo en Perú, Bolivia y Paraguay. Cabe señalar que aunque la tasa de homicidio en esos Estados es relativamente baja con un promedio de 10 homicidios por cada cien mil habitantes<sup>324</sup> es importante revisar algunas de las estrategias que han instrumentado para el combate al crimen organizado.

En Bolivia se ha priorizado la reducción de los cultivos lícitos de coca para uso tradicional. En 2013 se cultivaron 23 mil hectáreas de coca, nueve por ciento menos que en 2012, aunque la Unión Europea a petición del gobierno federal en un estudio concluyó que para uso tradicional son necesarios 14.705 hectáreas.<sup>325</sup> No obstante, el emergente mercado de consumo de drogas como el brasileño ha llevado a que las organizaciones criminales vean la disponibilidad de las plantaciones de coca en Bolivia algo muy rentable.

En Bolivia, utilizando base peruana, los colombianos pueden producir un kilo de cocaína de alta calidad por menos de US\$2.000. Ese mismo kilo en Río de Janeiro...alcanza un valor de hasta US\$8.000. Por lo tanto, los colombianos pueden ganar más de US\$5.000 por kilo, pero con un riesgo mínimo de interdicción y casi ninguno de extradición; simplemente moviendo envíos de drogas a través de la frontera con Bolivia hacia Brasil. Estos dos países también actúan como puntos de transbordo para los mercados más lucrativos de todos: Europa y Asia.<sup>326</sup>

Con base en lo expuesto y considerando que el mercado de consumo estadounidense es suministrado por las organizaciones criminales mexicanas

---

con 1,000 nuevos rifles de asalto, más lanchas y aviones. Véase, John Lyons, “Brasil cruza sus fronteras en la lucha contra el narcotráfico”, en *The Wall Street Journal*, Estados Unidos, 4 de diciembre de 2012, disponible en [www.lat.wsj.com](http://www.lat.wsj.com), consultado el 20 de septiembre de 2015.

<sup>324</sup> Banco Mundial, “Homicidios Intencionales (por cada 100.000 habitantes)”, en *Banco Mundial*, Datos, 2015, disponible en [www.datos.bancomundial.org](http://www.datos.bancomundial.org), consultado el 8 de septiembre de 2015.

<sup>325</sup> USDS, *International Narcotics Control Strategy Report, United States Department of State, Volume I Drug and Chemical Control*, United States of America, marzo de 2015, pp. 112-113

<sup>326</sup> Jeremy McDermott, “El desafío de Evo: Bolivia, el epicentro de la droga” en *InsightCrime*, octubre 2014, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org), consultado el 26 de septiembre de 2015, p. 5

es que los grupos del crimen organizado en América del Sur se han establecido en Bolivia y Paraguay para asegurar el abastecimiento del mercado brasileño.<sup>327</sup> La vulnerabilidad de Bolivia no sólo se presenta con la presencia de las organizaciones criminales de Colombia sino también en sus vacíos institucionales como la falta de una agencia de inteligencia (en 2008 el Presidente Evo Morales, expulsó a la DEA y en 2013 a la USAID y a la INL), poco control sobre su espacio aéreo, así como la porosidad de su frontera aunado a la corrupción de sus instituciones policiales.<sup>328</sup>

En lo que respecta al poco control del espacio aéreo éste problema fue reconocido por el Estado y el 22 de abril de 2014 se promulgó la *Ley de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo Boliviano*, la cual contempla la agresión física, represión, derribo o destrucción de las aeronaves hostiles al espacio aéreo boliviano.<sup>329</sup> Una acción similar llevada a cabo por el Congreso Nacional de Perú en agosto de 2015 el cual aprobó la *Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional*.<sup>330</sup>

No obstante, y de acuerdo a McDermott (2014), Bolivia y Perú no cuentan con radares para rastrear las aeronaves con la que las organizaciones criminales han reconstruido el puente aéreo entre los dos países y por el cual transportan la droga. Una situación similar se da con el espacio aéreo de Paraguay, quien tiene poca cobertura radar y casi ningún activo de

---

<sup>327</sup> Jeremy McDermott, *op.cit.*, 2014, p. 7

<sup>328</sup> USAID (Agencia para el Desarrollo Internacional) y INL (Bureau International Narcotics and Law Enforcement Affairs), véase AFP, “Evo Morales expulsa a la agencia USAID”, en *El Economista*, Internacional, La Paz, Bolivia, 2 de mayo de 2013, disponible en [www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx), consultado el 26 de septiembre de 2015.

<sup>329</sup> GOB, “Ley de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo”, en *Gaceta Oficial de Bolivia*, La Paz, Bolivia, 22 de abril de 2014, p. 1-8

<sup>330</sup> Peter Watson, “Perú promulga una ley de defensa de su espacio aéreo que permite derribar aviones hostiles”, en *Infodefensa*, Lima, Perú, disponible en [www.infodefensa.com](http://www.infodefensa.com), consultado el 28 de septiembre de 2015.

interdicción aérea, lo que significa que el cielo está completamente abierto.<sup>331</sup>

Las fragilidades institucionales de seguridad de estos Estados tienen también su origen en lo poco que se invierte en el gasto militar (quizá relacionado por las bajas tasas de homicidios) respecto a Brasil, véase el siguiente cuadro.

<b>GASTO MILITAR POR PAÍS EN MILLONES DE DÓLARES 2006-2014</b>				
<b>Año</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Perú</b>	<b>Brasil</b>
<b>2006</b>	180	112	1218	16405
<b>2007</b>	222	139	1223	20486
<b>2008</b>	328	178	1385	24453
<b>2009</b>	346	178	1723	25649
<b>2010</b>	328	216	1956	34003
<b>2011</b>	351	302	2026	36936
<b>2012</b>	396	339	2378	33987
<b>2013</b>	445	394	2960	32958
<b>2014</b>	487	452	2797	31744
	<b>3083</b>	<b>2310</b>	<b>17666</b>	<b>256621</b>

Fuente: elaboración propia con datos de Military Expenditure by Country, in Constant US\$ m., 1998-2014, *Stockholm International Peace Research Institute SPIRI*

Las similitudes que guardan las políticas diseñadas e instrumentadas por la mayoría de los gobiernos en Latinoamérica refleja el crecimiento del problema del crimen organizado, algo que se ha ido complejizando por la tendencia de la violencia urbana. Esto se menciona debido a que América Latina es la región más urbanizada del mundo con aproximadamente el 80 por ciento de la población que habita en las ciudades.<sup>332</sup>

La violencia urbana generada por su vínculo con el mercado ilegal de las drogas generalmente se ve influenciada por al menos seis factores: 1) el grado en que el comercio de drogas se ha infiltrado en la estructura institucional de las ciudades (ciudades de América Latina y el Caribe parecen

<sup>331</sup> Jeremy McDermott, *op.cit.*, 2014, p. 10. También véase, Romina Mella y Gustavo Gorriti, “Las avionetas de Rapozo”, en *IDL-Reporteros*, Perú, 3 de septiembre de 2015, disponible en [www.idl-reporteros.pe](http://www.idl-reporteros.pe), consultado el 28 de septiembre de 2015.

<sup>332</sup> PNUD, *op. cit.*, 2013, p. 28

ser más vulnerables a la violencia debido al entrelazamiento del mercado de las drogas con empresas locales, burocracias y políticos); 2) el narcomenudeo; 3) el tipo de droga (la venta de crack suele ser más violento que los mercados de otras drogas); 4) las condiciones socioeconómicas; 5) las políticas de confrontación de los gobiernos; y 6) la disponibilidad de armas de fuego.<sup>333</sup>

Por tanto uno de los retos de las políticas públicas en la región se encuentra en conocer las capacidades institucionales de los gobiernos latinoamericanos para hacer frente a este tipo de violencia en la que el crimen organizado juega un papel preponderante.<sup>334</sup> Aunque como ya se expuso en este apartado ante la urgencia y debilidad institucional de los Estados se han tomado decisiones tradicionales como la de militarizar la lucha contra la inseguridad como una medida que en el corto plazo parece atender el problema, pero que no resuelve las causas estructurales.

---

<sup>333</sup> Alex Stevens, Dave Bewley-Taylor, “Drug markets and urban violence: Can tackling one reduce the other?”, en *The Beckley Foundation Drug Policy Programme*, Estados Unidos, Enero de 2009, pp. 9

<sup>334</sup> David Gagne, “Violencia urbana y el futuro de la seguridad en Latinoamérica”, en *InsightCrime*, 12 de marzo de 2015, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org), consultado el 14 de marzo de 2015.

## Capítulo 3

### 3. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD 2006-2012: LA CONFRONTACIÓN A LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES DEL TRÁFICO DE DROGAS

#### *Introducción*

La finalidad del capítulo es realizar un diagnóstico de la política de seguridad de la administración federal 2006-2012. Se tiene como antecedente el marco teórico de las políticas públicas y el enfoque del Nuevo Institucionalismo y el de la Elección Racional. El resultado que se demuestra es que la política pública de seguridad no cumplió con los objetivos trazados debido a la falta de coordinación entre el *principal* —Ejecutivo Federal— y los *agentes* —poder legislativo, gobernadores, presidentes municipales, partidos políticos, entre otros—. Otros puntos a considerar fueron la fragmentación política, la falta de control territorial, de capacidad institucional y cohesión interna del Estado para instrumentar políticas de gran alcance.

La falta de coordinación se puede apreciar con las leyes creadas para fortalecer el andamiaje institucional de combate a la inseguridad, las cuales no se implementaron o se retrasaron. Esto fue a causa de la búsqueda de la rentabilidad política de los *agentes* en el manejo y contención del conflicto al que hacía frente la política pública de seguridad. A lo anterior, se le sumó el poco control del *principal* sobre los aparatos burocráticos encargados de la implementación de la política pública y la debilidad del Estado —debido a las *fallas de gobierno*— ante actores que le disputaron el control territorial de varias entidades.

El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se plantea el contexto, el cómo y el porqué se dio la formación de la agenda pública en materia de seguridad del gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-

2012). En el segundo apartado, se explica el diseño de los planes sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En el tercer apartado se discute las *fallas de gobierno* inidentificadas en la implementación de la política. Esto sirve para poder relacionarlo y complementarlo con el apartado cuatro donde se realiza el análisis de los cambios institucionales —leyes creadas— que buscaron ser el respaldo jurídico de la política pública de seguridad.

### ***3.1 Formación de la agenda: La lucha por la seguridad pública***

En su campaña electoral de 2006, el entonces candidato a la presidencia, Felipe Calderón, no tenía como prioridad el tema de la inseguridad. Sus propuestas giraron en torno a la reducción de impuestos, estabilidad económica y a la generación del empleo. Este último punto fue su principal estrategia electoral: “Mi política tiene un solo objetivo, crear empleos bien pagado para que tú y tu familia vivan mejor, para eso voy... a reducir los impuestos para quienes trabajan, producen o generan empleos y voy a simplificar su pago”.<sup>335</sup>

El resultado electoral dio el triunfo al candidato Felipe Calderón (35.89%) por un margen muy reducido (0.56%) sobre su principal competidor, Andrés Manuel López Obrador (35.33%).<sup>336</sup> Esto llevó a una serie de movilizaciones que acusaron al presidente electo de haber ganado por medio de un fraude electoral. El descontento se mantuvo por varios meses y el candidato perdedor de los comicios llamó a tomar el centro de la ciudad de

---

<sup>335</sup> Fundación Trascender A.C. “Las promesas de Felipe Calderón”, en *Zócalo Saltillo*, consultado el 9 de junio de 2014, disponible en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/opinion-articulo/las-promesas-de-felipe-calderon>

<sup>336</sup> Estadística de las Elecciones Federales de México 2006, “Elección de Presidente de los EUM”, en Instituto Nacional Electoral, consultado el 9 de junio de 2014, disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/nac.html>

México con la instalación de 47 campamentos hasta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fallara a favor del recuento total de los votos.<sup>337</sup> Finalmente se ratificó el triunfo del candidato panista Felipe Calderón.

A este panorama de descontento y la frágil legitimidad<sup>338</sup> con la que contaba el presidente Felipe Calderón se le sumó el panorama de inseguridad que se discutió en el capítulo anterior. Se ha cuestionado si el gobierno federal quiso dar un uso político al tema de la inseguridad o si se trató de una decisión tomada debido al riesgo que significaba para la seguridad nacional y seguridad pública el tema de la penetración del crimen organizado en los estados. Aunque no debe pasarse por alto el hecho de que el Presidente Calderón provenía de un partido de derecha e ideológicamente fue factible asumir la postura de la lucha entre el bien y el mal. Algo que utilizó en su campaña presidencial contra su principal competidor, Andrés Manuel López Obrador.<sup>339</sup> Asimismo, es importante señalar que la infiltración del crimen organizado en las instituciones de las entidades federativas no era un fenómeno nuevo.

En la administración del presidente Ernesto Zedillo, la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca (EE.UU.) presentó el documento *Estrategia Nacional para el Control de Drogas 1999* en donde se advertía el problema de la debilidad institucional del Estado mexicano: "...México enfrenta el reto de la corrupción, instituciones débiles

---

<sup>337</sup> Cynthia Ramírez, "Andrés Manuel López Obrador: La movilización permanente", en *Letras Libres*, Mayo de 2012, consultado el 9 de junio de 2014, disponible en <http://www.letraslibres.com/revista/dossier/andres-manuel-lopez-obrador-la-movilizacion-permanente>

<sup>338</sup> La toma de protesta del Presidente Felipe Calderón en la Cámara de Diputados duró 5 minutos, Véase "La toma de protesta relámpago de Felipe Calderón", en *ADN Político*, 8 de agosto de 2012, consultado el 9 de junio de 2014, disponible en <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/08/07/toma-de-protesta-relampago>

<sup>339</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Con dinero y sin dinero...Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*, Debate, México, 2012, pp. 228.

de lucha contra las drogas y un sistema jurídico que puede ser explotado por narcotraficantes bien financiados”.<sup>340</sup>

Esto quiere decir que se reconocía que era un problema que abarcaba a Estados Unidos y México y por tanto un tema que involucraba a la Seguridad Pública y a la Seguridad Nacional. No obstante, las administraciones federales anteriores decidieron bajar el perfil al problema del crimen organizado debido a que no eran prioridades de la agenda pública. Lo anterior no significó que el problema disminuyera sino todo lo contrario. En 2006 Michoacán fue el estado más violento del país. El entonces gobernador de la entidad Lázaro Cárdenas Batel declaró que no era posible transitar por varios municipios del estado. Asimismo, hubo una renuencia por parte del gobierno de Vicente Fox para aprobar una intervención federal.<sup>341</sup> En ese mismo año se registraron 526 ejecuciones. Un año antes, a finales de 2005, el crimen organizado asesinó al director de seguridad pública estatal y también al director y el subdirector de seguridad pública del municipio de Lázaro Cárdenas.<sup>342</sup> De igual forma, la disputa por el control territorial ocasionó que los enfrentamientos entre las organizaciones criminales —*Beltrán vs. Pacífico, Pacífico vs. Juárez, Golfo vs. Zetas, Familia vs. Zetas, Beltrán vs. Familia*— aumentaran.<sup>343</sup>

La vulnerabilidad del estado de Michoacán ante la capacidad de fuerza y fuego del crimen organizado, así como el objetivo de este por someter y controlar a los gobiernos estatales hizo que los preceptos de seguridad pública —mantener el orden y la paz pública— no pudieran cumplirse. De igual

---

<sup>340</sup> Este documento fue redactado por la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca

<sup>341</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, Eduardo Guerrero Gutiérrez, *et al.* “Nuestra Guerra: Una conversación”, en *www.nexos.com*, 11 de noviembre de 2011.

<sup>342</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La estrategia fallida”, en *Nexos*, consultado el 19 de enero de 2013, disponible en *www.nexos.com.mx*.

<sup>343</sup> Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de la República 2006-2012, *La Lucha por la Seguridad Pública*, Presidencia de la República, consultado el 6 de octubre de 2012, disponible en [http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=4395#ixzz30EbFOQpJ](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4395#ixzz30EbFOQpJ)

forma, el crimen organizado sustituyó tareas básicas del Estado como el cobro de impuestos —por medio de la extorsión— o brindar seguridad a la población de ataques de otros grupos rivales. Lo anterior significó una pérdida del control territorial por parte del Estado, algo que también implicó a la seguridad nacional de acuerdo al artículo 5 de esta Ley.<sup>344</sup> Ante estos hechos, fue evidente que la administración federal estaba ante un problema que requería la atención de la agenda pública. La formación de la agenda se entiende como el proceso a través del cual ciertos problemas llegan a tomar la seriedad suficiente para que el gobierno ponga atención como posibles asuntos de política pública.<sup>345</sup>

Por tal motivo a 11 días de haber iniciado su administración, el presidente Felipe Calderón puso en marcha la *Operación Conjunta Michoacán*. En el operativo participaron la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Marina, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República (PGR). Se desplegaron más de cinco mil efectivos, los cuales desarrollaron 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. Los objetivos que se persiguieron fueron reducir la violencia y recuperar la seguridad pública.<sup>346</sup>

---

<sup>344</sup> El artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional 2005 señala las amenazas a la seguridad nacional en las que se encuentra el crimen organizado.

<sup>345</sup> Charles D. Elder y Roger W. Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Aguilar Villanueva (edit.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp. 77.

<sup>346</sup> Presidencia de la República, “Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán”, 11 de diciembre de 2006, consultado el 15 de agosto de 2012, disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

Más tarde, en 2009, el Presidente Felipe Calderón declararía acerca de las decisiones que tomó al inicio de su administración:

El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros. [...] La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el Ejército. No podemos perder territorios, hay entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Los operativos militares y policiacos masivos que hemos puesto en marcha, evidentemente no hacen desaparecer la actividad criminal, pero sí hacen que el Estado pueda fortalecer, recuperar o asumir plenamente el imperio del Estado sobre su propio territorio.<sup>347</sup>

Aunado al desarrollo del operativo iniciado en Michoacán, el gobierno buscó *definir el problema* planteando —para diseñar su estrategia— las causas que originaron la violencia provocada por las organizaciones criminales y estas fueron: *Incremento del consumo de drogas en Estados Unidos; Del narcomenudeo al control territorial; Del control territorial al control de la sociedad; Los arreglos autoridad-criminales; Mayor armamento a partir de 2004; Falta de oportunidades educativas y laborales.*<sup>348</sup> La demanda de drogas llevó a elevar el precio de la cocaína en Estados Unidos entre 2007 y 2009. El precio de la cocaína pura pasó de 98 a 198 dólares por gramo.<sup>349</sup> Asimismo, hubo mayor disponibilidad de armas en territorio mexicano. En 2004, tras diez años de prohibición, expiró la ley *U.S. Federal Assault Weapons Ban* (FAWB).

El levantamiento de la prohibición federal facilitó la compra de armas de asalto en los estados cercanos a la frontera con Estados Unidos,

---

<sup>347</sup> Jorge Zepeda Patterson, “El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos”, en *El Universal*, 27 de febrero de 2009, México, D.F., consultado el 20 de junio de 2014, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166067.html>

<sup>348</sup> Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de la República 2006-2012, *La Lucha por la Seguridad Pública*, Presidencia de la República, consultado el 6 de octubre de 2012, disponible en [http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=4395#ixzz30EbFOQpJ](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4395#ixzz30EbFOQpJ)

<sup>349</sup> Alejandro Hope, “Nuestra Guerra: Una conversación”, en *www.nexos.com*, 11 de noviembre de 2011.

específicamente Arizona, Texas y Nuevo México. Entre 2004 y 2006 la venta de armas en Arizona, Texas y Nuevo México se incrementó en un 15 por ciento. De igual forma, esto significó un aumento del 46 por ciento de los homicidios en los municipios mexicanos colindantes con esos estados.<sup>350</sup> De esta manera, la *estrategia* se elaboró a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del cual se derivaron los programas sectoriales —*Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012; Programa Sectorial de Seguridad Pública; Plan Sectorial de Defensa Nacional; Plan Sectorial SEMAR*—. Los objetivos que se pretendieron alcanzar fueron combatir a la delincuencia usando la fuerza pública. A la par de esto estaban las estrategias de fortalecimiento de la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.<sup>351</sup>

### **3.2 Diseño del marco regulatorio: Planes y Programas sectoriales de seguridad pública**

#### **3.2.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND): 2007-2012**

En el PND la estrategia de seguridad se planteó en el eje *Estado de Derecho y Seguridad*, del cual se desprendieron los objetivos 8, 9, 17 y 18 que especificaron las tareas a seguir en materia de seguridad:<sup>352</sup>

<b>OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD: 2006-2012</b>	
<b>OBJETIVO 8:</b>	Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.
<b>ESTRATEGIA 8.1</b>	Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.

<sup>350</sup> Arindrajit Dube, Oeindrila Dube, Omar García-Ponce, “Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico”, en *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 3 de Agosto 2013, Estados Unidos, pp. 397-417.

<sup>351</sup> *Idem.*,

<sup>352</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.

ESTRATEGIA 8.2	Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo
ESTRATEGIA 8.3	Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita
<b>OBJETIVO 9</b>	Generalizar la confianza de los habitantes en las instituciones públicas, particularmente en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.
ESTRATEGIA 9.6	Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.
<b>OBJETIVO 17</b>	Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.
ESTRATEGIA 17.1	Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.
<b>OBJETIVO 18</b>	<b>Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.</b>
ESTRATEGIA 18.3	Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.

De igual manera, se planteó destinar los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México. También se planeó fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía, esto fundamentalmente recaería sobre la Iniciativa Mérida.<sup>353</sup> Para la administración federal, la disputa por algunos territorios, como Michoacán, contra las organizaciones criminales no podía ser sino mediante el uso de la fuerza pública. De hecho, el discurso del ejecutivo en la fase inicial de su administración fue en un sentido bélico: “...para ganar la guerra contra la delincuencia, es indispensable trabajar unidos, más allá de nuestras diferencias, más allá de cualquier bandera partidista y de todo interés particular”.<sup>354</sup> Es por eso que para que la política pública alcanzara los objetivos planteados requirió de la cooperación de los gobiernos municipal,

<sup>353</sup> *Idem.*,

<sup>354</sup> Luis Guillermo Hernández, “Los 10 errores de Calderón”, en *Sin embargo*, México, D.F., 12 de junio de 2011, consultado el 10 de junio de 2014, disponible en <http://www.sinembargo.mx/12-06-2011/2536>

estatal y federal. Se debe considerar la decisión de involucrar a los demás órdenes de gobierno se basó en el artículo 21 constitucional:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala...La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>355</sup>

Aunque es necesario señalar que en 2006 el artículo 21 de la Constitución no establecía las bases mínimas sobre las que operaría el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Este cambio se llevó a cabo el 24 de agosto de 2009.<sup>356</sup>

### 3.2.2 Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP)<sup>357</sup>

El PNSP articuló los esfuerzos de las dependencias e instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, regulados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), instancia superior de coordinación del mismo Sistema. El CNSP se integró por el Secretario de Seguridad Pública, quien lo preside; los Gobernadores de los Estados; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; el Secretario de Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República; el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del SNSP.<sup>358</sup> Destacaron tres objetivos, los cuales fueron la base sobre la que se elaboró la política pública.

---

<sup>355</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2006, pp. 12.

<sup>356</sup> Véase, “artículo 21” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, reforma del 24 de agosto de 2009, p. 16.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

<sup>357</sup> El PNSP se presentó en noviembre de 2008.

<sup>358</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*, México, 2008, pp. 23.

<b>OBJETIVOS DEL PNSP</b>		
<i>Objetivo 2</i>	<i>Objetivo 4</i>	<i>Objetivo 5</i>
Combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno.	Contribuir a la puesta en marcha de la Plataforma México en los tres órdenes de gobierno, para generar información que optimice la función policial.	Profesionalizar a las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, mediante la homologación de procedimientos, formación especializada

Fuente: elaborado con datos del Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012

La profesionalización de las corporaciones policiales se llevaría a cabo mediante la creación del Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza (CNECC).<sup>359</sup> La Plataforma México se integró por la Red Nacional de Telecomunicaciones que permite conformar el Sistema Único de Información Criminal (SUIC). La SUIC estaría destinada a concentrar los registros en bases de datos y contar con diversas aplicaciones y herramientas de análisis para la generación de inteligencia.<sup>360</sup> La Plataforma México permitiría:

**LA PLATAFORMA MÉXICO PERMITIRÍA:**

La consolidación de bases de datos a nivel nacional sobre el fenómeno delictivo
La homologación de procedimientos para el uso y explotación de la información relacionada con la seguridad pública
La implementación de sistemas para el resguardo y archivo de bases de datos que forman parte del SUIC
El enlace entre las dependencias encargadas de la procuración de justicia y la seguridad pública de todo el país.
Generación de inteligencia operativa.

Fuente: elaborado con datos de García Luna, *op. cit.*, 2011, p. 42.

<sup>359</sup> *Ibid.*, 2008, p. 34-45.

<sup>360</sup> García Luna, *op. cit.*, 2011, p. 42-46

En el PNSP se reconoce que la prioridad en la agenda fue disminuir la incidencia delictiva. De esta manera, las metas que buscaba alcanzar al final de la administración fueron:

**COMBATE FRONTAL AL CRIMEN ORGANIZADO**

<b>NOMBRE DEL INDICADOR</b>	<b>UNIDAD DE MEDIDA</b>	<b>LÍNEA BASE 2006</b>	<b>META 2012</b>
Privaciones ilegales de la libertad	Número de privaciones ilegales de la libertad	595 privaciones ilegales de la libertad	Disminución, en cada una de las 32 entidades federativas, del 50% en el número de privaciones ilegales de la libertad.
Homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes	Tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes	13 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes	Disminución, en cada una de las 32 entidades federativas, del 10% en el número de homicidios dolosos, por cada 100 mil habitantes.
Robos con violencia por cada 100 mil habitantes	Tasa de robos con violencia por cada 100 mil habitantes	187 robos con violencia por cada 100 mil habitantes	Disminución, en cada una de las 32 entidades federativas, del 25% en el número de robos con violencia, por cada 100 mil habitantes.

Fuente: tomado del Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012

**3.2.3 Programa Sectorial de Procuración de Justicia (PSPJ) 2007-2012**

El PSPJ tuvo como función paliar los problemas de coordinación entre instituciones de seguridad. Estuvo ligado con el primer Eje de política pública del PND, Estado de Derecho y Seguridad. Destacaron el *Eje rector 1, 4 y 5*. El *Eje 1* se refirió a la *Eficiencia en la Institución del Ministerio Público*, el cual buscaba “modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice una justicia pronta y eficaz”. El *Eje 4* se enfocó a la *Coordinación y cooperación nacional e internacional*, es decir,

“fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía”.<sup>361</sup>

#### *3.2.4 Programa Sectorial de Seguridad Pública*

Este programa sectorial tenía seis objetivos, pero lo fundamental del programa se planteó en el *Objetivo 1* el cual fue: “Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional.”<sup>362</sup>

Para lograr estos objetivos se instrumentarían operativos conjuntos para restablecer la seguridad y la paz públicas en las regiones más afectadas por la delincuencia organizada. De igual forma, otra de las estrategias fue fortalecer el despliegue territorial de la Policía Federal en todo el país para garantizar condiciones de seguridad a los ciudadanos que permitan mantener el orden público y la paz social.<sup>363</sup>

#### *3.2.5 Plan Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*

El plan sectorial de la SEDENA en su *Objetivo 4* planteó: “Apoyar las políticas en materia de seguridad interior, en un marco de respeto al Estado de Derecho”. Este objetivo estuvo ligado con el *Objetivo 8* “Recuperar la fortaleza del estado...mediante el combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado” del PND.<sup>364</sup> Es mediante este programa sectorial que el Ejército se involucró de manera directa en tareas de seguridad

---

<sup>361</sup> Procuraduría General de la República, “Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de febrero de 2008, pp.70-71.

<sup>362</sup> Secretaría de Seguridad Pública, “Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 2008, pp. 22.

<sup>363</sup> *Ibid.*, 2008, p. 22.

<sup>364</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 2008, pp.16.

pública debido a la necesidad de que el Estado tuviera mayor fuerza en los territorios afectados por la violencia generada por el crimen organizado.

### *3.2.6 Plan Sectorial SEMAR 2007-2012*

El plan sectorial de la Secretaría de Marina estaba destinado a “Aplicar el Estado de Derecho en los Mares y Litorales mexicanos”.<sup>365</sup> Es decir, las funciones de la SEMAR fueron coadyuvar a: “[...] generar el ambiente propicio de seguridad, que beneficie las actividades productivas y contribuya al bienestar de la sociedad, mediante su participación en los operativos de alto impacto en los diversos estados costeros del país, para combatir de manera frontal a la delincuencia organizada.”<sup>366</sup>

### ***3.3 Fallas de Gobierno en la implementación de la política pública de seguridad***

Sin embargo, el diseño sectorial que se hizo de la política pública de seguridad se encontró con las *fallas de Gobierno*, las cuales evidenciaron la debilidad institucional del Estado y estuvieron presentes durante la implementación. Se identificaron cuatro: 1) *las fallas en el suministro burocrático*; 2) *las posturas de la opinión pública*; 3) *los Problemas inherentes a la Descentralización*; y 4) *el problema de la implementación*.

#### *3.3.1 Fallas en el suministro burocrático*

La administración de un Estado implica que el gobierno debe estar en una permanente negociación con los distintos grupos para la aplicación de las Leyes. En este entorno un grupo fundamental es la burocracia, la cual es

---

<sup>365</sup> Secretaría de Marina, “Plan Sectorial de Marina 2007-2009”, en Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 2008, pp. 8.

<sup>366</sup> *Ídem.*,

fundamental para el adecuado funcionamiento del Estado.<sup>367</sup> Lo anterior está alejado del precepto jurídico de que la ley no se negocia sino que se aplica, esto funciona en Estados consolidados institucionalmente no en un Estado débil como el mexicano. Por tal motivo, el Ejecutivo Federal al ver que no se implementaban las nuevas reglas que eran necesarias para conseguir su objetivo mantuvo un discurso de confrontación con todos los actores de oposición, sobre todo con los gobernadores. Se debe considerar que en el ámbito de la administración los burócratas de alto rango actúan con discrecionalidad y son vulnerables a la presión de sus propios intereses así como de sus ideologías.<sup>368</sup>

Con un aparato burocrático deficiente en donde las reglas con las que opera no son como el de las burocracias privadas —es decir, no necesitan pasar una prueba de mercado para sobrevivir—, éstas pueden aprovechar sus posiciones privilegiadas para conseguir sus objetivos como lo son el aumentar su presupuesto.<sup>369</sup> Algo que sucedió con la Secretaría de Seguridad Pública y el incremento de sus partidas presupuestales en detrimento de las demás áreas de seguridad. A lo anterior se le sumó el hecho de que para el *principal* —Ejecutivo Federal— fue difícil la vigilancia de esos *agentes* en la implementación de las políticas. En otras palabras, el problema *principal-agente* surge porque los empleadores y los empleados no tienen exactamente los mismos intereses —sumado a la falta de negociación— y porque es costoso para los empleadores controlar el comportamiento de sus empleados.<sup>370</sup> Con esta falta de control por parte del *principal* a los *agentes* se

---

<sup>367</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Con dinero y sin dinero. Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*, Debate, México, 2012, pp. 209.

<sup>368</sup> Charles K. Rowley, *Public Choice Theory*, Series en The International Library of Critical Writings in Economics, England, 1993, pp. 7-8.

<sup>369</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 179.

<sup>370</sup> *Ibid.* 1992, p. 181.

generó información imperfecta que dio como resultado una asimetría en la información que llevó a la pérdida de los objetivos.

De igual forma, como ya se ha mencionado, no sólo las burocracias estatales fallaron, sino también el Gobierno Federal se presentó como su propio frente. Por ejemplo, la *operación limpieza* y el *michoacanazo* dieron muestra de los errores cometidos al manipular las instituciones para lograr un objetivo. En el primer caso, el operativo se dio en 2008 e implicó la detención de varios funcionarios de la PGR y de otras dependencias de seguridad pública. Se detuvieron a 13 funcionarios acusados de proteger a la organización criminal de los hermanos Beltrán Leyva, sin embargo, en febrero de 2014 sólo uno de los acusados permanecía preso. Se dio a conocer que la PGR no pudo sostener y comprobar las acusaciones, así como la fabricación de pruebas y la violación del debido proceso.<sup>371</sup> El operativo conocido como el *michoacanazo* realizado en 2009 tuvo como finalidad dismantelar la red de funcionarios estatales y municipales que de acuerdo a la PGR daban protección a la organización criminal *La Familia*. Se detuvieron a 38 funcionarios pero un año después del operativo sólo un funcionario quedaba preso. Los procesos no pudieron ser sostenidos por la PGR debido a la fragilidad de las pruebas.<sup>372</sup>

Aunque como se mencionó con un aparato burocrático deficiente y una inadecuada implementación de las instituciones creadas para combatir al crimen organizado, el *principal* no tuvo un respaldo institucional jurídico

---

<sup>371</sup> Entre los detenidos estuvieron a Miguel Ángel Colorado González, ex coordinador técnico de la Subprocuraduría Especializada en Investigación contra la Delincuencia Organizada (SEIDO), y a Antonio Mejía Robles, ex agente ministerial de la misma subprocuraduría. También se detuvo a Noé Ramírez Mandujano, ex titular de la SEIDO. Véase, Alfredo Méndez, “Un fiasco la Operación Limpieza de Calderón; de 13 detenidos sólo uno permanece preso”, en *La Jornada*, Política, México, 2014, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/02/27/politica/019n1pol> consultado el 14 de octubre de 2014.

<sup>372</sup> Redacción, “De 38 detenidos por Michoacanazo, 37 libres”, en *El Universal*, Estados, México, 28 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/712154.html>, consultado el 14 de octubre de 2014.

sólido. Esto tiene relación con la implementación de la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*. En 2014 se reconoció que si el estado de Michoacán hubiera construido unidades de inteligencia financiera para recabar la información acerca de las propiedades de los grupos de la delincuencia organizado el resultado del operativo hubiera tenido mejores resultados.<sup>373</sup>

Es importante mencionar que si bien el Gobierno Federal erró en los operativos mencionados esto de ninguna manera significó que todos los exculpados u otros actores políticos en Michoacán no tuvieran nexos con el crimen organizado o que el gobierno estatal no estuviera infiltrado. En 2009, el diputado federal del PRD electo en julio de ese año, Julio César Godoy Toscano, fue acusado por sus nexos con el crimen organizado, aunque tomó protesta en 2010 —protegido por su partido político, el PRD—, tres meses después fue desaforado para enfrentar los cargos de lavado de dinero, actualmente se encuentra prófugo. En la administración del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) se dio la detención de varios funcionarios estatales, y presidentes municipales por sus nexos con la organización criminal *La Familia*. Es decir, se enfrentó a una situación similar a la que encontró el Presidente Felipe Calderón, pero los procesos institucionales para encarcelar a los funcionarios corruptos con nexos con el crimen organizado fueron distintos —esto se abordará en el siguiente capítulo—.

### 3.3.2 Posturas de la opinión pública

A las fallas del suministro burocrático, se le adhirió la presión de la opinión pública acerca de los resultados que se estaban viendo en la estrategia de

---

<sup>373</sup> Leonor Flores, “Sin implantación, unidades estatales contra lavado”, en *El Economista*, México, 9 de febrero de 2014, disponible en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/02/09/sin-implantacion-unidades-estatales-contra-lavado>, consultado el 14 de octubre de 2014.

seguridad. Aunque en apariencia se podrían observar como intereses difusos, estos tuvieron un impacto concentrado sobre el Ejecutivo Federal y su política de seguridad. Retomando los postulados teóricos: “La experiencia sugiere que dos factores facilitan el éxito de los intereses difusos: la atención a un problema por parte de un amplio sector del electorado —ciudadanía— y la baja confianza pública en el interés concentrado.”<sup>374</sup>

Esta atención política de un problema público puede darse por la cobertura influenciada fuertemente por los medios de comunicación. En el caso de la política de seguridad, fue muy rentable para los medios el manejo de la situación de violencia e inseguridad. Por ejemplo, en 2005, *La Jornada* publicó: “México peor que Colombia”, era una entrevista con el académico Jorge Restrepo, en la cual se planteó: “...hace ratos que la violencia en nuestro país rebasó los estándares que el trasiego de drogas dejó en Colombia”. Ese mismo año, *Univisión Online* también reportaba: “México se ha convertido en el país con más muertes violentas este año, ganándole el primer lugar a Colombia”. Otra nota de Milenio en 2008 tituló: “La violencia en México supera a la de Colombia hace 20 años”.<sup>375</sup> Aunque como se plantea más adelante, las cifras de muertos entre Colombia y México difieren de manera significativa. También estuvo el posicionamiento de movimientos civiles — como *No más Sangre*— ligados a partidos políticos de oposición, como el PRD; y el *Movimiento por la Paz Justicia y Dignidad*.<sup>376</sup>

---

<sup>374</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 175.

<sup>375</sup> Fernando Escalante hace este recuento para dar a conocer el manejo que los medios de comunicación le dieron, desde un inicio, al tema de violencia relacionada con el crimen organizado, véase, Fernando Escalante González, *El homicidio en México entre 1990 y 2007*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 15.

<sup>376</sup> Véase, el pronunciamiento de Martí Batres sobre el movimiento *No más Sangre*, disponible en <http://www.m-x.com.mx/xml/pdf/252/45.pdf>; también el líder político opositor al gobierno Andrés Manuel López Obrador manifestó en diversas ocasiones que la violencia en el país se debía al modelo económico neoliberal, véase, “AMLO culpa a neoliberales de violencia”, en *El Universal*, Nación, México, 18 de junio de 2010, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/178465.html>, consultado el 16 de octubre de 2014.

Es importante mencionar que existen riesgos al decidir mediante una agenda de política mediática debido a que puede desalentar la cuidadosa evaluación de alternativas. Esto se menciona porque los representantes políticos pueden tomar la iniciativa de proponer respuestas políticas que incrementen sus probabilidades de beneficiarse de la ola de información de los medios de comunicación.<sup>377</sup> Esto significa que ante la presión mediática y la percepción de caos o inseguridad incrementada por los medios de comunicación tomar decisiones como la de atacar frontalmente al crimen organizado tuvo beneficios en la aprobación de la administración del Ejecutivo Federal —en un primer momento—, aunque no necesariamente se estuviera disminuyendo el problema de inseguridad.<sup>378</sup>

En este punto es cuando la opinión pública puede ser utilizada por el *principal* para advertir que retroceder en su política pública resultaría muy costoso para el país.<sup>379</sup> Lo anterior coincide con las declaraciones hechas por el Presidente Felipe Calderón: “...El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros...”. Es decir, cuando hay sesgos en la opinión pública el uso de las tácticas retóricas pueden resultar políticamente significativas.<sup>380</sup> Sin embargo, estas decisiones políticas puede que no maximicen el valor social trayendo consigo *consecuencias no intencionadas*, en otras palabras, resultados que son contrarios a los que se

---

<sup>377</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 176

<sup>378</sup> De acuerdo a la casa encuestadora Covarrubias y Asociados desde el inicio del mandato del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, los mexicanos han calificado consistentemente su gestión global de gobierno, con puntajes medios y medios altos que han oscilado alrededor de un promedio de 7.60 en una escala de 10 puntos. Por ejemplo en el segundo trimestre de 2007 alcanzó la mayor aprobación que fue 8.02, aunque luego la aprobación cayó, sobre todo por la falta de resultados de la política pública de seguridad. El 74% de la población encuestada mencionó que el problema del crimen organizado estuvo igual o había aumentado. Véase, Pulso metodológico, disponible en <http://pulso.com.mx/estudios/register.php>

<sup>379</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 177

<sup>380</sup> *Idem*,

buscaron. Por ejemplo, al final de la administración del Presidente Felipe Calderón se dio a conocer que fueron cerca de 70 mil muertos por presunta rivalidad delincuenciales.<sup>381</sup> De 2007 a 2012: los homicidios dolosos per cápita aumentaron en más de 65 por ciento; los secuestros se incrementaron en 223 por ciento; y las extorsiones aumentaron en 94 por ciento.<sup>382</sup>

### 3.3.3 *El problema de la descentralización*

Aunado a los dos puntos expuestos, es importante señalar que la implementación de una política pública evidencia el grado de control que posee el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Se requiere de una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr penetrar al aparato gubernamental y después hacerse llegar a la sociedad. Sin embargo, existe una diferencia en el proceso de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas e instituciones regidas por la formalidad y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad.<sup>383</sup>

Es bien sabido que México tiene debilidades institucionales que no sólo se reflejaron en la implementación de las Leyes de la política pública de seguridad. Estas debilidades también se han visto incrementadas por la descentralización política que el país ha vivido a partir de la llegada de la democracia —esto se discutió en el capítulo dos—. En otras palabras, la

---

<sup>381</sup> El secretario de Gobernación, en la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), Miguel Ángel Osorio Chong mencionó que ésta cifra no era exacta debido a que la administración del expresidente Felipe Calderón dejó de hacer un conteo oficial. Véase “70 mil muertos del narco en sexenio de FCH: Segob”, en *animalpolítico*, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/02/reconoce-segob-70-mil-muertos-del-narco-en-sexenio-de-fch/> consultado el 18 de febrero de 2013.

<sup>382</sup> Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), *8 Delitos primero, Índice Delictivo*, México, 2013, disponible en [www.cidac.org](http://www.cidac.org)

<sup>383</sup> Pedro Medellín Torres, *La política de las políticas públicas: propuestas teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, serie Políticas Sociales, n° 93, Santiago de Chile, 2004, pp. 16.

transición a la democracia marcó el fin de un régimen autoritario muy centralizado, el cual se basaba en un Ejecutivo Federal fuerte con la capacidad para controlar a los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada. Con la diversificación del poder, la correlación de fuerzas varió y ahora es menos uniforme.<sup>384</sup>

Al tener un Estado descentralizado y débil institucionalmente, no se pudo controlar a todos los actores y se dieron casos como el de Michoacán donde el crimen organizado se apropiaba del 30% del presupuesto anual de obra pública de los municipios; exigía que los contratos de obra pública se otorgaran a constructoras bajo su control; y cobraba el 20% de la nómina salarial de la burocracia local. También tenía el control de los catastros públicos municipales donde obtenían información para extorsionar a los empresarios.<sup>385</sup>

Es así que con la llegada de la transición democrática los poderes legislativo, judicial, así como el de estados y municipios obtuvieron mayor independencia y empezaron a disfrutar de un poder discrecional considerable sobre la política y la administración. Esto en un primer momento ha sido positivo, pero en Estados con estructuras políticas débiles, como en México, la descentralización tiende a obstaculizar la aplicación de las políticas públicas porque limita su eficacia.<sup>386</sup>

Aunque hay casos donde la descentralización y la cooperación entre gobiernos municipal, estatal y federal dieron buenos resultados. Por ejemplo, Tijuana —de acuerdo al Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la

---

<sup>384</sup> Carlos Flores Pérez, “Narcotráfico y Política”, en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano, et. al., (edits.), *Atlas de Seguridad y la Defensa en México, 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2009, pp. 111.

<sup>385</sup> Guillermo Trejo, “La industria criminal de México”, en La cuarta Página, *El País*, España, 16 de octubre de 2014, disponible en [www.elpais.com](http://www.elpais.com)

<sup>386</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 187.

Justicia Penal— en el último trimestre de 2008 tuvo un pico de 408 homicidios por cada 100 mil habitantes, pero para 2010 se registraron 119. Esto se debió en gran medida al establecimiento del mando único policial. Cabe señalar que su implementación —sin validación jurídica debido a que durante la presidencia de Felipe Calderón la iniciativa de mando único policial no fue aprobada— puede tener una explicación en que los tres órdenes de gobierno pertenecían al mismo partido político.<sup>387</sup> Los resultados del mando se apreciaron en la disminución del 22% en homicidios; 80% en secuestros y en 95% en asaltos bancarios. Para 2014 la tasa de homicidios fue de 32.5 por cada 100 mil habitantes.

#### 3.3.4 *El problema de la implementación*

Cuando se hace referencia a la debilidad del Estado, esto no se refleja en sus instituciones, sino también en aspectos como el control territorial:

[...] la incapacidad para mantener la vigencia del territorio, como campo de articulaciones...revela el quiebre de los patrones de cohesión y validación social; incapacidad para asegurar la vigencia del territorio, como campo de jurisdicciones... revela el quiebre de los sistemas jerárquicos de autoridad que rigen las instituciones y el ejercicio de poder político institucionalizado.<sup>388</sup>

Es evidente que el Estado mexicano no tenía el control total de su territorio y en zonas como Tamaulipas las organizaciones criminales asumieron el rol de actividades exclusivas del Estado, como el cobrar impuestos o brindar seguridad a cambio del pago de cuotas —algo que se asemeja al concepto de la teoría de *metáfora criminal* expuesto en el capítulo uno—. Asimismo, la infiltración de los gobiernos locales llegó al punto en el que el nombramiento

---

<sup>387</sup> Ernesto Méndez, “Tijuana recupera sus calles; reduce tasas de homicidios”, en *Excelsior*, Tijuana, México, 5 de agosto de 2012, disponible en [www.excelsior.com.mx](http://www.excelsior.com.mx)

<sup>388</sup> Pedro Medellín Torres, *La política de las políticas públicas: propuestas teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, serie Políticas Sociales, n° 93, Santiago de Chile, 2004, pp. 21.

de los secretarios de seguridad pública —o candidatos a puestos de elección popular— debían tener la validación de los criminales de lo contrario los funcionarios fueron asesinados.<sup>389</sup> Desde la perspectiva teórica discutida en el capítulo uno, se trató de una pérdida de control territorial donde la actividad criminal refundó el Estado tomando el control de varias actividades de la población.

Lo anterior demuestra que la administración federal 2006-2012 tomó decisiones basadas en un diagnóstico con información imperfecta, debido al gran número de agentes con intereses distintos. Al no calcularse de manera adecuada la violencia no pudo ser contenida de manera rápida y al extenderse el tiempo de implementación de la política de seguridad surgieron los problemas de la viabilidad. Uno de estos problemas aludidos fue la capacidad presupuestal del Estado para hacer frente al fenómeno delictivo. Por ejemplo, los recursos económicos asignados al Ejército y a la Armada fueron inferiores en comparación con otros países de la región. En dólares en el periodo 2006-2012 México gastó 38007 millones; Brasil 150399 millones; y Colombia 62622 millones.<sup>390</sup>

En la implementación, también, se presentaron los problemas organizacionales. Esto surge cuando los gobiernos centrales deben confiar en los niveles inferiores de gobierno para las contribuciones.<sup>391</sup> Esto se hizo

---

<sup>389</sup> El General, Manuel Farfán tenía 33 días en el cargo de Secretario de Seguridad Pública de Nuevo Laredo, Tamaulipas cuando fue asesinado por un comando armado. Véase, Alberto Morales, Gastón Monge y Justino Miranda, “PGR indaga crimen de General en Tamaulipas”, en *El Universal*, Estados, México, 4 de febrero de 2011, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consultado el 16 de octubre de 2014. También en 2010, fue asesinado el candidato del PRI a gobernador de Tamaulipas, Rodolfo Torre Cantú, por negarse a proteger las inversiones que permitían el lavado de dinero provenientes de las ganancias del crimen organizado. Entre 2009 y 2013 fueron asesinados 34 alcaldes y un total de mil 200 funcionarios municipales. Véase, Xóchitl Álvarez, “Asesinados 32 ediles en los últimos cuatro años” en *El Universal*, consultado el 15 de mayo de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/923297.html>

<sup>390</sup> *Military Expenditure by Country, in Constant US\$ m., 1998-2013*, Stockholm International Peace Research Institute SPIRI, disponible en [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database), consultado el 16 de octubre de 2014.

<sup>391</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 188.

patente con la firma *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad* en 2008, donde firmaron los tres poderes del Estado, los 31 gobernadores y el Jefe del Distrito Federal, representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas. El objetivo fue involucrar a todos los actores políticos y sociales a la estrategia de seguridad.<sup>392</sup> Sin embargo, al no darse los resultados esperados se evidenció que aun cuando el gobierno central goza de autoridad nominal sobre las unidades del gobierno de nivel inferior, se requiere de la negociación y la cooperación, algo que resulta complejo cuando no hay respaldo institucional para coaccionar.<sup>393</sup>

### ***3.4 Análisis de los cambios institucionales de la política pública de seguridad***

Lo expuesto se puede corroborar analizando la implementación de los cambios institucionales los cuales tuvieron la finalidad de darle viabilidad jurídica a la implementación de los planes sectoriales señalados en el apartado 3.2 del capítulo, pero como se observarán no tuvieron los resultados esperados.

De esta manera las reglas propuestas por el Ejecutivo Federal —el *principal*— y creadas por el poder legislativo —*agente*— fueron: *Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales*; *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)*; *Ley Federal de Extinción de Dominio*; *Reforma a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo)*; *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*; y la

---

<sup>392</sup> “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto de 2008, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

<sup>393</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 188.

### *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.*

Para el Ejecutivo Federal la implementación de estas nuevas reglas significó un interés concentrado, es decir, que en términos de rentabilidad política ante la sociedad le significaría estar cumpliendo —reduciendo sus *costos de transacción*— con el objetivo de buscar atender la demanda de seguridad. Lo anterior estaba por encima de los intereses difusos o intereses particulares de los *agentes* —los legisladores, partidos políticos, gobernadores, presidentes municipales— quienes tenían que cumplir con la implementación de las nuevas reglas. Sin embargo, los intereses concentrados en la movilización de la actividad política, no siempre prevalecen sobre los intereses difusos.<sup>394</sup>

Lo anterior influyó de manera determinante en los resultados de la política pública. Por ejemplo, para que los intereses de los *agentes*, que en apariencia eran difusos, estuvieran por encima del interés del Ejecutivo Federal fue necesario que existiera una organización —los partidos políticos de oposición al gobierno federal— que movilizara a los miembros individuales —a sus legisladores, gobernadores, presidentes municipales, entre otros— para evitar que se diera una adecuada implementación de las Leyes creadas para atender el problema de inseguridad:

#### *3.4.1 Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales*

Esta regla se aprobó el 18 de junio de 2008 y buscó armonizar las legislaciones federal y locales en materia de procuración de justicia para fortalecer el sistema institucional. El Ejecutivo Federal declaró: “no podemos permitir que los criminales se refugien en instituciones débiles o en

---

<sup>394</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 166.

definiciones de la ley. Tenemos que modernizar la manera en que juzgamos y aplicamos la justicia”.<sup>395</sup> La reforma incluyó el establecimiento de reglas específicas contra el crimen organizado. Por ejemplo, la instauración de los juicios orales, modificación a las reglas en casos de arraigo y cateos en los casos de delitos graves.<sup>396</sup> La reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales entraría en vigor en un plazo de ocho años, es decir, en 2016.

En esta Ley se identifica al Ejecutivo Federal —como *principal*— que en los cambios propuestos involucró a los legisladores, gobernadores y el jefe de gobierno de la Ciudad de México —como *agentes*— para que establecieran el sistema integral de justicia. Sin embargo, desde el inicio hubo oposición de los gobernadores a la nueva institución. Por ejemplo, la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago) mostró su desacuerdo por las funciones que, en la reforma, asumiría el Ministerio Público Federal.<sup>397</sup> Las nuevas tareas serían las de centralizar las decisiones de autorizar los cateos y los arraigos tratándose de delitos de delincuencia organizada. La inconformidad con el Código Penal Único se debió a que esta nueva regla, entre otras cosas, buscaba restar poder a los gobernadores, quienes podían influir o utilizar las instituciones para politizar algún tema judicial.<sup>398</sup> Es decir, hubo actores políticos que con un cambio en el equilibrio institucional imperante asumían más costos, por lo tanto les resultaba rentable no modificar el *estatus quo*.

---

<sup>395</sup> Silvia Otero, “Propondrá Calderón reformas para crear Código Penal Único”, en *El Universal*, 9 de marzo de 2007, consultado el 17 de junio de 2014, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/411302.html>

<sup>396</sup> En el caso del arraigo, y tratándose de delitos de delincuencia organizada, este no excedería los cuarenta días. Aunque el plazo podrá prorrogarse, pero no excedería los ochenta días. En el caso de la orden de cateo se podría llevar a cabo con la autorización de la autoridad judicial a solicitud del Ministerio Público, véase “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008, México, Distrito Federal.

<sup>397</sup> Gustavo Castillo, “Se opone Conago a un código penal único”, en *La Jornada*, 7 de julio de 2007, consultado el 8 de agosto de 2014, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/07/index.php?section=politica&article=010n1pol>

<sup>398</sup> Cecilia Téllez y Carlos Jiménez, “El Senado prepara reforma de justicia alterna a la de Calderón”, en *La Crónica*, 26 de junio de 2007, México, D.F., consultado el 8 de agosto de 2014, disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2007/308785.html>

En 2011 —tres años después de su aprobación— se evidenció la falta de cumplimiento con las nuevas reglas, debido a que solo Baja California, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas habían implementado la Reforma Penal. Ante esto, el Presidente Felipe Calderón mantuvo su discurso de confrontación con los gobernadores y grupos políticos: "...el país no merece que las cosas se queden mal por meros cálculos políticos o de cualquier índole, México no puede esperar más esta transformación".<sup>399</sup> Fue evidente que ante lo complejo que resultó para el *principal* —el Gobierno Federal— monitorear a los *agentes*, y a los actores debajo de estos, los *agentes* vieron la rentabilidad política para que las nuevas reglas no fueran implementadas en tiempo o que funcionaran de manera inadecuada. Algo que fue expuesto por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Sergio Valls:

Hay que decirlo y decirlo con todas sus letras: casi nada, muy poco se ha hecho. Esto constituye un obstáculo para seguir adelante y falta mucha capacitación para los profesionales que operan en el sistema, no solamente jueces y ministerios públicos, sino policías, defensores públicos, peritos [...] La existencia de ordenamientos jurídicos tan inconexos como confusos, la falta de un Código de Procedimientos Penal Único, dificulta que los problemas de lentitud, de falta de transparencia, de exceso en trámites, e inclusive de desigualdad, sean abordados eficazmente.<sup>400</sup>

Lo anterior demostró no sólo la falta de compromiso por parte de los *agentes* sino un reto burocrático al que la nueva institución se enfrentó. Esto quiere decir que no sólo por el hecho de diseñar una nueva regla el problema al que

---

<sup>399</sup> “Felipe Calderón llama a políticos a implementar la Reforma Penal”, en *CNN México*, 4 de mayo de 2011, México, D.F., consultado el 9 de agosto de 2014, disponible en

<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/05/04/felipe-calderon-llama-a-politicos-a-implementar-la-reforma-penal>

<sup>400</sup> Luis Brito, “En aplicación de la Reforma Penal, mínimo avance en 5 años”, en *Animal Político*, 8 de mayo de 2013, México, D.F., consultado el 10 de agosto de 2014, disponible en

<http://w7ww.animalpolitico.com/2013/05/en-aplicacion-de-la-reforma-penal-minimo-avance-en-5-anos/#ixzz34aVdZgTx>

se hacía frente se iba a solucionar. Esto se menciona porque la implementación requirió llevar a cabo una serie de regulaciones a nivel estatal y federal. Por ejemplo, la creación de las leyes de Ejecución de Sanciones; Orgánica de Procuradurías y PGR; de Defensorías Públicas; de Justicia Alternativa, y Códigos Penales.<sup>401</sup>

También hubo poca viabilidad financiera y la falta de transparencia en el manejo de los recursos asignados. A pesar de que la Ley había entrado en operación de 2008, el programa por medio el cual se implementaría recibió presupuesto hasta 2010. En 2011 los recursos presupuestados para el programa *Implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal* fueron: \$554,305,863.00 de los cuales \$55,484,732.00 estuvieron destinados para servicios personales; \$52,794,481.00 para gastos de operación; \$443,424,000.00 para el otorgamiento de subsidios destinados a la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las Entidades Federativas y \$2,602,650.00 a otros de gasto corriente.<sup>402</sup> Ahora bien, si se divide el presupuesto asignado entre las 32 entidades federativas correspondería a cada una un aproximado de 17 millones de pesos, algo que resultó insuficiente por todos los cambios en infraestructura y burocracia que esto conllevaba. Por ejemplo —y de acuerdo al Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera— para que el Distrito Federal cumpliera su meta eran necesarios entre 8 mil y 10 mil millones de pesos.<sup>403</sup>

---

<sup>401</sup> *Ídem.*,

<sup>402</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario P010 Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal*, SETEC-Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, México, 2011, p. 9.

<sup>403</sup> *Ibíd.*,

### 3.4.2 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)

La LGSNSP se aprobó el 2 de enero de 2009 y el objetivo primordial de la LGSNP fue la evaluación y certificación de los cuerpos policiacos del país. En los artículos 21 y 22 de la LGSNSP se estableció que la evaluación y certificación se llevaría a cabo por medio del Centro Nacional de Certificación y Acreditación en un plazo de cuatro años, es decir, debería estar terminada en enero de 2012.<sup>404</sup> Cabe señalar que con la implementación de esta Ley, la responsabilidad directa recaía en los *agentes* —los gobiernos estatales y los municipales—. Sin embargo, al no haber mecanismos de castigos para quienes no cumplieran con la legislación los avances al final del sexenio fueron mínimos, algo que tuvo como consecuencia que cerca de la fecha de cumplimiento 132 mil 127 policías deberían ser despedidos.<sup>405</sup>

La falta de compromiso en el cumplimiento de la LGSNSP quizá tenga una posible explicación en la poca rentabilidad que los gobernadores y alcaldes —la mayoría del PRI—vieron en el cumplimiento de ese objetivo en particular.<sup>406</sup> Es decir, no había beneficio político en rendir cuentas a un

---

<sup>404</sup> La LGSNSP tendría como instancia superior de coordinación y de definición de políticas públicas al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Las funciones del CNSP serían promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las Instituciones de Seguridad Pública y evaluar sus avances. Véase “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2009. Es importante mencionar que de acuerdo a su normatividad no se pueden hacer públicos los detalles que involucran la evaluación de los cuerpos policiacos: “[...] el documento de referencia, por sus características y contenidos ha sido clasificado como “reservado” en términos del artículo 13, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Es conveniente mencionar que por tratarse de un documento federal, en su caso, no procede el aceptar solicitudes de información para hacer públicos dichos documentos con base en la Ley de Transparencia del Estado”. Véase “Normatividad del Centro Nacional de Certificación y Acreditación”, en *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, 4 de mayo de 2010, consultado el 11 de junio de 2014, disponible en

<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1136/1/images/Lineamientos%20General%20de%20Operacion.pdf>

<sup>405</sup> Redacción, “Aprueban reforma a Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *El Sur*, 20 de diciembre de 2012, disponible en <http://www.elsur.mx/noticia/54349/aprueban-reforma-a-ley-general-del-sistema-nal-de-seguridad-publica>, consultado el 19 de agosto de 2014.

<sup>406</sup> En la administración del Presidente Felipe Calderón, el PAN sólo tuvo cinco gubernaturas, una de ellas, la de San Luis Potosí terminó en 2009 y en esa elección local ganó el PRI para el periodo 2009-2015. Aunque en

Presidente de un partido opositor (PAN). En este punto, entró en juego otro actor político, los grupos parlamentarios al interior del Poder Legislativo. Al no haber castigos para los gobernadores que no cumplieron con la certificación y evaluación; el 19 de diciembre de 2012, la Cámara de Senadores aprobó los cambios propuestos por el grupo parlamentario del PRI al artículo Tercero Transitorio de la LGSNSP, el cual propuso ampliar a diez meses el plazo (hasta el 29 de octubre de 2013) para que los policías estatales y municipales pudieran presentar sus exámenes de evaluación y control de confianza.<sup>407</sup>

A pesar de estos cambios el corte del 31 de diciembre de 2012, se contabilizó un déficit de 94,793 evaluaciones de las 333,931 comprometidas por las entidades federativas.<sup>408</sup> En febrero de 2013 los tres estados (gobernados por el PRI) con menores avances fueron Quintana Roo, Chihuahua y Tamaulipas, con 10%, 21% y 25% de su personal evaluado.<sup>409</sup> Esta falta de cooperación se dio a pesar de que Chihuahua en 2010 fue el estado más violento —más de 60 asesinatos por cada cien mil habitantes en 2012—, de igual forma en Ciudad Juárez entre 2007 y 2010 fueron desplazadas 230,000 —la mitad se fue a Estados Unidos— personas a causa de la violencia ocasionada por el crimen organizado.<sup>410</sup>

---

ese mismo año también el PAN ganó la gubernatura de Sonora para el periodo 2009-2015. En 2011 a un año de concluir el sexenio el PAN ganó las elecciones estatales para el cargo de gobernador en los estados de Puebla (2011-2017), y Sinaloa (2011-2016).

<sup>407</sup> “DECRETO por el que se reforma el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*. 28 de diciembre de 2012, México, Distrito Federal.

<sup>408</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de Actividades 2012, Centros Nacionales*, México, 2012, pp. 23-24.

<sup>409</sup> Omar Granados, “Q. Roo y Chihuahua con menos del 25% de policías evaluados”, en *Animal Político*, 3 de abril de 2013, México. Distrito Federal, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2013/04/quintana-roo-chihuahua-y-tamaulipas-con-el-25-o-menos-de-policias-evaluados/#axzz2S5zm0P76> consultado el 19 de agosto de 2014.

<sup>410</sup> David Cantor y Catherine Jaskowiak, “La nueva ola: crimen organizado y desplazamiento en México y Centroamérica”, en *Insightcrime*, 25 de junio de 2014, disponible en

Otro elemento que afectó la implementación de la política de seguridad fue el subejercicio en los recursos de las *Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)*.<sup>411</sup> A diferencia de la Ley anterior, el problema no radicó en la falta de recursos. En el periodo de 2009-2011 se destaca que el subejercicio de 1.28 mil millones de pesos ocurrió en los ocho estados, la mayoría gobernado por el PRI, con mayor nivel de incidencia delictiva en el país: Guerrero, \$109,289.8; Tamaulipas (PRI), \$88, 322.5; Morelos (PRI), \$195,355; Michoacán, \$271,081; Durango (PRI), \$42,199.91; Chihuahua (PRI), \$255,978.6; Nayarit (PRI), \$106,433.75; Quintana Roo (PRI), \$210,555.4.<sup>412</sup>

Nuevamente, ante la imposibilidad de controlar a los *agentes*, el Ejecutivo Federal declaró: “...hay estados que van muy bien, ya avanzando más de la mitad de sus exámenes de control de confianza. Hay estados que no han terminado de establecer su Centro de Control de Confianza, como, desgraciadamente, es el caso de Quintana Roo. Y no están evaluando a sus policías”.<sup>413</sup> Lo anterior se declaraba con base a lo dado a conocer por la Auditoría Superior de la Federación. Por ejemplo en Quintana Roo entre 2009 y 2010 el Centro Estatal de Control de Confianza recibió 5.2 y 4.4 millones de

---

<http://es.insightcrime.org/analisis/nueva-ola-crimen-organizado-y-desplazamiento-en-mexico-y-centroamerica>, consultado el 30 de septiembre de 2014.

<sup>411</sup> El FASP tiene como tareas: el Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores; Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia; Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

<sup>412</sup> Luis Sierra, “Subejercicios: ven la inseguridad y no se hincan”, en *Animal Político*, consultado el 28 de junio de 2013, disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogeros-tanque-pensante/2013/06/28/subejercicios-ven-la-inseguridad-y-no-se-hincan/#axzz2eYbSRhLI>

<sup>413</sup> *Ibíd.*,

pesos, respectivamente, pero el organismo aun estaba trabajando de manera parcial, con 5 personas cuando la plantilla autorizada fue de 41 personas.<sup>414</sup>

### 3.4.3 Ley Federal de Extinción de Dominio

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. El objetivo de la Ley fue que el Estado tuviera las capacidades jurídicas para apropiarse de bienes y recursos económicos que fueran producto de un delito o que se utilizaran para cometerlo.<sup>415</sup> Asimismo, el artículo 61 de la Ley planteó que se crearía un fondo con los bienes asegurados que fueran declarados a favor del Estado. El objetivo estaba en resarcir el pago de daños a las víctimas de los delitos que fueran cometidos en la propiedad o con el dinero de los delincuentes.<sup>416</sup> En 2012 se le hizo adecuaciones a la Ley para ampliar el catálogo de delitos por el cual el Estado podía iniciar una Extinción de Dominio. Los delitos fueron delincuencia organizada, delitos contra la salud, trata de personas, secuestro y robo de vehículos.<sup>417</sup>

A pesar de la importancia de esta nueva regla para el combate al crimen organizado de 2009, año en el que entró en vigor la Ley, a diciembre de 2012 el gobierno abrió sólo 29 juicios de extinción de los cuales se decomisaron dos casas y la extinción a favor del Estado de \$865,261 pesos. Cabe señalar que el funcionamiento de la Ley se vio mermada por la falta de reglamento que especificara las funciones de su implementación.<sup>418</sup> Esto a pesar de que el

---

<sup>414</sup> Francisco Sandoval Alarcón, “Quintana Roo, a un paso de quedarse sin policías”, en *Animal Político*, 17 de septiembre de 2012, México, D.F., disponible en <http://www.animalpolitico.com/2012/09/quintana-roo-a-un-paso-de-quedarse-sin-policias/#axzz2S5zm0P76>, consultado el 20 de agosto de 2014.

<sup>415</sup> “Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2009, pp. 1-16

<sup>416</sup> LFED, *op. cit.*, 2009, p. 14.

<sup>417</sup> Jesusa Cervantes, “Aprueban Diputados ley de extinción de dominio”, en *Proceso*, 27 de marzo de 2012, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=302321>

<sup>418</sup> Imelda García, “Calderón omite redactar 17 reglamentos de nuevas leyes”, en *ADNpolítico.com*, 29 de enero de 2013, México, D.F., disponible en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/01/25/calderon-omite-redactar-45-reglamentos-de-leyes-aprobadas>, consultado el 10 de septiembre de 2013.

artículo segundo transitorio planteaba la necesidad de expedir un Reglamento de la Ley, es decir, el reglamento debía ser diseñado por uno de los *agentes*, el Congreso de la Unión. Esta falta de colaboración y coordinación entre poder ejecutivo y legislativo se dio a pesar de que en el discurso los actores políticos de las distintas fracciones partidistas mencionaban las bondades de la nueva Ley.<sup>419</sup> Otro de los obstáculos fue el tiempo. Por ejemplo se pidió al Consejo de la Judicatura Federal contara con un año para crear los juzgados especializados en extinción de dominio.

Cabe señalar que los jueces encargados de esta tarea serían los jueces de distrito en materia civil, aunque la Ley no estableció algún mecanismo para la capacitación de estos para afrontar sus nuevas tareas. La consecuencia que se puede apreciar es que la falta de normatividad y la falta de capacitación del aparato burocrático tuvieron efecto en la implementación. Por ejemplo, las funciones de la PGR fueron asegurar los bienes mueble y propiedades inmuebles, pero los encargados de determinar si los propietarios utilizaban esos bienes para cometer delitos —secuestro, extorsión, entre otros— fueron los jueces aludidos anteriormente.<sup>420</sup> Aunque este tipo de fallas burocráticas para implementar la Ley no son exclusivas de México sino que se han presentando en varios países —Guatemala, Honduras y Colombia— de la región latinoamericana que tienen instituciones similares para atacar los

---

<sup>419</sup> El presidente de la Comisión de Justicia, Humberto Benítez Treviño (PRI) declaró sobre la LFED: “Será una herramienta muy eficaz para el gobierno federal, para que pueda combatir al narcotráfico y a la delincuencia organizada donde más le duele, que es en sus sistemas financieros...con esta reforma se persiguen bienes, no personas. Estamos dando un paso gigantesco como lo tiene el sistema colombiano.” De igual forma, el legislador Pedro Vázquez González (PT) mencionó: “lo que si les duele, a los delincuentes, y preocupa es que les incauten los bienes que han acumulado.”, véase “Avalan en Comisiones ampliar Ley de Extinción de Dominio”, en *El Economista*, 22 de febrero de 2012, México, D.F., disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/02/22/avalan-comisiones-ampliar-ley-extincion-dominio> consultado el 23 de agosto de 2014.

<sup>420</sup> Jorge Monroy, “Desaprovechan la extinción de dominio”, en *El Economista*, 12 de febrero de 2013, México, D.F. disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/12/desaprovechan-extincion-dominio>, consultado el 20 de agosto de 2014.

bienes del crimen organizado. Esto evidenció la debilidad institucional de los sistemas judiciales, lo cual abre espacios para la corrupción de los que controlan las reglas.<sup>421</sup>

En este mismo contexto, el hecho de que los jueces —como *agentes*— y los demás organismos administrativos estén delegados a cumplir con tareas específicas de la Ley, esto no significa que ellos mismos no tengan objetivos propios al momento de administrar las reglas. Estos intereses particulares pueden ser políticos, personales y económicos, lo cual abre espacio para la corrupción en los espacios más rentables del sistema de justicia. En 2012 el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) suspendió a dos jueces federales —Guadalupe Luna Altamirano y Efraín Cázares López— para que la SEIDO los investigara por ilícitos relacionados con la delincuencia organizada. El primero, liberó a Iván Archivaldo Guzmán, hijo del narcotraficante Joaquín *El Chapo* Guzmán. El segundo, liberó a varios implicados en el llamado *michoacanzo*, por el cual fueron detenidos y consignados servidores públicos acusados de brindar protección a la organización criminal *La Familia*. En los dos casos, los jueces no llevaron a la práctica criterios jurídicos y jurisprudencias determinadas y no aplicaron una ley relacionada en un caso concreto.<sup>422</sup>

---

<sup>421</sup> Uno de los grandes retos en la región latinoamericana, al igual que en México, son las fallas burocráticas. Por ejemplo, los procesos judiciales son lentos y difíciles, sobre todo cuando hay transacciones transnacionales involucradas. Asimismo, está latente el uso indebido de la Ley para atacar a opositores políticos y la corrupción en los sistemas judiciales de la región que ha llevado a que los representantes del Estado se apropien de los activos producto del crimen organizado. Véase, Daniela Castro, “Extinción de Dominio en Guatemala, una herramienta clave contra el crimen organizando de difícil implementación”, en *InSight Crime*, 27 de agosto de 2014, disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/extincion-dominio-guatemala-herramienta-clave-crimen-organizado-dificil-implementacion>, consultado el 28 de agosto de 2014.

<sup>422</sup> Alfredo Méndez y Jesús Aranda, “Suspenderá el CJF a por lo menos 14 jueces y magistrados”, en *La Jornada*, Política, México, D.F., 5 de junio de 2012, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/05/politica/005n1pol>, consultado el 28 de agosto de 2014.

### 3.4.4 Ley de la Policía Federal

Esta Ley se aprobó el 1 de junio de 2009, el objetivo fue transformar la Policía Federal Preventiva en la Policía Federal para que pudiera ser el sustituto del Ejército en materia de prevención de los delitos. Se planteó que la corporación tuviera autonomía técnica y operativa para realizar sus funciones. Otra de las atribuciones de la Policía Federal fue la de poder solicitar a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de prevención de los delitos.<sup>423</sup>

Sin embargo, las nuevas atribuciones de la Policía Federal no significaron mayor eficacia. Como todo órgano burocrático los intereses de los agentes generalmente se enfocan en incrementar el presupuesto. Al ganar mayor autonomía en operación la Policía Federal —dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública— incrementó su presupuesto en detrimento de otras áreas de seguridad. Por ejemplo, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) disminuyó su participación en el gasto de la Secretaría de Seguridad Pública al pasar de 8 mil 500 millones de pesos en 2001 a casi 7 mil millones de pesos en 2010.<sup>424</sup>

Si bien es cierto, los recursos fueron utilizados para incrementar los recursos humanos y equipamiento —en 2001 habían 9,559 elementos de la PF, en 2011 fueron 35,041 elementos, un aumento del 266 por ciento—<sup>425</sup>, esto modificó la estructura del gasto en seguridad pública. Por ejemplo,

---

<sup>423</sup> “Ley de la Policía Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de junio de 2009, pp. 6.

<sup>424</sup> Marcelo Bergman Harfin y Arturo Arango Durán, *Mucho gasto y resultados inciertos. El costo creciente de nuestra Policía Federal*, CIDE, México, 2011, p. 4-8.

<sup>425</sup> García Luna, *op. cit.*, 2008, p. 93.

mientras la participación relativa de la SEDENA en el 2005 era de un 35% respecto del total de gasto en instituciones de seguridad, en el 2010 su participación fue de 31%, a pesar de que su gasto se incrementó en esos años de 32 mil a 52 mil millones. En contra parte la SSP fue la tercera dependencia en crecimiento de gasto las áreas de seguridad de la administración federal. Por ejemplo, por cada 100 pesos gastados en el 2004, se gastaron 367 pesos en el 2010. Este crecimiento fue sólo superado por el crecimiento en gastos de servicios financieros (1440.3, en 2010 por cada 100 en el 2004) y por la de agua potable y alcantarillado (700.8 pesos en 2010 por cada 100 de gasto en 2004).<sup>426</sup>

<b>GASTO DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LA POLICÍA FEDERAL</b>			
<b>SSP</b>		<b>PF</b>	
<b>2005</b>	7,036,818,690	<b>2005</b>	218,453,232
<b>2006</b>	9,274,400,000	<b>2006</b>	223,742,718
<b>2007</b>	13,664,682,654	<b>2007</b>	204,039,265
<b>2008</b>	19,711,622,600	<b>2008</b>	160,568,951
<b>2009</b>	32,916,838,380	<b>2009</b>	230,000,000
<b>2010</b>	32,437,776,662	<b>2010</b>	329,917,090
<b>2011</b>	35,519,104,867	<b>2011</b>	290,327,039
<b>2012</b>	40,536,522,049	<b>2012</b>	34,702,108

Fuente: elaboración propia con base en información de la SHCP: 2005-2012

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Los resultados de este incremento del gasto en seguridad no significaron que hubiera un mejor desempeño de esta corporación. De hecho, los casos de corrupción e infiltración por parte del crimen organizado al cuerpo de seguridad fueron constantes. En junio de 2012 tres agentes de la Policía Federal murieron al enfrentarse entre sí en una balacera debido a la protección

<sup>426</sup> Marcelo Bergman Harfin y Arturo Arango Durán, *op. cit.*, 2011, p. 9,

que brindaban al mercado de tráfico de drogas al interior del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.<sup>427</sup>

### 3.4.5 Reforma a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo)

Otra de las estrategias para el combate al crimen organizado fue la reforma decretada el 20 de agosto de 2009 por el presidente Felipe Calderón a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. Con este cambio constitucional se buscó que los gobiernos estatales se involucraran directamente en el tema del combate al narcomenudeo para que el gobierno federal se enfocara a los delitos de mayor impacto.<sup>428</sup> Es decir, y de acuerdo al artículo 474 de esta Ley, serían de competencia estatal el delito de narcomenudeo y el consumo personal; y de competencia federal los delitos de narcotráfico y delincuencia organizada. Para saber si los estados deberían ser responsables de un delito de narcomenudeo o de consumo personal se basarían en una tabla descrita en el artículo 479.<sup>429</sup>

<b>Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato</b>	
Narcótico	Dosis máxima de consumo personal e inmediato
Opio	2 gr.
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.
Cannabis Sativa, Indica o Mariguana	5 gr.
Cocaína	500 mg.
Lisergida (LSD)	0.015 mg.

<sup>427</sup> Alfredo Méndez, “Mueren tres policías federales durante balacera en el AICM”, en *La Jornada*, México, D.F. 26 de junio de 2012, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/26/politica/003n1pol>, consultado el 29 de agosto de 2014.

<sup>428</sup> “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”, en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2009.

<sup>429</sup> *Ídem.*,

MDA, Metilendioxi Anfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletilamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Otra de las competencias que tendrían los estados es que ellos podrían legislar de acuerdo a su marco jurídico las sanciones que conllevaran estos delitos de narcomenudeo y de consumo personal.<sup>430</sup> Lo anterior no significó que el decreto buscara dejar solos a los estados en la responsabilidad que se les asignaba. El Ministerio Público de la Federación podría solicitar a las autoridades de seguridad pública de las entidades federativas informes acerca de las investigaciones que se estuvieran llevando a cabo en el tema de sus competencias, así como intervenir, si así lo requiriera, cuando el narcótico no estuviera en la tabla del artículo 479. El plazo para que la Federación y las entidades federativas realizaran las acciones necesarias para dar cumplimiento a las reformas a la Ley sería de tres años, es decir, en 2012 estaría operando las nuevas disposiciones.

Aunque el hecho de que la nueva regla tuviera correspondencia local significó que los estados deberían hacer cambios institucionales en lo referente a lo penal y de salud —por tanto mayor carga de trabajo—, dentro de los cambios estuvieron: *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia/del Poder Judicial*; *Ley Orgánica de la PGJ*; *Ley Orgánica del Ministerio Público/Fiscalía General*; *Ley de Justicia para Adolescentes*; *Ley de Seguridad Pública*; *Código Penal*; *Código de Procedimientos Penales*; *Ley de*

---

<sup>430</sup> *Ibíd.*,

*Procedimientos Penales; Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad; Ley de Salud.*<sup>431</sup>

Esto porque de acuerdo a la *Tabla de Orientación de Dosis Máximas y Consumo Personal* cuando la posesión de sustancias ilícitas estuviera por encima de las cantidades máximas sería considerado narcomenudeo y estaría dentro del ámbito de competencia de los estados. Cuando las sustancias ilícitas fueran mil veces la cantidad establecida en la tabla sería considerado narcotráfico y de competencia federal.<sup>432</sup> Esta nueva responsabilidad —antes de jurisdicción federal— incluyó en el artículo 192 que los estados deberían crear centros especializados en tratamiento, atención, y rehabilitación.<sup>433</sup> En el caso del narcomenudeo la coordinación entre federación y estados se debería dar por medio de los Centros de Operación Estratégica (COE) —dentro de la estructura de la PGR—. Esto permitiría a las autoridades locales poder ejercer acción penal en casos de narcomenudeo.<sup>434</sup>

No obstante, a pesar de las nuevas facultades o responsabilidades que los estados debieron asumir y cumplir en 2012, al final de la administración solo 28 de las 32 entidades habían celebrado convenios de coordinación y colaboración con la PGR para la creación y funcionamiento de los COE. De esas 28 entidades sólo 12 materializaron la creación de esos centros: Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León,

---

<sup>431</sup> Catalina Pérez Correa, Fernanda Alonso, Karen Silva “La reforma en materia de narcomenudeo: seguimiento de los cambios legislativos e institucionales”, en *Documentos de trabajo del CIDE*, México, junio de 2013, pp. 14-20.

<sup>432</sup> Artículo 195 del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”, en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2009.

<sup>433</sup> *Ídem.*,

<sup>434</sup> “ACUERDO número A/003/10 del C. Procurador General de la República por el que se da por concluida la operación de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN) e inicia la operación de los Centros de Operación Estratégica (COE)”, *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., 3 de febrero de 2010, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5130195&fecha=03/02/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5130195&fecha=03/02/2010), consultado el 31 de agosto de 2014.

Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala. En el caso de estados con leyes específicas en materia de adicciones solo fueron tres —Chihuahua, Colima y Sinaloa— estados al final del sexenio.<sup>435</sup>

La falta de cumplimiento a lo establecido en las reglas también se debió a la poca viabilidad de la política, se identificaron: 1) falta de recursos; 2) falta de infraestructura —falta de instrumentos legales, esquemas, equipo, mecanismos de capacitación—; 3) poco compromiso para hacer cambios a leyes procesales o sustantivas; y 4) el exceso de trabajo para las procuradurías locales.<sup>436</sup> En el caso de la prevención y tratamiento de adicciones, el Estado invirtió 6 mil 600 millones de pesos en el periodo 2007-2012. En la Encuesta Nacional de Adicciones 2011 se reveló que las cifras del consumo de drogas no habían incrementado de manera significativa en el país. Se encontró que en una muestra de 17,500 encuestas, 315 personas —1.8%— habían admitido haber consumido alguna droga el año anterior. En la encuesta de 2008 el porcentaje de consumo fue de 1.6%.<sup>437</sup> Con lo anterior, el gobierno federal declaró que la política estaba dando resultados en la prevención de adicciones.<sup>438</sup>

Aunque hubo actores políticos —líderes de opinión— que buscaron posicionar su discurso para justificar, con base a los resultados de la Encuesta Nacional de Adicciones de 2008, que la política pública del gobierno tenía un propósito político más que la necesidad de una agenda pública. Por ejemplo, Jorge Castañeda y Rubén Aguilar plantearon que la propaganda del gobierno:

---

<sup>435</sup> Catalina Pérez Correa, Fernanda Alonso, Karen Silva “La reforma en materia de narcomenudeo: seguimiento de los cambios legislativos e institucionales”, en *Documentos de trabajo del CIDE*, México, junio de 2013, pp. 14-20.

<sup>436</sup> Catalina Pérez, Fernanda Alonso y Karen Silva, *op. cit.*, 2013, p. 5.

<sup>437</sup> Gobierno Federal, *Encuesta Nacional de Adicciones 2011, Drogas Ilícitas*, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz-Secretaría de Salud, México, 2012, p. 25.

<sup>438</sup> Alfredo Quiles, “Prevención, vacuna efectiva contra adicciones: SSA”, en *El Universal*, Manzanillo, Colima, 29 de octubre de 2012, México. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/879702.html>, consultado el 3 de septiembre de 2014.

“...para que la droga no llegue a tus hijos”, no justificaba el ataque frontal al crimen organizado por parte del Estado. Asimismo, argumentaron que si hubo un ligero incremento en el consumo se debió al aumento de la clase media en México, la cual pasó de 6 millones en 1995 a 12 millones en 2009.<sup>439</sup> Sin embargo, el argumento no concordaba con lo expuesto por Alejandro Hope, quien planteó que las cifras del consumo de drogas en México podrían estar subestimadas. Sobre todo si se consideraba que no hubo crecimiento del PIB per cápita entre 2008 y 2011 (como consecuencia de la crisis de 2009).<sup>440</sup> Es decir, si el ingreso no aumentó no habría por qué esperar un incremento sustantivo en el consumo de drogas. Otro de los puntos de Hope fue que la Encuesta se levantó en hogares sin considerar que una gran cantidad de usuarios intensivos de drogas viven en las calles o en están en las cárceles.<sup>441</sup>

Aunque para Eduardo Guerrero el consumo de cocaína en un 100% — de 1.2% a 2.4%— y del 20% —3.5 a 4.2— en marihuana entre 2002 y 2008 si era un signo alarmante sobre todo porque el incremento de drogas estaban focalizados en algunos estados —Tamaulipas y Quintana Roo— que no necesariamente compartían el indicador de violencia producto del crimen organizado.<sup>442</sup> El poco incremento en el consumo pudo estar condicionado por el aumento en el precio de la cocaína, y a la caída de la pureza en un 27% entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto trimestre de 2008, lo cual influyó

---

<sup>439</sup> Rubén Aguilar V. y Jorge Castañeda, *El Narco: La guerra fallida*, Punto de Lectura, México, 2009, pp. 17-31.

<sup>440</sup> El PIB en 2007 fue de 3.1; en 2008 fue de 1.4 y en 2009 cayó hasta -4.6. Véase, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *PIB y Cuentas Nacionales*, México, 2008, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>, consultado el 4 de septiembre de 2014.

<sup>441</sup> Alejandro Hope, “Sobre la encuesta nacional de adicciones”, en Animal Político, México, 5 de noviembre de 2012, disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2012/11/05/sobre-la-encuesta-nacional-de-adicciones/#axzz3CJmZPwFD>, consultado el 3 de septiembre de 2014.

<sup>442</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, en *Nexos*, México, 1 de agosto de 2010, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=248547> consultado el 4 de septiembre de 2014. Esta tendencia de consumo se mantuvo en el reporte de 2013. Véase, Organización de las Naciones Unidas, *Informe Mundial de las Drogas. Resumen Ejecutivo*, 2013, New York, USA, 2013, pp. 171.

en el precio por gramo que se elevó en un 72%.<sup>443</sup> Considerando las posturas anteriores se puede inferir otra conclusión: si en el mercado mexicano se tenía cocaína cara y aun así se dio un incremento —del 100 por ciento— en el consumo, se deduce que México se convirtió en un mercado —con suficiente efectivo a pesar de la crisis económica— muy atractivo para las organizaciones criminales. No solo se trató del trasiego sino de vender drogas en un mercado que aunque no hay postura oficial, se calcula en un valor de mil millones de dólares —de acuerdo a Hope—. Algo que lo volvió muy rentable.

Con la discusión anterior se pretende explicar que la cantidad de intereses de los actores —gobierno federal; gobernadores; líderes de opinión, entre otros— inmersos en la política pública de seguridad, así como la información imperfecta y las *fallas de gobierno* mermaron la implementación. Aunque la búsqueda de la rentabilidad política de quién diseñó la nueva institución jugó un papel determinante en el actuar de los *agentes*.

Por ejemplo, en la Ley que se analiza se determinó que el narcomenudeo sería de competencia estatal, aunque en casos especiales la PGR podría atraer el caso para su investigación. Con esto, la regla dejó espacio para que el Gobierno Federal, como *principal*, pudiera tener injerencia en los estados y sobre todo ante los gobernadores. Si se considera el supuesto teórico del *principal-agente*, el segundo debería acatar lo establecido por la regla. Sin embargo, al no haber o castigo por no implementar la regla —a pesar del grave problema que significa el tema del narcomenudeo— los gobernadores simulaban implementar la política. Con esto, también, disminuyeron sus costos políticos dejando que los asumiera el *principal* —Gobierno Federal—.

---

<sup>443</sup> United Nations, *World Drug Report 2010*, New York, USA, 2010, pp. 175.

### 3.4.6 Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro

Esta Ley fue reglamentaria —publicada el 30 de noviembre de 2010— de la fracción XXI del artículo 73 Constitucional, la cual especificaba expedir una ley general en materia de secuestro donde se estableciera los castigos penales y la distribución de competencias entre la Federación, el Distrito Federal y los Estados.<sup>444</sup> Otro de los aspectos relevantes de esta Ley fue la facultad de las autoridades —PGR, PJE y del Distrito Federal, así como las autoridades facultadas en la ley— para solicitar ante el poder judicial federal la autorización para la intervención de comunicaciones privadas.<sup>445</sup> De igual manera, la responsabilidad de las entidades federativas fue crear unidades especiales para combatir el secuestro y prevenirlo. Esto significó implementar una coordinación permanente con el gobierno federal.<sup>446</sup>

Cabe señalar que esta Ley entraría en vigor a los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el 28 de febrero de 2011. A pesar de que se implementó la nueva regla, no hubo impacto en el descenso del delito de secuestro. Uno de los problemas a los que se enfrentaron los agentes encargados de implementar la política fue el tema del presupuesto, algo donde hay poca transparencia en el manejo de la información. Aunque en la administración del Presidente Enrique Peña Nieto

---

<sup>444</sup> El aumento de los castigos fue de: 20 a 40 años de prisión para los que privaran de la libertad esperando conseguir un beneficio o daño a terceros. De 25 a 45 años dependiendo el lugar y la forma en la que el secuestrador realice el acto, también aplica si la persona plagiada es una mujer embarazada. De 25 a 50 años para quien secuestre y haya pertenecido a una institución de seguridad. También para los que tuvieran vínculos cercanos con la víctima. De 40 a 60 años de cárcel si la víctima pierde la vida durante el secuestro. De 2 a 6 años, si la víctima es liberada dentro de los tres primeros días sin que sea dañada ni los secuestradores obtengan algún beneficio, véase Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2010, pp. 44.

<sup>445</sup> *Ibíd.*,

<sup>446</sup> *Ibíd.*,

se declaró que el crecimiento presupuestal de la Secretaría de Seguridad Pública debilitó financieramente a las Procuradurías.<sup>447</sup> Esto se explicó con la Ley de la Policía Federal donde se observó el crecimiento presupuestal de la SSP. Aun así, el secuestro tuvo vaivenes durante el sexenio, pero nunca se estabilizó a los niveles de 2005 cuando se contabilizaron 278. En 2006 hubo 733 secuestros en el país, en 2007 que es cuando se contabiliza los registrados en la administración del Presidente Felipe Calderón hubo 438. Pero a partir de 2008 empiezan a escalar las cifras al llegar a 907, y en 2012 cerró con 1418 secuestros.<sup>448</sup> Es decir, un incremento de 223 por ciento.

Aunque el aumento en los niveles de secuestro pueden tener dos posibles explicaciones. La primera es la que está relacionada con la versión del Gobierno Federal que señala que ante el combate frontal del Estado, las organizaciones criminales tenían un frente de combate abierto y no pudieron mantener la regularidad en sus actividades de trasiego y producción de drogas. El efecto inmediato fue la disminución de sus ingresos de lo cual dependían el pago de sus nóminas. Entonces tuvo sentido el hecho de que las organizaciones criminales se dedicaran a otras actividades como el secuestro para financiar el enfrentamiento contra el Estado. La segunda se debe a que ante la debilidad institucional del Estado el crimen organizado aumentó sus capacidades para controlar Estados y municipios —como en el caso de Michoacán o Tamaulipas—. Al amenazar con violencia a la sociedad, la rentabilidad también estuvo en las actividades ilícitas como la extorsión, robo de propiedades, acceso a los recursos del erario y el secuestro. En otras palabras se diversificaron sus fuentes de ingreso.

---

<sup>447</sup> Arturo Ángel, “Van cárceles especiales 40% de secuestradores: Sales Heredia”, en *24 Horas*, México, 2014, disponible en <http://www.24-horas.mx/van-a-carceles-especiales-40-de-secuestradores-sales-heredia/>, consultado el 2 de octubre de 2014.

<sup>448</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Cifras de incidencia delictiva 1997-2014*, Secretaría de Gobernación, México, 2014, pp. 4-5.

Regresando al tema del presupuesto, se debe señalar que no sólo fue una cuestión de falta de recursos, sino que el recurso asignado no fue utilizado por las entidades federativas. Por ejemplo, en el periodo 2009-2011 el monto del subejercicio del FASP fue aproximadamente de 7.5 mil millones de pesos. Esto significó un subejercicio del 36.02%, varias de estas entidades federativas registraron problemas considerables de seguridad pública.<sup>449</sup>

<b>ENTIDADES CON SUBEJERCICIOS 2009-2011 Y SU INCIDENCIA DELICTIVA</b>			
<b>Ranking del subejercicio del FASP</b>	<b>Entidad Federativa</b>	<b>Monto del Subejercicio (Miles de pesos)</b>	<b>Grado de afectación de incidencia delictiva</b>
1	Distrito Federal	\$652,911.80	Grave
2	Estado de México	\$592,969.70	Media
3	Veracruz	\$533,309.80	Media
4	Guanajuato	\$511,197.50	Media
5	Jalisco	\$382,799.50	Grave
6	Baja California	\$323,685.75	Media
7	Chiapas	\$304,797.90	Moderada
8	Coahuila	\$308,033.60	Media
9	Oaxaca	\$288,418.60	Grave
10	Nuevo León	\$283,222.10	Grave

FUENTE: Datos tomados de CIDAC, 2013.

Es complejo determinar una causa por la cual los *agentes* —gobernadores— decidieron no ejercer los recursos asignados que tuvo un impacto directo en el incremento de la incidencia delictiva, sobre todo en el secuestro. Aunque se pueden señalar dos razones. La primera se debe a la búsqueda de la rentabilidad económica, es decir, los recursos asignados por el Gobierno Federal se depositaron en cuentas que únicamente los estados manejaban.

<sup>449</sup> Luis Sierra, “Subejercicios: ven la inseguridad y no se hincan”, en *Animal Político*, consultado el 28 de junio de 2013, disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogeros-tanque-pensante/2013/06/28/subejercicios-ven-la-inseguridad-y-no-se-hincan/#axzz2eYbSRhLI>

Ante esta autonomía financiera las entidades federativas movían los recursos a otras cuentas bancarias para que generaran intereses durante el tiempo en que deberían estar ejerciéndose esos recursos federales. Al cumplirse el plazo de ejercicio financiero, los gobiernos estatales tenían suficientes recursos por concepto de intereses y no estaban obligados a rendir cuentas a la federación y regresaban el dinero de la federación —con el pago de una multa— a la cuenta de origen y de esta manera el recurso para la seguridad pública no se ejercía, aunque esto no significó que no hubiera ganancias económicas para los funcionarios estatales.<sup>450</sup>

La segunda, es que el Gobierno Federal, el *principal*, al hacer las nuevas reglas no generó la suficiente rentabilidad política —mediante negociación— o no fortaleció las capacidades estatales y municipales para que hubiera un involucramiento en el cumplimiento de los objetivos. De igual forma, el Gobierno Federal no estuvo lo bastante involucrado en todas las reglas, de hecho, algunas fueron propuestas por la presión de actores de la sociedad civil y organizaciones internacionales. Como lo fue el caso de la reforma en materia de derechos humanos.

### *3.4.7 Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos*

Esta reforma se publicó el 10 de junio de 2011 y buscó actualizar el marco jurídico del país en la protección de los derechos. Cabe señalar que México para ese año ya contaba con seis sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales plantearon que el Estado mexicano presentaba profundas deficiencias en la defensa de los derechos. El artículo primero constitucional cambió la palabra “otorgar” por “reconocer” que todas las personas gozan de derechos. Esto significó que el Estado se

---

<sup>450</sup> Entrevista a funcionario de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, 24 de agosto de 2014.

adecuó a los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales.<sup>451</sup>

Esto igual significó que cuando existieran distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se debería elegir la que proteja al titular de un derecho humano. Otro cambio fue al artículo 18 que correspondió al sistema penitenciario nacional, el cual planteó que las cárceles del Estado deberían respetar los derechos humanos. Esto implicó que habría capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte para que el sentenciado lograra la reinserción en la sociedad, algo en lo que los recursos de la Iniciativa Mérida servirían.<sup>452</sup> Adicional a la reforma, y en los artículos transitorios, se estableció que en el plazo de un año, en 2012, se debería emitir una ley sobre reparación de daños por violación de derechos humanos.

Sin embargo, uno de los primeros problemas observados fue que el gobierno hizo caso omiso de los informes generalizados sobre violaciones graves de derechos humanos —tales como torturas, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y uso excesivo de la fuerza— cometidas por el ejército y, de forma creciente, por personal de la marina. Entre el final de 2006 y 2012 hubo 7.441 denuncias de abusos cometidos por las fuerzas armadas. Sin embargo, sólo 27 de esas denuncias concluyeron con la condena de personal militar, en todos los casos bajo la jurisdicción militar. En agosto de 2012, unas sentencias de la Suprema Corte de Justicia confirmaron la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a excluir las violaciones de derechos humanos de la competencia del sistema de justicia militar. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia no sentó un

---

<sup>451</sup> “DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de junio de 2011.

<sup>452</sup> *Ibíd.*,

precedente vinculante para los tribunales de instancia inferior. En abril de 2012 se bloqueó una propuesta de reforma del Código de Justicia Militar.<sup>453</sup>

Organizaciones civiles también señalaron la falta de transparencia del Gobierno Federal ante los abusos cometidos por las fuerzas de la Policía Federal. Por tal motivo las ONG's: Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos; Centro de Derechos Humanos de la Montaña de Guerrero, Tlachinollan; Centro Miguel Agustín Pro Juárez; Fundar Centro de Análisis e Investigación; así como organizaciones extranjeras, entre las que destacan Amnistía Internacional y Human Rights Watch declararon: "...no conocemos caso alguno en el que un agente de la Policía Federal haya sido encontrado culpable de violación de derechos humanos por un juez civil. Además de la falta de procesos judiciales efectivos, los mecanismos internos de rendición de cuentas siguen sin ser efectivos".<sup>454</sup>

A lo anterior se le sumaron los casos de las desapariciones. La CNDH, en 2012 investigó 2.126 casos de presunta desaparición. Aunque entre 2006 y 2012 se denunciaron la desaparición de más de 26.000 personas, se señaló que un número indeterminado de esas desapariciones eran desapariciones forzadas. También estuvo el problema de 15.921 cadáveres sin identificar, y se exhumaron más de 1.400 restos humanos de fosas comunes clandestinas.<sup>455</sup> Cabe señalar que la postura bélica del Presidente de la República lo llevó a declarar que las múltiples bajas o efectos de la política pública de seguridad eran efectos colaterales.

---

<sup>453</sup> "México. Aumento de las violaciones de los derechos humanos y la impunidad", en *Amnistía Internacional*, noviembre de 2013, pp. 7-9, disponible en [http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico\\_Aumento\\_Violaciones\\_DH\\_01\\_03\\_2013.pdf](http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_Aumento_Violaciones_DH_01_03_2013.pdf), consultado el 8 de septiembre de 2014.

<sup>454</sup> Dulce Ramos, "Acusan a México de incumplir en DH para recibir fondos de Iniciativa Mérida", en *Animal Político*, México, 27 de junio de 2012, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2012/06/acusan-a-mexico-de-incumplir-en-dh-para-recibir-fondos-de-iniciativa-merida/#axzz3CgLovFG5>, consultado el 8 de septiembre de 2014.

<sup>455</sup> Amnistía Internacional, *op. cit.*, 2013, p. 8

### 3.4.8 Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

Esta Ley se aprobó el 17 de octubre de 2012, el objetivo fue proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucraran recursos de procedencia ilícita. Para lograr los objetivos se establecieron límites al uso de dinero en efectivo en *Actividades Vulnerables* relacionadas con la adquisición de bienes y actividades que rebasaran los montos establecidos en el artículo 32 de la Ley. Las actividades vulnerables acotadas fueron: juegos de apuesta concursos, sorteos, construcción, desarrollo y compraventa de bienes inmuebles; la comercialización de obras de arte y piedras preciosas, así como la adquisición de vehículos, aviones y yates.<sup>456</sup>

Asimismo, la Ley obligaba a que las empresas o personas que realizan *Actividades Vulnerables* deberían inscribirse en ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para empezar a dar los *Avisos* de las actividades que competen en el *Artículo 32*. Los pagos en efectivo de estas actividades no podrían ser mayores a los 207,880 pesos. Si la diferencia fuera mayor, entonces, se tendría que solventar con otras formas de pago. Por ejemplo, transferencias electrónicas, uso de cheques o el pago con tarjeta de crédito.<sup>457</sup> Esta Ley entraría en vigor a los nueve meses siguientes al día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, en junio de 2013. Cabe señalar que el Estado mediante la Secretaría de Hacienda reconoció que en el país se lavaban 10 mil millones de dólares al año.<sup>458</sup> Esta Ley tuvo como

---

<sup>456</sup> “Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita” en *Diario Oficial de la Federación*, 17 de octubre de 2012.

<sup>457</sup> Roberto Arteaga, “El ABC para cumplir con la Ley Anti-Lavado”, en *Forbes*, 1 de enero de 2014, consultado el 12 de junio de 2014, disponible en <http://www.forbes.com.mx/sites/el-abc-para-cumplir-con-la-ley-anti-lavado/>

<sup>458</sup> Redacción, “Se lavan en México 10 mil MDD al año: Hacienda”, en *Proceso*, 21 de octubre de 2012, México, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=323186>, consultado el 6 de septiembre de 2014.

herramienta fundamental la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República. Sin embargo, el limitar el uso de efectivo tuvo consecuencias sobre los productores campesinos los cuales declararon que la Ley no había contemplado la manera en que se hacían transacciones económicas en ese rubro. Por ejemplo, el presidente de la Federación de Propietarios Rurales de la entidad de Toluca declaró:

[...] en las rancherías ni en las comunidades hay bancos, ni cajeros automáticos. Además de que en los mercados o centrales de abasto la compra-venta de productos se hace con billetes y son cantidades bastante fuertes... ¿Qué va a pasar con las personas que tienen una huerta de aguacate o cultivan maíz y se les compran ahí mismo, a pie de la milpa; o quienes tienen invernaderos y logran buenas ganancias; o los que venden 3 o 5 toneladas de jitomate, quienes están acostumbrados al efectivo y desconfían de los cheques, pues pueden carecer de fondos para cobrarlos?<sup>459</sup>

El descontento también se reflejó en las notarías públicas, al igual que los bancos, debido a que estas tenían la obligación de avisar a las autoridades sobre las personas que rebasaran los montos límite establecido. Al tener que avisar sobre los montos que se registraban era necesario pagar impuestos al Gobierno Federal.<sup>460</sup> Lo anterior se relaciona con las discusiones que se tuvieron el órgano legislativo por partes de los actores políticos de oposición al Gobierno Federal —el PRI y PRD—, los cuales advirtieron que la propuesta del Ejecutivo Federal buscaba que la Ley podría ser utilizada como herramienta de recaudación fiscal.<sup>461</sup>

---

<sup>459</sup> Luz María Noriega, “Afecta a campesinos estrategia para evitar blanqueo de dinero”, en *El Sol de Toluca*, México, 28 de agosto de 2010, disponible en <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n1762072.htm>, consultado el 6 de septiembre de 2014.

<sup>460</sup> Paola A. Praga, “Quiebran notarías por ley antilavado”, en *Zócalo Saltillo*, Saltillo, Coahuila, 25 de enero de 2014, disponible en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/quiebran-notarias-por-ley-antilavado-1390637267>, consultado el 6 de septiembre de 2014.

<sup>461</sup> Jorge Monroy, “Hacienda suaviza ley antilavado”, en *El Economista*, México, 14 de diciembre de 2010, disponible en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2010/12/13/hacienda-suaviza-ley-antilavado-dinero>, consultado el 6 de septiembre de 2014.

Todo indica que la premura por presentar una Ley que en el discurso buscaba: “detectar y combatir con contundencia al crimen organizado” tuvo una deficiente planeación que no previó todos los escenarios, ni involucró a todos los actores.<sup>462</sup> Otra de las contradicciones de la Ley fue que a pesar de ser de alcance federal, solo ocho entidades —Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Baja California Sur, Michoacán, Chiapas, Chihuahua y el Distrito Federal— contemplaron en sus legislaciones locales el delito de lavado de dinero. Esta falla en la legislación impidió que pudieran hacerse válidos los castigos que estipuló la Ley.<sup>463</sup> Esta falta de coordinación se debió a que la aprobación de la legislación se dio a sólo 45 días de finalizar la administración federal. A esto se le sumó el hecho de que no hubo reglamento para la misma Ley, esto se presentó hasta la administración del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). En ese mismo sentido, la herramienta que sería pilar para llevar a cabo las funciones de la nueva institución, la Unidad Especializada en Análisis Financiero, no fue creada sino hasta el 20 de diciembre de 2012.

### *3.4.9 La Iniciativa Mérida*

En el tema de la cooperación internacional el ejecutivo federal buscó la colaboración de manera directa con el gobierno de Estados Unidos y se concretó con la negociación de la Iniciativa Mérida. El objetivo en México fue contrarrestar el tráfico de drogas proveniente de México hacia Estados Unidos y de armas de Estados Unidos hacia México, así como la circulación de personas involucradas en estas actividades y de recursos financieros ligados a

---

<sup>462</sup> Jorge Ramos, “Calderón promulga Ley contra lavado de dinero”, en *El Universal*, México, 16 de octubre de 2012, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/876943.html>, consultado el 6 de septiembre de 2014.

<sup>463</sup> Nosotros, “El lavado de dinero no se considera delito en 24 entidades federativas”, en *Nosotros*, México, 20 de noviembre de 2012, disponible en <http://www.nosotrosdiario.mx/el-lavado-de-dinero-no-se-considera-delito-en-24-entidades-federativas-18232>, consultado el 7 de septiembre de 2014.

ellos.<sup>464</sup> El apoyo a México se estableció en cuatro vertientes: *Programa antinarcóticos y seguridad; Programa de Seguridad Pública y aplicación de la ley; Construcción institucional y aplicación;* y el *Programa de apoyo.*<sup>465</sup>

Al *Programa antinarcóticos, antiterrorismo y seguridad fronteriza* se le destinaron 306.3 millones de dólares. Entre otras cosas el financiamiento estaba destinado para: ocho helicópteros de transporte Bell 412s (208.3 mdd), con 24 mdd para equipo logístico, partes y paquete de entrenamiento; 87 escáneres de ion manuales para el Ejército y la Fuerza Aérea; dos aviones de reconocimiento (CASA CN-235-300, a 50 mdd cada uno, abastecidos con el equipo de la guardia costera) para la Armada. Al *Programa de seguridad pública y aplicación de la ley* se le destinó 56.1 mdd. Los cuales se repartieron de la siguiente manera:

- 30 mdd para escáneres de rayos X en Vans para la Policía Federal (SSP), así como también para establecer un equipo nuevo de inspección canina para ser usado en las inspecciones.
- 6 mdd para equipamiento de seguridad (vehículos armados, a 120 000 dólares para cada uno, radios, chalecos y cascos antibalas, entrenamiento y equipo asociado) para proteger al personal que aplica la ley contra las organizaciones criminales.
- 5 mdd para ayudar a la Unidad de Inteligencia Financiera para mejorar la infraestructura de cómputo y las herramientas de análisis de información.
- 15.1 mdd para ayudar a la Secretaría de Salud con sistemas de cómputo para crear una base nacional de datos, para reducir la demanda y el consumo; esto también servirá para apoyar los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales que colaboran en la reducción de la demanda y la rehabilitación.<sup>466</sup>

---

<sup>464</sup> Department of State, “The Merida Initiative: United States-Mexico-Central America Security Cooperation”, 22 de octubre de 2007, consultado el 19 de junio de 2014, disponible en <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93800.htm>

<sup>465</sup> Raúl Benítez Manaut, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, *Revista Digital*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, pp. 231-233. Disponible en <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n87/benitez.pdf>

<sup>466</sup> *Ibíd.*,

En el caso de la *Construcción institucional y aplicación de la ley* se destinó 100.6 mdd:

- 60.7 mdd para renovar los sistemas forenses de información en la Procuraduría General de la República (PGR), y proveer entrenamiento en gerencia de cortes, gerencia de prisiones, y profesionalización policiaca, así como apoyar a las unidades anticrimen, programas de protección de víctimas y testigos, y entrenamiento en extradición.
- 5 mdd para apoyar al Instituto Nacional de Ciencias Forenses.
- 19.9 mdd para ayudar a la PGR para digitalizar todas las funciones de los jueces, otorgando sistemas gerenciales y reconstruyendo las bases de datos.
- 15 mdd para los programas anticorrupción, transparencia y derechos humanos.<sup>467</sup>

Por último, lo que se refirió a *Programa de apoyo* recibió 37 mdd, lo cual serviría para el costo de administración del personal estadounidense, servicios del presupuesto para apoyar los programas y la entrega de los equipos relativos con el paquete de asistencia a México. Cabe señalar que los primeros programas de la Iniciativa Mérida empezaron a operar en marzo de 2009.<sup>468</sup>

Como se expuso, la Iniciativa Mérida estuvo su origen en la transferencia de material militar para incrementar la fuerza del Estado mexicano ante el crimen organizado. Es por eso que a la Iniciativa se le vio como un símil del Plan Colombia aplicado en México. Es decir, ante todo en México se tenía la percepción de que la situación de inseguridad era parecida o igual a la que había vivido Colombia. De esta manera, con la firma del acuerdo bilateral en 2008 y al cierre de la administración federal, Estados Unidos había entregado 1 200 millones de dólares de 1900 millones de dólares al gobierno mexicano que entre otras cosas buscó afectar la capacidad

---

<sup>467</sup> *Ibíd.*,

<sup>468</sup> *Ibíd.*,

operativa del crimen organizado e institucionalizar la capacidad del Estado de Derecho.<sup>469</sup>

Cabe señalar que la disminución del recurso se debió de acuerdo a declaraciones del Secretario asistente de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Policía —William Brownfield— al éxito de la ayuda brindada. Asimismo, se declaró que se había capacitado a 8 500 empleados de la justicia federal mexicana y a más de 19 000 policías federales y estatales.<sup>470</sup> Aunque *Clare Seelke* —una de las agencias de investigación del Congreso de Estados Unidos— planteó que la transferencia de equipamiento militar a México no había dado los resultados esperados, entre otras cosas por:

[...] la aparente debilidad del sistema judicial de México parece haber limitado la eficacia de los esfuerzos contra el crimen...las fuerzas policiales ineficaces y a menudo corruptas, los fiscales débiles y un sistema de prisiones sobrepoblado y desorganizado han socavado los esfuerzos bilaterales y los de México en la lucha contra el crimen.<sup>471</sup>

Otro de los objetivos de la Iniciativa Mérida fue el apoyo para mejorar las capacidades del sistema penitenciario. En sus informes se mencionaron que se habían destinado 14 millones de dólares para entrenamiento, desarrollo de capacidades y equipo.<sup>472</sup> Sin embargo, el problema de las cárceles en México se mantuvo. De un total de 420 centros penitenciarios que cuentan con una capacidad de 195, 278 reclusos en realidad había una población de 242, 754 reclusos, lo que significa una sobrepoblación de 124 por ciento.<sup>473</sup> A lo

---

<sup>469</sup> “Iniciativa Mérida-Panorama General, Temas Bilaterales”, Embajada de los Estados Unidos

<sup>470</sup> EFE, “EU hace balance de la Iniciativa Mérida en su sexto año”, en *El Universal*, Washington, 23 de mayo de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/925000.html>, consultado el 7 de septiembre de 2014.

<sup>471</sup> *Ídem.*,

<sup>472</sup> Iniciativa Mérida, *Programa de Correccionales*, Embajada de los Estados Unidos México, disponible en <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>, consultado el 8 de septiembre de 2014.

<sup>473</sup> Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, México, enero de 2013, disponible en

anterior se le sumó el déficit de custodios en el país, al cierre de 2012 habían registrados 29 mil 763 elementos de seguridad. Aunque hubo entidades donde la situación era crítica. Por ejemplo, Quintana Roo hubo un custodio por cada 19.83 internos; se le sumó Chiapas con un custodio por cada 19.37 reos; y Chihuahua, con un custodio por cada 19.21 reos. Es necesario señalar que la ONU recomienda que por cada 10 reos debe haber un custodio.<sup>474</sup>

Este panorama facilitó la corrupción, los autogobiernos en las prisiones, fugas de reos y riñas de los internos por el control de las cárceles. Por ejemplo, en 2012 en Apodaca Nuevo León hubo un motín donde se fugaron 30 reos y murieron 44 prisioneros;<sup>475</sup> en Tamaulipas durante una riña murieron 31 presidiarios;<sup>476</sup> en 2011 en la cárcel de Ciudad Juárez un motín también dejó 17 muertos.<sup>477</sup> Lo anterior reflejó las contradicciones que existieron en la implementación de la Iniciativa Mérida como una analogía a lo que fue el Plan Colombia. En Colombia las circunstancias y las amenazas difieren del México contemporáneo en varios aspectos importantes: la naturaleza de los autores, el territorio, la geografía, los objetivos, y las tácticas; el carácter de la violencia y la capacidad del Estado para responder.<sup>478</sup> Otra diferencia que refutaba el manejo que se le dio al tema de la colombianización de México fue que las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes difirieron. Por ejemplo, la tasa de homicidios en Colombia en 2012 fue de 32 por cada cien mil

---

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo> consultado el 8 de septiembre de 2014.

<sup>474</sup> Marcos Muedano, “Registran cárceles déficit de custodios”, en *El Universal*, México, 23 de septiembre, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/40382.html>, consultado el 8 de septiembre de 2014.

<sup>475</sup> Redacción, “A la caza de 30 reos fugados del penal de Apodaca” en *El Universal*, México, 20 de febrero de 2012, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/831303.html>

<sup>476</sup> Redacción, “Riña en penal de Tamaulipas deja 31 muertos” en *Proceso*, México, 4 de enero de 2012, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=293801>

<sup>477</sup> JSO, “Motín en penal de Ciudad Juárez deja 17 muertos”, en *El Economista*, México, 26 de julio 2011, disponible en <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/07/26/motin-penal-ciudad-juarez-deja-17-muertos>

<sup>478</sup> Christopher Paul, Colin P. Clarke, Chad C. Serena, *Mexico is not Colombia, Alternative Historical Analogies for Responding to the Challenge of violent drug-trafficking organizations*, Rand Corporations, Washington, 2014, pp. 79-93.

habitantes, aunque de los 50 municipios en ese país, 16 de ellos estaban por encima de la tasa promedio nacional, llegando a cifras de hasta 130.4 homicidios por cada cien mil habitantes.<sup>479</sup>

En México, por su parte, el INEGI reportó que en 2012 hubo 26 mil 037 homicidios en México, es decir, una proporción de 22 por cada 100 mil habitantes, siendo Chihuahua y Guerrero las entidades con el índice más alto, con 77, mientras que Aguascalientes y Yucatán con un índice de 4 y 2 respectivamente fueron las más bajas; cabe señalar que para el caso de Chihuahua se observó una reducción de un 39 por ciento respecto al indicador observado en el 2011.<sup>480</sup> Aunque el hecho de que la cifra promedio nacional se mantuviera por debajo de la de Colombia no significó que el escenario fuera mejor. En 2010 la tasa promedio nacional de homicidios por cada 100 mil habitantes fue de 10 y los estados más violentos fueron: Chihuahua con una tasa de 143 homicidios por cada 100 mil habitantes; le siguieron Sinaloa con 80, Durango con 49, Baja California 44 y Michoacán con 25.<sup>481</sup>

Lo anterior mostró que la violencia se focalizó en algunos estados y cuando en el país los homicidios disminuían en un estado en otro incrementaba. Por ejemplo, para 2012 Coahuila reportó un incremento de 24 por ciento más homicidios, asimismo, el municipio de Torreón se convirtió en el más violento del país al documentarse 112 homicidios en el mes de junio.

---

<sup>479</sup> Algunos de los municipios colombianos que tuvieron homicidios por cada cien mil habitantes superiores al promedio nacional fueron Florencia con 39.8; Pereira con 35.7; Cali con 79.3; Cartago con 86.9; Pitalito con 38.8; Santa Marta con 46.3; Tumaco con 130.4; Maicao con 56.6; Cúcuta con 52.3; Medellín con 51.8; Tulúa con 97.0; Itagüí con 46.8; y Palmira con 91.7. Véase, María Vitoria Llorente y Rodolfo Escobedo, “Los homicidios en 2013: qué dicen y qué no dicen las cifras”, en *Razón Pública*, sección Economía y Sociedad, Colombia, 27 de enero de 2013, disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7303-los-homicidios-en-2013-qu%C3%A9-dicen-y-qu%C3%A9-no-dicen-las-cifras.html>, consultado el 8 de septiembre de 2014.

<sup>480</sup> “En 2012 se registraron 26 mil 037 homicidios” en *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, Boletín de prensa núm. 288/13, Aguascalientes, 30 de julio de 2013.

<sup>481</sup> Joaquín Villalobos, “Doce mitos de la guerra contra el narco”, en *Nexos*, México, 1 de enero 2010, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=13461>, consultado el 8 de septiembre de 2014.

Colima también incrementó a 46 por ciento su tasa de homicidios y Guanajuato tuvo un crecimiento de 22 por ciento reportando 87 homicidios, más que Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz.<sup>482</sup> Con este contraste entre Colombia y México también se puede mencionar:

Los cárteles y narcoguerrillas colombianas golpearon con actos terroristas a personajes e instituciones de los poderes políticos, económicos y mediáticos vitales del país. En 1989 Luis Carlos Galán, candidato a la presidencia, fue asesinado por el narcotráfico y tres candidatos más fueron asesinados en ese periodo. El propio presidente, Álvaro Uribe, ha sobrevivido a varios atentados y el vicepresidente, Francisco Santos, estuvo secuestrado por Pablo Escobar...<sup>483</sup>

Las diferencias entre los dos países reflejan que el diagnóstico sobre el que se basaron los gobiernos de Estados Unidos y México para implementar la Iniciativa Mérida partió desde perspectivas distintas. Mientras EE.UU. buscó replicar la estrategia aplicada en Colombia sin considerar los aspectos ya mencionados, el gobierno mexicano mediante el Ejecutivo Federal utilizó los recursos económicos para reforzar su estrategia que buscaba recuperar zonas con gran riesgo para la seguridad pública, pero también persiguió la rentabilidad política de la aprobación de su gestión como gobernante. Esto se menciona considerando que en Colombia, el Presidente Álvaro Uribe sí obtuvo resultados políticos en 2002 y en 2006 con su reelección.

### ***3.5 Balance capitular***

A manera de cierre de este apartado se puede concluir que la instrumentación de una política pública enfrenta varios desafíos, varios de ellos ya expuestos, los cuales se interrelacionan con otro factor que es el tiempo. Esto quiere decir, que mientras el gobierno en turno diseña políticas públicas y las pone en

---

<sup>482</sup> Alejandro Hope, “Violencia 2012: a mitad de año”, en *Animal Político*, México, 22 de julio de 2012, disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2012/07/22/violencia-2012-a-mitad-del-ano/#axzz3CgLovFG5>, consultado el 8 de septiembre de 2014.

<sup>483</sup> Joaquín Villalobos, *op. cit.*, 2010, sp.

práctica existen una serie de actores (agentes y principales) demandando otro tipo de acciones en materia de política pública. Lo anterior se menciona porque la administración 2006-2012 presentó los cambios institucionales en materia de seguridad de manera tardía (en los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012) y el tiempo de instrumentación no fue suficiente.

Al enfrentar estos dos escenarios, el de la instrumentación y la exigencia de actores diversos exigiendo resultados, evidenció las deficiencias que el gobierno del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) acusó al momento de realizar el análisis del problema que se enfrentaba. Aunado a esto, estuvo el problema del liderazgo político. El Ejecutivo Federal no logró convencer a los demás agentes del Estado para la implementación de las leyes creadas. La descentralización política que vivió México no robusteció al Estado con mejores instituciones, por lo cual el precepto jurídico de que la ley no se negocia sino que se aplica sólo quedó como un mito teórico que difícilmente se ha podido llevar a la práctica. La creación de leyes puede quedar en buenas intenciones o en su defecto en una mala implementación, la cual seguramente implicará una gran cantidad de recursos mal ejercidos.

Lo expuesto se ejemplificó con el aparato burocrático a nivel estatal y también a nivel federal. Ante el poco control sobre los grupos con intereses propios dentro de las burocracias, se comprobó los problemas de organización. Esto se refiere a la poca capacidad que tuvo la administración federal para reunir el esfuerzo colectivo de todos los agentes involucrados para alcanzar los objetivos de la política pública. Todo lo anterior se conjugó con el factor político, es decir, al hacer el análisis del problema se debe considerar que habrá actores que no estén de acuerdo con la política. Ante este escenario, la

cantidad de poder que tenga el principal impulsor de la política pública será determinante para el éxito o fracaso de la misma.<sup>484</sup>

De esta manera, para puntualizar el análisis realizado con los antecedentes teóricos establecidos se deben añadir cuatro factores: el análisis, el liderazgo, la organización, y la política, los cuales influyeron en los resultados de la instrumentación de la política de seguridad del Presidente Felipe Calderón (2006-2012). Lo explicado tendría una nueva configuración política con el arribo a la presidencia de la república del candidato ganador en las elecciones federales de 2012, Enrique Peña Nieto. Con el regreso del PRI a la presidencia y la mayoría de los gobernadores también pertenecientes a ese partido se creó la percepción de que habría mejor coordinación entre el principal y los agentes para la puesta en práctica de la política de seguridad. Esto se discute en el siguiente capítulo.

---

<sup>484</sup> Julio Franco Corzo, *Diseño de Políticas Públicas*, IEXE Editorial, México, 2013, pp. 114-118.

## Capítulo 4

### 4. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD 2012-2018: DE LA CONFRONTACIÓN A LA PREVENCIÓN DEL DELITO

#### *Introducción*

La finalidad del capítulo es analizar la estrategia de seguridad diseñada e instrumentada por la administración federal 2012-2018. Se estudia únicamente tres años de la administración debido a la limitante del tiempo de entrega de la investigación. La hipótesis de trabajo que se plantea en el capítulo señala que a pesar de que el actual gobierno federal buscó diferenciar el enfoque de su política de seguridad terminó retomando la línea de su antecesor. Esto es consecuencia de la fragilidad institucional que tiene el Estado para castigar a los agentes que trasgreden el contrato social y de la falta de centralización del uso de la fuerza. Los resultados han sido la laxa aplicación de las reglas ancladas en el pasado, las cuales no privilegian la cooperación y sí el conflicto entre órdenes de gobierno.

Para llevar a cabo el análisis el capítulo se divide en cuatro apartados y una sección de anexos. En el primero, se describe el diagnóstico del que partió el gobierno federal, así como el diseño de la política de seguridad. Se explica el planteamiento del enfoque sobre el que se instrumenta la estrategia de seguridad. En el segundo apartado se exponen los aspectos más importantes y las debilidades del programa que rige toda la política de seguridad de la actual administración, es decir, el *Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* (PNPSVD). En el tercer apartado se analiza la instrumentación de la política de seguridad 2012-2018 intentando comprobar la hipótesis del capítulo.

El análisis se apoya en los referentes teóricos de las políticas públicas y su enfoque del Nuevo Institucionalismo utilizados en el desarrollo de la investigación. En el cuarto apartado del capítulo se exponen los cambios institucionales llevados a cabo en la actual administración federal y que se relacionan con el análisis resultante del apartado número tres. En la sección de anexos se encuentran tablas que sirven de referente para la explicación del estudio. También se plantea un recuento breve y cronológico del caso de Michoacán, debido a que sirve para contrastar y comprobar la hipótesis de trabajo del capítulo. El caso de Michoacán es utilizado por encima de los casos (no menos importantes) de Tamaulipas, Estado de México, Guerrero y Jalisco porque al igual que la administración federal anterior es donde inició la ofensiva del Estado en su lucha contra los grupos del crimen organizado.

#### ***4.1 México en Paz: La política pública de seguridad y procuración de justicia***

Después de las elecciones presidenciales de 2012, el ganador de la contienda, el candidato de la coalición PRI-PVEM, Enrique Peña Nieto, dejó clara, al menos en el discurso, la postura que tomaría su estrategia de seguridad, la cual buscaría establecer distancia con respecto a la administración anterior. En una entrevista con el diario *The Washington Post* declaró:

Después de que asuma la presidencia en diciembre próximo, el nuevo mandatario no medirá el éxito por el número de cabecillas del narcotráfico capturados o eliminados, o por los montos confiscados de cocaína, medidas que son populares entre funcionarios de la DEA o en el Congreso de Estados Unidos.<sup>485</sup>

Esto no significó que la política de seguridad tendría un cambio radical respecto a la estrategia presentada por el exPresidente Felipe Calderón. Por el contrario, y de acuerdo con el candidato ganador, se buscaría la ampliación de la estrategia para buscar uno de los objetivos particulares, la reducción de la violencia.<sup>486</sup> Lo anterior estaría acompañado de una revisión de la política de drogas debido al impacto que tiene en la delincuencia organizada y la seguridad pública. También se planteó garantizar la adecuada implementación de la Reforma Penal en los estados y en la Federación. El diagnóstico sobre el que partiría la estrategia del nuevo Gobierno Federal se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Una de las cinco *Metas Nacionales* del PND 2013-2018, fue la de *México en Paz*, la cual buscó abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las

---

<sup>485</sup> J. Jaime Hernández, “Lucha a narco que convenga, no que complazca a la DEA: EPN”, en *El Universal*, Washington, EE.UU., 6 de julio de 2012, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

<sup>486</sup> Notimex, “Descarta Peña ‘cambio radical’ en lucha antinarco”, en *El Universal*, Washington, 8 de julio de 2012, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

fuerzas de seguridad.<sup>487</sup> De manera concreta se persigue: “Reducir la violencia y recuperar la paz y la tranquilidad de las familias mexicanas. En particular, disminuir los indicadores relacionados con homicidios, secuestros y extorsiones”.<sup>488</sup> Dentro de las cifras que respaldan las acciones del gobierno se encuentran que de acuerdo con información del SESNSP, entre 2007 y 2012 el total anual de denuncias por homicidio doloso aumentó de 10, 253 a 20, 548. Lo que se refiere al secuestro pasó de 438 en 2007 a 1,268 en 2012. En el caso de la extorsión también los indicadores señalan que éstos se duplicaron de 3,123 a 6,045.<sup>489</sup>

También, el Gobierno Federal identificó siete estados con los municipios de mayor ambiente de violencia en el país: 1) **Chihuahua**: Aldama, Allende, Bocoyna, Camargo, Cusihuirachi, Julimes, Matamoros, Meoqui, San Francisco del Oro. 2) **Tamaulipas**: González, Mier, Nuevo Laredo, Padilla, San Fernando, Valle Hermoso. 3) **Guerrero**: Acapulco de Juárez, Iguala de la Independencia, Ixcateopan de Cuauhtémoc, Zihuatanejo de Azueta. 4) **Morelos**: Cuernavaca, Jojutla, Jonacatepec, Puentede Ixtla, Tetecala, Tlaltizapán. 5) **Sinaloa**: Angostura, Culiacán, Mocorito. 6) Colima: Tecomán. 7) **Oaxaca**: Villa de Etla.<sup>490</sup> No obstante, se señaló que habría coordinación, esto considerando que uno de los reclamos del

---

<sup>487</sup>Las demás Metas Nacionales son: México Incluyente; México con Educación de Calidad; México Próspero; y México con Responsabilidad. Véase, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de mayo de 2013, disponible en <http://pnd.gob.mx/>, consultado el 10 de enero de 2015.

<sup>488</sup> Enrique Peña Nieto, Presidente de México, discurso en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 17 de diciembre de 2012, Presidencia de la República, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ii-sesion-extraordinaria-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/>

<sup>489</sup> PND 2013-2018, *Idem*.

<sup>490</sup> “Acuerdo por el que se establecen las tarifas autorizadas para el ejercicio fiscal 2014, para el pago de servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de bienes, instalaciones y personas que proporciona el Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación denominado Servicio de Protección Federal, así como por el servicio de análisis de riesgo a órganos del Estado y a unidades del sector privado”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de mayo de 2014, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 6 de marzo de 2015.

exPresidente Felipe Calderón fue la falta de apoyo de todos los agentes para involucrarse en hacer cumplir las reglas creadas para combatir al crimen organizado.

De esta manera, el Presidente Enrique Peña Nieto en sus pronunciamientos mencionó que en su gobierno habría coordinación entre fuerzas federales y gobiernos estatales, así como que las instituciones de seguridad no competirían entre ellas.<sup>491</sup> Este discurso de coordinación tuvo su lógica debido a que el PRI, después de la elección federal de 2012, mantenía la mayoría de las gubernaturas (20 en total)<sup>492</sup>, así como una mayoría, junto a la coalición del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), en el Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados el PRI en 2012 obtuvo el 43 por ciento de los escaños y el PVEM el 5 por ciento.<sup>493</sup> En la Cámara de Senadores el PRI obtuvo el 42 por ciento de los escaños y el PVEM el 5 por ciento.<sup>494</sup>

#### *4.1.1 Diseño y marco regulatorio de la política de seguridad 2013-2018*

La política de seguridad del exPresidente Felipe Calderón tuvo como premisa inicial el combate frontal a las organizaciones criminales, por el contrario la administración federal 2012-2018 centró su estrategia en la prevención tanto del delito como el de las adicciones. También se buscó la contención del delito

---

<sup>491</sup> Enrique Peña Nieto, *Discurso por el 85 Aniversario y Día del Policía Federal*, México, 13 de julio de 2013, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx). También, Enrique Peña Nieto, *Discurso por la Ceremonia de Graduación de los Cadetes de la Heroica Escuela Naval Militar*, Veracruz, 25 de julio de 2013, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

<sup>492</sup> Véase página oficial del PRI, disponible en <http://pri.org.mx/TransformandoMexico/SabiasQue/Sabias.aspx?y=8432>, consultado el 4 de marzo de 2015.

<sup>493</sup> Cámara de Diputados, *LXII Legislatura*, México, 6 de marzo de 2015, disponible en [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/info_diputados.php), consultado el 6 de marzo de 2015.

<sup>494</sup> Cámara de Diputados, Senadores integrantes de la LXII y LXIII Legislaturas, México, 6 de marzo de 2015, disponible en <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=5>, consultado el 6 de marzo de 2015.

mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas.<sup>495</sup> Así, la *política pública de seguridad y procuración de justicia 2013-2018*, buscó tener corresponsabilidad entre poderes y órdenes de gobierno. En el siguiente cuadro se establece las cinco líneas de acción y los objetivos a alcanzar por cada una de ellas en la política de seguridad de la actual administración.

<b>POLÍTICA DE SEGURIDAD: 2012-2018</b>	
<b>Línea de acción</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Planeación</b>	Reducir la violencia y recuperar la paz y la tranquilidad de las familias mexicanas. En particular, disminuir los indicadores relacionados con homicidios, secuestros y extorsiones.
<b>Prevención</b>	Combatir las adicciones, rescatar espacios públicos, ampliar las escuelas de tiempo completo y promover proyectos productivos.
<b>Protección y respeto a los Derechos Humanos</b>	Crear el Programa Nacional de Derechos Humanos y crear la instancia Federal que dé seguimiento a la instrumentación de la Reforma de Derechos Humanos. Fortalecer el marco legal para atender la desaparición forzada de personas. Instrumentar una política pública en materia de personas no localizadas, que contemple bases de datos de información genética, protocolos de búsqueda y fuerzas de tarea especializadas.
<b>Coordinación</b>	Se establecerá un sistema de coordinación y cooperación, conducido por la Secretaría de Gobernación. El territorio nacional se dividirá en cinco regiones operativas.
<b>Transformación Institucional</b>	Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Gobernación se hará cargo de las funciones de seguridad pública (disolver la SSP). Para ello, se reorganizará la Policía Federal, asegurando el control interno de la corporación.

Fuente: elaboración propia con datos de la Presidencia de la República

De manera específica, dentro de éstas líneas de acción se establecieron diez estrategias con las cuales, de acuerdo con gobierno, se lograría recuperar la paz para los mexicanos: 1)Prevención del delito y reconstrucción del tejido social; 2)Justicia penal eficaz; 3)Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía; 4)Transformación del sistema penitenciario; 5)Promoción y articulación de la participación ciudadana; 6)Cooperación internacional; 7)Información que sirva al ciudadano; 8)Coordinación entre autoridades;

<sup>495</sup> Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 20 de mayo de 2013, disponible en <http://pnd.gob.mx/>, consultado el 10 de enero de 2015.

9)Regionalización; y 10)Fortalecimiento de inteligencia.<sup>496</sup> En el siguiente cuadro se exponen las estrategias y lo que pretende alcanzar cada una de ellas.

<b>POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA: 2012-2018</b>	
<b>Prevención del delito y reconstrucción del tejido social</b>	Creación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la cual consta de cinco acciones: 1) prevención de la violencia en el entorno escolar; 2) prevención de adicciones; 3) prevención de la violencia familiar, de género y en el noviazgo; 4) detención y atención temprana de problemas de aprendizaje y conductuales; 5) recuperación de espacios públicos.
<b>Justicia penal eficaz</b>	Se impulsará el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y adversarial, que permitirá hacer la justicia más transparente, eficiente y eficaz para todos los mexicanos.
<b>Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía</b>	Dar condiciones óptimas de trabajo a los policías como acceso a un sistema de seguridad social con servicios de salud, fondo de pensiones, becas para sus hijos, créditos hipotecarios, préstamos a tasas preferenciales.
<b>Transformación del sistema penitenciario</b>	Fortalecer la disciplina al interior de las cárceles, mejorando las instalaciones y brindando una mejor capacitación al personal.
<b>Promoción y articulación de la participación ciudadana</b>	Promover y articular la participación ciudadana a través de tres rutas: la denuncia; la organización de comités vecinales para atender necesidades locales; y el trabajo en proyectos de servicio social y comunitario para reconstruir el tejido social.
<b>Cooperación internacional</b>	Intensificar la relación con EE.UU. y con otros países, particularmente con los de nuestra región, para establecer estrategias de cooperación mutua y combatir fenómenos transnacional como el tráfico de armas, drogas y personas, así como las redes criminales internacionales que operan en México.
<b>Información que sirva al ciudadano</b>	Se elaborarán indicadores con base en metodologías desarrolladas conjuntamente con expertos de la sociedad civil. Estos indicadores estarán disponibles públicamente para quien desee consultarlos y serán difundidos ampliamente por medios gubernamentales y no gubernamentales.
<b>Coordinación entre autoridades</b>	El Gobierno Federal coordinará las dependencias involucradas a nivel federal y estatal para intercambiar información y robustecer operaciones.
<b>Regionalización</b>	En coordinación con autoridades estatales el territorio se dividirá en cinco regiones operativas: noroeste, noreste, occidente, centro, y sureste.
<b>Fortalecimiento de inteligencia</b>	Se privilegiará el uso de la inteligencia por encima de la fuerza.

Fuente: elaboración con datos de la Presidencia de la República 2012-2018

La planeación que el Gobierno Federal realizó no estuvo absuelta de inconsistencias entre lo que se dijo en el discurso y lo que se plasmó en el PND 2013-2018. Por ejemplo, durante su campaña presidencial, el entonces candidato del PRI, Enrique Peña Nieto declaró que de ganar la elección crearía una Gendarmería Nacional para contrarrestar la violencia en el país:

<sup>496</sup> “Política pública de seguridad y procuración de justicia”, en *Presidencia de la República*, 5 de marzo de 2015, disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/politicadeseguridad/>, consultado el 28 de febrero de 2015.

Yo estoy proponiendo la creación de una...como se denomine es lo de menos, pero partamos de la idea que sea una Gendarmería Nacional, precisamente con el apoyo de los militares que prestan esta labor de seguridad pública... ¿con qué propósito? El apoyar a los municipios de gran debilidad institucional o que algunos tienen muy poca policía o no la tienen, o la tienen pero muy disminuida en capacidad y donde me parece que está refugiando el crimen organizado o los grandes cárteles.<sup>497</sup>

No obstante, en el PND 2013-2018 y en la *política pública de seguridad y procuración de justicia* no se aludió a la Gendarmería Nacional, la cual estaría destinada a sustituir al Ejército y la Policía Federal en algunas tareas de vigilancia y reacción. Aunque el proyecto de la Gendarmería Nacional continuó, esta falta de claridad evidenció que la administración federal estaba ante un problema que pese a la experiencia vivida en el sexenio del exPresidente Felipe Calderón no necesariamente resultaría sencillo abordar. Sobre todo, como se explicó en el anterior capítulo, porque el uso de estrategias retóricas no necesariamente lleva a una correcta evaluación de los problemas. En este mismo sentido, se propuso la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República. La finalidad, despolitizar y legitimar el sistema de procuración de justicia. También se desapareció la SSP Federal, y se creó la Comisión Nacional de Seguridad quedando dentro del organigrama de la SEGOB.

#### *4.1.2 Programa sectorial de Gobernación 2013-2018*

Este programa sectorial articularía la meta *México en Paz* y a la par de las cifras que se han mencionado señala la manera en que la incidencia delictiva se distribuye en el territorio nacional. El documento plantea que los homicidios dolosos se han concentrado en el Centro y Noroeste; el secuestro

---

<sup>497</sup> Reuters, “Peña Nieto propone crear una gendarmería nacional contra el narcotráfico”, en *CNN Noticias*, México, Nacional, 9 de abril de 2012, disponible en [www.cnn.com](http://www.cnn.com), consultado el 6 de marzo de 2015.

en las regiones Centro, Occidente y Sureste.<sup>498</sup> En el siguiente cuadro se pueden observar los porcentajes de cada delito por cada una de las regiones en el país.

<b>Región</b>	<b>Homicidio doloso</b>	<b>Secuestro</b>	<b>Extorsión</b>
Noroeste	31%	19%	16%
Noreste	12%	12%	9%
Occidente	15%	19%	23%
Centro	29%	37%	33%
Sureste	13%	13%	19%
Total	100%	100%	100%

FUENTE: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2013.

En este mismo plan sectorial se estipula lo que a consideración del gobierno federal son factores de riesgo que originan violencia y delincuencia. Se enumeran cinco factores:

1. De tipo individual: intolerancia a la frustración, escaso manejo de situaciones de estrés y cultura de la violencia.
2. De tipo familiar: problemas de comunicación, adicciones, violencia familiar.
3. De tipo comunitario: desorganización, falta de confianza, cohesión y reciprocidad.
4. De tipo social: pobreza, desigualdad, desempleo, deserción escolar, embarazo adolescente.
5. De tipo institucional: altos niveles de corrupción, desconfianza de la comunidad en las instituciones.<sup>499</sup>

Cabe destacar que desde esta visión, y por el orden en el que se estableció, el gobierno federal identifica el problema de la violencia y delincuencia como algo que se origina de abajo hacia arriba (*Top Down*). De igual forma, se señala a la pobreza como un detonante del problema. Otro argumento que resulta interesante para el análisis posterior es que se señala a la falta de

<sup>498</sup> “Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 16 de diciembre de 2013, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 28 de abril de 2015, pp. 11

<sup>499</sup> PSG 2013-2018, *Idem.*,

oportunidades educativas como otro factor que puede determinar si un individuo termina siendo un generador de violencia y delincuencia.<sup>500</sup> Ante lo expuesto la Secretaría de Gobernación señala que su objetivo sectorial en materia de seguridad sería: Mejorar las condiciones de seguridad y justicia. En el siguiente cuadro se muestra el objetivo y los indicadores que se usan para medir los resultados de la política.

<b>Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018</b>	
<b>Objetivo sectorial</b>	<b>Indicadores</b>
	Tasa de delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes.
Mejorar las condiciones de seguridad y justicia	Porcentaje de la población que siente confianza hacia la Policía Federal.
	Porcentaje de operación del nuevo Sistema de Justicia Penal a nivel federal y en las entidades federativas.

Fuente: elaboración propia con datos del Programa sectorial de Gobernación 2013-2018

La información de la cual se basarían los indicadores es tomada de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de los reportes estadísticos de delitos de la PGR, y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).<sup>501</sup> Otro de las tareas de la SEGOB sería el hacer cumplir la reforma constitucional en materia de derechos humanos realizada en la administración del exPresidente Felipe Calderón. La manera en que se busca mejorar este aspecto de la administración es disminuyendo el número de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En el año 2012 se cerró con 94 recomendaciones y la administración 2012-2018 busca reducir la cifra a 55

<sup>500</sup> *Ibid.*,

<sup>501</sup> *Ibid.*,

recomendaciones. Esto conlleva un trabajo relacionado con las políticas de prevención, planeación y capacitación enfocadas a funcionarios de la administración federal.<sup>502</sup>

#### ***4.2 Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD)***

En el primer discurso como Presidente de la República, el Ejecutivo Federal enumeró trece acciones, tres de las cuales estaban relacionadas con su política de seguridad. Cada acción significó crear o hacer cambios institucionales. Entre éstas estuvo elaborar un *Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, la unificación de Códigos Penales en el país y aprobación de la *Ley General de Víctimas*.<sup>503</sup> Esta última a pesar de que el exPresidente Felipe Calderón la había vetado por inconsistencias.<sup>504</sup> A esto se sumó la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) y la creación de la Comisión Nacional de Seguridad quedando bajo el mando de la Secretaría de Gobernación, así como la creación de la Fiscalía General de la República.

No obstante, uno de los objetivos fundamentales de la política de seguridad fue la prevención del delito, debido a que la anterior administración no atendió las diversas exigencias de los actores sociales y políticos acerca de lo que ellos consideraban las verdaderas causas de la violencia e inseguridad. Aunque sí se elaboraron programas para la prevención del delito como *Escuela Segura*, *Recuperación de Espacios Públicos*, y *Salud sólo sin drogas*, no obstante el Estado se centró en el combate frontal y la recuperación de

---

<sup>502</sup> *Ibid.*,

<sup>503</sup> Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional, en *Presidencia de la República*, México, 1 de diciembre de 2012, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), consultado el 5 de mayo de 2015.

<sup>504</sup> Leticia Robles de la Rosa, “Felipe Calderón teme lucro con Ley de Víctimas”, en *Excélsior*, Nacional, México, 10 de julio de 2012, disponible en [www.excelsior.com.mx](http://www.excelsior.com.mx), consultado el 5 de mayo de 2015.

territorios bajo el control de las organizaciones criminales. Fue hasta el último año de la administración cuando el exPresidente Calderón publicó la *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*<sup>505</sup>, algo que evidenció la prioridad de su política.

Por tal motivo, el Presidente Enrique Peña Nieto planteó la primera diferencia —al menos en el discurso— con su antecesor: “...estoy convencido que el delito no sólo se combate con la fuerza. Es imprescindible que el Estado emprenda un esfuerzo integral para reconstruir el tejido social”.<sup>506</sup> Así, el PNPSVD tuvo cinco objetivos particulares: 1) incrementar la corresponsabilidad y participación ciudadana; 2) Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia en poblaciones prioritarias; 3) Generar entornos que favorezcan la convivencia; 4) Fortalecer capacidades institucionales para la prevención social; 5) Asegurar una coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno.<sup>507</sup>

El programa se elaboró con base en una subcategoría del concepto de seguridad humana, es decir, la seguridad ciudadana. Desde este enfoque se buscó la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales.<sup>508</sup> Esto no significa que la anterior administración no tuviera implícita los fines de la seguridad ciudadana en sus

---

<sup>505</sup> *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de enero de 2012, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 30 de septiembre de 2014.

<sup>506</sup> Enrique Peña Nieto, Mensaje a la Nación de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 1 de diciembre de 2012, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), consultado el 24 de diciembre de 2012.

<sup>507</sup> *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2014-2018*, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de abril de 2014, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 10 de mayo de 2015.

<sup>508</sup> *Idem.*,

programas adyacentes a la política de seguridad (un ejemplo de esto fue la *Estrategia Todos Somos Juárez* lanzada en febrero de 2010).<sup>509</sup>

De igual forma, en el diagnóstico del PNPSVD planteó los factores de riesgo asociados a la violencia y delincuencia, en la siguiente tabla se observan seis: Individuales, Familiares, Grupales, Educativos, Comunitarios, Sociales y culturales. Sin embargo, el PNPSVD estableció que las prioridades serían trabajar sobre los problemas de: Embarazo temprano; Consumo y abuso de drogas legales e ilegales; Ambientes Familiares deteriorados o problemáticos Deserción escolar; Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación; Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente; Entornos de ilegalidad; Espacios públicos para la convivencia insuficiente y deteriorada; y Marginación y Exclusión Social.

<b>Factores de riesgo asociados a la violencia y delincuencia</b>	
<b>Individuales</b>	Adicciones, falta de gusto por el estudio, baja capacidad de resolución de conflictos, actitudes y valores que favorecen la cultura del riesgo, embarazo temprano, violencia en el noviazgo.
<b>Familiares</b>	Baja cohesión familiar, estilos parentales coercitivos y agresivos o ambivalentes, bajo nivel de ingreso familiar, participación de la familia en actividades ilegales.
<b>Grupales</b>	Pertenencia a grupos de pares involucrados en actividades riesgosas (violencia, crimen, drogas, delitos).
<b>Educativos</b>	Deserción escolar, bajo promedio, reprobación de materias, violencia escolar, bajo apoyo por parte del profesorado, déficits en la calidad educativa.
<b>Comunitarios</b>	Individualismo, deterioro de capital social, entornos agresivos y propios para el desarrollo de actividades delictivas y de pandillaje, fácil acceso a armas, cultura de la ilegalidad.
<b>Sociales y culturales</b>	Carencias esenciales para el desarrollo humano integral, exclusión por razones económicas, culturales, etéreas, de género, etc., falta de opciones laborales, falta de opciones de estudio, marginación, percepción de que el estudio no es un instrumento para la movilidad social, normas culturales que consideran legítimo el uso de la violencia para controlar a mujeres y menores de edad.

Fuente: PNPSVD 2013-2018

<sup>509</sup> La *Estrategia Todos Somos Juárez* consistió en 160 acciones concretas para disminuir la violencia entre las cuales destacaron depurar policías, recuperar espacios públicos, incentivar la participación ciudadana, facilitar créditos, becas y programas de salud. Véase, *Todos Somos Juárez*, Secretaría de Educación Pública, México, 17 de febrero de 2010, disponible en [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx), consultado el 3 de septiembre de 2014.

Retomando los cinco objetivos sobre los que se basó el PNPSVD, cada uno de ellos tiene líneas de acción las cuales servirán para que exista trabajo coordinado entre los tres órdenes de gobierno. En el siguiente cuadro se aprecian las principales líneas de acción de cada uno de los cinco objetivos del Programa, los cuales serían instrumentados en las demarcaciones que seleccionaría la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana dependiente de la Secretaría de Gobernación.

<b>Líneas de acción del PNPSVD</b>	
<b>Objetivo 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Implementar procesos de capacitación a la ciudadanía y sociedad civil organizada en materia de prevención social, situacional, comunitaria y psicosocial.</li> <li>—Impulsar la implementación de modelos de negociación, mediación y conciliación con la finalidad de resolver conflictos comunitarios y escolares.</li> <li>—Fomentar que las asociaciones religiosas promuevan prácticas de convivencia pacífica en las demarcaciones en donde se aplica el programa.</li> </ul>
<b>Objetivo 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Fomentar actividades culturales y deportivas para niñas y niños para desarrollar estilos de vida saludables y libres de violencia.</li> <li>—Impulsar acciones permanentes de prevención del maltrato y abuso infantil, de denuncia y atención psicosocial a víctimas de estos delitos.</li> <li>—Instrumentar acciones de educación sexual y salud reproductiva para prevenir el embarazo adolescente y enfermedades de transmisión sexual.</li> <li>—Impulsar acciones de prevención y atención del consumo de alcohol y drogas en adolescentes y jóvenes.</li> <li>—Implementar acciones que fortalezcan la convivencia entre las personas internas en el sistema penitenciario y sus familias.</li> </ul>
<b>Objetivo 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Fomentar acciones para la construcción, rehabilitación y equipamiento urbano de espacios públicos para la convivencia comunitaria y el desarrollo social.</li> <li>—Impulsar proyectos sociales en espacios comunitarios que fomenten la convivencia, cohesión y seguridad ciudadana.</li> </ul>
<b>Objetivo 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Promover la formación y asesoría a servidores públicos de los tres órdenes de gobierno para implementar procesos de prevención social.</li> <li>—Crear mecanismos para garantizar el ejercicio eficiente y transparente de recursos destinados a programas para generar confianza en la ciudadanía.</li> </ul>
<b>Objetivo 5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Implementar programas, proyectos y acciones estratégicas de prevención social con las instituciones federales de seguridad pública y procuración de justicia.</li> <li>—Promover el intercambio de información estratégica entre dependencias y entidades de la Comisión Intersecretarial para elaborar diagnósticos de prevención social.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos del PNPSVD 2013-2018

El PNPSVD comenzó a operar con un presupuesto de \$2,549,068.00, de los cuales cuatro de los objetivos tendrían asignados un monto (*Objetivo 1*: \$404,780,954; *Objetivo 2*: \$958,756,494; *Objetivo 3*: \$966,080,517; *Objetivo*

4: \$142,894,747).<sup>510</sup> Asimismo, los objetivos estarían focalizados en 80 demarcaciones en las cuales intervendría el PNPSVD. En esta parte es donde se empiezan a detectar las fallas de objetivos del Programa, esto se menciona porque la metodología para seleccionar las 80 demarcaciones no es clara. Las Bases del Programa justifican las intervenciones señalando lo siguiente:

**Intervenciones focalizadas en 80 demarcaciones:** Estas demarcaciones tienen altas tasas delictivas y condiciones que constituyen factores de riesgo para el surgimiento o permanencia de distintos tipos de violencia, por lo que se requiere tanto la prevención de las causas como la atención de los efectos de las violencias y la delincuencia en el corto y mediano plazo.<sup>511</sup>

No obstante, no todas las 80 demarcaciones seleccionadas coinciden con el criterio de la intervención focalizada, es decir, no todas tienen altas tasas delictivas y no necesariamente constituyen factores de riesgo para el surgimiento de distintos tipos de violencia. Esto evidencia una falta de coherencia en las bases del PNPSVD. En el Anexo 1 se pueden apreciar las 80 demarcaciones seleccionadas con base a los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), INEGI, CONEVAL, y CONAPO. Esta falta de coherencia en la selección de las demarcaciones señaladas en el Anexo 1 arroja dos puntos para el análisis.

El primero, no se consideran municipios, delegaciones o zonas metropolitanas que sí pueden ser focos del surgimiento de algún tipo de violencia. El segundo es el tema de los recursos y que impacta directamente con el éxito de la política de seguridad del gobierno del Presidente Enrique

---

<sup>510</sup> *Bases del Programa Nacional para la prevención Social de la Violencia y Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial*, México, Distrito Federal, 2013, pp. 24; Las cifras de los objetivos difieren en su plataforma digital con la establecida en el Diario Oficial de la Federación. Véase, Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a la entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de diciembre de 2014, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 4 de junio de 2015.

<sup>511</sup> *Idem.*,

Peña Nieto. 1) Primer punto: se puede señalar que quedaron fuera un gran número de municipios del estado de Michoacán, los cuales han vivido la confrontación de grupos de autodefensas y el crimen organizado. También no se consideraron los municipios de Guerrero que es donde surgieron las autodefensas en un primer momento durante la actual administración federal. Esto hace patente los problemas metodológicos de las bases del PNPSVD. Por ejemplo, del estado de Chihuahua se seleccionaron los municipios de Chihuahua, Guadalupe y Calvo, Hidalgo del Parral, y Juárez, pero no se consideró la información que la Secretaría de Gobernación emitió el 29 de mayo de 2014 en la cual se especificó que la entidad tenía nueve municipios con mayor ambiente de violencia (Aldama, Allende, Bocoyna, Camargo, Cusihuiachi, Julimes, Matamoros, Meoqui, San Francisco del Oro).<sup>512</sup> También se seleccionó al municipio de Othón P. Blanco en Quintana Roo en lugar de Chalco en el Estado de México. El primero tiene una cifra de defunciones en 2012 de 991 personas y Chalco en el mismo año registró 1,306 muertes.<sup>513</sup>

Cabe señalar que el municipio de Chalco desde el año 2002 a 2012 tiene una tendencia a la alza en fallecimientos de: 773; 803; 838; 921; 936; 966; 1,024; 1,155; 1,164; 1,208; y 1,306.<sup>514</sup> En el caso de Othón P. Blanco, la cifra de defunciones la tendencia es descendente. Otro elemento es el tamaño

---

<sup>512</sup> “Acuerdo por el que se establecen las tarifas autorizadas para el ejercicio fiscal 2014, para el pago de servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de bienes, instalaciones y personas que proporciona el Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación denominado Servicio de Protección Federal, así como por el servicio de análisis de riesgo a órganos del Estado y a unidades del sector privado”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de mayo de 2014, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 6 de marzo de 2015.

<sup>513</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México *en cifras. Información Nacional, por entidad federativa y municipios, Chalco, México*, disponible en [www3.inegi.org.mx](http://www3.inegi.org.mx), consultado el 27 de mayo de 2015. El 28 de mayo la Policía Federal, Ejército y Marina en coordinación con las autoridades del D.F. iniciaron un operativo en la Tláhuac-Chalco para combatir los delitos de alto impacto (secuestros, extorsiones, robos, homicidios y violaciones), véase, Fanny Ruiz, “Ejército y Marina llegan a Chalco y Tláhuac”, en *El Universal*, Ciudad Metrópoli, 28 de mayo de 2015, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consultado el 30 de mayo de 2015.

<sup>514</sup> *Idem.*,

poblacional, Chalco cuenta con 310, mil 130 habitantes y Othón P. Blanco con 244 mil 553 habitantes.<sup>515</sup> Un caso más es la selección de Mérida, Yucatán como una de las demarcaciones prioritarias y no otros municipios de Michoacán como Buenavista. Esto se menciona porque el Índice de Paz 2015 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señala que Yucatán junto a Hidalgo, Querétaro, Campeche y Tlaxcala son los cinco estados más pacíficos del país no obstante se encuentran dentro de las demarcaciones prioritarias. En contraste, Guerrero, Morelos, Sinaloa, Michoacán, y Guanajuato son las entidades menos pacíficas de 2015.<sup>516</sup>

Un último ejemplo de dos municipios con características similares y en las que se eligió a uno y a otro no son Calpulalpan, Tlaxcala y Buenavista, Michoacán. Calpulalpan, Tlaxcala registró 237 muertes en 2012, en ese mismo año Buenavista, Michoacán contabilizó 215 fallecimientos. Ahora bien, en tamaño de población la diferencia no es significativa. Calpulalpan tiene 44, mil 807 habitantes y Buenavista 42,234 habitantes.<sup>517</sup> Por entidad federativa, en 2014, Tlaxcala registró 360 homicidios y 7 secuestros; por su parte Michoacán tuvo 2,365 homicidios y 83 secuestros.<sup>518</sup> Lo anterior solo

---

<sup>515</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México *en cifras. Información Nacional, por entidad federativa y municipios, Othón P. Blanco, Quintana Roo*, disponible en [www3.inegi.org.mx](http://www3.inegi.org.mx), consultado el 27 de mayo de 2015. Otro apunte al caso de Othón P. Blanco es que es un municipio al sur de Quintana Roo y la ciudad que más concentra población es Chetumal, capital del estado, con un aproximado de 150 mil habitantes, la cual sólo tiene un acceso a las carreteras federales, lo cual lo hace poco atractivo para la delincuencia organizada. Las ciudades de mayor dinamismo económico se encuentran en el norte del estado en ciudades como Playa del Carmen, Tulum, Puerto Morelos, Cozumel y Cancún.

<sup>516</sup> Institute for Economics & Peace, *Índice de Paz 2015. Un Análisis de la Dinámica de los niveles de paz en México*, Sydney, Nueva York, Ciudad de México y Oxford, 2015, pp. 12. En 2013 Yucatán registró 131 homicidios, 40 dolosos y 91 culposos, también registró 1 secuestro y 83 casos de extorsión, Véase, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2013”, *Centro Nacional de Información*, México, 2014, pp. 33

<sup>517</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México *en cifras. Información Nacional, por entidad federativa y municipios, Calpulalpan, Tlaxcala*, disponible en [www3.inegi.org.mx](http://www3.inegi.org.mx) el 28 de mayo de 2015; también Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México *en cifras. Información Nacional, por entidad federativa y municipios, Buenavista, Michoacán*, disponible en [www3.inegi.org.mx](http://www3.inegi.org.mx), consultado el 28 de mayo de 2015.

<sup>518</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2013”, *Centro Nacional de Información*, México, 2014, pp. 32

refleja la asimetría que existió al momento de seleccionar las demarcaciones. Algo que necesariamente nos remite al segundo punto de análisis, el cual se refiere a los recursos del PNPSVD.

2) Segundo Punto: Lo expuesto no significa otra cosa más que la viabilidad y sobre todo el impacto del Programa porque como ya se expuso no todas las demarcaciones son prioritarias. La consecuencia de elaborar un Programa con deficiencias metodológicas impactará en el gasto innecesario de los recursos públicos. Esto es consecuencia de los riesgos que se presentan al ampliar el concepto de seguridad a uno que quiere abarcar todo los factores de riesgo que pueden existir para que un individuo no sea un potencial generador de violencia. Al ampliar el alcance del programa se seleccionaron las demarcaciones que no son prioritarias y por tanto se da un gasto deficiente del erario.

Esto quiere decir que no hay legitimidad en el gasto público, ni recurso que alcance, ni mucho menos Estado que soporte la carga presupuestal de mantener este tipo de programas, sobre todo (como se explica más adelante) cuando la realidad termina por imponerse. Desde la perspectiva teórica de las políticas públicas, Weimer y Vining (2005) señalan los riesgos de decidir mediante una agenda política mediática debido a que puede desalentar la cuidadosa evaluación de alternativas al problema que se quiere resolver.<sup>519</sup> El correcto análisis de una política pública permite conocer si una propuesta es viable o no.<sup>520</sup>

En el caso del PNPSVD al instrumentarlo en todo el país y evidenciar las fallas ya expuestas, se puede asumir que la decisión respondió a los intereses concentrados y la búsqueda de rentabilidad política del *agente*

---

<sup>519</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 2005, p. 179-181

<sup>520</sup> Julio Franco Corzo, *op. cit.*, 2012, p. 115

(ejecutivo federal) ante el *principal* (la sociedad) y de otro actor político más determinante para su legitimidad como lo es la comunidad internacional: “...la decisión del presidente no fue atacar al crimen organizado sino de prevenir sus causas...esa es la manera en que puede proyectar tanto a nivel nacional e internacional la percepción de seguridad que es la manera en que nuestro gobierno puede medir si está funcionando el programa”.<sup>521</sup> Estas decisiones generalmente basadas en una racionalidad limitada restringen la competencia del gobierno y conlleva *consecuencias no intencionadas*. Una de ellas son las *fallas presupuestarias* que pueden ser determinantes en los resultados del programa. Esto se menciona debido a los recortes presupuestarios, en el año fiscal 2015, de aproximadamente 2,000 millones de pesos que ha sufrido la SEGOB, de donde depende el PNPSVD.<sup>522</sup>

#### ***4.3 Tres años de la meta México en Paz, resultados preliminares***

El inicio de la administración 2012-2018 se diferenció del antecesor por el ánimo reformista en el cual se aprobaron nueve reformas que no tenían relación directa con los temas de seguridad del Estado. Por ejemplo: la *Reforma Energética*; *Reforma en materia de Telecomunicaciones*; *Reforma en Competencia Económica*; *Reforma Financiera*; *Reforma Hacendaria*; *Reforma Laboral*; *Reforma Educativa*; *Reforma Político-Electoral* y la *Reforma en materia de Transparencia*. Asimismo, y como ya se señaló, el enfoque que tuvo la política de seguridad también dio un giro. En el siguiente cuadro se contrastan fragmentos (sin el objetivo de hacer un análisis del

---

<sup>521</sup> Entrevista al Mtro. Eduardo Leal, coordinador de asesores de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, 18 de junio de 2015.

<sup>522</sup> Jorge Ramos, “Hacienda aplica recorte preventivo; ajusta \$124 mil millones el gasto, 0.7% del PIB”, en *Excélsior*, Nacional, México, 31 de enero de 2015, disponible en [www.excelsior.com.mx](http://www.excelsior.com.mx), consultado el 23 de junio de 2015.

discurso) de los diferentes discursos en materia de seguridad del exPresidente Calderón y el actual Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto.

<b>Aspectos relevantes del discurso de FCH y EPN en materia de seguridad</b>	
<i>FCH 2006-2012</i>	<i>EPN 2012-2018</i>
Combate frontal a los grupos criminales. El árbol de la corrupción y la impunidad, en donde anidaron estos enemigos de México, tiene raíces añosas, que crecieron durante décadas.	Queremos hacer de México una verdadera sociedad de derechos en beneficio de todos los mexicanos. Es indispensable contar con un Estado de Derecho sólido y eficaz donde la ley se cumpla sin excepciones, sin preferencias y sin demoras.
Reconstruir las instituciones de seguridad y de justicia.	
La principal amenaza para nuestra democracia y nuestras instituciones es, precisamente, la criminalidad y sus intereses. El Estado mexicano no cede ni debe ceder ante la amenaza de los criminales.	No caben en esta tarea y en esta misión esfuerzos o tareas individualistas. Tiene que haber corresponsabilidad, coordinación y alineación de esfuerzos entre órdenes de Gobierno y entre Poderes de la Unión, y entre los poderes de las distintas entidades del país.
Debemos seguir avanzando en la consolidación de las bases de datos en el caso de homicidios dolosos y personas no localizadas.	...otro reto estructural es elevar la eficacia de las procuradurías. Por eso, desde el inicio de esta Administración, instruí al Procurador General de la República a realizar una profunda reestructuración de su dependencia. Una reestructuración a fondo en todas las procuradurías de justicia, para contar con los elementos de personal, de capital humano, de uso de tecnologías, que están hoy a nuestro alcance, para que realmente se pueda cumplir con este objetivo.
Tenemos que acelerar el paso en la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal.	
Hago un respetuoso llamado y exhorto al Congreso de la Unión para que analice, debata y, si lo considera, apruebe la iniciativa que presenté de reformas al Código Federal de Procedimientos Penales, de hecho, que implica la expedición de un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales.	Otro reto inaplazable es la aprobación de la iniciativa de reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión a expedir un Código Único de Procedimientos Penales...(Con el nuevo Código) se agilizan los juicios, se privilegia la solución de conflictos, a través de mecanismos alternativos, como la conciliación y la mediación para la pronta reparación del daño.
Para combatir la corrupción, no hay que olvidar que las escaleras deben barrerse de arriba para abajo. Y por ello, debemos empezar desde los niveles más altos.	Si reducimos el delito y la impunidad, los emprendedores, los empresarios, habrán de invertir, por un lado, menos seguridad y más en aquello que permita que sus actividades, cualesquiera que sean dentro del ámbito privado, sean más productivas.
Tenemos que continuar trabajando para cumplir las metas establecidas, a fin de evaluar a todos los elementos de los cuerpos policiales, estatales, municipales y Federales.	
Hago hincapié en la necesidad de ejercer y, a la vez, realizar un buen ejercicio de los recursos que estamos destinando en materia de seguridad a las entidades federativas y a los municipios.	

Es indispensable desarrollar la infraestructura que requieren las entidades federativas para la seguridad y para el correcto funcionamiento de las instituciones de impartición y administración de justicia.	
---	--

Fuente: Discurso del Presidente Felipe Calderón durante la XXXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2012); Discurso de EPN en la 29 Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (2013).<sup>523</sup>

Del cuadro anterior se puede observar que el discurso del exPresidente Calderón fue directo, de confrontación en el que se polariza la estrategia entre los buenos (el Estado) y los malos (los criminales). Se hace patente la amenaza en la que se encuentra el Estado y por lo tanto hay que eliminar al enemigo. Un discurso que utilizó contra su oponente Andrés Manuel López Obrador durante su campaña presidencial. Asimismo, el objetivo de su política de seguridad fue la de atacar a las organizaciones criminales para recuperar el espacio territorial del Estado. También se hace hincapié en la creación de instituciones, el combate en la corrupción y la necesaria coordinación entre poderes. En contraste, el Ejecutivo Federal 2012-2018 bajó el perfil del tema de la violencia e inseguridad al priorizar la aprobación de las reformas antes mencionadas.

El discurso tiene un enfoque que privilegia el crecimiento económico y el desarrollo del país. Se eliminaron las palabras de criminal o criminales. Lo expuesto no solo refleja dos maneras distintas de tratar el mismo problema, sino que también evidencia el uso de la información y la racionalidad por parte de los dos agentes. Desde el enfoque del Nuevo Institucionalismo Económico, estos dos elementos (información y racionalidad) estrechamente vinculados permiten a los individuos descifrar el medio en el cual van a interactuar y al mismo tiempo explican la búsqueda de rentabilidad política a

---

<sup>523</sup> Felipe Calderón, *Discurso durante la XXXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública 2012*, Ciudad de México, 29 de febrero de 2012, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), consultado el 15 de mayo de 2015. Enrique Peña Nieto, *Discurso en la 29 Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*, Ciudad de México, 2 de junio 2013, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), consultado el 15 de mayo de 2015.

través del control las instituciones.<sup>524</sup> Por un lado (y como se expuso en el capítulo tres) el exPresidente Calderón utilizó la presión de la opinión pública (una de las características de las *Fallas de Gobierno*) para advertir que retroceder en su estrategia de seguridad resultaría costoso para el país.

Por otro, el actual mandatario, Enrique Peña Nieto, como agente que controla los asuntos de su agenda pública, redujo sus *costos de transacción* favoreciendo el discurso del desarrollo económico del país y bajando el perfil del tema de la inseguridad. El resultado del uso de estas tácticas retóricas, en un primer momento en cada una de las administraciones, fue políticamente significativo. Tanto en aprobación del gobierno federal 2006-2012, como en reconocimiento a nivel internacional por los cambios estructurales realizados de la administración 2012-2018.

El análisis anterior ayuda a comprender que a pesar de las diferencias muy evidentes ya descritas, existen mucho más coincidencias. Se enumeran al menos cinco: **1)** Cuando FHC se refiere a la reconstrucción de instituciones de justicia, EPN señala la necesidad de tener un Estado de Derecho sólido y elevar la eficacia de las procuradurías. **2)** FCH llama a la coordinación de órdenes de gobierno para alcanzar los objetivos de la política de seguridad, EPN menciona la corresponsabilidad coordinación entre órdenes de gobierno. **3)** FCH urge a la consolidación de las bases de datos de las personas no localizadas y EPN promulgó la ley de víctimas en la cual se debe crear una base de datos. **4)** FCH exhorta al Congreso para que se apruebe el Código Nacional de Procedimientos Penales (Código Penal único) y EPN aprobó el Código Único de Procedimientos Penales. **5)** FCH pide combatir la corrupción desde los niveles más altos, EPN pide reducir la impunidad para que haya mayor inversión en el país (la lógica de su discurso armonioso).

---

<sup>524</sup> José Ayala Espino, *op. cit.*, p. 26-27

De lo expuesto podría cuestionarse si la política de seguridad del Presidente Peña Nieto es nueva o es la misma que la de su antecesor. Esto se menciona porque ha surgido confusión de ciertos sectores sociales —por ejemplo el académico—<sup>525</sup> debido a que se creyó que con el nuevo gobierno habría un cambio de estrategia de seguridad. Sin embargo, cabe señalar que el entonces virtual candidato ganador de la elección presidencial con antelación manifestó que no planeaba un cambio en la estrategia de seguridad de su antecesor: “...buscamos ajustar lo que se ha hecho hasta el momento, no es un cambio radical, es ampliar la cobertura y sobre todo, el énfasis al que aspiro es la reducción de la violencia...”<sup>526</sup>

En este punto es donde, y de acuerdo con esta investigación, se encuentra la mayor diferencia de las políticas de seguridad (2006-2012/2012-2018) y lo que determina los resultados de la segunda a tres años de la administración federal. La diferencia a la que se alude es el enfoque y la ampliación de la estrategia, esto se refiere al enfoque teórico que guía al eje —prevención del delito— que rige toda la política pública. Esto se explica y analiza en los siguientes dos puntos:

*1) El enfoque retórico de la violencia:*

En el capítulo teórico de la presente investigación se explicó que el actual gobierno federal amplió su concepto de seguridad enfocándolo a la securitización y seguridad humana. Con esta ampliación el Estado convirtió temas de naturaleza diversa en asuntos de seguridad, entre estos la pobreza y

---

<sup>525</sup> Linaloe R. Flores, “Ni viraje ni cambio de timón: Peña presentó la misma estrategia contra el crimen de FCH, afirman especialistas”, en *Sin embargo*, México, 28 de agosto de 2013, disponible en [www.sinembargo.com.mx](http://www.sinembargo.com.mx), consultado el 29 de agosto de 2013.

<sup>526</sup> Notimex, “Descarta Peña ‘cambio radical’ en lucha antinarco”, en *El Universal*, Washington, 8 de julio de 2012, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consultado el 10 de julio de 2012.

la educación.<sup>527</sup> Esta recapitulación se relaciona directamente con el eje principal de la actual política de seguridad y que se materializa con el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia. El PNPSVD tiene como enfoque a la seguridad ciudadana, la cual es una subcategoría de la seguridad humana.<sup>528</sup>

De acuerdo con el PNPSVD el enfoque de seguridad ciudadana: “...privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales”.<sup>529</sup> Al usar este enfoque se busca definir situaciones ideales sobre lo que debería ser la ciudadanía y el orden. De acuerdo con González (2005) se insiste en la concepción del ser humano con conciencia y voluntad que puede y debe incidir en su entorno social y político. Asimismo, añade la autora: “...Esta visión...considera que todos los individuos se encuentran en un estado permanente de corresponsabilidad entre ellos y con el Estado”.<sup>530</sup>

Aunado a esto, para que el individuo no sea un generador de violencia hay que erradicar los factores de riesgo. El gobierno federal enumeró una serie de factores de riesgo, entre ellos: ambientes familiares deteriorados, embarazo temprano, desempleo, pobreza, deserción escolar, marginación, entre otras. Esta postura no es nueva y tiene sus defensores —por ejemplo, Briceño-León

---

<sup>527</sup> Véase, DOF, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, 20 de mayo de 2013, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 28 de diciembre de 2012.

<sup>528</sup> “Mientras que la seguridad humana aborda formas de vulnerabilidad que ponen en riesgo el goce de los derechos humanos en general, la seguridad ciudadana se refiere a tipos específicos de vulnerabilidad —aquellos provocados por la violencia y el desposeimiento— y a la protección de los cimientos o raíces de los derechos fundamentales...”, véase, Kevin Casas-Zamora, *The Besieged Polis: Citizen Insecurity and Democracy in Latin America*, Organization of American States, Washington, 2013, pp. 2

<sup>529</sup> PNPSVD 2014-2018, *op. cit.*, 2014, sp.

<sup>530</sup> Patricia González, *Seguridad Ciudadana. Cuadernos de Seguridad y Defensa*, 2. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Guatemala, 2003, p. 17-18

(2008); Nuñez, Rivera, *et al.* (2003); Cerro y Meloni (1999) —, sobre todo en la región latinoamericana en donde se señala que estos factores son causa de la violencia y delincuencia.<sup>531</sup> No obstante desde esta perspectiva, y tal cual lo plantea el gobierno federal, la violencia y delincuencia se atribuye a los estratos sociales más vulnerables (*Bottom Up*), es decir, se criminaliza la pobreza.

El enfoque retórico de la violencia utilizado por el gobierno federal considera que si el individuo tiene un entorno social con alguno de los factores de riesgo puede desarrollar una conducta delictiva.<sup>532</sup> Este enfoque de seguridad ciudadana regido por la simplicidad, por la manera en que ordena y predice el delito, no considera la arbitrariedad de elección del individuo. Las decisiones de los seres humanos también son resultado de muchas pulsiones, es decir, el individuo pueda estar rodeado de factores de riesgo y decidir no cometer un acto ilícito (Véase Anexo 2). El enfoque de la seguridad ciudadana utilizado por el gobierno federal está muy lejos de poder explicar las causas de la violencia.

Como señala Moriconi (2011): “La realidad material condiciona pero no determina el mundo anímico de los individuos y los grupos”.<sup>533</sup> Considerando

---

<sup>531</sup> Véase, Roberto Briceño-León, “La violencia homicida en América Latina”, en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, España, 2008, pp. 103-116; Javier Nuñez, Jorge Rivera, Xavier Villavicencio y Óscar Molina, “Determinantes Socioeconómicos y Demográficos del crimen en Chile. Evidencia desde un panel de datos de las regiones chilenas”, en *Estudios de Economía*, Vol. 30, N°1, Chile, junio 2003, pp. 55-85; Ana María Cerro y Osvaldo Meloni, *Análisis económico de las políticas de prevención y represión del delito en la Argentina*, Eudecor, Córdoba, Argentina, 1999.

<sup>532</sup> Arriagada y Godoy señalan que la conducta delictiva depende de la capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo a su entorno social y a la importancia asignada al éxito económico. Por tanto, desde esta perspectiva existiría una correlación importante entre pobreza y delincuencia, véase, Irma Arriagada, Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 1999, p. 7-8

<sup>533</sup> El autor también señala que el aparato psíquico del sujeto no es el resultado mecánico de la acción de grandes fuerzas materiales, ya sean genéticas, económicas, demográficas, sino que se trata de una condensación histórica de relaciones interpersonales e intercolectivas. Las verdades que quieren proponer la ciencia como algo absoluto son dislocadas en la mente del sujeto por las pasiones y los sentimientos. Ahí nacen nuevos conflictos. Véase Marcelo Moriconi Bezerra, “Víctimas, cómplices e indiferentes: La retórica

lo anterior se puede cuestionar: ¿cuál fue la rentabilidad política que buscó el gobierno federal al darle ese enfoque a su política de seguridad? La interrogante no sólo se realiza por el enfoque que se analiza, sino por la aprobación de reglas como la *Ley General de Víctimas*, de la cual se advirtieron una serie de fallas que pondrían en entredicho su viabilidad y el uso político que se le puede dar. Una posible explicación se encuentra en la necesidad del gobierno de diferenciarse de su antecesor, así como el de ganar legitimidad ante los grupos de presión, uno de ellos el *Movimiento por la Paz Justicia y Dignidad*.<sup>534</sup>

Esto indudablemente nos remite a los postulados de la política pública, es decir, la creación de una política generalmente constituye la respuesta a una demanda social.<sup>535</sup> Como se mencionó anteriormente, también es la manera en que los agentes se protegen y desactivan posibles conflictos con actores políticos. También se tiene que considerar que el discurso armonioso y reformista no tendría cabida si se mantenía la política y la retórica de confrontación. Sin embargo, los riesgos, como se ha señalado antes, de decidir por medio de una agenda mediática puede desalentar la cuidadosa evaluación de alternativas para solucionar un problema.<sup>536</sup> Peor aún puede terminar ocultando las dimensiones del problema.

---

como replanteo de las políticas de seguridad y (educación) ciudadana”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. 51, No. 1 (203) enero-marzo, 2011, pp. 137-138

<sup>534</sup> El dirigente del movimiento, el poeta Javier Sicilia, señaló el día de la promulgación de la Ley General de Víctimas: “Reconocemos este gesto; lo saludamos, lo abrazamos, lo celebramos como un consuelo y una esperanza que nos llega en medio de la noche, como un primer paso hacia la justicia y la paz que necesita la nación, y como un gran y profundo gesto democrático”. véase, Rosa Elvira Vargas, “Promulga Peña Nieto la ley de víctimas; Sicilia celebra ese profundo gesto democrático”, en *La Jornada*, política, México, 10 de enero de 2013, p. 2

<sup>535</sup> Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de Ciencia Política*, FCE, México, 2011, p. 270

<sup>536</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 176

## 2) Resultados preliminares de la política de seguridad

Lo anterior se menciona porque cambiar el discurso y el enfoque no necesariamente significa que la violencia en el país haya cambiado radicalmente. Si se considera que una de las cinco metas nacionales *México en Paz* buscó reducir la violencia —en particular los homicidios, secuestros y extorsiones— por medio de la prevención del delito (PNSPVD) entonces no necesariamente se consiguieron los objetivos. Aunque durante los años 2013 y 2014 el gobierno federal declaró que la disminución en los delitos de alto impacto se debió al éxito de la actual política instrumentada. Por ejemplo, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong declaró en la Cámara de Diputados:

Entre diciembre de 2012 y agosto de este año, se reportó, en comparación con el mismo periodo del año anterior, una reducción del 16 por ciento en homicidios dolosos; en el caso específico de homicidios vinculados a delitos federales, estos se redujeron en un 20 por ciento; asimismo, hubo una reducción del 5 por ciento en robo, así como una baja del 9 por ciento en el robo de vehículo con violencia.<sup>537</sup>

Ante esta disminución de las cifras delictivas, algunos actores políticos, críticos de la política del exPresidente Calderón celebraron la estrategia del Presidente Peña Nieto.<sup>538</sup> No obstante, la tendencia a la baja se presentó desde la administración anterior, por lo tanto es complejo fijar una postura acerca de la efectividad de la política pública del actual gobierno federal. Asimismo, se debe considerar la falta de confiabilidad que existe en el manejo de las cifras de los delitos. Por ejemplo, el SESNSP y el INEGI difieren significativamente en el manejo de las cifras de los homicidios. Fernando Escalante en su estudio

---

<sup>537</sup> Miguel Ángel Osorio Chong, *Comparecencia ante las Comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública*, Cámara de Diputados, versión estenográfica, 9 de octubre de 2013, disponible en [www.cronica.diputados.gob.mx](http://www.cronica.diputados.gob.mx), consultado el 31 de mayo de 2015.

<sup>538</sup> Uno ejemplo de lo anterior, es el excanciller en el gobierno del Presidente Fox (2000-2006), Jorge Castañeda, véase, Jorge Castañeda, “Descenso de la violencia, acierto de Peña”, en *Milenio*, 2 de febrero de 2015, disponible en [www.milenio.com.mx](http://www.milenio.com.mx), consultado el 2 de enero de 2015.

*El homicidio en México entre 1990 y 2007* señala que la poca credibilidad de las cifras manejadas por el SESNSP se debe generalmente a los métodos para capturar y evaluar la información de los homicidios por parte de las Procuradurías estatales.<sup>539</sup>

Homicidios SESNSP		Homicidios INEGI	
Año	Total de homicidios	Año	Total homicidios
2011	37, 952	2011	27, 213
2012	38, 227	2012	26,037
2013	35, 067	2013	22,732
2014	32, 631	2014	No disponibles
2015/Abril	10,688	2015	No disponibles

Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP y del INEGI, 2011-2015.

El autor señala que la base de datos del INEGI es más confiable debido a que se alimentan de los datos de defunciones de los Registros Civiles.<sup>540</sup> En la tabla del INEGI se aprecia la disminución de los homicidios desde 2012 en relación a 2011, aunque en la base de datos del SESNP se aprecia un incremento en la violencia en el año 2012 y una disminución posterior. En el caso de la extorsión muestra una tendencia a la alza desde 2011 y mostró su punto más álgido en 2013 con 8,199 casos. Fue hasta 2014 cuando la cifra empezó a descender. Esto se puede observar en la siguiente gráfica:

<sup>539</sup> Escalante menciona que las procuradurías dan cuenta de los presuntos homicidios denunciados ante las agencias del ministerio público, y eso significa que puede haber registros duplicados, si hay más de una denuncia en un mismo caso, puede haber también registros equívocos. Véase, Fernando Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, 2009, p. 18-19

<sup>540</sup> *Idem.*,



En el caso del secuestro entre 2011 y 2012 el descenso fue casi imperceptible. En 2014 se presentó una disminución pero es complejo atribuir esto a una estrategia específica, aunque la hay —y es muy parecida a la *Ley General Para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro* de 2010— pero no contiene indicadores con los que se puedan medir los avances.<sup>541</sup> La extorsión tuvo un repunte en 2013 con 1698 casos para empezar a caer en 2014.<sup>542</sup>

No se puede dejar de lado que muchos de los delitos, sobre todo los secuestros y extorsiones, no se denuncian. Esto lo muestra la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, la cual deja ver que la *cifra negra* (delitos donde no se inició averiguación previa) ha ido aumentando de: 20,507,937; 25,537,200; y 31,000,000 en el periodo de 2011 a

<sup>541</sup> Dentro de los puntos que contiene la estrategia antisequestro está el hecho de apostar por la coordinación entre órdenes de gobierno y el uso de la inteligencia por encima de la fuerza, ampliación de las Unidades Antisequestro, el trabajo coordinado con gobernadores y Congresos locales. Todo lo mencionado también se estipuló en la Ley General Para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro de 2010. Véase, Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional Antisequestro, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de enero de 2014, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 30 de enero de 2014.

<sup>542</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Incidencia Delictiva del Fuero Común”, Secretaría de Gobernación, 2011-2013, disponible en [www.secretariadoejecutivo.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx), consultado el 3 de enero de 2015.

2013.<sup>543</sup> Algo que podría llevar a una primera conclusión y que se relaciona con la disminución de los delitos de homicidios, secuestro y extorsión, es decir, que a mayor número de *cifra negra* menor número registros de delitos de alto impacto. Algo a lo que rara vez hace alusión el gobierno federal. Aunado a esto están los brotes de violencia que se mantienen en el país desde la administración anterior y que pone en evidencia el enfoque de la actual política de seguridad.

Lo antepuesto hace alusión al caso de Michoacán en donde la violencia generada por la confrontación entre el grupo criminal *Los Caballeros Templarios* y los grupos de Autodefensas derivó en la intervención del gobierno federal (para un recuento cronológico, véase Anexo 3). El grado de urgencia y de ingobernabilidad orilló a que se nombrara a un Comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán.<sup>544</sup> Más allá de las funciones y facultades del Comisionado, la estrategia del gobierno federal reflejó los problemas de territorialidad que se mantienen en el Estado mexicano. Desde la perspectiva teórica del proceso de las políticas públicas, Michoacán evidenció las dificultades de cohesión interna, las cuales reflejaron la lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político.<sup>545</sup>

En la medida que la confrontación continua, el gobierno, como centro de poder, va acusando una separación de las estructuras que soportan la dominación política. Esto trae como consecuencias que el poder se desplace a zonas donde ni los tomadores de decisiones ni la institucionalidad establecida

---

<sup>543</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2011, 2012, 2013, 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), consultado el 14 de febrero de 2015.

<sup>544</sup> Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de enero de 2014, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 5 de enero de 2014.

<sup>545</sup> Pedro Medellín Torres, *op.cit.*, 2004, p. 20

están preparados.<sup>546</sup> En Michoacán la separación de las estructuras y el desplazamiento del poder se dieron hacia las organizaciones criminales que infiltraron a las instituciones políticas de la entidad. Una muestra de esto fue la detención de cinco alcaldes (Dalia Santana Pineda, Huetamo; Uriel Chávez, Apatzingan; Jesús Cruz Valencia, Aguililla; Arquímedes Oseguera Solorio, Lázaro Cárdenas; José Luis Madrigal, Numarán), del gobernador interino José Jesús Reyna García<sup>547</sup>, así como el hijo del exgobernador Fausto Vallejo, Rodrigo Vallejo Mora, todos bajo acusaciones de estar coludidos con el crimen organizado.

Asimismo, lo expuesto es de utilidad debido a que difícilmente se podría encuadrar el argumento de la política seguridad del gobierno federal en un escenario como el de Michoacán. Esto se refiere a que la violencia vivida en Michoacán no se debe esencialmente a los factores de riesgo enumeradas por la administración, sino a la rentabilidad económica que genera un mercado, como el del crimen organizado, que opera por fuera del contrato social del Estado. Las entidades federativas con altos índices de violencia como Chihuahua, Estado de México, Tamaulipas y Jalisco no han vivido escenarios de autodefensas como en Michoacán, algo que podría explicarse desde la complejidad de cada caso o desde el pragmatismo de los intereses particulares en los que se involucra cada actor presente y el Estado mismo (véase Anexo 3).

En Michoacán, por una parte, y retomando el concepto de crimen organizado, los grupos en disputa terminaron buscando desde la ilegalidad

---

<sup>546</sup> *Idem.*,

<sup>547</sup> Miguel García Tinoco, “Detienen a alcalde de Lázaro Cárdenas, Michoacán, por nexos con crimen”, *24 Horas Diario*, Morelia, 28 de abril de 2014, disponible en [www.24-horas.mx](http://www.24-horas.mx), consultado el 28 de abril de 2014. También, Isabel González, “Dan formal prisión a Jesús Reyna por delincuencia organizada”, en *24 Horas Diario*, Ciudad de México, 13 de mayo de 2014, disponible en [www.24-horas.mx](http://www.24-horas.mx), consultado el 14 de mayo de 2014. Cabe señalar que dentro de esta ola de detenciones también se detuvo recientemente al hijo del exGobernador, Fausto Vallejo, Rodrigo Vallejo Mora por sus nexos con el crimen organizado.

beneficios fuera del control del Estado. Esto tiene una analogía con la propuesta teórica de Mancur Olson (2000) y su formación del Estado, es decir, grupos que ofrecen protección de otros grupos rivales a cambio de una renta (impuestos) de una determinada sociedad.<sup>548</sup> Por otra, el Estado negociando con grupos seleccionados discrecionalmente (como los de Hipólito Mora y *Simón el Americano*) que le garantizaran hasta cierto punto un equilibrio perverso, con sus respectivos *consecuencias no intencionadas*, pero que contuvieran la amenaza de desestabilización ocasionada por los grupos del crimen organizado. Lo anterior bajo la justificación de la participación ciudadana.

El caso anterior junto al de Guerrero, Tamaulipas, Jalisco y Estado de México (véase Anexo 3) muestran un común denominador que es la respuesta del Estado (confrontación) ante la amenaza que representan las organizaciones criminales. Esto lleva a cuestionar si fue correcta o equivocada la política de seguridad instrumentada desde la administración anterior. Lo que es innegable es la capacidad de fuego —aunque menor a la que posee el Estado— que tienen los grupos criminales para desafiar al Estado, algo que ayudaría a explicar el porqué el exPresidente Calderón privilegió el combate frontal y no la prevención (aunque como ya se mencionó sí estaba implícita en muchos programas federales). El otro escenario es no confrontar y dejar que las organizaciones criminales gobiernen como sucedió en Iguala, Guerrero y en el estado de Michoacán.

El argumento expuesto se señala porque termina imponiéndose al enfoque que el Ejecutivo Federal 2012-2018 le ha dado a su estrategia de seguridad. Esto se menciona debido a que después de los sucesos delictivos

---

<sup>548</sup> Mancur Olson, *Power and Prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*, Basic Books, New York, Estados Unidos, 2000, pp. 1-4

ocurridos en Iguala, Guerrero el Presidente Peña Nieto ha retomado la línea de su antecesor al anunciar una serie de medidas para reformar el sistema de seguridad pública. El objetivo se encontró en robustecer la labor del Estado ante los demás agentes y dejar claro la responsabilidad que cada uno debía asumir en materia de seguridad, fundamentalmente los gobernadores. En la propuesta destacaron dos medidas: 1) Establecer el Mando Único Policial Estatal; 2) Establecer la posibilidad de que la Federación asuma total o parcialmente las funciones municipales, cuando éstas se encuentren infiltradas por el crimen organizado (Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las autoridades municipales).<sup>549</sup> Sin embargo, esta iniciativa no ha prosperado en el Senado de la República.<sup>550</sup>

La decisión del Ejecutivo Federal, no sólo responde a los hechos ocurridos en el municipio de Iguala, sino al desafío abierto y frontal del crimen organizado contra el Estado, consecuencia de la poca capacidad institucional que tiene el Estado para castigar a los agentes que violan el contrato social (no sólo las organizaciones criminales sino también los sindicatos y poderes fácticos). Esta poca capacidad para castigar del Estado se debe a su falta de centralización del uso de la fuerza. Por tal motivo, la desaparición de la SSPF y la creación de la Comisión Nacional de Seguridad ahora a cargo de la SEGOB es una respuesta a lo planteado.<sup>551</sup> Asimismo, estos problemas aludidos no han sido ocasionados en las dos recientes

---

<sup>549</sup> Las otras medidas fueron: 3) Clave Única de Identidad; 4) Un número nacional para emergencias: el 911; 5) Clave Única de Identidad; 6) Operativo Especial en la región de Tierra Caliente; 7) Justicia cotidiana; 8) Ley General en materia de Tortura y Desaparición Forzada; 9) Combate a la corrupción; 10) Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Véase, Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Ciudad de México, 1 de diciembre de 2014, pp. 1-27

<sup>550</sup> Imelda García, “Congela Congreso decálogo de seguridad”, en *Reporte Índigo*, México, 23 de marzo de 2015, disponible en [www.reporteindigo.com](http://www.reporteindigo.com), consultado el 8 de junio de 2015

<sup>551</sup> “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de abril de 2013, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 20 de mayo de 2015.

administraciones federales, pero sí se han exacerbado desde la transición a la democracia que ha vivido el Estado mexicano.

La democracia requiere instituciones escritas que regulen el comportamiento de la sociedad y del Estado mismo, algo que en materia de seguridad el país careció porque en el pasado desde una Presidencia fuerte no se requería de estas para solucionar los problemas en los diversos territorios. Ya en democracia se hizo evidente el vacío institucional para responder a la nueva realidad de inseguridad en el país, por tanto hubo que crearlas o reformarlas y como todo proceso de política pública se presentan grupos que oponen resistencia al cambio, como los gobernadores que demoran la instrumentación de las leyes.

Por tal motivo, y recapitulando lo expuesto en el capítulo tres y en el análisis de los tres primeros años de la administración federal 2012-2018 se puede argumentar que las fallas (que conllevan a resultados similares) de las políticas de seguridad se deben al andamiaje institucional sobre el que se construyó el sistema político mexicano. La consecuencia ha sido la laxa aplicación de las reglas ancladas en el pasado, las cuales no privilegian la cooperación y sí el conflicto entre órdenes de gobierno —sobre todo después de la alternancia—. Esto se refiere a que los agentes involucrados en los procesos de instrumentación de las políticas operan como pequeñas células que buscan proteger sus intereses políticos y económicos y no el bienestar general o del Estado.

Aunque esto generalmente sucede en Estados, como el mexicano, y gobiernos donde se dificulta mantener la unidad del poder político institucionalizado y la acción de sus instituciones. De acuerdo con estas características las maniobras del gobierno están subordinadas por el cúmulo de intereses, tensiones y conflictos presentes en las organizaciones y la sociedad.

Los actores como los partidos políticos, las asociaciones empresariales, de trabajadores y demás formas de organización política, emergen como instancias de negociación de intereses individuales, en un escenario en donde el gobierno también participa.<sup>552</sup>

Esto nos remite a lo expuesto en el capítulo teórico, es decir, las políticas públicas ante escenarios de globalización se vuelven complejas en su instrumentación debido a la...”*Permeabilidad del Estado-nación; Cambios rápidos y en cascada; Fragilidad del orden y la gobernanza.*<sup>553</sup> En Estados débiles institucionalmente, como el mexicano, necesariamente el abordar problemas de la inseguridad y el crimen organizado requiere de cambios institucionales. Se menciona la debilidad institucional del Estado porque en la administración 2006-2012 se reformaron y crearon reglas para robustecer al Estado y enfrentar el tema de la violencia e inseguridad.

Las nueve instituciones más relevantes fueron: *Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales; Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP); Ley Federal de Extinción de Dominio; Ley de la Policía Federal; Reforma a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Ley de Narcomenudeo); Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos; Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.*

Estos cambios institucionales han continuado en la presente administración, y es precisamente en los cambios de reglas donde se ha

---

<sup>552</sup> Medellín Torres considera que en este tipo de regímenes podemos considerar los casos de Colombia, México, Bolivia y Perú. Véase, Pedro Medellín Torres, *op. cit.*, 2004, p. 23-26

<sup>553</sup> Wayne Parsons, *op. cit.*, 2007, p. 263

presentado la mayor resistencia de los agentes que se beneficiaban con el arreglo institucional anterior. Con un cambio institucional, generalmente, hay grupos menos favorecidos (pérdida de influencia política, mayores procesos, responsabilidad o fiscalización de los recursos) que por el simple hecho de no ser quienes controlan la autoridad pública endurecen las negociaciones para asegurarse de que sus ganancias no se vean amenazadas.<sup>554</sup> Una muestra de lo anterior es el retraso de la instrumentación de la *Ley General de Víctimas*, el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, la *Reforma del Sistema de Justicia Penal*, y la *Fiscalía General de la República* (en el caso de esta última ley, véase Anexo 4) donde los ejecutivos estatales y legisladores no parecen tener una rentabilidad política o económica que los apesure a implementar la nueva regla (quizá porque tampoco desean ser parte de un posible fracaso de la política de seguridad).

Aunque cabe señalar que el presupuesto en seguridad pública ha aumentado desde la administración anterior. En 2014 se destinaron 149,846.38 millones de pesos, en 2015 se aprobaron 153,419.65 millones, un incremento aproximado de 3,573 millones de pesos.<sup>555</sup> En 2015 el gasto federalizado — recursos para que los Estados y Municipios combatan la inseguridad—, es decir, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN); así como el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) se distribuyó de

---

<sup>554</sup> Véase, Terry Moe, “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, en *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 6, Special Issue: *Papers from the Organization of Political Institutions Conference*, Oxford University Press, abril, 1990, pp. 213-253

<sup>555</sup> E. Reyes Tépac M., “El presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Pública, 2014-2015”, en *Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis*, Cámara de Diputados, México, 2015, pp. 1-43

la siguiente manera: FASP: 8,190.96 millones de pesos; FORTAMUN: 11,852.78 millones de pesos; y SUBSEMUN: 4,893.95 millones de pesos.<sup>556</sup>

Si bien estos recursos han aumentado cada año fiscal esto no significa que esté bien distribuido. Por ejemplo, de los recursos destinados a seguridad en el 2015, el 89.34 por ciento corresponde a gasto corriente y el 10.66 por ciento al gasto de capital.<sup>557</sup> Algo que revela otro problema y que es el poco control del gasto que tiene el Estado, así como el poco control que tiene el *principal* (Ejecutivo Federal) de sus *agentes* (legisladores) al momento de etiquetar la distribución de los recursos. Esto también muestra que no importa que el Presidente tenga una mayoría de gobernadores y legisladores de su partido, en este caso el PRI.

La Presidencia, como institución, no es más la estructura vertical (tal vez nunca lo fue) desde la cual se premiaba y castigaba sino un cúmulo de intereses en los cuales intervienen diversos agentes que buscan determinar la repartición del poder político para no verse afectado en su influencia política. Por tal motivo dentro del proceso de las políticas públicas: “no considerar a estos tomadores de decisiones es un grave error que puede generar que la política pública no se apruebe como se había diseñado (o su instrumentación no sea eficiente)”.<sup>558</sup> Lo anterior se puede apreciar en el diseño y la instrumentación de las reglas creadas durante esta administración federal (2012-2018).

---

<sup>556</sup> Reyes Tépac, *op. cit.*, 2015, p. 10-11

<sup>557</sup> *Idem.*,

<sup>558</sup> De acuerdo a Franco, los elementos que se deben considerar para el éxito de una política pública son el análisis, el liderazgo, la organización, y la política, siendo ésta última determinante en el proceso de diseño y de implementación. Véase, Julio Franco Corzo, *op. cit.*, 2013, p. 117

#### ***4.4 Análisis de los principales cambios institucionales en materia de seguridad***

##### *Ley General de Víctimas*

Para analizar esta ley es importante explicar el contexto en el que se desarrolló su aprobación. La ley tuvo su origen con los diálogos que se sostuvieron entre agrupaciones de la sociedad civil y el exPresidente Felipe Calderón, en el Castillo de Chapultepec, para exigir mayor seguridad en el país.<sup>559</sup> De este encuentro surgió la iniciativa de ley que fue presentada en abril de 2012 en la Cámara de Senadores. La iniciativa planteó la obligación del Estado para brindar apoyo económico y protección a las víctimas de la violencia y a sus familias.<sup>560</sup> En julio de 2012 a pesar de que ya estaba aprobada por el Congreso, el exPresidente señaló que la ley violaba la Constitución, debido a que contenía aristas que no estaban del todo sólidas jurídicamente y por tanto pedía se abriera un diálogo en mesas de trabajo para paliar las inconsistencias:<sup>561</sup>

Resulta cuestionable que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas pretenda, por ejemplo, establecer y supervisar programas, así como agrupar, ordenar y sistematizar a autoridades locales, municipales y órganos constitucionales autónomos. Ello nos llevaría a la conclusión de que la autonomía constitucional de la que gozan tales autoridades, en materia de víctimas y ofendidos del delito, desaparecerían, aun y cuando la Constitución no realiza ese temperamento...la finalidad de la Ley que se observa es muy loable y altamente deseable; sin embargo, se considera que el costo de este mecanismo es incuantificable y, por lo mismo, inconsistente.<sup>562</sup>

---

<sup>559</sup> Jorge Ramos, “Inicia Diálogo por la Paz en Castillo de Chapultepec”, en *El Universal*, Nación, México, 23 de junio de 2011, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consultado el 10 de mayo de 2015.

<sup>560</sup> Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas, en *Cámara de Diputados*, Proceso Legislativo, México, 9 de enero de 2013, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), consultado el 10 de mayo de 2015.

<sup>561</sup> No se pudo encontrar el documento de los comentarios del exPresidente Calderón enviados al Senado de la República, pero el periódico *Excelsior* en su portal señaló que poseía una copia que es de donde se toman las citas.

<sup>562</sup> Leticia Robles de la Rosa, “Felipe Calderón teme lucro con Ley de Víctimas”, en *Excelsior*, Nacional, México, 10 de julio de 2012, disponible en [www.excelsior.com.mx](http://www.excelsior.com.mx), consultado el 8 de mayo de 2015. También, Ángeles Cruz Martínez, “Veta Calderón la ley de víctimas; pide al Congreso aclarar el tema de los subsidios”, en *La Jornada*, Política, México, 5 de julio de 2012, pp.16

Lo anterior aludía al reclamo que tuvo el *principal* (exEjecutivo Federal 2016-2012) sobre la falta de compromiso de los demás *agentes* (Congreso, gobernadores y presidentes municipales) para asumir su responsabilidad en la política de seguridad instrumentada. Esto quiere decir que, de acuerdo con el exPresidente, la ley general de víctimas estaba dejando al gobierno federal como el único encargado de reparar el daño y sobre todo de asumir la responsabilidad total ante las víctimas. Por eso mismo, el exmandatario también señaló que estaba latente la posibilidad de que se generara lucro con el tema de las indemnizaciones: “...es cuestionable la subsidiaridad que plantea la Ley, toda vez que sus disposiciones no son sensibles a la diferencia entre los casos en que existe responsabilidad del Estado y en los que dicha responsabilidad corresponde únicamente al delincuente.”<sup>563</sup>

Es importante mencionar que las observaciones no fueron tomadas en cuenta por el Poder Legislativo argumentando que se presentaron fuera de tiempo. Esto ocasionó que la alternativa del exEjecutivo Federal fuera interponer una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), debido a que las Cámaras Legislativas habían ordenado su publicación en el Diario Oficial de la Federación.<sup>564</sup> Las posturas encontradas, entre ellas la presión de la sociedad civil<sup>565</sup>, cambiaron con la llegada de la nueva administración federal 2012-2018, la cual desistió de la controversia y publicó la Ley General de Víctimas el 9 de enero de 2013. La promulgación de la ley vino acompañada de la retórica conciliadora del Presidente Enrique

---

<sup>563</sup> *Ibid.*,

<sup>564</sup> Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Regresan la Ley General de Víctimas a Calderón; el veto extemporáneo”, en *La Jornada*, Política, México, 12 de julio de 2012, disponible en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx), consultado el 8 de mayo de 2015.

<sup>565</sup> Redacción, “Pide Sicilia a Calderón cumplir su palabra y publique la Ley General de Víctimas”, en *Proceso*, México, 11 de julio de 2012, disponible en [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx), consultado el 11 de mayo de 2015.

Peña Nieto, la cual dejaba claro que el centro de las políticas de seguridad y de justicia son el ciudadano y la familia:

Hay miles de personas que han padecido los estragos de la violencia. El Estado no puede tener oídos sordos a las voces de la sociedad. Un Estado democrático debe escuchar a todas las voces, debe ser sensible y humano en su trato. La dignidad de una nación se refleja en la forma en que trata a las víctimas del delito y a quienes han infringido la ley.<sup>566</sup>

No obstante, más allá de la decisión tomada por el ejecutivo federal existió una decisión basada en la racionalidad (un elemento del enfoque del NIE), es decir, la suposición de una elección racional determinada implica simplemente que, después de tomar en cuenta las percepciones, valores y creencias de la gente (por ejemplo la presión de las organizaciones civiles), se calculan y modelan las decisiones como si ellos hicieran algunos cálculos.<sup>567</sup> Aunque como ya se ha mencionado anteriormente, esto no significa que se esté resolviendo el problema. Es necesario puntualizar que el ejecutivo federal reconoció que la ley tenía que ser corregida: “...sé que es una ley perfectible, que aún debe mejorarse, a partir de un diálogo cercano y constructivo con la sociedad civil y el Poder Legislativo” (algo similar a lo planteado por su antecesor).<sup>568</sup>

Lo anterior también permite observar como el factor político determinó el rumbo que tomó la ley general de víctimas. La iniciativa de ley fue enviada por la Comisión de Justicia (presidida por el priista Humberto Benítez Treviño) al pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación sin las correcciones que la Cámara de Senadores había hecho y enviado, de ahí que el exmandatario (Felipe Calderón) y el actual ejecutivo federal (Enrique Peña

---

<sup>566</sup> Enrique Peña Nieto, Discurso por la publicación de la Ley General de Víctimas, México, 9 de enero de 2015, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), consultado el 1 de mayo de 2015.

<sup>567</sup><sup>567</sup> Peter C. Ordeshook, *op. cit.*, p. 2

<sup>568</sup> Enrique Peña Nieto, Discurso por la publicación de la Ley General de Víctimas, México, 9 de enero de 2015, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), consultado el 1 de mayo de 2015.

Nieto) reconocieran la necesidad de corregir la legislación. Por ejemplo, el artículo 79 crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, la cual, y de acuerdo con la ley, tiene un gran número de funciones que sobrepasa las responsabilidades que deben tener los estados y municipios:

**Artículo 79.** Se crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, máxima institución en la materia en los Estados Unidos Mexicanos, el cual tiene como objeto establecer, regular y supervisar las directrices, planes, programas, proyectos, acciones, y demás políticas públicas que se implementan para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal...El Sistema Nacional de Atención a Víctimas está constituido por todas las instituciones y entidades públicas federales, locales y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas, detalladas en el Capítulo II del presente Título...El Sistema agrupa, ordena y sistematiza las instituciones y organismos ya existentes, y los coordina con los organismos e instituciones aquí creadas.<sup>569</sup>

El gran reto que demanda una institución con las dimensiones del Sistema Nacional de Atención a Víctimas de entrada pondrá a prueba la capacidad organizacional y de administración del Estado. Este Sistema, de acuerdo con el artículo 82, será operado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) — antes Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos—, de la cual derivan el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral y el Registro Nacional de Víctimas.<sup>570</sup> Esto necesariamente también implica una gran carga burocrática y de procedimientos para el Estado.

**Artículo 83.** La Comisión Ejecutiva...Es un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; y goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

---

<sup>569</sup> Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de enero de 2013, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 14 de febrero de 2015.

<sup>570</sup> Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de enero 2014, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 5 de junio de 2015.

**Artículo 84.** La Comisión Ejecutiva estará integrada por nueve comisionados. El Ejecutivo Federal enviará al Senado, previa convocatoria, tres propuestas por cada comisionado a elegir. El Senado elegirá por el voto de la mayoría absoluta de los presentes. Cinco comisionados especialistas en derecho, psicología, derechos humanos, sociología o especialidades equivalentes, propuestos por universidades públicas; Cuatro comisionados representando a grupos de víctimas, propuestos por organizaciones no gubernamentales, registradas ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con actividad acreditada en atención a víctimas de al menos cinco años, o por los organismos públicos de derechos humanos.<sup>571</sup>

Se hace hincapié en la burocracia porque como se explicó en el capítulo anterior, ésta, generalmente, termina definiendo los resultados de muchas políticas públicas debido a fallas organizacionales como la distribución del trabajo, aumento de las partidas presupuestales para gasto corriente, falta de personal, entre otras.<sup>572</sup> En el caso de la CEAV, en 2014, contó con un presupuesto de 433,147.4 millones de pesos. En el *Resumen por capítulo de gasto* (miles de pesos con un decimal) quedó de la siguiente manera: 243,361.2 correspondieron a “Servicios personales”; 2,818.9 “Materiales y suministros”; 183,820.7 a “Servicios generales” y lo restante, 3,146.6 a “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”, es decir, al subsidio de las víctimas.<sup>573</sup>

Asimismo, las decisiones tomadas por el gobierno como toda política pública también sirven para contener o desactivar posibles problemas (por ejemplo, alguna movilización social). Esto se alude debido a que dentro del CEAV se le dio un nombramiento a Julio Antonio Hernández Barros, abogado

---

<sup>571</sup> *Idem.*,

<sup>572</sup> Una de las quejas recurrentes de la reciente reconfiguración del CEAV ha sido falta de sensibilidad por parte del aparato burocrático para atender a las personas que buscan ayuda. Otra falla administrativa es falta de recursos o el retraso de éste para pagar a las víctimas, así como la falta de personal, lo cual termina por rebasar la labor de los agentes encargados de brindar el servicio. Véase, “Denuncian deficiencias en la Comisión de Atención a Víctimas”, en *La Jornada*, Política, México, 1 de febrero de 2015, disponible en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx), consultado el 5 de junio de 2015.

<sup>573</sup> Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Primer Informe de Labores 2013-2014*, México, 1 de septiembre de 2014, pp. 31

del *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*.<sup>574</sup> Además de lo expuesto, en la ley también se observan inconsistencias que pueden afectar la interpretación de la norma en contra del Estado y por consecuencia la correcta aplicación de la justicia. Por ejemplo, la definición de víctima en el artículo 4 resulta ambigua o demasiado generalizada debido a que puede ocasionar que cualquiera individuo pueda reclamar al Estado que es víctima.

**Artículo 4.** Se denominarán víctimas directas aquellas personas que directamente hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y toda persona que de alguna forma sufra daño o peligro en su esfera de derechos por auxiliar a una víctima son víctimas indirectas. La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, e independientemente de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño, o de su participación en algún procedimiento judicial o administrativo.<sup>575</sup>

Lo anterior se menciona porque el artículo 5 y 137 señalan que las personas que deseen acceder a la ayuda, asistencia y reparación integral deberán actuar de buena fe ante las autoridades. No obstante, desde el enfoque teórico de *Falla de Gobierno*, al Gobierno Federal le resulta costoso en términos económicos, políticos y operativos tener un control del comportamiento de cada uno de los agentes que están inmersos en las burocracias.<sup>576</sup> Sobre todo si se considera que el diseño de la regla no es precisa y puede generar que cualquier ciudadano —con ayuda abogados que se empiecen a especializar en

---

<sup>574</sup> Toma de Protesta de los Integrantes de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en *Senado de la República*, México, 11 de octubre de 2013, disponible en [www.sil.gobernación.gob.mx](http://www.sil.gobernación.gob.mx), consultado el 5 de junio de 2015. Desde la publicación de la Ley los movimientos sociales como los de *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* han disminuido su perfil y sus declaraciones, esto a pesar de que la Ley tiene un gran número de inconsistencias que pueden mermar la efectividad de la misma.

<sup>575</sup> *Idem.*,

<sup>576</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 179-181

ese rubro— pueda reclamar ser víctima, algo que podría terminar en una forma de clientelismo del Estado para desactivar posibles conflictos o peor aun destinando recursos debido a la presión mediática que puedan ejercer los grupos que exijan ser reconocidos como víctimas.

Si bien los artículos 152 y 154 plantean los requisitos que la persona deberá cumplir para acceder a la protección el 155 estipula que deberá agregarse el estudio de trabajo social, es decir, las visitas que los funcionarios harán al entorno social de la víctima. No obstante, no se señala qué medidas se van a adoptar cuando sea necesario ir a hacer trabajo social en zonas de alto riesgo, sobre todo las que están controladas por las organizaciones criminales.

**Artículo 155.** En el caso de la solicitud de ayuda deberá agregarse además: Estudio de trabajo social elaborado por el Comité Interdisciplinario evaluador en el que se haga una relación de las condiciones de victimización que enfrenta la víctima y las necesidades que requiere satisfacer para enfrentar las secuelas de la victimización; Dictamen médico donde se especifique las afectaciones sufridas, las secuelas y el tratamiento, prótesis y demás necesidades que requiere la persona para su recuperación; Dictamen psicológico en caso de que la víctima requiera atención a la salud mental donde se especifique las necesidades que requieren ser cubiertas para la recuperación de la víctima, y Propuesta de resolución que se propone adopte la Comisión Ejecutiva donde se justifique y argumente jurídicamente la necesidad de dicha ayuda...<sup>577</sup>

Es importante señalar que la compensación que la ley contempla a las víctimas considera todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables. Asimismo, el artículo 71 señala que el monto de la subsidiaridad a la que se podrá obligar al Estado, será hasta de quinientas veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal.

**Artículo 70.** La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia

---

<sup>577</sup> *Idem.*,

del delito o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo: El daño físico o mental; La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; Los daños materiales, incluidos los daños permanentes y la pérdida de ingresos; así como el lucro cesante.<sup>578</sup>

Los recursos del *Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación* de donde se pagarán las reparaciones del daño provendrán del Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos recursos también podrán ser proporcionados por donaciones hechas por terceros: gobiernos, organizaciones internacionales, particulares o sociedades. Otro de los artículos importantes de esta ley son los que tienen que ver con la obligatoriedad de los agentes encargados de hacerla cumplir. El artículo 1 señala que es imperativo para las autoridades de los tres órdenes de gobierno a proporcionar ayuda a las víctimas.

También en el artículo 35 se señala: “Los estados, el Gobierno del Distrito Federal y municipios donde se haya cometido el hecho victimizante, pagarán a las víctimas, con cargo a sus presupuestos y sin intermediarios. En el caso de delitos del ámbito federal, serán por cuenta del erario federal”. No obstante, el diseño de una regla no necesariamente refleja la capacidad que tiene un Estado para instrumentar o aplicar una política pública. Esto se menciona porque los artículos transitorios plantean que los Congresos locales tenían un plazo de 180 días naturales para hacer los cambios institucionales correspondientes para que la ley general de víctimas pudiera ser instrumentada.

#### **Transitorios**

**SÉPTIMO.-** En un plazo de 180 días naturales los Congresos Locales deberán armonizar todos los ordenamientos locales relacionados con la presente Ley.

---

<sup>578</sup> *Idem.*,

**OCTAVO.-** En un plazo de 180 días naturales deberán ser reformadas las Leyes y Reglamentos de las instituciones que prestan atención médica a efecto de reconocer su obligación de prestar la atención de emergencia en los términos del artículo 38 de la presente Ley.<sup>579</sup>

Sin embargo, al igual que varias de las leyes analizadas en el capítulo tres, los demás agentes, en este caso los gobiernos estatales no tuvieron los incentivos o rentabilidad política para hacer los cambios institucionales. Tampoco en la ley se estipuló algún tipo de castigo para los no cumplieran con la nueva encomienda, esto se entiende porque la trayectoria política de la mayoría de los legisladores, los que redactaron las reglas, responde a los ejecutivos estatales. Aunque los legisladores previendo los retrasos en la homologación, el 3 de mayo de 2013 reformó la ley para que se ampliara el plazo de seis meses a un año.<sup>580</sup> Aun así, ningún gobierno estatal cumplió dentro del tiempo legal.

Para octubre de 2014 los estados que aun no habían iniciado la adecuación de las normas fueron: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. De acuerdo con el comisionado presidente del CEAV, estas entidades son las que tienen los índices más altos de victimización en el país.<sup>581</sup> En marzo de 2015 sólo siete entidades han homologado sus legislaciones: Coahuila, Guerrero, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa. Los argumentos del retraso es la falta de recursos —cuando la ley señala que este debe salir de los presupuestos estatales, es decir, se tienen que hacer cambios a la planeación

---

<sup>579</sup> *Idem.*,

<sup>580</sup> *Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas*, en Diario Oficial de la Federación, en Diario Oficial de la Federación, México, 3 de mayo de 2013, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 14 de mayo de 2015.

<sup>581</sup> Pide CEAV a diputados coadyuvar para que estados faltantes homologuen su normatividad con Ley General de Víctimas, Cámara de Diputados, Comunicación Social, Nota N°. 8598, LXII Legislatura, México, 15 de octubre de 2014, disponible en, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx), consultado el 15 de mayo de 2015.

presupuestal local— para instrumentarla. Esto ha venido a afectar que por ejemplo el Registro Nacional de Víctimas no se esté retroalimentando.<sup>582</sup>

### *Código Nacional de Procedimientos Penales y la Reforma del Sistema de Justicia Penal*

El otro cambio realizado al entramado normativo del Estado fue la reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual ya había sido modificado en 2008 —en la que se incluyeron la instauración de los juicios orales— y que entraría en vigor en 2016. Lo relevante del nuevo cambio institucional fue la unificación de los 33 códigos penales (que se rechazó en el sexenio anterior) que hay en el país en uno solo que sería válido para todo el territorio nacional. Para realizar esto se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución, en la cual se da facultades al Congreso para expedir un Código de Procedimientos Penales único.

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**I. a XX. ...**

**XXI. Para expedir:**

a)...

b)...

c) **La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.** Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

**XXII. a XXX. ...**<sup>583</sup>

---

<sup>582</sup> César Cepeda, “Derriten Ley de Víctimas, en *Reporte Índigo*, México, 9 de marzo de 2015, disponible en [www.reporteindigo.com](http://www.reporteindigo.com), consultado el 15 de mayo de 2015.

<sup>583</sup> Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de octubre de 2013, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 5 de junio de 2015

Una vez aprobado esta modificación siguió la elaboración del nuevo Código, el cual entraría en vigor el 18 de junio de 2016. Los aspectos relevantes del Código son: el establecimiento de las etapas del procedimiento penal (inicial, intermedia, de juicio y debate, y de sanciones); se crea la figura de juez de control; se presentan los derechos del imputado; y las formas alternativas de solución de los procedimientos (acuerdo reparatorio y suspensión condicional del proceso).<sup>584</sup> En el siguiente cuadro se puede observar las disposiciones normativas señaladas.

<b>Código de Procedimientos Penales</b>	
<b>Artículo 211.</b> Etapas del procedimiento penal	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e</li> <li>—Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;</li> <li>—La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y</li> <li>—La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.</li> <li>—El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme.</li> </ul>
<b>Artículo 2o.</b> Objeto del Código	Juez de control: El Órgano jurisdiccional del fuero federal o del fuero común que interviene desde el principio del procedimiento y hasta el dictado del auto de apertura a juicio, ya sea local o federal;
<b>Artículo 113.</b> Derechos del imputado	<ul style="list-style-type: none"> <li>— A no ser expuesto a los medios de comunicación.</li> <li>— A no ser presentado ante la comunidad como culpable;</li> <li>— A solicitar desde el momento de su detención, asistencia social para los menores de edad o personas con discapacidad cuyo cuidado personal tenga a su cargo.</li> </ul>
<b>Artículo 184.</b> Soluciones alternas	<ul style="list-style-type: none"> <li>—El acuerdo reparatorio, y</li> <li>—La suspensión condicional del proceso.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos del Código Nacional de Procedimientos Penales, DOF, 2014.

El acuerdo reparatorio es el que se lleva a cabo entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control y cumplidos en sus términos, tiene como efecto la conclusión del proceso. Por suspensión condicional de proceso se entiende como el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual

<sup>584</sup> Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de marzo de 2014, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 29 de abril de 2015

contiene un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias condiciones que garanticen la tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de cumplirse pueda darse la extinción de la acción penal.<sup>585</sup> Otro de los aspectos del Código son: el trámite de la denuncia; principio de publicidad; y la obligación de las entidades federativas para contar con cuerpos especializados de policía.

<b>Código de Procedimientos Penales</b>	
<b>Artículo 224.</b> Trámite de la denuncia	Cuando la denuncia sea presentada directamente ante el Ministerio Público, éste iniciará la investigación conforme a las reglas previstas en este Código. Cuando la denuncia sea presentada ante la Policía, ésta informará de dicha circunstancia al Ministerio Público en forma inmediata y por cualquier medio, sin perjuicio de realizar las diligencias urgentes que se requieran dando cuenta de ello en forma posterior al Ministerio Público.
<b>Artículo 5o.</b> Principio de publicidad	Las audiencias serán públicas, con el fin de que a ellas accedan no sólo las partes que intervienen en el procedimiento sino también el público en general, con las excepciones previstas en este Código. Los periodistas y los medios de comunicación podrán acceder al lugar en el que se desarrolle la audiencia en los casos y condiciones que determine el Órgano jurisdiccional conforme a lo dispuesto por la Constitución, este Código y los acuerdos generales que emita el Consejo.
<b>Transitorio.</b> Cuerpos especializados de Policía	La Federación y las entidades federativas a la entrada en vigor del presente ordenamiento, deberán contar con cuerpos especializados de Policía con capacidades para procesar la escena del hecho probablemente delictivo, hasta en tanto se capacite a todos los cuerpos de Policía para realizar tales funciones.

Fuente: elaboración propia con datos del Código Nacional de Procedimientos Penales, DOF, 2014.

Como se mencionó anteriormente, esta propuesta de Código fue rechazada en la administración anterior, una explicación planteada en el capítulo 3 es que se debió al poco control y apoyo que el exEjecutivo Federal tenía en el Congreso de la Unión. Contexto político diferente en el que se encontró el Presidente Peña Nieto al promulgar el Código: "...éste será el primer Código de Procedimientos Penales que surge del consenso y el acuerdo de las fuerzas

<sup>585</sup> *Idem.*,

políticas nacionales, representadas en el Congreso de la Unión...”.<sup>586</sup> No obstante, la instrumentación de la nueva institución reflejó un panorama distinto en cuestiones de coordinación entre órdenes de gobierno. En enero de 2015, a 17 meses de que se cumpliera el plazo constitucional, sólo cinco estados estaban cerca del 100 por ciento de la instrumentación (Chihuahua, Estado de México, Morelos, Yucatán, y Nuevo León).<sup>587</sup>

La SETEC también mencionó que otras siete entidades se encontraron con un 60 por ciento de avance: Chiapas, Distrito Federal, Baja California, Guanajuato, Coahuila, Durango y Querétaro. Los demás estados restantes mostraron rezagos debajo del nivel mencionado.<sup>588</sup> En el caso de la reforma al Sistema de Justicia Penal, al inicio de su implementación en 2008 estuvo a cargo del poder judicial de cada entidad federativa debido a la instrumentación de los juicios orales. No obstante, con los nuevos cambios institucionales las instancias encargadas (órganos implementarios o secretarías técnicas) de la implementación pasaron a estar bajo el control de los poderes ejecutivos locales o de las secretarías de gobierno. Son pocos los estados donde esta tarea se instruyó a órganos descentralizados.<sup>589</sup> Esto se puede apreciar en el Anexo 5. Esta concentración de la instrumentación no necesariamente ha llevado a que exista una mejora en el avance de los objetivos de la reforma penal.

Desde un punto de vista teórico se detectan *problemas de la implementación*, esto generalmente se origina cuando los gobiernos centrales

---

<sup>586</sup> Discurso de Enrique Peña Nieto durante la promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales y Presentación de Iniciativa de Ley de medios alternos de solución de conflictos, Presidencia de la República, México, 4 de marzo de 2014, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), consultado el 10 de mayo de 2015.

<sup>587</sup> Silvia Otero y Nurit Martínez, “Hay retraso en 20 estados del país para iniciar juicios orales”, en *El Universal*, Nación, México, 27 de enero de 2015, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consultado el 20 de mayo de 2015.

<sup>588</sup> *Ibid.*,

<sup>589</sup> CIDAC, *Reporte de Hallazgos 2014 sobre los avances de la implementación y operación de la reforma penal en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2014, pp. 23

deben confiar en los niveles inferiores de gobierno para la implementación de las políticas. Al presentarse fallas como las mencionadas en el párrafo anterior se aprecia que aun cuando el gobierno central goza de autoridad nominal sobre las unidades del gobierno de nivel inferior se requiere de la negociación y la cooperación, algo que resulta complejo cuando se tiene un Estado débil institucionalmente.<sup>590</sup> La consecuencia de que el *principal* negocie la instrumentación de una ley con los *agentes* encargados de instrumentarla limita la capacidad del gobierno y la eficacia de la política pública, esto debido a que los agentes buscarán la mayor rentabilidad política en la instrumentación.

Por lo anterior es que el Código Nacional de Procedimientos Penales puede seguir la misma ruta que ha llevado la reforma al Sistema de Justicia Penal de 2008, es decir, un deficiente trabajo para que la sociedad tenga conocimiento de los cambios institucionales. Estas nuevas reglas son poco conocidas y valoradas no positivamente. Por ejemplo, la confianza en el Sistema de Justicia Penal a nivel nacional, en una escala del 1 al 5 es de 2.<sup>591</sup> Esto demuestra que como todo proceso de política pública, se presentan los factores políticos que determinan el rumbo de las políticas. Si los ejecutivos estatales concentran un gran número de tareas es posible que exista una rentabilidad en el control del proceso. Acelerar o paralizar la implementación—lo que incluye su difusión— de una política podría significar incrementar la ganancia de su negociación ante el *principal* que es el ejecutivo federal. El argumento anterior se expone considerando que no existen castigos para los ejecutivos estatales si no cumplen con la instrumentación.

---

<sup>590</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 188

<sup>591</sup> Las preguntas que se realizaron y sus respectivos puntajes fueron: ¿Cuál es su opinión sobre el sistema? 1.8 ¿Qué tan familiarizado está con el sistema? 1.8 ¿Qué tanta confianza tiene en el sistema? 2.0 ¿Comparado con hace 10 años: está mejor o peor? 1.9, véase SETEC, *Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal en México (ENSIJUP 2012)*, México, 2013, pp. 46.

#### *4.5 Balance capitular*

A manera de cierre del capítulo se puede señalar que a tres años de instrumentada la política de seguridad del Presidente, Enrique Peña Nieto ha terminado por retomar vía de su antecesor y de la cual intentó separarse. El enfoque que le ha dado a su estrategia no es nuevo ni tampoco significa que es erróneo prevenir el delito. Es un deber del Estado cuidar y preservar todos los derechos de los individuos, algo que está dentro del concepto de la seguridad ciudadana. No obstante la actual estrategia ha reflejado fallas de factibilidad presupuestal, administrativa y política, esto ha sido consecuencia de un mal análisis donde el factor político ha sido el determinante en las decisiones que se han tomado.

El Estado mexicano tiene una gran fragilidad institucional que se evidencia en la poca capacidad que tiene para instrumentar políticas, los efectos negativos son la discrecionalidad del manejo de los recursos y los intereses personales que persiguen los diversos agentes encargados de la aplicación de las políticas. En el tema de la seguridad, como ya se expuso, las partidas presupuestales han ido incrementando cada año fiscal sin tener una mejora significativa en los índices de inseguridad. Las olas de disminución de la violencia siempre vienen a ser interrumpidas por el surgimiento de los picos de violencia en alguna parte del territorio.

Entretanto el costo económico a consecuencia de la inseguridad y el delito aumenta cada año (aunque para algunos agentes, como los gobernadores que manejan los presupuestos sin contrapesos, esto puede ser muy rentable). Entre 2012 y 2013 el costo de la inseguridad ha sido de 2.61

por ciento del PIB, es decir, 428.3 mil millones de pesos.<sup>592</sup> A largo plazo las consecuencias para el Estado y su sociedad son muy costosas debido a que no se están creando incentivos para aprovechar otros activos que tiene el país como lo son el talento, creatividad y energía de las generaciones presentes. A la par de lo mencionado el Estado no puede claudicar en el mantenimiento de una política que aunque tenga poca viabilidad o un mal diseño es necesaria para mantener los principios rectores del Estado mismo. En este punto es cuando se torna necesario reflexionar acerca de la necesidad de proponer políticas públicas que rentabilicen el sistema sobre el cual opera el Estado mexicano.

---

<sup>592</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012 y 2013, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), consultado el 14 de febrero de 2015.

## Capítulo 5

### 5. RECOMENDACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

#### *Introducción*

El presente capítulo tiene como finalidad proponer una recomendación para la formulación de una política pública en materia de seguridad. Se toma como referente el análisis de los resultados de la política de seguridad instrumentada en la administración del expresidente Felipe Calderón (2006-2012) y los tres primeros años del ejecutivo federal, Enrique Peña Nieto (2012-2018). Asimismo, la recomendación también parte de la revisión contextual, expuestas en el segundo capítulo de la investigación, de las principales medidas tomadas en la región latinoamericana en la cual se ha dado una tendencia por apostar por políticas tradicionales de corte militarista para luchar contra la violencia e inseguridad originadas por el crimen organizado.

De esta manera, el capítulo se divide en tres apartados. En el primero sección se describen las principales políticas que se han instrumentado como alternativas a la confrontación al crimen organizado y por tanto han privilegiado el pragmatismo de Estado. De igual manera se presentan las propuestas que se han hecho en México para legalizar el consumo, venta y producción de la marihuana. En la segunda sección se hace una revisión acerca de los trabajos que han estudiado los efectos en los individuos usuarios de la marihuana. Esto es importante para poder plantear un argumento más sólido a favor de la regulación del narcótico. En la última parte se plantea la recomendación de política que consiste en crear una *Ciudad de libre Consumo* para rentabilizar el mercado emergente de la mariguana en México y generar

ingresos por concepto de fiscalización de los servicios a un perfil de usuario en específico.

### ***5.1 Prácticas actuales: Políticas alternativas a la confrontación policial***

#### *Uruguay*

En 2014 el gobierno federal de Uruguay promulgó la *Ley N° 19.172 Marihuana y sus derivados control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución*, en la cual el Estado asumió el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados.<sup>593</sup> El Estado permite con esta ley el autocultivo (hasta seis plantas y un máximo de 480 gramos por cosecha) y el cultivo mediante clubes con membresía (con un mínimo de 15 socios y un máximo de 45 y un máximo de 99 plantas).<sup>594</sup>

Cabe señalar que la política no fue diseñada e instrumentada por los altos índices de homicidios los cuales son de 7.9 homicidios por cada cien mil habitantes (con una población de 3.4 millones de habitantes).<sup>595</sup> No obstante, a pesar de las bajas tasas de homicidios la violencia urbana en el país es más alta (24 por ciento) que en Brasil (17 por ciento), El Salvador (22 por ciento) y Guatemala (29 por ciento).<sup>596</sup> En el caso del consumo de la marihuana éste

---

<sup>593</sup> D.O. “Ley N° 19.172 Marihuana y sus derivados control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución”, en *Diario Oficial*, Montevideo, Uruguay, 7 de enero de 2014, disponible en [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy), consultado el 28 de septiembre de 2015.

<sup>594</sup> *Idem.*,

<sup>595</sup> Banco Mundial, “Datos, Uruguay”, en *Grupo del Banco Mundial*, 2015, disponible en [www.datos.bancomundial.org](http://www.datos.bancomundial.org), consultado el 28 de septiembre de 2015.

<sup>596</sup> PNUD, *op. cit.*, 2013, p. 28

había venido a la alza desde 2001 a 2006 cuando el porcentaje de consumo pasó de 1.4 por ciento a 5.5 por ciento.<sup>597</sup>

Sin embargo, con la regulación del Estado el consumo no tuvo un incremento exponencial, en 2011 se registró un 8.3 por ciento y en 2014 un 9.3 por ciento, el aumento más bajo en 14 años en una población de entre 15 y 65 años.<sup>598</sup> Lo que también es importante destacar de la política llevada a cabo es que el Estado uruguayo buscó prevenir o adelantarse al problema del crimen organizado en la región.<sup>599</sup> Esto quiere decir, que la finalidad se centró en asumir el control del mercado de consumidores de droga en el país persiguiendo un beneficio económico por parte del Estado uruguayo.

En relación con lo mencionado, el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRRCA) tiene estimado cuadruplicar en cuatro años la recaudación por venta de licencias e investigación, es decir, en 2016 se espera la exacción de 4 millones de pesos uruguayos (140,000 dólares); 8 millones en 2017; 12 millones en 2018 y 19 millones en 2019 (652, 000 dólares).<sup>600</sup> Sin embargo, en 2015 la decisión del gobierno uruguayo tuvo la oposición de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), la cual señaló que la política uruguaya afectaría negativamente la lucha contra la droga en otros países incluidos sus vecinos:

La ley que se ha aprobado es incompatible con lo dispuesto en la Convención de 1961...artículo 4, párrafo c) los Estados partes están obligados a limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la

---

<sup>597</sup> JND, “VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas”, en *Junta Nacional de Drogas, Presidencia de la República*, Montevideo, Uruguay, mayo de 2015, pp. 10

<sup>598</sup> *Idem.*,

<sup>599</sup> El objetivo de la ley es proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico buscando, mediante la intervención del Estado, atacar las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso de la droga, así como reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado. Véase, D.O., *op. cit.*, 2014

<sup>600</sup> Redacción, “Estado prevé recaudar por marihuana USD \$140 mil en 2016”, en *El Observador*, Nacional, Uruguay, 15 de septiembre de 2015, disponible en [www.elobservador.com.uy](http://www.elobservador.com.uy), consultado el 6 de octubre de 2015.

posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos (JIFE, 2015: 29).

De igual forma, el presidente electo Tabaré Vázquez (2015-2020) señaló que tampoco estaba de acuerdo con la medida, que implica vender marihuana en farmacias, pero declaró que si la ley estipulaba la venta con fines lúdicos y recreativos así se implementaría.<sup>601</sup> Considerando lo anterior, el caso de la política uruguaya es un buen experimento en Latinoamérica para conocer el alcance del control del Estado sobre un problema que de no atenderse puede generar más costos sociales, sanitarios y de seguridad.

Se señala la importancia de observar el caso uruguayo debido al contexto y ventajas del Estado uruguayo, es decir, el tamaño territorial, las características de su población la cual apoya las políticas preventivas (43.1 por ciento, la proporción más alta en Latinoamérica) por encima de las políticas punitivas.<sup>602</sup> Donde además, se percibe que el gobierno ha actuado contra la corrupción (48 por ciento, detrás del primer lugar Ecuador 52 por ciento)<sup>603</sup>, a esto se le suma el hecho de que la población se preocupa más por la delincuencia común (63 por ciento) que por la delincuencia organizada (15 por ciento).<sup>604</sup>

### *Colorado, Washington, Alaska y Oregón*

En Estados Unidos la inercia económica por el mercado legal de la marihuana ha llevado a que los estados de Colorado, Washington, Alaska y Oregón (por

---

<sup>601</sup> EFE, “Tabaré Vázquez podría modificar la ley de marihuana en Uruguay”, en *Noticiar RCN*, Internacional, 4 de diciembre de 2014, disponible en [www.noticiasrcn.com](http://www.noticiasrcn.com), consultado el 17 de febrero de 2016. También Redacción, “Uruguay: Tabaré Vázquez suspendió temporalmente la venta de marihuana en farmacias”, en *La Nación*, 4 de marzo de 2015, disponible en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar), consultado el 17 de febrero de 2016.

<sup>602</sup> Matthew Layton, Mariana Rodríguez, Mason Moseley y Daniel Zizumbo-Colunga, *op. cit.*, 2014, p. 95

<sup>603</sup> Latinobarómetro, “Informe 2015”, en *Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana*, Santiago de Chile, 2015, pp. 73

<sup>604</sup> PNUD, *op. cit.*, 2013, p. 76

medio de iniciativas populares) legalizaran el consumo y venta de la droga. Es importante señalar que los estados señalados no buscan luchar contra las organizaciones criminales como sucede en México, sino que persiguen potencializar el mercado de la marihuana. Tampoco es un asunto ideológico o de políticas progresistas, esto se menciona debido a que los estados de Colorado, Washington, Alaska y Oregón tienen mayor presencia del partido republicano (conservadores).<sup>605</sup>

La regulación de la marihuana tanto con fines medicinales y recreativos en Estados Unidos se basa en la fortaleza institucional de los estados y de los principios de la federación. Lo anterior, de acuerdo a Pickrill y Chen (2008) significa que no importa de qué tipo es la regulación, esto es resultado de la solidez democrática federalista, en la cual los estados permiten y protegen las libertades individuales, la cual refleja las normas culturales y sociales. Los autores señalan que esto es precisamente lo que cabría esperar de un gobierno democrático, en el que los ciudadanos decidan por si mismos la cantidad de servicios, incluyendo la protección especial de libertades que desean que el gobierno les proporcione.<sup>606</sup>

En esta misma línea, en el estado de Colorado el gobernador John W. Hickenlooper estimó que la regulación del mercado de la marihuana entre 2013 y 2015 estaría en 600 millones de dólares en volumen de negocio tan sólo en el consumo recreativo.<sup>607</sup> Esto se afirmó porque como bien señala Chris Miles (2014), tan sólo seis meses después de la legalización el estado

---

<sup>605</sup> Agencias, “El mapa de Estados Unidos tras la peor derrota de los demócratas en la era Obama”, en *La Nación*, Elecciones en Estados Unidos, Washington, 5 de noviembre de 2014, disponible en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar), consultado el 7 de octubre de 2015.

<sup>606</sup> J. Mitchell Pickerill, Paul Chen, “Medical Marijuana Policy and the Virtues of Federalism”, en *Publius*, Vol. 38, núm. 1, Oxford University Press, 2008, pp. 22-55.

<sup>607</sup> John W. Hickenlooper, *Amendment 64 and Proposition AA Implementation Budget Request*, Office Of The Governor, Denver, Colorado, 18 de febrero de 2014, pp. 1-16

ganó 19 millones de dólares en impuestos.<sup>608</sup> Asimismo, y como todo mercado regido por reglas, se ha dado una especialización del comercio y en este rubro las organizaciones criminales tienen a otro agente que compite por los consumidores quienes a su vez también demandan calidad del producto.

Esto es pertinente porque con la legalización de esta droga los consumidores prefieren la marihuana cultivada en los EE.UU. debido a que es de mayor calidad (contiene de 10 a 20 por ciento más Tetrahidrocannabinol) que la droga mexicana (entre 3 y 8 por ciento). Esto ha generado que el precio de la droga mexicana se devalúe.<sup>609</sup> Otra perspectiva de ver este escenario es que el consumo en esos estados termina siendo un bien suntuario en el que la calidad es un requisito para poder competir en el mercado. Algo en lo que las organizaciones criminales tienen una desventaja por el simple hecho de operar en un mercado sin reglas formales y la confrontación del Estado. Hasta antes de la legalización la participación de la marihuana mexicana en el mercado norteamericano estaba en un rango entre 40 y 70 por ciento.<sup>610</sup>

Se hace hincapié en el tema del mercado porque como se mencionó al inicio, la regulación del consumo y venta no tuvo la finalidad de contrarrestar el poder de las organizaciones criminales, aunque esto no quiere decir que en esos estados no haya crímenes, pero destacan por ser los menos violentos de los Estados Unidos. En el siguiente cuadro se puede apreciar a los cuatro estados que han legalizado el consumo y venta de la marihuana y sus respectivos índices de crímenes violentos por cada 100 mil habitantes, así

---

<sup>608</sup> Chris Miles, “Here’s the Lawless Hellscape Colorado Has Become Six Months After Legalizing Weed”, en *Policy.Mic*, 1 de Julio de 2014, disponible en [www.mic.com](http://www.mic.com), consultado el 7 de octubre de 2015

<sup>609</sup> John Burnett, “Legal Pot In The U.S. may be undercutting Mexican Marijuana”, en *National Public Radio*, Parallels, 1 de diciembre de 2014, disponible en [www.npr.org](http://www.npr.org), consultado el 7 de octubre de 2015.

<sup>610</sup> Kilmer et al, *Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico*, 2010, citado en Alejandro Hope y Eduardo Clark, *Si los vecinos legalizan, Reporte técnico*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México, 2012, pp. 1

como los cuatro estados más violentos (Tennessee, Nevada, Alaska y Nuevo México).

<b>Estados Unidos: crímenes violentos por cada 100 mil habitantes</b>				
	<b>Oregón</b>	<b>Washington</b>	<b>Alaska</b>	<b>Colorado</b>
<b>2014</b>	232.3	285.2	635.8	309.1
	<b>Tennessee</b>	<b>Nevada</b>	<b>Alaska</b>	<b>Nuevo México</b>
<b>2014</b>	608.4	635	635.8	597.4

Fuente: elaboración propia con datos de FBI, *Crime in the United States 2014*.<sup>611</sup>

Si bien Alaska está dentro de los cuatro estados más violentos, la base de datos del *Federal Bureau of Investigation* (FBI) muestra que la tendencia de la tasa de crímenes violentos viene a la baja (de 638.7 a 635.8 crímenes violentos por cada 100 mil habitantes) mientras que en los demás estados que están en esa categoría ha ido a la alza. No obstante, es importante mencionar que de acuerdo a Morris, TenEyck, Barnes y Kovandzic (2014) la legalización de la marihuana sí induce a una reducción de los delitos (al menos en Estados Unidos) o no representa un aumento en delitos como homicidios, robos, violación, asalto, robo de auto, entre otros.<sup>612</sup>

Esto se constata con lo reportado por el Departamento de Policía de Denver, Colorado, es decir, se dio una baja de los crímenes violentos y delitos contra la propiedad, los cuales de enero a mayo de 2014 cayeron 1.9 y 11.5 por ciento respectivamente. Lo mismo ha sucedido con los hurtos (5.4 por

<sup>611</sup> FBI, "Crime in the United States 2014", en *Federal Bureau Investigation*, Uniform Crime Reports, United States, 2015, disponible en [www.fbi.gov](http://www.fbi.gov), consultado el 7 de octubre de 2015.

<sup>612</sup> Robert G. Morris, Michael TenEyck, J.C. Barnes, Tomislav V. Kovandzic, "The effect of medicinal marijuana Laws on Crime: Evidence from State Panel Data, 1990-2006", en *PlosOne*, DOI: 10.1371/Journal, 26 de marzo de 2014, pp. 4

ciento) y los robos con violencia (3.9 por ciento).<sup>613</sup> De lo expuesto es plausible señalar que la legalización de la marihuana ha tenido más efectos positivos que negativos, sobre todo porque los cuatro estados señalados han sido pragmáticos al apostar por la demanda del mercado de la marihuana y una consecuencia directa de esta política ha sido la disminución de los delitos.

### *México*

En México también se han hecho propuestas (las cuales no han progresado ante las autoridades) que comulgan con la despenalización de la marihuana, sin embargo, a diferencia del contexto de los estados norteamericanos y el Estado uruguayo señalados anteriormente las propuestas en México están inmersas en el contexto de la política de confrontación del Estado contra las organizaciones criminales. En febrero y marzo de 2014 los legisladores del PRD presentaron dos iniciativas (*Reducción de Riesgos y Daños en el Aprovisionamiento y Uso de la Cannabis*; y *Regulación, control sanitario y tipificación en relación con la cannabis y el tetrahidrocannabinol*) para regular el uso de la mariguana en el Distrito Federal.

### *Reducción de Riesgos y Daños en el Aprovisionamiento y Uso de la Cannabis*

El objetivo de la propuesta fue la de establecer un programa de salud que procure el cuidado de los derechos humanos de los usuarios de sustancias psicoactivas ilícitas. El argumento de la primera propuesta se basa en que el Distrito Federal no tiene altos índices de criminalidad (asociados al crimen organizado). De igual forma, se planteó que en el periodo de 2006-2011 las muertes atribuidas a la mariguana no rebasaron los 40 casos, por tanto es

---

<sup>613</sup> Noticieros Televisa, “Legalizada ya la marihuana, baja el crimen en Denver”, en *Noticieros Televisa*, Ciudad de México, 20 de junio de 2014, disponible en [www.noticierostelevisa.com](http://www.noticierostelevisa.com), consultado el 8 de octubre de 2015.

mucho menor el problema de muertes relacionadas directamente al consumo de drogas que el de la violencia asociada al crimen organizado.<sup>614</sup>

En el tema de los encarcelados por posesión o consumo se expuso que del 60.2 por ciento de los reclusos por delitos contra la salud el 38.5 por ciento fueron detenidos por mera posesión y el 58.7 por ciento fueron sentenciados por cannabis. En 2011 los delitos de posesión y consumo representaron el 24 por ciento de la incidencia delictiva; en 2010 el 33 por ciento; y en 2009 el 30 por ciento.<sup>615</sup> Con estas cifras, y considerando que el cannabis es la droga más consumida en el país (1.2 por ciento), los legisladores plantearon en su propuesta que se debería establecer el *Sistema para la Reducción de Riesgos y Daños en el Aprovechamiento y Uso de Substancias Psicoactivas Ilícitas* (SiRe).<sup>616</sup>

El SiRe estaría conformada por tres componentes: *a)* El principio de Oportunidad y el Sistema de Priorización; *b)* Sistema de información para la Reducción de Riesgos y Daños (SIRRD); *c)* Comisiones de Disuasión. El primer componente busca separar los mercados para que la venta de la droga sea segura y responsable, esto con la finalidad de que los consumidores no se expongan a otros mercados de drogas. El SIRRD busca proveer información a usuarios de sustancias para que puedan responsablemente minimizar riesgos y daños de conducta. Con este mecanismo se busca asegurar que se garantice el derecho a la información de la ciudadanía y, a través de él, se procuré el derecho a la salud de los usuarios. Por último, las Comisiones de Disuasión es un sistema de atención basado en la horizontalidad y el respeto a los derechos

---

<sup>614</sup> Esthela Damián Peralta y Vidal Llerenas Morales, *Reducción de Riesgos y Daños en el Aprovechamiento y uso de la Cannabis*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, Distrito Federal, 13 de febrero de 2014, pp. 2-9

<sup>615</sup> *Idem.*,

<sup>616</sup> Damián Peralta y Llerenas Morales, *op.cit.*, 2014, p. 10

humanos y las decisiones de cada persona, con lo anterior se busca la “discriminalización” de los consumidores.<sup>617</sup>

### *Regulación, control sanitario y tipificación en relación con la cannabis y el tetrahidrocannabinol*

La otra propuesta de política, y ligada a la anterior, fue presentada en febrero de 2014, y uno de los principales planteamientos fue el incremento de las dosis de consumo o posesión personal de cinco a 30 gramos sin que esto represente un delito. Otro de los puntos fue reconocer la marihuana dentro la ley reconociendo sus propiedades terapéuticas.<sup>618</sup>

### *Clubes sociales de Cannabis*

Esta propuesta fue hecha en 2012 por un grupo de académicos y consistió en crear clubes donde los socios financien mediante cuotas plantíos de marihuana y donde la cantidad máxima de consumo al mes sea de 60 gramos. La propuesta se presentó dentro del estudio *Mariguana DF. Mercado y sus Dimensiones: una propuesta para usuarios y autoridades*. En el trabajo se señala que el mercado de la marihuana en el D.F. es de 75 mil usuarios (cifra que podría incrementar por el año en el que se realizaron las encuestas), y que el 66.2 por ciento de los usuarios de drogas consumen marihuana principalmente.<sup>619</sup>

Otro de los aportes fue la medición del tipo de usuarios de la droga, los monousuarios y los poliusuarios. Los primeros en promedio tienen un gasto de \$99.00 a la semana, es decir, \$5,148.00 al año. Los poliusuarios con uso

---

<sup>617</sup> *Ibidem.*, p. 10-12

<sup>618</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Iniciativa de reforma en materia de Regulación, control sanitario y tipificación en relación con la Cannabis y el tetrahidrocannabinol”, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, Distrito Federal, 18 de febrero de 2014, pp. 1-9

<sup>619</sup> Carlos Zamudio Angles y Jorge Hernández Tinajero, *Mariguana DF. Mercado y sus Dimensiones: una propuesta para usuarios y autoridades*, Cupihd, Colectivo por una política integral hacia las drogas, A.C., Núm. 5, noviembre de 2012, pp. 8-10

predominante de mariguana gastan en promedio \$108.00 semanal y \$5,657.00 al año. Los poliusuarios con uso predominante de otra droga tienen un gasto de \$445.60 a la semana y \$23,171.20 anualmente. De esta manera, los autores calcularon que el valor del mercado de la mariguana en el D.F. es de \$7,425,000 semanales, y \$386,100,00 anuales, en dólares el mercado vale 28,327,219.37 (a cambio de \$13.63).<sup>620</sup> Así, la propuesta de crear Clubes Sociales de Cannabis considera:

- Delimitar y limitar al mercado negro, aumentando incentivos para que los usuarios no tengan que recurrir al mismo.
- El esquema se basa en la construcción de un circuito de producción-consumo, fiscalizado estrictamente por el Estado, y que se circunscribe al ámbito de lo privado.
- Los requisitos para ser miembro de la asociación: mayoría de edad; ser invitado por otro socio; conocer el riesgo del uso del cannabis; compromiso de evitar todo contacto con otras fuentes de abastecimiento.
- Dentro de las ventajas estarían: la calidad del producto, seguridad jurídica; beneficia al cultivador y/o productor de la planta; benefician actividad económica fiscalizable.<sup>621</sup>

Las propuestas descritas acerca de la legalización, control y regulación del consumo de la mariguana muestran una tendencia que aunque es mínima cada vez tiene mayor presencia. En el caso uruguayo su política es una alternativa ante las decisiones punitivas y represivas que se mantienen en la región. Como lo señala el estudio del *Colectivo de Estudios Drogas y Derechos*, el tratamiento del consumo por la vía penal criminaliza a los usuarios de drogas de uso ilícito. Se destinan recursos públicos de manera poco eficiente y

---

<sup>620</sup> El cálculo se hizo multiplicando el consumo semanal y anual de los monousuarios por los 75,000 usuarios del mercado del Distrito Federal, véase Zamudio Angles y Hernández Tinajero, *op.cit.*, 2012, p. 11-12

<sup>621</sup> *Ibidem.*, p. 22-27

racional para seguridad que podrían ser usados para la prevención del delito y/o atender problemas de dependencia.<sup>622</sup>

Asimismo y como se ha mencionado, los gobiernos en Latinoamérica priorizan el control de la oferta de drogas ilícitas (mediante la confrontación) por encima del consumo (demanda).<sup>623</sup> En este punto es donde se pueden colocar las políticas instrumentadas en los estados norteamericanos de Colorado, Washington, Oregón y Alaska, las cuales se enfocan al mercado de la demanda, es decir, han apostado por la rentabilidad económica de la regulación y venta de la marihuana. Algo que no ha pasado desapercibido para los empresarios y emprendedores, sobre todo por las proyecciones de la industria medico-marihuana.

En el escenario mexicano y específicamente en el Distrito Federal las propuestas que se han hecho no consideran lo anteriormente expuesto. Si bien por un lado buscan atender el problema del consumo de la droga (incrementando los gramos y no criminalizando la posesión de la marihuana), por otro también buscan regularlo por medio de clubes donde una de las reglas es el compromiso de los miembros para no ir a otras fuentes de abastecimiento. Algo que no necesariamente resulta viable por el mercado poliusuario de drogas de la Ciudad de México y por lo complejo de los problemas sociales y urbanos que impactan las políticas que se diseñan e instrumentan.

Uno de estos problemas es el crecimiento acelerado de las ciudades mexicanas, el cual se ha dado en un contexto de deficiencias y vacíos de la planeación urbana y su normatividad; de carencia de reservas territoriales y

---

<sup>622</sup> Pien Metaal, Alejandra Corda, Araceli Galante, *et al.*, *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*, en Catalina Pérez Correa y Coletta Youngers (Edits.), Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), México, 2014, pp. 4-10

<sup>623</sup> *Idem.*,

oferta de suelo adecuado; y de extensiones y zonas dispersas fragmentadas y excluyentes.<sup>624</sup> Por ejemplo, la Zona Metropolitana del Valle de México ha tenido un crecimiento sostenido desde 1980 y en 2010 se contabilizó 20 millones 116, 842 habitantes. La centralización de actividades económicas en esa zona del país (cuatro delegaciones del D.F. generan el 53 por ciento de empleos formales de las demarcaciones periféricas) explica la elevada cantidad de viajes con destino al D.F. que generan problemas ambientales y de movilidad.<sup>625</sup>

Esta falta de planeación urbana de la ciudad se complejiza con problemas como los de la informalidad (en la que se encuentran diversos mercados ilegales como la venta de drogas). En el Distrito Federal existen 1 millón 217 mil personas en condiciones de laborales de informalidad. De acuerdo al INEGI la tasa de informalidad laboral en el cuarto trimestre de 2013 ascendió a 49.42 por ciento de la población ocupada en la Ciudad de México.<sup>626</sup> Esto ha sido señalado por los empresarios, quienes reconocen que la Ciudad de México no es viable para instrumentar políticas públicas eficaces y competitivas.<sup>627</sup> Algo en lo que necesariamente se involucra las debilidades institucionales, políticas y organizacionales del gobierno del Distrito Federal.<sup>628</sup> Cuestión que no es reciente, como bien señala Chávez (2015),

---

<sup>624</sup> ONU-HABITAT, *Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015*, Organización de las Naciones Unidas (ONU), México, Distrito Federal, 2015, pp. 1-11

<sup>625</sup> *Ibidem.*, p. 18-42

<sup>626</sup> José Luis Beato González, *Abatir la informalidad, condición ineludible para la competitividad*, Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Ciudad de México, Distrito Federal, México, 5 de marzo de 2014, pp. 1-2

<sup>627</sup> *Idem.*,

<sup>628</sup> Un ejemplo de lo anterior es la falta de resultados al atender el problema de la informalidad de los mercados ilegales es el *Programa para la Integración de la Economía Formal de los comerciantes al interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro*, al cual se destinaron \$40,458,915.00 para erradicar el ambulante mediante la capacitación (y pago de becas durante los cursos) para después incorporarlos a empleos formales. Sin embargo, de los aproximadamente 2 mil vendedores que iniciaron el Programa sólo 553 concluyeron las capacitaciones y 10 aceptaron un empleo formal. Véase SEDECO, “Programa para la Integración de la Economía Formal de los comerciantes al interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro” en *Secretaría*

debido a que estas fallas de organización política se han dado desde la creación del Distrito Federal.<sup>629</sup>

De esta manera, es difícil asegurar una separación de mercados (como plantea una de las propuestas) como el de la mariguana de la oferta de otro tipo de drogas, sobre todo si se considera que el porcentaje de usuarios de estimulantes tipo anfetamínico pasaron de 5.6 por ciento del mercado de 2008 a 6.7 por ciento el de anfetaminas y 5.1 por ciento el de metanfetaminas respecto al mercado de drogas ilícitas en 2011.<sup>630</sup> El tamaño de este mercado se disipa dentro de los problemas de informalidad (tomando otro tipo de perfiles) y aunque no hay una confrontación del gobierno contra las organizaciones criminales (al menos no de manera oficial) en la Ciudad de México, si se han dado intervenciones del Ejército, la Marina y la Policía Federal y programas de desarme voluntario (*Por tu familia, desarme voluntario*) ante el incremento de los índices delictivos, aunque esto no haya representado una baja considerable.<sup>631</sup> Por lo anteriormente expuesto, apostar por la Ciudad de México como un espacio para instrumentar una política de largo plazo, como la legalización de la mariguana, donde se requiere de un gobierno robusto y competitivo no resulta viable.

---

*de Desarrollo Económico del Distrito Federal*, Anexo I, Criterios de Técnicos de Operación, México, Distrito Federal, 2014, s.p.

<sup>629</sup> Chávez García señala: "...la organización política del D.F. falló desde su origen, pues sus creadores no distribuyeron de manera equitativa las facultades entre los diversos niveles de gobierno en la localidad; así que la concurrencia de tareas gubernativas generó conflicto que aún no se resuelve", véase Javier Chávez García, "El Distrito Federal del Siglo XXI: el cambio de su organización política", en Víctor Pitalúa Torres (Comp.), *Congreso REDIPAL Virtual VII, Reformas Estructurales*, Cámara de Diputados, México, 2015, pp. 299-310.

<sup>630</sup> Carlos Zamudio Angles, *Los mercados de drogas ilícitas de la Ciudad de México*, Cuadernos Cupihd, Colectivo por una política integral hacia las drogas, A.C., año 3, Núm. 6, mayo-agosto de 2013, pp. 9

<sup>631</sup> Entre 2011 y 2014 se han cometido en promedio 1,485 homicidios por año, siendo 2011 y 2012 los años más violentos. En este periodo 2,105 homicidios han sido con arma de fuego, un promedio de 526 asesinatos por año. Véase, SESNSP, *Incidencia Delictiva Del Fuero Común 2011, 2012, 2013 y 2014*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 2015, disponible en [www.secretariadoejecutivo.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx), consultado el 15 de octubre de 2015.

## ***5.2 Efectos y consecuencias del consumo de la marihuana en la salud de los individuos***

Las políticas de los Estados para combatir la adicción a los narcóticos no son recientes. En Estados Unidos entre 1912-1925 se establecieron clínicas para narcóticos, se inauguraron en Florida, Nueva Inglaterra, Nueva York, y Tennessee. El objetivo principal fue proporcionar opiáceos, cocaína y heroína (en pequeñas dosis que gradualmente iban disminuyendo) a los adictos registrados para posteriormente ofrecerles desintoxicación y rehabilitación. El resultado no fue el esperado debido a que se estimó que el 95 por ciento de quienes recibieron tratamiento no aceptaron ser desintoxicados y regresaron a las calles a seguir consumiendo narcóticos.<sup>632</sup>

En el caso de la marihuana su regulación y los efectos de su consumo en la salud y el desarrollo de los individuos tampoco es un tema nuevo. La bibliografía es extensa en estudios en los cuales se encuentran posturas en contra y a favor de permitir el consumo lúdico, recreativo y las consecuencias en la salud de las personas. De manera específica en torno a la marihuana se señala que su consumo reduce la productividad, que provoca alteraciones crónicas, daño cerebral, dificultad para la toma de decisiones, induce a la criminalidad, así como que es la entrada a drogas más duras. En este mismo sentido el estudio de Vélez, Ostrosky-Solís, y Borja (2010), plantea que el consumo a largo plazo de la marihuana provoca deficiencias neuropsicológicas lo que conlleva a un pobre proceso de toma de decisiones.<sup>633</sup>

---

<sup>632</sup> David Musto, *op. cit.*, 1992, p. 78

<sup>633</sup> Alicia E. Vélez, Feggy Ostrosky-Solís, y Borja, “Efectos del consumo de Marihuana sobre la toma de decisión”, en *Revista Mexicana de Psicología*, junio 2010, Volumen 27, núm. 2, pp. 309-315. En este mismo sentido en la década de los noventa Bennett señaló: “Los consumidores de drogas son padres descuidados, malos vecinos, malos estudiantes y empleados en quienes no se puede confiar, aparte de que se mezclan con frecuencia en actividades delictivas”, véase, William Bennett, *National Drug Control Strategy*, Washington, Office of the National Drug Control Policy, 1989, pp. 7

Por su parte Shukla (2013) en su estudio plantea la hipótesis de que la marihuana es una droga de entrada a otros narcóticos, no obstante, reconoce que los resultados del estudio arrojan incertidumbre sobre la marihuana como droga de entrada, debido que a la decisión de los usuarios para probar otro tipo de narcóticos se reducen generalmente a una decisión personal y al contexto sociocultural de cada individuo.<sup>634</sup> Lo anterior es importante plantearlo porque el consumo de la marihuana no necesariamente está relacionado con los problemas a los que se le relaciona. Aunque esta confusión o correlación tampoco es reciente. En la década de 1960 la Oficina Federal de Narcóticos (FBN) en Estados Unidos, ante la popularidad del consumo de la marihuana, declaró que el uso y consumo del narcótico tenía efectos iguales a los de la cocaína y la morfina (violencia, paranoia, fracaso en los proyectos personales), algo que los usuarios habituales rápidamente se encargaron de desmentir.<sup>635</sup>

Aunque es importante señalar que se han realizado estudios que documentan los efectos del consumo de la marihuana en la salud de los individuos. Por ejemplo, Patton, Coffey, Carlin, *et al.* (2002); y Heather (2001), plantean que el consumo de la marihuana genera depresión, ansiedad, reducción gradual de las funciones cognitivas y motoras, alucinaciones visuales y auditivas en los usuarios.<sup>636</sup> Sin embargo, Douaihy (2013) argumenta que estos efectos mencionados no representan riesgo para la salud

---

<sup>634</sup> Rashi K. Shukla, "Inside the gate: insiders' perspectives on marijuana as a Gateway drug", en *Humboldt Journal of Social Relations*, vol. 35, Current perspectives on Marijuana and Society, 2013, pp. 5-23.

<sup>635</sup> David Musto, *op. cit.*, 1992, p. 80-81.

<sup>636</sup> George C. Patton, Carolyn Coffey, John B. Carlin, Louisa Degenhardt, Michael Lynskey, Wayne Hall, "Cannabis Use and Mental Health in Young People: Cohort Study", en *BMT: British Medical Journal*, Vol. 325, núm. 7374, noviembre, 2002, pp. 1195-1198; Ashton Heather, "Pharmacology and Effects of Cannabis: A Brief Review", en *The British Journal of Psychiatry*, Vol. 178, núm. 2, 2001, pp. 101-106

(porque son temporales) y son reversibles con el sólo hecho de dejar de consumir el narcótico.<sup>637</sup>

En lo que se refiere a que su consumo induce al crimen, Morris, TenEyck, Barnes y Kovandzic (2014) demuestran en su estudio que los 11 estados de Estados Unidos que legalizaron la marihuana para consumo medicinal dentro del periodo de tiempo 1990-2006 disminuyeron su cifra de delitos homicidios, robos, violación, asalto agravado, robo de auto y hurto.<sup>638</sup> En este mismo sentido, Single (1989) señala que las medidas de despenalización han tenido poco o ningún impacto sobre las tasas de uso del narcótico, pero sí se redujeron sustancialmente los costos sociales asociados a la penalización del consumo de la marihuana.<sup>639</sup> Una conclusión similar plantea Pedersen y Skardhamar (2010); y Blackwell (2014), quienes argumentan que la política prohibicionista no disuade el consumo de la marihuana.<sup>640</sup>

En el caso de la baja productividad por el consumo de la droga, en México la encuesta de usuarios de marihuana realizada en la Ciudad de México en 2012 arrojó que el 69.9 por ciento de los consumidores trabaja, 43.7 por ciento estudia y el 22 por ciento combina ambas actividades. Lo anterior representa un 91.6 por ciento de usuarios que son clasificados como consumidores funcionales.<sup>641</sup> Lo expuesto anteriormente muestra que los

---

<sup>637</sup> Antoine Douaihy, “Cannabis Revisited”, en *UPMC Synergie*, 2013, pp. 1-11

<sup>638</sup> Robert G. Morris, Michael TenEyck, J.C. Barnes, Tomislav V. Kovandzic, *op.cit.*, 2014, p. 4

<sup>639</sup> Eric W. Single, “The Impact of Marijuana Decriminalization: An Update”, en *Journal of Public Health Policy*, Vol. 10, núm. 4, verano, 1989, pp. 456-466.

<sup>640</sup> Willy Pedersen y Torbjorn Skardhamar, “Cannabis and Crime: Findings from a longitudinal Study”, en *Addiction. Society for the Study Addiction*, Vol. 105, núm. 1, 2010, pp. 109-118; J. Michael Blackwell, “The Costs and Consequences of US Drug Prohibition for the Peoples of Developing Nations”, en *Indiana International and Comparative Law Review*, Vol. 24, núm. 3, 2014, pp. 666

<sup>641</sup> Carlos Alberto Zamudio Angles y Lluvia Castillo Ortega, *Primera encuesta de usuarios de drogas ilegales en la Ciudad de México*, México, Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas A.C., 2012, pp. 6

argumentos en contra del consumo de la marihuana no son tan contundentes como se han manejado.

Husak (2002) expone que los usuarios de drogas recreativas rara vez consumen drogas para causarse daño. Desde la perspectiva del autor la información que se hace llegar a los usuarios por parte de gobierno acerca del daño que causa el consumo de una droga también es una variable que juega un papel preponderante pero no en el sentido que se cree (la prevención).<sup>642</sup> Esto quiere decir:

[...] pocos consumidores que actúan sin saber pocas veces lo hacen por ignorancia. En otras palabras no es probable que una información más precisa cambie su comportamiento. El mero conocimiento de un riesgo puede no ser suficiente para mostrar que las personas lo corren voluntariamente. Quienes son capaces de recitar con precisión los peligros de las drogas recurrirán a toda clase de trucos psicológicos para concluir que su consumo es seguro. El temor de que algunos, o incluso la mayoría, de los adultos no consumirán las drogas voluntariamente no es una razón convincente para prohibirlas a otros cuyo consumo sea voluntario (Husak, 2002: 178-181).

Con la evidencia bibliográfica expuesta se puede mencionar que las políticas de prohibición de un Estado no necesariamente se tienen que centrar bajo un modelo moralista desde el cual se señala que el uso o abuso de las drogas es una cuestión de falta de valores en los individuos. Desde esta perspectiva, como se ha expuesto en esta investigación, el Estado al prohibir las drogas asume una posición paternalista en la que dicta, protege y promueve lo que conforma una vida moralmente buena. Ortiz (2010) menciona que bajo este modelo prohibicionista no se reconoce el derecho del individuo a decidir lo que desea hacer con su vida (si con ello no se afecta a terceros). El autor

---

<sup>642</sup> Douglas N. Husak, *Drogas y Derechos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 175-177

también plantea que hacer de nuestra vida lo que queramos implica también consumir drogas, si eso es lo que queremos hacer.<sup>643</sup>

Es por eso que permitir el uso recreativo de una droga se reduce a una cuestión de derechos. En el caso de México, la Constitución Política no estipula la forma en que los individuos deben regir el desarrollo y elecciones que dirigen sus proyectos de vida. Como ya se expuso en el capítulo 3, el expresidente Felipe Calderón mediante una iniciativa de reforma despenalizó el consumo de pequeñas cantidades de droga debido a que el problema no sólo se entendió desde una lógica penal, criminal o de salud, sino también como una cuestión de mercado. Algo que el mismo ejecutivo federal señaló: “O reducimos el consumo, o necesitamos más alternativas, más soluciones, para al menos analizarlas y por supuesto necesitamos incluir alternativas de mercado”.<sup>644</sup> Un argumento similar y desde el que se parte para plantear la propuesta para la formulación de política pública.

### ***5.3 CIUDAD DE LIBRE CONSUMO: De la prohibición de las drogas a la rentabilidad de la intervención del Estado en el mercado de la marihuana***

#### *Consideraciones*

En la presente investigación se ha analizado las políticas de seguridad diseñadas e instrumentadas durante el gobierno federal 2006-2012 y la mitad de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Cada una de ellas ha presentado fallas en el diseño y la instrumentación debido a varios factores que las han impactado. De igual forma, se expuso las principales tendencias de políticas de seguridad en América Latina, en donde

---

<sup>643</sup> Gustavo Ortiz Millán, “El prohibicionismo, las adicciones y la autonomía individual”, en Vázquez (Comp.), *¿Qué hacer con las drogas?*, Fontamara-ITAM, México, 2010, pp. 59

<sup>644</sup> Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, México, 2015, pp. 127

se ha apostado por las estrategias tradicionales de confrontación a las organizaciones criminales de tráfico de drogas, es decir, se combate la oferta.

Esto ha tenido una serie de costos sociales, políticos y sobre todo económicos para los Estados, en el caso de México ya señalado en el capítulo tres y cuatro de la presente investigación. En la región de Centro y Sudamérica la situación no ha sido distinta. En 2009, considerando la disminución en la expectativa de vida y la población, la región perdió 331 millones de años de vida. El Banco Mundial señaló que en Centroamérica, una reducción del 10 por ciento en los homicidios podría incrementar el PIB per cápita anual hasta en un 1.0 por ciento en El Salvador, un 0.7 por ciento en Guatemala y Honduras, y un 0.3 por ciento en Panamá y Nicaragua.<sup>645</sup>

Retomando el caso de México, el problema de la violencia e inseguridad es reconocida por el gobierno, sin embargo, los resultados como se ha visto hasta ahora no han arrojado los resultados esperados. Las causas se han analizado y los costos de la lucha contra el crimen organizado es patente, sobre todo porque se ha apostado por políticas tradicionales. Esto se debe en gran medida a que la confrontación ha sido el último recurso no para resolver el problema sino para contenerlo, algo que es beneficioso para varios agentes involucrados en la instrumentación de la política pública. Como se señaló en el capítulo uno de la investigación, estos cambios en las dinámicas de los Estados viene acompañado de la globalización económica.

La liberalización del mercado ha relajado considerablemente los controles estatales sobre los flujos económicos legales en las últimas décadas. Esto ha dado pauta al fortalecimiento del crimen organizado de alcance transnacional. Los Estados al ser más interdependientes económicamente

---

<sup>645</sup> PNUD, *op.cit.*, 2013, p. 104-105

también han originado efectos indeseables en los intercambios económicos.<sup>646</sup> Lo que se pretende dejar claro es que el ascenso del crimen organizado se debe fundamentalmente a una cuestión de mercado.

El mercado ilegal de las drogas funciona con diversas organizaciones compitiendo por los espacios territoriales, rutas de trasiego y por los mercados de consumidores locales de los lugares donde se asientan. Al no poseer reglas formales tiene como única manera de hacer cumplir los contratos el uso de la violencia. Desde una perspectiva teórica, esta falta de reglas y el gran número de participantes en el mercado ha generado por lo menos dos fallas de mercado.<sup>647</sup> La primera la *falta de competencia* y la segunda las *externalidades*. Dentro de la falta de competencia se ubica el monopolio o el oligopolio. El monopolio se presenta cuando en un mercado existe un solo oferente de un producto que determina la cantidad y los precios, debido a que no tiene competencia. Por su parte, los oligopolios se refieren a que en un mismo mercado existen unas cuantas empresas (en este caso las organizaciones criminales) que producen un mismo producto, estableciendo un determinado precio.<sup>648</sup>

Por su parte las externalidades son los efectos colaterales de una acción que se presentan cuando el actuar de un individuo o grupo afecta a otros sin su consentimiento. Existen dos tipos, las positivas y las negativas. Las primeras si se obtiene beneficio de la misma, las segundas son cuando implican un costo para un tercero (Por ejemplo, un alto costo en pérdidas de vidas humanas, así como la pérdida de competitividad en zonas del país asoladas

---

<sup>646</sup> Peter Andreas, "Illicit international political economy: the clandestine side of globalization", en *Review of International Political Economy*, vol. 11, N°3, agosto de 2004, pp. 641-652

<sup>647</sup> Las otras son fallas de *Bienes Públicos*, *Información asimétrica*, y *Distribución inequitativa del ingreso*.

<sup>648</sup> Franco Corzo, *op.cit.*, 2013, p. 161

por la violencia e inseguridad).<sup>649</sup> De acuerdo a esto y visto desde un modo práctico, los estados de Colorado, Washington, Oregón y Alaska han entendido las ventajas de intervenir debido a que buscan ser el agente que genere la competencia para reducir las externalidades en el mercado de la marihuana y sobre todo para arrebatar las ganancias a las organizaciones criminales mexicanas, algo que han logrado.

De acuerdo a Hope y Clark (2012), la reducción potencial de ingreso (en millones de dólares) de las organizaciones criminales mexicanas post-legalización fueron de: Washington \$1,372.00; Colorado \$1,425.00; Oregón \$1,839.00.<sup>650</sup> Por tal motivo, el presente trabajo busca plantear una recomendación de política pública donde la finalidad sea: Lograr que el Estado mexicano regule, rentabilice y participe regulando las ganancias que provee el mercado ilegal de las drogas.

## *OBJETIVOS*

Dadas las características descritas, la presente investigación recomienda como formulación de política pública la creación de la *Ciudad de libre Consumo* (nombre tentativo) para la regulación del mercado de la marihuana en México (progresivamente permitir también el uso de otras drogas como la cocaína, opio y heroína). En un inicio la propuesta tiene dos objetivos:

- 1) Crear la *Ciudad de libre Consumo* debido a que la política de legalizar el consumo, la venta y producción de la marihuana es una política de impacto a corto y largo plazo. Asimismo, ante la tendencia que posiblemente se irá dando en otros Estados de regularizar el uso de la marihuana (sobre todo en Estados Unidos de América) se requiere de

---

<sup>649</sup> *Idem.*, p. 162

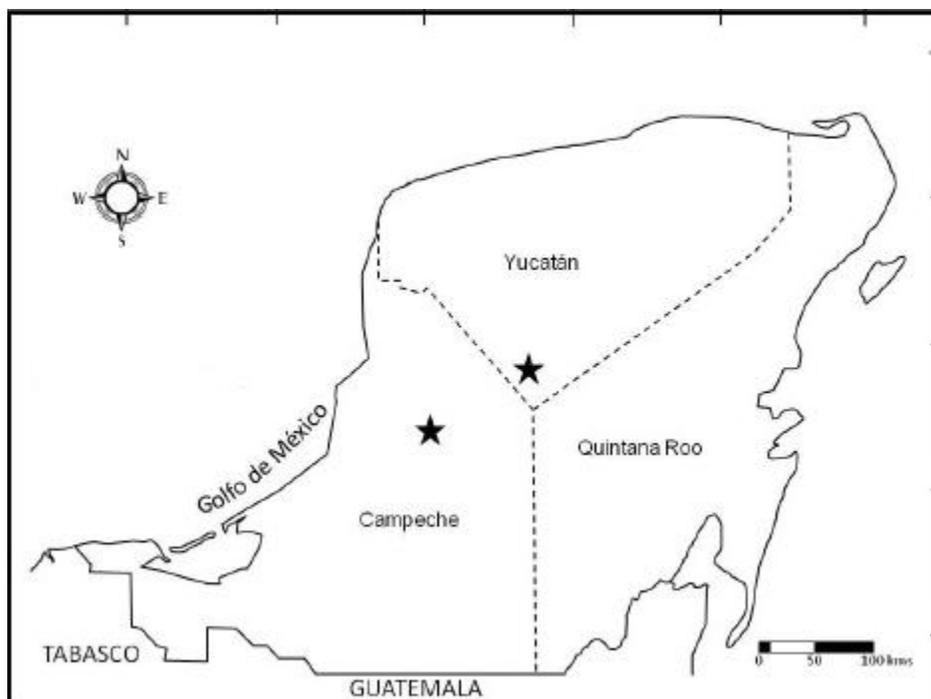
<sup>650</sup> Hope y Clark, *op.cit.*, 2012, pp. 13

**ciudades competitivas** y que de inicio adopten un modelo de desarrollo sostenible en el cual el **Estado como rector** pueda controlar aspectos fundamentales como el de la seguridad (**y la de posible intromisión de otros mercados ilegales**) a los usuarios de los servicios que se van a ofrecer. La *Ciudad de libre Consumo* evidentemente requerirán de **cambios institucionales** de la Federación y de las entidades federativas involucradas, sobre todo considerando el contexto internacional de control de drogas.

- 2) La política busca hacer hincapié en atender la demanda para obtener la mayor **fiscalización por parte del Estado** de un público específico. Los recursos obtenidos se destinarían a reforzar o rediseñar las políticas de prevención del delito en el país. Esto quiere decir que se busca ofrecer los servicios (recreativos y lúdicos) que genere el mercado de la marihuana a un tipo de público en específico, lo cual permitirá obtener mayores recursos por concepto de impuestos. Dentro de los servicios que se podrían ofrecer estaría los **servicios médicos orientados a la investigación de la marihuana para tratar diversas enfermedades, así como los de hotelería y servicios de primera (casinos, etc.). Algo que implica crear impuestos especiales para la ciudad y donde la política de precios determinarían quien accede a la ciudad.**

### *ESTRUCTURA Y LOCALIZACIÓN*

Se propone que la zona estratégica para la creación de la *Ciudad de libre Consumo* se ubique en el *Punto Put* de la Península de Yucatán. El *Punto Put* de la Península de Yucatán es el sitio geográfico donde convergen los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo.



*Punto Put* de la Península de Yucatán (Campeche, Yucatán y Quintana Roo).

La razón de ubicarlo en esa zona geográfica es la cercanía con el Caribe Mexicano, lo cual permitiría atraer a un perfil específico de turistas internacionales y nacionales al mercado de la marihuana y sus diversas formas de recreación. Cabe señalar que el Caribe Mexicano es el destino turístico más importante de México y la afluencia turística ha sido de constante incremento al igual que la derrama económica de este sector. En el siguiente cuadro se puede apreciar el aumento de los turistas (sobre todo internacionales) a la región sur-sureste del país y la derrama económica en millones de dólares.

**Caribe Mexicano**  
**Afluencia turística y derrama económica MDD**

Destino	Turistas			Derrama económica MDD		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Quintana Roo	8,640,958	9,411,263	10,137,509	\$6,789.44	\$7,577.92	\$8,258.90
<b>Total</b>	<b>28,189,730 turistas</b>			<b>\$ 22,626.26 MDD</b>		

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Turismo de Quintana Roo,

Como se señaló anteriormente, la legalización del uso de la marihuana abre la oportunidad de crear un mercado no sólo en el ámbito de la salud en atención de pacientes sino también un mercado para las personas adultas que buscarían el uso recreativo en un ambiente controlado (atracción de mayor turismo). Por eso es fundamental la labor del Estado en el hecho de atraer inversionistas privados para desarrollar a la *Ciudad de libre Consumo* y ofrecer servicios, algo que como ya se expuso no debería ser difícil dada la rentabilidad del mercado emergente de la despenalización de la droga. En este punto es necesario que el Estado mexicano robustezca las leyes de lavado de dinero, es decir, que el Estado le dé la mayor utilidad a sus instituciones con las cuales se podrían iniciar el financiamiento.

#### *VENTAJAS*

- Uno de los principales beneficios de legalizar el consumo, venta y producción de la marihuana es la seguridad jurídica que tendrían los usuarios dentro de la *Ciudad de libre Consumo*.
  
- De igual manera, al permitir el cultivo de la planta se podrán **mejorar los procesos de producción y por tanto la calidad del producto** será mucho mayor para ofrecer a los usuarios. No se debe olvidar que se estará compitiendo ante otros mercados, sobre todo el de EE.UU. y si la tendencia de legalización se sigue replicando en más estados **la competencia del mercado estará en la calidad del servicio que la**

---

<sup>651</sup> SEDETUR, “Indicadores turísticos”, en *Secretaría de Turismo de Quintana Roo*, Estadísticas, Quintana Roo, México, disponible en [www.sedetur.groo.gob.mx](http://www.sedetur.groo.gob.mx), consultado el 18 de octubre de 2015.

**Ciudad ofrezca. Algo que ya sucede en los destinos turísticos de sol y playa.**

- El Estado mexicano también es un beneficiario directo por el concepto de fiscalización de las actividades que el mercado genere. Asimismo, **la sociedad que no es usuaria podrá beneficiarse debido a las diversas fuentes de empleo que se fomentarán, por un lado los activos del país especializados en labores médicas** y por otro la mano de obra para crear la estructura de la ciudad y las diversas fuentes de empleos para ofrecer los servicios que brinde la Ciudad.
- Otro de los beneficios es que la zona en la que se ubicaría la *Ciudad de libre Consumo* cuenta con condiciones naturales viables para su construcción, es decir, se cuenta con disponibilidad de agua dulce, vegetación (selva baja) y en el cual se podría detonar el turismo alternativo como otro de los servicios que se podrían ofrecer a los usuarios. Es una **zona habitada por comunidades que se verían beneficiadas directamente por el detonante económico del desarrollo de la Ciudad.**
- En el aspecto de la seguridad, **se desplazaría al crimen organizado de una de sus principales fuentes de ingreso**, además al ser un **mercado controlado y delimitado por el Estado** sería difícil que otro tipo de mercados ilegales penetren la Ciudad.

### *RIESGOS*

- Los riesgos que podrían convertirse en oportunidades son los retos que significan cambiar la legislación para legalizar el uso y consumo

recreativo de la marihuana. Algo que, como ya se mencionó, podría darse debido a la inercia que existe en algunos Estados por aprovechar la oportunidad de un mercado emergente.

- Otro de los riesgos o vulnerabilidades es el proceso mismo de las políticas públicas. Al igual que el análisis que se hizo en esta investigación las fallas en la administración, organización, liderazgo y el factor político son determinantes que terminan influyendo en **éxito de una política pública. Aunque como toda decisión de gobierno ésta determinará su futuro dependiendo de la fuerza o el poder político con el que cuenta el grupo que proponga los cambios o el diseño de la política pública.**

En este capítulo se hizo un recuento descriptivo de las políticas instrumentadas en América Latina para enfrentar el problema del ascenso del crimen organizado, se mostró que los gobiernos han apostado por políticas tradicionales y sobre todo se deja claro que muchos de los patrones que se ven en México se repiten, con sus matices, en varios países. Esto llevó a sugerir que las fallas o la falta de capacidades de los Estados se encuentran en las debilidades institucionales con las que cuentan. No obstante, también hay una tendencia por la despenalización de la marihuana en algunos Estados situación en la que también intervienen de manera determinante los contextos en los que se ha dado la nueva política.

En 2015 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) aprobó el amparo que por primera vez en México permite el cultivo, transporte y consumo de la marihuana con fines lúdicos o recreativos. Esta decisión fue producto de un estudio (del Ministro Arturo Zaldivar) en el cual se

consideraron los efectos y consecuencias del consumo de la droga en la salud de las personas.<sup>652</sup> Las conclusiones del proyecto señalan que si bien el consumo de marihuana genera daños en la salud de las personas estos no son tan graves como comúnmente se cree y por tal motivo la medida prohibicionista absoluta es desproporcionada. De igual forma se menciona que la probabilidad de que el consumo de la marihuana genere dependencia es baja, ubicado alrededor de 9 por ciento.<sup>653</sup>

En este mismo sentido, el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha seguido la misma tendencia. En abril de 2016, el Ejecutivo Federal envió una iniciativa de reforma a la *Ley General de Salud y al Código Penal Federal* la cual hizo hincapié en modificar el esquema prohibicionista entorno a la marihuana. De manera específica la iniciativa de reforma señala: 1) autorizar la investigación clínica con fines de registro para productos que contengan marihuana y sus ingredientes activos; 2) que no se considere delito la posesión para uso personal, de hasta 28 gramos de marihuana. Con esto se busca dejar de criminalizar el consumo; 3) además de concebir a las drogas desde un enfoque de prevención, salud pública y Derechos Humanos.<sup>654</sup>

Cabe señalar que ambas decisiones se apostó por la defensa del derecho de los individuos a decidir de forma libre y autónoma su proyecto de vida, así como el romper el paradigma del control sobre la marihuana. Lo anterior no significa que la propuesta planteada en esta investigación y el amparo votado

---

<sup>652</sup> SCJN, *Versión de la sesión pública ordinaria de la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde se resolvió el amparo en revisión 237/2014*, México, Distrito Federal, 3 de noviembre de 2015. Las cuatro personas a las que se le concedió el amparo son: Josefina Ricaño, Armando Santacruz, Juan Francisco Torres y José Pablo Girault, integrantes de la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART).

<sup>653</sup> *Idem.*,

<sup>654</sup> Presidencia de la República, “Iniciativa de reforma a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal”, en *Presidencia de la República*, 21 de abril de 2016, disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/iniciativa-de-reforma-a-la-ley-general-de-salud-y-al-codigo-penal-federal>, consultado el 2 de mayo de 2016.

por la SCJN y la iniciativa presidencial se contradigan, por el contrario la recomendación de la *Ciudad de libre Consumo* apuesta por el pragmatismo por el que se debe regir un Estado más allá de las libertades que cada ciudadano mexicano tiene derecho a tener. Esto se menciona debido a que la rentabilidad del mercado de las drogas es algo que no se está considerando por parte del gobierno mexicano.

Sobre todo si se toma en cuenta que en el continente americano ya varios Estados no sólo están permitiendo el uso recreativo de las drogas como una cuestión de derechos sino como una estrategia para anticiparse y contrarrestar al poder de infiltración (y todas sus consecuencias) de las organizaciones criminales dedicadas al trasiego de drogas. Estas medidas podrían tener una explicación y van en el sentido de que las políticas tradicionales de confrontación, esto a pesar del abrumador apoyo de la ciudadanía en América Latina, han resultado costosas mantenerlas como única opción (o como políticas para salir del paso) para hacer frente al poder de las organizaciones criminales.

## CONCLUSIONES

En los capítulos que conforman la presente investigación se analizó la política de seguridad diseñada e instrumentada por el gobierno del expresidente Felipe Calderón 2006-2012 y el por qué no se consiguió disminuir la violencia e inseguridad originadas por la confrontación entre organizaciones criminales y el Estado mexicano. El argumento que se planteó como posible explicación a la fallida consecución del objetivo gubernamental fue que en el país después de la llegada de la democracia se dio una fragmentación política, lo cual derivó en que las políticas públicas y en particular la de seguridad 2006-2012 tuviera problemas de coordinación entre todos los implicados en instrumentarla.

La falta de coordinación se identificó en los partidos políticos, gobernadores, presidentes municipales, cámaras legislativas, el liderazgo político del ejecutivo federal, entre otros, quienes no instrumentaron o retrasaron (por rentabilidad política o por falta de capacidades institucionales) la instrumentación de los cambios institucionales que la política requería para encauzar su operatividad evidenciando la poca cohesión interna del Estado mexicano para instrumentar políticas de gran impacto. En este mismo sentido, el problema de seguridad al que se enfrentó el gobierno del expresidente Felipe Calderón no fue un fenómeno aislado, por el contrario es un asunto complejo multidimensional.

Por eso se señaló a la globalización económica como uno de los ámbitos que ha complejizado el problema de la inseguridad ocasionada por la confrontación del Estado a las organizaciones. La globalización ha fraccionado la soberanía de los Estados-nación, debido a la presencia de actores políticos, empresariales, regionales que buscan establecer sus propias agendas fuera del control estatal, contexto en el que se han insertado las

organizaciones criminales. Se planteó que la lógica de operación y la lucha entre grupos criminales no es ideológica y sí por intereses económicos, esto significa que en un mercado criminal no existen reglas y la única manera de hacer cumplir los contratos informales es por medio del uso de la violencia. Se explicó que la situación de fragilidad no es privativa de México sino también de la región latinoamericana, algo que se puede constatar por el diseño institucional sobre el que han sido construidos la mayoría de los Estados (centralización política, poca rendición de cuentas, altos índices de corrupción, entre otros).

En el capítulo de los antecedentes de las políticas de seguridad en México se explicó que antes de la transición política en México en el año 2000 el tema de la inseguridad no fue un asunto de la agenda pública, si bien hubo presión de los Estados Unidos la respuesta de los diferentes gobiernos mexicanos fue por medio de operativos de erradicación de plantíos y captura de algunos líderes sin que se confrontara directamente a las organizaciones criminales. No obstante con la fragmentación de poder político consecuencia natural de la mayor apertura democrática (nuevos actores y partidos políticos compitiendo por el mercado electoral en el país) los antiguos mecanismos de control político producto de la centralización del país evidenciaron una serie de intereses que por décadas mantuvieron un equilibrio imperfecto pero rentable para diferentes actores políticos.

Por tal motivo, la respuesta del gobierno federal 2006-2012 fue, en primera instancia, el uso de la fuerza para después diseñar la política que involucró una serie de cambios institucionales, en la cual el éxito o los resultados esperados estuvieron sujetos a la participación activa de todos los agentes implicados. Sin embargo, el hecho de que el entusiasmo del gobierno por querer resolver el problema de la violencia e inseguridad generara más

costos que beneficios para la sociedad demostró que la instrumentación de una política pública puede llevar a presentar lo que se denomina una *Falla de gobierno*.

El análisis de la política se llevó a cabo con el método de las políticas públicas y los enfoques de la elección racional y del nuevo institucionalismo económico dentro de los cuales se identifican las fallas de gobierno y el *agente-principal* como herramientas para el estudio de la toma de decisiones. Se propuso este método para poder conocer el proceso de la instrumentación de la política acompañado de la discusión conceptual de los términos de seguridad pública, seguridad nacional, seguridad humana, seguridad ciudadana y la seguritización. La bibliografía sobre estos conceptos es robusta y al combinarlo con las características del Estado mexicano fue plausible identificar de mejor manera cómo el proceso de instrumentación fue encontrando obstáculos que han dificultado los cambios institucionales y el logro de los objetivos trazados.

En la investigación se identificaron al menos cuatro fallas que evidenciaron la debilidad institucional del Estado y estuvieron presentes durante la instrumentación de la política: 1) *las fallas en el suministro burocrático*; 2) *las posturas de la opinión pública*; 3) *los Problemas inherentes a la Descentralización*; y 4) *el problema de la implementación*. Estas fallas se interrelacionaron con el factor tiempo. Esto quiere decir, que mientras el gobierno en turno diseña políticas públicas y las pone en práctica existen una serie de actores (*agentes y principales*) demandando otro tipo de acciones (por ejemplo solicitando la intervención del Ejército en alguna localidad o la instrumentación de un operativo para contener la escalada de violencia en alguna región) en materia de política pública. Situación que

incrementó la percepción de que el problema de inseguridad y violencia estaba fuera del control del Estado.

Aunado a esto, se presentó el problema del liderazgo político. El expresidente Felipe Calderón no logró convencer a los demás agentes del Estado para la implementación de las leyes creadas. Con la evidencia planteada en los capítulos de la investigación se argumentó que la descentralización política que vivió México no robusteció al Estado con mejores instituciones y el sólo hecho de crearlas o hacer cambios institucionales significó una carga presupuestal, de trabajo y de negociación que no todos los agentes estuvieron dispuestos a asumir. Esto llevó a concluir que la creación de leyes y políticas puede quedar en buenas intenciones o en su defecto en una mala implementación, algo que en el caso de la política de seguridad 2006-2012 implicó una gran cantidad de recursos mal ejercidos ejemplificados por los subejercicios etiquetados a los estados y que no fueron utilizados.

Otro aspecto que resultó relevante en el análisis de la política de seguridad 2006-2012 fue el factor político, es decir, al hacer el diagnóstico del problema se debe considerar que habrá actores que no estén de acuerdo con la política y la factibilidad de instrumentarla. No es fácil determinar si el gobierno federal encabezado por el expresidente Felipe Calderón consideró estas variables pero es evidente, al menos lo que se pudo observar, que el cálculo de los costos fue erróneo, debido a que no logró unificar voluntades para que la política pública alcanzara los objetivos. Aunque desde la perspectiva teórica utilizada en el análisis el ejecutivo federal pudo calcular racionalmente este escenario para evidenciar que no fue el máximo responsable de los resultados de la política de seguridad.

Con el contexto mencionado, se pensó que con la llegada del PRI a la presidencia de la República y con una mayoría en las dos Cámaras Legislativas la política de seguridad tendría mejores resultados. No obstante, el Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) durante su campaña electoral dejó claro que buscaría diferenciar el enfoque de su política de seguridad, es decir, hacer hincapié a la prevención del delito como primer objetivo y dejando de lado la confrontación a las organizaciones criminales. Aun cuando el objetivo estaba trazado, el contexto de inseguridad que permaneció en el país (consecuencia de las mismas fallas identificadas en la política del expresidente Felipe Calderón) condujo a que la administración federal 2012-2018 retomara la línea de su antecesor, situación que dejó claro la poca cohesión social y política del Estado mexicano para instrumentar políticas de gran alcance e impacto social.

Por consiguiente y aun cuando es necesario que el Estado requiere ser el único facultado para el uso legítimo de la fuerza ha sido evidente que las políticas de confrontación a corto plazo parecen ser la respuesta ante las escaladas de violencia en el territorio, pero a largo plazo los costos han sido contraproducentes porque la base de legitimidad sobre la que se instrumenta se erosiona ocasionando descontento social. Inclusive la política de prevención del delito en la retórica parece atender lo que la confrontación deja de lado pero también tiene contras como el destino poco claro de los recursos y lo poco medible que son los resultados, debido a que muchas de las decisiones (consumir una droga o cometer un delito) de los individuos están fuera de cualquier regulación debido a que generalmente se reducen a una decisión personal y consciente de las consecuencias de los actos.

En este punto es pertinente señalar que la política diseñada en la administración federal 2012-2018 fue determinista al plantear que la violencia

e inseguridad están ligadas a los estratos más vulnerables de la sociedad, de ahí que el enfoque principal de la política fuera de corte *Bottom Up*. Esta misma postura llevó a que el gobierno del Presidente Peña Nieto buscara la legitimidad de los grupos que de alguna manera quedaron excluidos por la política de seguridad antecesora. El caso de la *Ley General de Víctimas* ejemplifica muy bien lo señalado. Si bien la nueva regla buscó atender y brindar apoyo económico y protección a las víctimas de la violencia y a sus familias, se argumentó que la ley no era clara debido a que no se especificó cuándo era responsabilidad del Estado y cuándo responsabilidad de los delincuentes.

Pero como en ninguna otra, esta ley respondió a la presión de los grupos sociales (aquí se ubica específicamente al poeta Javier Sicilia y su movimiento político-social) que como agentes presionaron para formar parte de la agenda pública. Esto no necesariamente significó una respuesta acertada por parte del gobierno y sí una necesidad por legitimar su política de seguridad. Algo que conlleva a uno de los vicios más marcados del sistema político mexicano, que es la de creer que el modelo democrático en el que se vive tiene que ser sinónimo de repartición de prebendas. Los resultados a tres años del sexenio no son muy distintos a los del gobierno del expresidente Felipe Calderón, aunque al inicio de la administración hubo un mejor manejo de medios.

Lo anterior se refiere a que la estrategia de seguridad 2012-2018 se intentó dejar en segundo plano y privilegiar la agenda económica, no obstante la creciente crisis de inseguridad y violencia empezó a tomar mayor relevancia en los medios y en la percepción de la sociedad. Algo que remarcó que a pesar de las visiones de gobierno y la transición de una administración panista a una priista persiste el reto de robustecer el Estado mexicano para afrontar el problema de la violencia y la inseguridad. Se menciona esto debido a que las

fallas de gobierno son una constante en la instrumentación de políticas que van desde eliminar la pobreza hasta hacer frente a las organizaciones criminales y su mercado ilegal de las drogas.

De este modo, la actual política de seguridad ha tenido coyunturas con repercusiones a nivel internacional, como la fuga del narcotraficante Joaquín Guzmán Loera, el “Chapo”, de una cárcel de máxima seguridad y que más allá de un tema de la agenda de seguridad evidenció los graves problemas de impunidad y corrupción del gobierno en todos los niveles del aparato burocrático del Estado. Otro tema que poco se pudo minimizar fue el de las autodefensas en Michoacán, entidad federativa que en dos sexenios difícilmente se pudo controlar y en el que el Estado mexicano ha tenido que pactar con grupos que al menos han brindado cierto equilibrio que mantiene funcional al estado.

Aun con esto, lo anteriormente señalado no quiere decir que las políticas instrumentadas por el Estado mexicano fueron erróneas o equivocadas, particularmente sobre la que gira la presente investigación. Esta política fue necesaria para un momento preciso y sobre todo formaron parte de una agenda de gobierno, que es la visión que los agentes tienen para afrontar un problema social. De ahí la importancia de que el mismo Estado y sus gobiernos tengan la fortaleza institucional y la voluntad política para optar por alternativas diferentes, sobre todo considerando lo que está sucediendo en otros contextos como Estados Unidos y algunos países de Latinoamérica, es decir, la lucha contra las drogas también es la lucha contra un mercado económico sin reglas formales y sin agente que regule sus actividades.

En la investigación se mencionaron las propuestas que se han realizado para atender el mercado de las drogas en México hecho que demuestra el interés de los investigadores, empresarios, sociedad civil por el tema de la

regulación del consumo de drogas, particularmente el de la marihuana. Como se señaló, no es un tema nuevo pues desde inicio del siglo XX la regulación de las drogas como la heroína y cocaína estaba presente, aunque los Estados, especialmente Estados Unidos, no tenían la fortaleza institucional para un control sobre la misma regulación. Aun así, se ha demostrado con estudios sobre los efectos del consumo de la marihuana y por eso mismo es que el mercado en Estados Unidos y Uruguay se está abriendo.

Las propuestas en México se han ubicado como territorio para la regulación del consumo a la Ciudad de México, pero en la investigación se argumenta que la Ciudad de México no es un lugar propicio para una política pública de ese tipo. Quizá ninguna ciudad en el país este facultada para esto debido a la manera en que el mismo Estado mexicano ha desarrollado sus instituciones, las cuales muchas se han osificado en el tiempo como valores, por no decir vicios, que son difíciles de cambiar. Por tal motivo, se propone la creación de una nueva ciudad en la que se permita el consumo de la marihuana y gradualmente el de otras drogas. La finalidad es la fiscalización que el Estado puede obtener de este servicio enfocado a un usuario en específico. La propuesta no deja de lado que el permitir el consumo es una cuestión de derechos, sin embargo, no sólo es legislar y permitir el consumo se requiere de una estrategia puntual en la que el Estado pueda mantener el control de lo que sucede con la política pública.

Si bien la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos no indica el modelo de vida que cada individuo debe seguir para desarrollar sus proyectos de vida, ésta si tiene la facultad para garantizar que todos los derechos de los individuos sean respetados, incluso el derecho a consumir una droga. Por ese motivo y como se propone en esta investigación el Estado mexicano debería considerar apostar por la rentabilidad que permite este

boyante mercado de las drogas. Esto está alejado de cualquier debate filosófico y moral y sí muy cercano al pragmatismo con el que debe actuar un Estado en el cual se apueste por el control de las instituciones y el respeto a los derechos de sus individuos, es decir, bajo la lógica con la que funciona un contrato social.

## ***Bibliografía***

Acemoglu, Daron y Robinson, James A., 2013, *Por qué fracasan los países*, Crítica, México.

Aguilar Valenzuela, Rubén y Castañeda, Jorge, 2009, *El Narco: la guerra fallida*, Santillana, México.

Alba Vega, Carlos y Kruijt, Dirk, 2007, “Viejos y nuevos actores violentos en América Latina: temas y problemas”, en *Foro Internacional*, Vol. 47, No. 3 (189), jul.-sept., México.

Amparo Casar, María, 2007, *Para entender la reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México.

Andrea Merlos, Andrea, 2007, “Nueve mil ejecutados en sexenio foxista, reportan”, en *El Universal*, México, 22 de enero.

Andreas, Peter, 2004, “Illicit international political economy: the clandestine side of globalization”, en *Review of International Political Economy*, vol. 11, N°3, agosto, Estados Unidos.

Andreas, Peter, 2004, “Illicit international political economy: the clandestine side of globalization”, en *Review of International Political Economy*, vol. 11, N°3, agosto de 2004, Princenton

Arriagada, Irma; Godoy, Lorena, 1999, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Iniciativa de reforma en materia de Regulación, control sanitario y tipificación en relación con la Cannabis y el tetrahidrocannabinol”, *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 18 de febrero, México.

Astorga, Luis, 2007, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets, México.

Astorga, Luis, 2009, “Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía”, en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano, *et. al.*,

(edits.), *Atlas de Seguridad y la Defensa en México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México.

Astorga, Luis, 2009, “Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía”, en Manaut, Rodríguez, et. al. (edits.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México.

Astorga, Luis, 2015, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, México.

Attili Cardamone, Antonella, 2004, “Summa potestas. Status moderno y crisis del poder político”, *Polis 03 Investigación y Análisis sociopolítico y psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, Volumen Dos.

Attili Cardamone, Antonella, 2007, “Soberanía”, en Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, Anthropos, México.

Attili, Antonella, 2004, “Summa potestas. Status moderno y crisis del poder político”, en *Polis 03 Investigación y Análisis sociopolítico y psicosocial*, Volumen Dos, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

Ayala Espino, José, 2011, *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México.

Barceló Vila, Luis Vicente, 2007, *Gobierno de Globalización, del Pentágono al Hexágono*, Editorial, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, España.

Beato González, José Luis, 2014, *Abatir la informalidad, condición ineludible para la competitividad*, Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), 5 de marzo, Ciudad de México, Distrito Federal, México.

Beck, Ulrich, 1997, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*, Paidós, España.

Beck, Ulrich, 1997, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuestas a la globalización*, Paidós, España.

Benítez Manaut, Raúl, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, Vol. 48, No. ½ (191/192) (Jan. – Jun., 2008)., México.

Benítez Manaut, Raúl, 2001, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, en *Foro Internacional*, Colegio de México, Vol. 41 No. 4 (166), Oct-Dec, México.

Benítez Manaut, Raúl, 2009, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, América del Norte, julio-octubre, número 87, México.

Benítez Manaut, Raúl, 2011, “El crimen organizado en México: amenaza a la democracia y la seguridad”, en Hristoulas Athanasios (comp.), *La seguridad de América del Norte reconsiderada*, Miguel ángel Porrúa, México.

Bennett, William, 1989, *National Drug Control Strategy*, , Office of the National Drug Control Policy, Washington.

Bergman Harfin, Marcelo y Arango Durán, Arturo, 2011, *Mucho gasto y resultados inciertos. El costo creciente de nuestra Policía Federal*, CIDE, México.

Blackwell, J. Michael, 2014, “The Costs and Consequences of US Drug Prohibition for the Peoples of Developing Nations”, en *Indiana International and Comparative Law Review*, Vol. 24, núm. 3, Indiana University, Indiana.

Blancornelas, Jesús, 2006, *El Cártel de los Arellano Félix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina*, Debolsillo, México.

Bobbio, Norberto, 1985, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Booth, Ken, 1991, “Security and Emancipation”, en *Review of International Studies*, Cambridge University Press, vol. 17, núm. 4, octubre, Cambridge.

Briceño-León, Roberto, 2008, “La violencia homicida en América Latina”, en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, España.

Bruce, William y McCormick, Thomas C., 1954, "Concepts of Security and Insecurity", en *American Journal of Sociology*, Vol. 59, No. 6, The University of Chicago Press, mayo, Chicago.

Buchanan, James M. y Tullock, Gordon, 1993, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Obras maestras del pensamiento contemporáneo*, Planeta D'Agostini, España.

Buchanan, James M., 1990, *Ensayos sobre economía política*, Alianza Editorial Mexicana, México.

Buscaglia, Eduardo y González Ruíz, Samuel, 2005, *Reflexiones en torno a la Delincuencia Organizada*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, ITAM, D.F. México.

Buzan, Barry y Hansen, Lene, 2009, *The evolution of International Security Studies*, Cambridge, University Press, New York, Estados Unidos.

Buzan, Barry, 1984, "Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations", en *Journal of Peace Research*, Vol. 21, No. 2, Special Issue on Alternative Defense, Junio, Oslo, Noruega.

Buzan, Barry, 1998, "People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World" en Azar, Edward and Chung-in Moon. "Rethinking Third World National Security", en *National Security in the Third World*. Cambridge University Press, Cambridge.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

Cardenal Izquierdo, Ana Sofía, 2008, "¿Son las guerras civiles responsables del crimen en Centroamérica?", en *CIDOB d' Afers Internacionals*, No. 81, marzo-abril, Barcelona, España.

Cárdenas Estandía, Rogelio, 2014, "Intentaron descarrilar mi gobierno", en *El Universal*, México, 9 de febrero.

Carlos Elizondo Mayer-Serra, 2012, *Con dinero y sin dinero. Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*, Debate, México.

Carlos Montero, Juan, 2012, “La estrategia contra el crimen: análisis del diseño de la política pública”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 39, enero-junio, México.

Casas-Zamora, Kevin, 2013, *The Besieged Polis: Citizen Insecurity and Democracy in Latin America*, Organization of American States, Washington.

Castañeda, Alejandro y Villagómez, Alejandro, 2006, “Análisis histórico de la relación macroeconómica-petróleo en México: 1970-2006”, en *Documentos de trabajo del CIDE*, CIDE, México.

Cerro, Ana María y Meloni, Osvaldo, 1999, *Análisis económico de las políticas de prevención y represión del delito en la Argentina*, Eudecor, Córdoba, Argentina.

Chabat, Jorge, 2009, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto”, en *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, México.

Chabat, Jorge, 2009, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto”, en *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, México.

Chabat, Jorge, 2010, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, en *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, México.

Chabat, Jorge, 2010, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, en *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)*, México.

Chávez García, Javier, 2015, “El Distrito Federal del Siglo XXI: el cambio de su organización política”, en Víctor Pitalúa Torres (Comp.), *Congreso REDIPAL Virtual VII, Reformas Estructurales*, Cámara de Diputados, México.

Chávez García, José Luis, 2013, *La seguridad Nacional en México (2006-2012). Bases teórico-metodológicas para su interpretación*, ponencia en el Congreso REDIPAL virtual VI, enero-agosto, México.

CNN, 2011, “Combate al tráfico de armas, un pendiente de 15 años en México y EU”, en *CNN México*, México, 10 de marzo.

CNN, 2011, “Felipe Calderón llama a políticos a implementar la Reforma Penal”, en *CNN México*, México, D.F., 4 de mayo.

Coase, Ronald H., 1988, *The Firm, The Market and the Law*, Chicago, The University of Chicago Press, Chicago.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, 2009, *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI Editores, Iztapalapa, México.

Colomer, Joseph M., 1991, *Lecturas de teoría política positiva*, Instituto de Estudios Fiscales/Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, España.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2014, *Primer Informe de Labores 2013-2014*, México, 1 de septiembre.

Coronado, Raúl, 2011, “Sócrates Rizzo admite narcopactos durante gobiernos priistas”, en *El Siglo de Torreón*, Coahuila, México, 24 de febrero.

Craig, Richard B., 1980, “Operation Condor: Mexico’s Antidrug Campaign Enters a New Era”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 22, No. 3, Agosto, Estados Unidos.

Craig, Richard B., 1989, “La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales”, en González y Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cruz Martínez, Ángeles, 2012, “Veta Calderón la ley de víctimas; pide al Congreso aclarar el tema de los subsidios”, en *La Jornada*, Política, México, 5 de julio.

Damián Peralta, Esthela y Llerenas Morales, Vidal, 2014, *Reducción de Riesgos y Daños en el Aprovechamiento y uso de la Cannabis*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 13 de febrero, México, Distrito Federal.

Dillon, Sam y Pipes, Craig, 1997, “Drug Ties Taint 2 Mexican Governors”, en *The New York Times*, Estados Unidos, 23 de febrero.

DOF, 2007, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2009, “Ley Federal de Extinción de Dominio”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2009, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2012, “Decreto por el que se reforma el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2005, “Ley de Seguridad Nacional”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2009, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2013, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2005, “Ley de Seguridad Nacional”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2008, “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2008, “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2008, “Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2008, “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2008, “Plan Sectorial de Marina 2007-2009”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2008, “Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2008, “Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012”, en *Diario Oficial de la Federación* México.

DOF, 2009, “Artículo 195 del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2009, “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2009, “Ley de la Policía Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2009, “Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2009, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2010, “ACUERDO número A/003/10 del C. Procurador General de la República por el que se da por concluida la operación de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN) e inicia la operación de los Centros de Operación Estratégica (COE)”, *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2011, “DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2012, “DECRETO por el que se reforma el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2012, “Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita” en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2012, “Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2012, “Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2013, “Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2013, “Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2013, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2013, “Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2013, “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2013, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación, México.

DOF, 2013, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.

DOF, 2014, “Acuerdo por el que se establecen las tarifas autorizadas para el ejercicio fiscal 2014, para el pago de servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de bienes, instalaciones y personas que proporciona el Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación denominado Servicio de Protección Federal, así como por el servicio de

análisis de riesgo a órganos del Estado y a unidades del sector privado”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2014, “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a la entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2014, “Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2014, “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional Antisecuestro”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2014, “Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2014, “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2014-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2015, “Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOF, 2015, “Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México.

DOFRH, 2013, “Ley de la Policía Militar del Orden Público”, en *Gaceta de la Republica de Honduras*, Decreto No. 168-2013, Tegucigalpa, Honduras.

Douaihy, Antoine, 2013, “Cannabis Revisited”, en *UPMC Synergie*, The University of Pittsburg , Pittsburg.

Downs, Anthony, 1973, *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, España.

Dube, Arindrajit; Dube, Oeindrila; García-Ponce, Omar, 2013, “Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico”, en *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 3 de Agosto 2013, Estados Unidos.

EFE, 2004, “Critica Kerry a Bush por ley sobre armas de fuego”, en *EFE*, Washington, EE.UU, 13 de septiembre.

Eguizábal, Cristina; Ingram, Matthew C.; Curtis, Karise M.; Korthuis, Aaron; Olson, Eric L.; Philips, Nicholas, 2015, *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle*, Woodrow Wilson Center, Washington.

Elder, Charles D. y Cobb, Roger W., 2007, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Aguilar Villanueva (edit.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, 2009, “Perverse equilibria: unsuitable but durable institutions”, en S. Levy y M. Walton (eds.), *No Growth without equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*, Palgrave Macmillan/World Bank, Washington D.C.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, 2011, *Por eso estamos como estamos, la economía política de un crecimiento mediocre*, Debate, Distrito Federal, México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, 2011, *Por eso estamos como estamos, la economía política de un crecimiento mediocre*, Debate, Distrito Federal, México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, 2012, *Con dinero y sin dinero...Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*, Debate, México.

Elvira Vargas, Rosa y Méndez, Alfredo, 2006, “Fox: el programa México Seguro rinde frutos”, en *La Jornada*, México, 31 de enero.

Elvira Vargas, Rosa, 2013, “Promulga Peña Nieto la ley de víctimas; Sicilia celebra ese profundo gesto democrático”, en *La Jornada*, política, México, 10 de enero.

Emeequis, 2006, “Todo México es territorio narco. Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública”, en *Emeequis*, núm. 36, México, 9 de octubre.

Emmerich, Norberto, 2015, *Geopolítica del Narcotráfico en América Latina*, Instituto de Administración del Estado de México, A.C., México.

Enciso, Froylan, 2009, “Régimen global de prohibición, actores criminalizados y la cultura del narcotráfico en México durante la década de 1970”, en *Foro Internacional*, Vol. 49, No. 3 (197), julio-septiembre, México.

Escalante Gonzalbo, Fernando, 2009, *El homicidio en México entre 1990 y 2007. Aproximación estadística*, El Colegio de México, Colmex, México.

Escalante Gonzalbo, Fernando, 2009, *El homicidio en México entre 1990 y 2007*, México, El Colegio de México.

Fabián Sain, Marcelo, 2009, “El crimen organizado en el Cono Sur y Brasil: tendencias y respuestas”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Iniciativa Mérida y el crimen organizado: diagnóstico y desafíos en las Américas*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia AC (CASEDE) y el Colegio de la Frontera Norte (Colef), 23 de febrero, Tijuana, México.

Farah, Douglas, 2012, “Transnational Organized Crime, Terrorism, and criminalized states in Latin America: an emerging tier-one national security priority” en *U.S. Army War College, Strategic Studies Institute*, Estados Unidos.

Farah, Douglas, 2012, “Transnational Organized Crime, Terrorism, and criminalized states in Latin America: an emerging tier-one national security priority” en *U.S. Army War College, Strategic Studies Institute*, Estados Unidos.

Felbab-Brown, Vanda, 2010, “Narcotics International, Inc.”, en *Americas Quarterly*, primavera, Estados Unidos.

Fernández Menéndez, Jorge y Salazar Slack, Ana María, 2008, *El enemigo en casa. Drogas y Narcomenudeo en México*, Taurus, México.

Fernando Escalante Gonzalbo, Eduardo Guerrero Gutiérrez, Alejandro Hope, *et. al.*, 2011, “Nuestra Guerra: Una conversación”, en *Nexos*, México, 11 de noviembre.

Fernando Escalante Gonzalbo, Eduardo Guerrero Gutiérrez, *et al.*, 2011, “Nuestra Guerra: Una conversación”, en *Revista Nexos*, noviembre, México.

Flores Pérez, Carlos, 2009, “Narcotráfico y Política”, en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano, *et al.*, (edits.), en *Atlas de Seguridad y la Defensa en México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México.

Flores Pérez, Carlos, 2009, “Narcotráfico y Política”, en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano, *et al.*, (edits.), *Atlas de Seguridad y la Defensa en México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México.

Flores Pérez, Carlos, 2009, “Narcotráfico y Política”, en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano, *et al.*, (edits.), *Atlas de Seguridad y la Defensa en México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México.

Flores Pérez, Carlos, 2009, “Narcotráfico y política”, en Manaut, Rodríguez, *et al.* (edits.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, CASEDE, México.

Flores, Carlos y González Ruíz, Samuel, 2008, “Democracia y crimen organizado”, en Solís y Rojas, *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia, Santiago de Chile, Flacso, México.

Franco Corzo, Julio, 2013, *Diseño de Políticas Públicas*, IEXE Editorial, México.

Freeman, Laurie y Sierra, Jorge Luis, 2005, “México: la trampa de la militarización”, en Coletta A. Youngers y Eilieen Rosin (edits.), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.

García Luna, Genaro, 2011, *El Nuevo Modelo de Seguridad*, Nostra Ediciones, México.

Garson, G. David, 2007, “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

GOB, 2014, “Ley de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo”, en *Gaceta Oficial de Bolivia*, La Paz, Bolivia, 22 de abril.

Gobierno Federal, 2012, *Encuesta Nacional de Adicciones 2011, Drogas Ilícitas*, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz-Secretaría de Salud, México.

González, Patricia, 2003, *Seguridad Ciudadana. Cuadernos de Seguridad y Defensa*, 2. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Guatemala, Guatemala.

Grillo, Ioan, 2014, “Brasil para no turistas”, en *Letras Libres*, México.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, 2010, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, en *Nexos*, México, 1 de agosto.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, 2012, “El crimen organizado en las elecciones”, en *Revista Nexos*, México, 01 de junio.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, 2013, “La estrategia fallida”, en *Revista Nexos*, México, 01 de diciembre.

Gutiérrez, Alejandro, 2007, *Narcotráfico: el gran desafío de Calderón*, Temas de Hoy, México.

Guy, Peters, 1995, “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, en *Gestión y Política Pública*, n° 2, vol. IV, CIDE, segundo semestre, México.

H. Smith, Peter, 1993, “La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de política” en Smith Peter (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

Heather, Ashton, 2001, “Pharmacology and Effects of Cannabis: A Brief Review”, en *The British Journal of Psychiatry*, Vol. 178, núm. 2, England.

Held, David, 2003, *Globalización, antiglobalización: sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona, España.

Hickenlooper, John W., 2014, *Amendment 64 and Proposition AA Implementation Budget Request*, Office Of The Governor, Denver, Colorado.  
Hobbes, Thomas, 1992, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México.

Hough, Peter, 2004, *Understanding Global Security*, Routledge, Oxford, Inglaterra.

Husak, Douglas N., 2002, *Drogas y Derechos*, Fondo de Cultura Económica, México.

INAP, 2011, *Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario P010 Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, SETEC-Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, México.

Institute for Economics & Peace, 2015, *Índice de Paz 2015. Un Análisis de la Dinámica de los niveles de paz en México*, Sydney, Nueva York, Ciudad de México y Oxford.

JND, 2015, “VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas”, en *Junta Nacional de Drogas, Presidencia de la República*, Montevideo, Uruguay.

Kato, Junko, 1996, “Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists”, en *British Journal of Political Science*, vol. 26, núm. 4, octubre, Inglaterra.

Killebrew, Bob y Bernal, Jennifer, 2010, *Crime Wars, Gangs, Cartels and U.S. National Security*, Center for New American Security, Estados Unidos, 2010.

Katz, Charles M. y Amaya, Luis Enrique, 2015, *La tregua entre pandillas como una forma de intervención sobre la violencia implicaciones en políticas y prácticas*, Universidad de Arizona-Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), San Salvador, El Salvador.

Lasswell, Harold D., 2007, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Latinobarómetro, 2015, “Informe 2015”, en *Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana*, Santiago de Chile.

Layton, Matthew; Rodríguez, Mariana; Moseley, Mason; y Zizumbo-Colunga, Daniel, 2014, “Citizen Security, Evaluations of the State, and Policy Preferences”, en *The Political Culture of Democracy in the Americas 2014: Democratic Governance across 10 years of the AmericasBarometer*, United States Agency International Development, Nashville, Tennessee.

Lindblom, Charles E., 2007, “La ciencia de salir del paso”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Locke, John, 1999, *Segundo Tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, España, 1999.

López Sandoval, Ignacio, 2010, “Racionalidad individual y construcción de reglas en el diseño de las constituciones políticas de 1824, 1857 y 1917”, en Adrián Gimete-Welsh y Pedro Castro (coords.), *Sistema Político Mexicano ayer y hoy, continuidades y rupturas*, Porrúa, México.

Luis Calva, José, 2007, *Democracia y Gobernabilidad*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Luis Piñeyro, José, 2001, “La seguridad nacional con Zedillo”, en *Foro Internacional*, Vol. 41. No. 4 (166), Oct-Dec, México.

Luis Piñeyro, José, 2012, “Inseguridad pública en México: ¿problema de seguridad pública o nacional?”, en Valdés Vega María Eugenia (Coord.), *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Martínez Del Olmo, María Teresa, 2005, “La evaluación de políticas y programas públicos”, en Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Editorial Universidad de Granada, España.

Medellín Torres, Pedro, 2004, *La política de las políticas públicas: propuestas teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, serie Políticas Sociales, n° 93, Santiago de Chile.

Metaal, Pien; Corda, Alejandra; Galante, Araceli, *et al.*, 2014, *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*, en Catalina Pérez Correa y Coletta Youngers (Edits.), Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), México.

Milenio, 2008, “Poder sin límite, prisión sin fin”, en *Ediciones Impresas Milenio*, México, 16 de noviembre.

Mingst, Karen, 2009, *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

Moe, Terry, 1990, “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, en *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 6, Special Issue: *Papers from the Organization of Political Institutions Conference*, Oxford University Press, Reino Unido.

Morales Oyarvide, Cesar, 2011, “El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos”, en *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, julio-agosto y septiembre, España.

Moriconi Bezerra, Marcelo, 2011, “Víctimas, cómplices e indiferentes: La retórica como replanteo de las políticas de seguridad y (educación) ciudadana”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. 51, No. 1 (203) enero-marzo, México.

Morris, Robert G.; TenEyck, Michael; Barnes, J.C.; Kovandzic, Tomislav V. , 2014, “The effect of medicinal marijuana Laws on Crime: Evidence from State Panel Data, 1990-2006”, en *PlosOne*, DOI: 10.1371/Journal. Tulane University School of Public Health and Tropical Medicine, United States of America.

North, Douglas, 1993, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

Norzagaray López, Miguel David, 2010, *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009*, tesis de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

Núñez, Javier; Rivera, Jorge; Villavicencio, Xavier y Molina, Óscar , 2003, “Determinantes Socioeconómicos y Demográficos del crimen en Chile. Evidencia desde un panel de datos de las regiones chilenas”, en *Estudios de Economía*, Vol. 30, N°1, junio, Chile.

Oliva Posada, Javier, 2011, “El desvanecimiento (aparente) de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), en Athanasios Hristoulas (coord.), *La seguridad de América del norte reconsiderada*, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, México.

Olson, Mancur, 2000, *Power and Prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*, Basic Books, New York, Estados Unidos.

ONU, 2010, *World Drug Report 2010*, United Nations, New York, USA.

ONU, 2013, *Informe Mundial de las Drogas. Resumen Ejecutivo*, en Organización de las Naciones Unidas, New York, USA.

ONU-HABITAT, 2012, “Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana”, en *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, agosto, Brasil.

ONU-HABITAT, 2015, *Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015*, Organización de las Naciones Unidas (ONU), México, Distrito Federal.

Ordeshook, Peter C., 1989, *Game Theory and Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ortiz Millán, Gustavo, 2010, “El prohibicionismo, las adicciones y la autonomía individual”, en Vázquez (Comp.), *¿Qué hacer con las drogas?*, Fontamara-ITAM, México.

Ostrom, Elionor, 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, New Jersey.

Paramio, Ludolfo, 2002, *La globalización y el malestar en la democracia*, Unidad de Políticas Comparadas, Madrid, España.

Parsons, Wayne, 2007, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso-México y Miño y Dávila Editores, Distrito Federal de México.

Pasquino, Gianfranco, 2011, *Nuevo curso de Ciencia Política*, FCE, México.

Patton, George C.; Coffey, Carolyn; Carlin, John B.; Degenhardt, Louisa; Lynskey, Michael; Hall, Wayne, 2002, “Cannabis Use and Mental Health in Young People: Cohort Study”, en *BMT: British Medical Journal*, Vol. 325, núm. 7374, noviembre, England.

Paul, Christopher; Clarke, Colin P.; Serena, Chad C., 2014, *Mexico is not Colombia, Alternative Historical Analogies for Responding to the Challenge of violent drug-trafficking organizations*, Rand Corporations, Washington.

Payan, Tony, 2011, “La seguridad en la frontera México-Estados Unidos: paradigmas, conceptos discursos e intereses” en Hristoulas Athanasios (comp.), *La seguridad de América del Norte reconsiderada*, Miguel ángel Porrúa, México.

Pedersen, Willy y Skardhamar, Torbjorn, 2010, “Cannabis and Crime: Findings from a longitudinal Study”, en *Addiction. Society for the Study Addiction*, Vol. 105, núm. 1. Oslo, Norway.

Pereira Leite, Márcia, 2008, “Pobreza y exclusión en las favelas de Río de Janeiro”, en *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*, Bogotá, Colombia.

Pérez Correa, Catalina; Alonso, Fernanda; Silva, Karen, 2013, “La reforma en materia de narcomenudeo: seguimiento de los cambios legislativos e institucionales”, en *Documentos de trabajo del CIDE*, México.

Pérez Nieto, Enrique G., 2005, “El Estado de Bienestar y las Políticas Públicas”, en Margarita Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Universidad de Granada, España.

Pérez Sánchez, Margarita, 2005, “El Estudio de las políticas públicas”, en Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Universidad de Granada, España.

Peters, Guy, 2003, *El Nuevo Institucionalismo. La Teoría institucional en la Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona.

Pickerill, J. Mitchell; Chen, Paul, 2008, “Medical Marijuana Policy and the Virtues of Federalism”, en *Publius*, Vol. 38, núm. 1, Oxford University Press.

Piñeyro, José Luis, 2012, “Inseguridad pública en México: ¿problema de seguridad pública o nacional?”, en María Eugenia Valdés Vega, *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, Miguel Ángel Porrúa, México.

PNUD, 2013, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, Estados Unidos.

Ravelo, Ricardo, 2008, *Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico en México*, Debosillo, México.

Real Dato, José, 2005, “Actores, ideas e instituciones en las políticas públicas”, en Margarita Pérez Sánchez (ed.) *Análisis de Políticas Públicas*, Editorial Universidad de Granada (EUG), España.

Redacción, 2005, “Carta del embajador Antonio O. Garza”, en *El Universal*, México, 27 de enero.

Redacción, 2009, “CSG fue corrupto; Raúl contacto con narcos: Miguel De la Madrid”, en *El Universal*, México, 13 de mayo.

Rojas Aravena, Francisco, 2008, “Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley”, en Solís Luis Guillermo y Rojas Aravena Francisco (edit.), *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia, Santiago de Chile.

Rousseau, Jean-Jacques, 1991, *Del Contrato Social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Alianza Editorial, Madrid, España.

Rowley, Charles K., 1993, *Public Choice Theory*, Series en The International Library of Critical Writings in Economics, England.

Ruiz-Cabañas I., Miguel, 1993, “La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias” en Smith, P. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

Santamaría, Gema, 2013, “La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica”, en Juan Carlos Garzón, Marianna Olinger, *et. al.*, *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*, Wilson Center, Estados Unidos.

Santiago Castillo, Javier, 2010, “El sistema electoral y el sistema de partidos en México”, en J. S. Castillo y M. Larrosa (coords.), *Elecciones y Partidos Políticos en México, 2008*, México, CEDE-UAM.

Saskia Sassen, 2007, *Una sociología de la globalización*, Katz Editores, Madrid, España.

SCJN, 2015, *Versión de la sesión pública ordinaria de la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde se resolvió el amparo en revisión 237/2014*, 3 de noviembre, México.

SEDECO, 2014, “Programa para la Integración de la Economía Formal de los comerciantes al interior del Sistema de Transporte Colectivo Metro” en *Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal*, Anexo I, Criterios de Técnicos de Operación, México, Distrito Federal.

SEGOB, 2013, *Bases del Programa Nacional para la prevención Social de la Violencia y Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial*, Secretaría de Gobernación, México.

SESNSP, 2012, *Informe de Actividades 2012, Centros Nacionales*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México.

SESNSP, 2014, “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2013”, *Centro Nacional de Información*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México.

SESNSP, 2014, *Cifras de incidencia delictiva 1997-2014*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, México.

SETEC, 2013, *Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal en México (ENSIJUP 2012)*, México.

Shukla, Rashi K., 2013, “Inside the gate: insiders’ perspectives on marijuana as a Gateway drug”, en *Humboldt Journal of Social Relations*, vol. 35, Current perspectives on Marijuana and Society, California.

Single, Eric W., 1989, “The Impact of Marijuana Decriminalization: An Update”, en *Journal of Public Health Policy*, Vol. 10, núm. 4, verano, Boston, United States.

Solís, Luis Guillermo y Foglesong, Todd, 2008, “El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: reflexiones sobre México, Centroamérica, y la República Dominicana: el papel de la sociedad civil” en Solís y Rojas, *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia, Santiago de Chile, Flacso, México.

SPIRI, 2015, “Military Expenditure by Country, in Constant US\$ m., 1998-2014”, *Stockholm International Peace Research Institute SPIRI*, Estocolmo, Suecia.

Stevens, Alex y Bewley-Taylor, Dave, 2009, “Drug markets and urban violence: can tackling one reduce the other?”, en *The Beckley Foundation drug policy Programme*, febrero, United Kingdom.

Taboada Ibarra, Eunice L., 2007, “La economía de los costos de transacción. El enfoque de Oliver Williamson” en Eunice L. Taboada Ibarra (coord.) *Hacia una Nueva Teoría de la Empresa. Elementos desde la Economía Institucional Contemporánea*, Ediciones Eón/UAM-A, México.

Tadjbakhsh, Shahrbanou, 2005, “Human Security: Concepts and Implications”, en *Center for Peace and Conflict Resolution, Sciences Po*, , núm. 117-118 – septiembre, Francia.

Tépach M., E. Reyes, 2015, “El presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Pública, 2014-2015”, en *Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis*, Cámara de Diputados, México.

UNAH-IUDPAS, 2015, *Observatorio de la Violencia, Mortalidad y Otros*, Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad, Enero-Diciembre, Edición No. 36, Honduras.

UNAM, 1996, *Diccionario Jurídico mexicano t. III*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México.  
Universidad Iberoamericana, 2012, *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*, México, Prensa Ibero.

UNODC, 2013, *Global Study on Homicide 2013 Trends, Contexts, Data*, United Nations publications, No. 14.IV.1, Vienna.

UNODC, 2015, *World Drug Report 2015*, United Nations publications, Vienna.

USDS, 2015, *International Narcotics Control Strategy Report, United States Department of State, Volume I Drug and Chemical Control*, marzo, United States of America.

Valdés Castellanos, Guillermo, 2013, *Historia del Narcotráfico en México. Apuntes para entender al crimen organizado y la violencia*, Aguilar, México.

Vega, Alba y Kruijt, Dirk, 2007, “Viejos y nuevos actores violentos en América Latina: temas y problemas”, en *Foro Internacional*, Vol. 47, No. 3 (189), jul.-sept., México.

Vélez, Alicia E.; Ostrosky-Solís y Borja, Feggy, 2010, “Efectos del consumo de Marihuana sobre la toma de decisión”, en *Revista Mexicana de Psicología*, junio 2010, Volumen 27, núm. 2, México.

Waever, Ole, 2009, “Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante”, en Oswald Spring y Günter Brauch (Edits.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, UNAM, Centro de Ciencias de la Atmósfera, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Senado de la República, LX Legislatura; AFESPRESS, México.

Weber, Max, 1992, *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México.

Weimer, David L. y Vining, Aidan R., 1992, *Policy Analysis Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice Hall.

Williamson, Oliver, 1989, *Las instituciones económicas del capitalismo*, FCE, México.

Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen, 2005, “La guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe”, en Youngers y Rosin (editores), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Editorial Biblos, Washington Office on Latin America, Buenos Aires, Argentina.

Zamudio Angles, Carlos Alberto y Castillo Ortega, Lluvia, 2012, *Primera encuesta de usuarios de drogas ilegales en la Ciudad de México*, Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas A.C., México.

Zamudio Angles, Carlos y Hernández Tinajero, Jorge, 2012, *Mariguana DF. Mercado y sus Dimensiones: una propuesta para usuarios y autoridades*, Cupihd, Colectivo por una política integral hacia las drogas, A.C., Núm. 5, noviembre, México.

Zamudio Angles, Carlos, 2013, *Los mercados de drogas ilícitas de la Ciudad de México*, Cuadernos Cupihd, Colectivo por una política integral hacia las drogas, A.C., año 3, Núm. 6, marzo-agosto, México.

### ***Hemerografía***

ADN Político, 2012, “La toma de protesta relámpago de Felipe Calderón”, en *ADN Político*, México, 8 de agosto, disponible en [www.adnpolitico.com](http://www.adnpolitico.com)

AFP, 2013, “Evo Morales expulsa a la agencia USAID”, en *El Economista*, Internacional, La Paz, Bolivia, 2 de mayo, disponible en [www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx)

Agencias, 2014, “El mapa de Estados Unidos tras la peor derrota de los demócratas en la era Obama”, en *La Nación*, Elecciones en Estados Unidos, Washington, 5 de noviembre, disponible en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

Aguayo, Sergio, 2012, “Persona non grata”, en *Sergio Aguayo* disponible en [www.sergioaguayo.org](http://www.sergioaguayo.org)

AI, 2013, *México. Aumento de las violaciones de los derechos humanos y la impunidad*, Amnistía Internacional, noviembre, disponible en [http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico\\_Aumento\\_Violaciones\\_DH\\_01\\_03\\_2013.pdf](http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_Aumento_Violaciones_DH_01_03_2013.pdf)

Álvarez, Xóchitl, 2013, “Asesinados 32 ediles en los últimos cuatro años” en *El Universal*, México, 15 de mayo, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Álvarez, Xóchitl, 2013, “Asesinados 32 ediles en los últimos cuatro años” en *El Universal*, León, Guanajuato, 15 de mayo, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Ángel, Arturo, 2014, “Van cárceles especiales 40% de secuestradores: Sales Heredia”, en *24 Horas*, México, 2 de octubre, disponible en [www.24-horas.mx](http://www.24-horas.mx)

Arteaga, Roberto, 2014, “El ABC para cumplir con la Ley Anti-Lavado”, en *Forbes México*, México, 1 de enero, disponible en [www.forbes.com.mx](http://www.forbes.com.mx)

Banco Mundial, 2015, “Datos, Uruguay”, en *Grupo del Banco Mundial*, disponible en [www.datos.bancomundial.org](http://www.datos.bancomundial.org)

Banco Mundial, 2015, “Homicidios Intencionales (por cada 100.000 habitantes)”, en *Banco Mundial*, Datos, disponible en [www.datos.bancomundial.org](http://www.datos.bancomundial.org)

Banco Mundial, 2015, “Homicidios Intencionales (por cada 100.000 habitantes)”, en *Banco Mundial*, Datos, disponible en [www.datos.bancomundial.org](http://www.datos.bancomundial.org)

Becerril, Andrea y Ballinas, Víctor, 2012, “Regresan la Ley General de Víctimas a Calderón; el veto extemporáneo”, en *La Jornada*, Política, México, 12 de julio, disponible en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

Brito, Luis, “En aplicación de la Reforma Penal, mínimo avance en 5 años”, en *Animal Político*, México, D.F., 8 de mayo, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

Burnett, John, 2014, “Legal Pot In The U.S. may be undercutting Mexican Marijuana”, en *National Public Radio*, Parallels, 1 de diciembre, disponible en [www.npr.org](http://www.npr.org)

Cabrera, Carlos, 2012, “Por temor cierran, centros de salud en Guerrero”, en *El Universal*, México, 05 de noviembre, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Calderón, Felipe, 2012, *Discurso durante la XXXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública 2012*, Presidencia de la República, Ciudad de México, 29 de febrero, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Calderón Hinojosa, Felipe, 2012, *Presidente de la República 2006-2012, La Lucha por la Seguridad Pública*, Presidencia de la República, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Camacho Servín, Fernando, 2015, “Denuncian deficiencias en la Comisión de Atención a Víctimas”, en *La Jornada*, Política, México, 1 de febrero, disponible en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

Cámara de Diputados, 2013, “Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas”, en *Cámara de Diputados*, Proceso Legislativo, México, 9 de enero, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Cámara de Diputados, 2015, *LXII Legislatura*, México, 6 de marzo, disponible en [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/info_diputados.php)

Cámara de Diputados, *Senadores integrantes de la LXII y LXIII Legislaturas*, México, 6 de marzo, disponible en <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=5>

Cantor, David y Jaskowiak, Catherine, 2014, “La nueva ola: crimen organizado y desplazamiento en México y Centroamérica”, en *Insightcrime*, 25 de junio, disponible en [es.insightcrime.org](http://es.insightcrime.org)

Carlos Cruz Vargas, Juan, 2012, “Cierran 169 mil empresas por narcoviolencia en 2011: Coparmex”, en *Proceso*, México, 03 de abril, disponible en [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

Castañeda, Jorge, 2015, “Descenso de la violencia, acierto de Peña”, en *Milenio*, México, 2 de febrero, disponible en [www.milenio.com.mx](http://www.milenio.com.mx)

Castillo, Gustavo, 2007, “Se opone Conago a un código penal único”, en *La Jornada*, México, 7 de julio [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

Castro, Daniela, 2014, “Extinción de Dominio en Guatemala, una herramienta clave contra el crimen organizando de difícil implementación”, en *InSight Crime*, 27 de agosto disponible en <http://es.insightcrime.org>

Cepeda, César, 2015, “Derriten Ley de Víctimas, en *Reporte Índigo*, México, 9 de marzo, disponible en [www.reporteindigo.com](http://www.reporteindigo.com)

Cervantes, Jesusa, 2012, “Aprueban Diputados ley de extinción de dominio”, en *Proceso*, México, 27 de marzo, disponible en [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

CIDAC, 2013, 8 *Delitos primero, Índice Delictivo*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), México, disponible en [www.cidac.org](http://www.cidac.org)

CIDAC, 2013, 8 *Delitos primero, Índice Delictivo*, en *Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)*, México, disponible en [www.cidac.org](http://www.cidac.org)

CIDAC, 2014, *Reporte de Hallazgos 2014 sobre los avances de la implementación y operación de la reforma penal en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, disponible en [www.cidac.org](http://www.cidac.org)

D.O., 2014, “Ley N° 19.172 Marihuana y sus derivados control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución”, en *Diario Oficial*, Montevideo, Uruguay, 7 de enero, disponible en [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

Damián, Fernando, 2013, “Incumple 60% de estados sus metas de certificación”, en *Milenio*, México, 28 de marzo, disponible en [www.milenio.com](http://www.milenio.com)

Department of State, 2007, *The Merida Initiative: United States-Mexico-Central America Security Cooperation*, Estados Unidos, 22 de octubre, disponible en <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93800.htm>

Eduardo Guerrero Gutiérrez, Eduardo, 2010, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, en *Revista Nexos*, México, disponible en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx)

EFE, 2014, “EU hace balance de la Iniciativa Mérida en su sexto año”, en *El Universal*, Washington, 23 de mayo, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

EFE, 2014, “Tabaré Vázquez podría modificar la ley de marihuana en Uruguay”, en *Noticiar RCN*, Internacional, 4 de diciembre, disponible en [www.noticiasrcn.com](http://www.noticiasrcn.com)

El Universal, 2010, “AMLO culpa a neoliberales de violencia”, en *El Universal*, Nación, México, 18 de junio, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

ENVIPE, 2015, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012 y 2013*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

FBI, 2015, “Crime in the United States 2014”, en *Federal Bureau Investigation*, Uniform Crime Reports, United States, disponible en [www.fbi.gov](http://www.fbi.gov)

Flores, Leonor, 2014, “Sin implantación, unidades estatales contra lavado”, en *El Economista*, México, 9 de febrero, disponible en [www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx)

Flores, Linaloe R., 2013, “Ni viraje ni cambio de timón: Peña presentó la misma estrategia contra el crimen de FCH, afirman especialistas”, en *Sin embargo*, México, 28 de agosto, disponible en [www.sinembargo.com.mx](http://www.sinembargo.com.mx)

Foro Económico Mundial, 2010, *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Ginebra, Suiza, disponible en [www3.weforum.org](http://www3.weforum.org)

Fox Quesada, Vicente , 2003, “Palabras del presidente Vicente Fox Quesada durante la ceremonia del día del ejército”, México, 19 de febrero, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Fundación Trascender A.C., 2014, “Las promesas de Felipe Calderón”, en *Zócalo Saltillo*, Coahuila, México, disponible en [www.zocalo.com.mx](http://www.zocalo.com.mx)

Gagne, David, 2015, “Violencia urbana y el futuro de la seguridad en Latinoamérica”, en *InsightCrime*, 12 de marzo, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org)

García Tinoco, Miguel, 2014, “Detienen a alcalde de Lázaro Cárdenas, Michoacán, por nexos con crimen”, *24 Horas Diario*, Morelia, 28 de abril, disponible en [www.24-horas.mx](http://www.24-horas.mx)

García, Imelda, 2013, “Calderón omite redactar 17 reglamentos de nuevas leyes”, en *ADN Político*, México, 10 de septiembre, disponible en [www.adnpolitico.com](http://www.adnpolitico.com)

García, Imelda, 2015, “Congela Congreso decálogo de seguridad”, en *Reporte Índigo*, México, 23 de marzo, disponible en [www.reporteindigo.com](http://www.reporteindigo.com)

González, Isabel, 2014, “Dan formal prisión a Jesús Reyna por delincuencia organizada”, en *24 Horas Diario*, Ciudad de México, 13 de mayo, disponible en [www.24-horas.mx](http://www.24-horas.mx)

Granados, Omar, 2013, “Q. Roo y Chihuahua con menos del 25% de policías evaluados”, en *Animal Político*, México, 3 de abril, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

Hernández, J. Jaime, 2012, “Lucha a narco que convenga, no que complazca a la DEA: EPN”, en *El Universal*, Washington, EE.UU., 6 de julio, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Hernández, Luis Guillermo, 2011, “Los 10 errores de Calderón”, en *Sin embargo*, México, 12 de junio, disponible en [www.sinembargo.mx](http://www.sinembargo.mx)

Hope, Alejandro, 2012, “Sobre la encuesta nacional de adicciones”, en *Animal Político*, México, 5 de noviembre, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

Hope, Alejandro, 2012, “Violencia 2012: a mitad de año”, en *Animal Político*, México, 22 de julio, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

INE, “Estadística de las Elecciones Federales de México 2006, Elección de Presidente de los EUM”, en *Instituto Nacional Electoral*, México, disponible en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

INEGI, 2008, *PIB y Cuentas Nacionales*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

INEGI, 2013, “En 2012 se registraron 26 mil 037 homicidios” en *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, Boletín de prensa núm. 288/13, Aguascalientes, México, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

INEGI, 2015, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2011, 2012, 2013, 2014*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

INEGI, 2015, *Información Nacional, por entidad federativa y municipios, Chalco*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

INEGI, 2015, *Información Nacional, por entidad federativa y municipios, Othón P. Blanco, Quintana Roo*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

INEGI, 2015, *Información Nacional, por entidad federativa y municipios, Calpulalpan, Tlaxcala*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

INEGI, 2015, *Información Nacional, por entidad federativa y municipios, Buenavista, Michoacán*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

Iniciativa Mérida, 2014, *Programa de Correccionales*, Embajada de los Estados Unidos México, disponible en <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>

Joaquín Villalobos, 2010, “Doce mitos de la guerra contra el narco”, en *Nexos*, México, 1 de enero, disponible en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx)

JSO, 2011, “Motín en penal de Ciudad Juárez deja 17 muertos”, en *El Economista*, México, 26 de julio, disponible en <http://eleconomista.com.mx>

Kevin Casas Zamora, 2012, “¿clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón”, en Revista *Nexos*, México, 29 de mayo, disponible en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx)

Kinosian, Sarah, 2013, “Policía Militar de Brasil: un llamado a la desmilitarización”, en *InsightCrime*, 5 de septiembre, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org)

La Prensa, 2015, “El Salvador manda militares a las calles para controlar maras”, en *La Prensa*, San Salvador, El Salvador, 7 de mayo, disponible en [www.laprensa.hn](http://www.laprensa.hn)

Lyons, John, 2012, “Brasil cruza sus fronteras en la lucha contra el narcotráfico”, en *The Wall Street Journal*, Estados Unidos, 4 de diciembre, disponible en [ww.lat.wsj.com](http://www.lat.wsj.com)

Madrazo, Alejandro y Guerrero, Ángela, 2013, “Más caro el caldo que las albóndigas”, Revista *Nexos*, México, 19 de enero, disponible en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx)

María Noriega, Luz , 2010, “Afecta a campesinos estrategia para evitar blanqueo de dinero”, en *El Sol de Toluca*, México, 28 de agosto, disponible en [www.oem.com.mx](http://www.oem.com.mx)

McDermott, Jeremy, 2014, “El desafío de Evo: Bolivia, el epicentro de la droga” en *InsightCrime*, octubre, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org)

Mella, Romina y Gorriti, Gustavo, 2015, “Las avionetas de Rapozo”, en *IDL-Reporteros*, Perú, 3 de septiembre, disponible en [www.idl-reporteros.pe](http://www.idl-reporteros.pe)

Méndez, Alfredo y Aranda, Jesús, 2012, “Suspenderá el CJF a por lo menos 14 jueces y magistrados”, en *La Jornada*, Política, México, 5 de junio, disponible en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

Méndez, Alfredo, 2012, “Mueren tres policías federales durante balacera en el AICM”, en *La Jornada*, México, 26 de junio, disponible en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

Méndez, Alfredo, 2014, “Un fiasco la Operación Limpieza de Calderón; de 13 detenidos sólo uno permanece preso”, en *La Jornada*, Política, México, 27 de febrero, disponible en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

Méndez, Ernesto, 2012, “Tijuana recupera sus calles; reduce tasas de homicidios”, en *Excelsior*, Tijuana, México, 5 de agosto, disponible en [www.excelsior.com.mx](http://www.excelsior.com.mx)

Merino, José y Gómez Ayala, Víctor, 2013, “Cuerpos sin nombres”, en *Revista Nexos*, México, 19 de enero, disponible en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx)

Miles, Chris, 2014, “Here’s the Lawless Hellscape Colorado Has Become Six Months Afther Legalizing Weed”, en *Policy.Mic*, 1 de Julio, disponible en [www.mic.com](http://www.mic.com)

Monroy, Jorge, 2010, “Hacienda suaviza ley antilavado”, en *El Economista*, México, 14 de diciembre, disponible en <http://eleconomista.com.mx>

Monroy, Jorge, 2013, “Desaprovechan la extinción de dominio”, en *El Economista*, México, 12 de febrero, disponible en [www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx)

Morales, Alberto; Monge, Gastón; y Miranda, Justino, 2011, “PGR indaga crimen de General en Tamaulipas”, en *El Universal*, Estados, México, 4 de febrero, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Muedano, Marcos, 2014, “Registran cárceles déficit de custodios”, en *El Universal*, México, 23 de septiembre, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Nosotros, 2012, “El lavado de dinero no se considera delito en 24 entidades federativas”, en *Nosotros*, México, 20 de noviembre, disponible en [www.nosotrosdiario.mx](http://www.nosotrosdiario.mx)

Noticieros Televisa, 2014, “Legalizada ya la marihuana, baja el crimen en Denver”, en *Noticieros Televisa*, Ciudad de México, 20 de junio, disponible en [www.noticierostelevisa.com](http://www.noticierostelevisa.com)

Notimex, 2012, “Avalan en Comisiones ampliar Ley de Extinción de Dominio”, en *El Economista*, México, 22 de febrero, disponible en [www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx)

Notimex, 2012, “Descarta Peña ‘cambio radical’ en lucha antinarco”, en *El Universal*, Washington, 8 de julio, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Notimex, 2012, “Descarta Peña ‘cambio radical’ en lucha antinarco”, en *El Universal*, Washington, 8 de julio, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Ortiz, Andrés, 2012, “La lucha de Brasil contra el narcotráfico se extiende más allá de sus fronteras”, en *Insightcrime*, diciembre, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org)

Osorio Chong, Miguel Ángel, 2013, *Comparecencia ante las Comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública*, Cámara de Diputados, versión estenográfica, México, 9 de octubre, disponible en [www.cronica.diputados.gob.mx](http://www.cronica.diputados.gob.mx), consultado

Otero, Silvia y Martínez, Nurit, 2015, “Hay retraso en 20 estados del país para iniciar juicios orales”, en *El Universal*, Nación, México, 27 de enero, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Otero, Silvia, 2007, “Propondrá Calderón reformas para crear Código Penal Único”, en *El Universal*, México, 9 de marzo, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Peña Nieto, Enrique, 2012, “Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional”, en *Presidencia de la República*, México, 1 de diciembre, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Peña Nieto, Enrique, 2012, “Mensaje a la Nación de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Presidencia de la República*, México, 1 de diciembre, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Peña Nieto, Enrique, 2012, *Discurso en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública 17 de diciembre de 2012*, Presidencia de la República, México, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Peña Nieto, Enrique, 2013, *Discurso por el 85 Aniversario y Día del Policía Federal 13 de julio de 2013*, Presidencia de la República, México, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Peña Nieto, Enrique, 2013, *Discurso por la Ceremonia de Graduación de los Cadetes de la Heroica Escuela Naval Militar 25 de julio de 2013*, Veracruz, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Peña Nieto, Enrique, 2014, “Discurso de Enrique Peña Nieto durante la promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales y Presentación de Iniciativa de Ley de medios alternos de solución de conflictos”, *Presidencia de la República*, México, 4 de marzo, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Peña Nieto, Enrique, 2015, *Discurso en la 29 Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*, Presidencia de la

República, Ciudad de México, 2 de junio, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Peña Nieto, Enrique, 2015, *Discurso por la publicación de la Ley General de Víctimas*, Presidencia de la República, México, 9 de enero, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

PGR, “Periodo del Presidente Carlos Salinas de Gortari”, *Procuraduría General de la República*, México, disponible en [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

PGR, 2013, “Delincuencia Organizada” en *Procuraduría General de la República*, México, 10 de octubre, disponible en [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

PGR, 2013, “Período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León”, en *Procuraduría General de la República*, México, disponible en [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

PGR, 2013, “Período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León”, en *Procuraduría General de la República*, México, disponible en [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

PGR, 2013, “Periodo del presidente Miguel de la Madrid (hasta junio de 1987)”, *Procuraduría General de la República*, disponible en [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

Portal de transparencia, 2014, “Reconocimientos realizados por médicos forenses del Instituto de Medicina Legal de Homicidios Consensuados entre IML, FGR y PNC (3912 total homicidios enero-diciembre año 2014)”, en *Portal de Transparencia*, El Salvador, disponible en [www.transparencia.oj.gob.sv](http://www.transparencia.oj.gob.sv)

Prados, Luis, 2012, “México resiste entre dos fuegos”, en *El País*, España, 02 de mayo 2012, disponible en [www.elpais.com](http://www.elpais.com)

Praga, Paola A., 2014, “Quiebran notarías por ley antilavado”, en *Zócalo Saltillo*, Saltillo, Coahuila, 25 de enero, disponible en [www.zocalo.com.mx](http://www.zocalo.com.mx)

Presidencia de la República, 2006, “Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán”, en Presidencia de la República, México, 11 de diciembre, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Presidencia de la República, 2006, “Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán”, en *Presidencia de la República*, México, 11 de diciembre, disponible en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>

Presidencia de la República, 2014, “Ordena Presidente Vicente Fox puesta en marcha del Operativo México Seguro contra el crimen organizado”, en *Presidencia de la República*, México, disponible en [www.fox.presidencia.gob.mx](http://www.fox.presidencia.gob.mx)

Presidencia de la República, 2015, “Política pública de seguridad y procuración de justicia”, en *Presidencia de la República*, 5 de marzo, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Quiles, Alfredo, 2012, “Prevención, vacuna efectiva contra adicciones: SSA”, en *El Universal*, Manzanillo, Colima, 29 de octubre, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Ramírez, Cynthia, 2012, “Andrés Manuel López Obrador: La movilización permanente”, en *Letras Libres*, Mayo, México, disponible en [www.letraslibres.com](http://www.letraslibres.com)

Ramos, Dulce, 2012, “Acusan a México de incumplir en DH para recibir fondos de Iniciativa Mérida”, en *Animal Político*, México, 27 de junio, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

Ramos, Jorge, 2011, “Inicia Diálogo por la Paz en Castillo de Chapultepec”, en *El Universal*, Nación, México, 23 de junio, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Ramos, Jorge, 2012, “Calderón promulga Ley contra lavado de dinero”, en *El Universal*, México, 16 de octubre, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Ramos, Jorge, 2015, “Hacienda aplica recorte preventivo; ajusta \$124 mil millones el gasto, 0.7% del PIB”, en *Excelsior*, Nacional, México, 31 de enero, disponible en [www.excelsior.com.mx](http://www.excelsior.com.mx)

Redacción, 2010, “De 38 detenidos por Michoacanazo, 37 libres”, en *El Universal*, Estados, México, 28 de septiembre, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Redacción, 2012, “A la caza de 30 reos fugados del penal de Apodaca” en *El Universal*, México, 20 de febrero, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Redacción, 2012, “Aprueban reforma a Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *El Sur*, Campeche, México, 20 de diciembre, disponible en [www.elsur.mx](http://www.elsur.mx)

Redacción, 2012, “Pide Sicilia a Calderón cumplir su palabra y publique la Ley General de Víctimas”, en *Proceso*, México, 11 de julio, disponible en [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

Redacción, 2012, “Riña en penal de Tamaulipas deja 31 muertos” en *Proceso*, México, 4 de enero, disponible en [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

Redacción, 2012, “Se lavan en México 10 mil MDD al año: Hacienda”, en *Proceso*, México, 21 de octubre, disponible en [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

Redacción, 2013, “70 mil muertos del narco en sexenio de FCH: Segob”, en *Animal Político*, México, 18 de febrero, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

Redacción, 2013, “70 mil muertos del narco en sexenio de FCH: Segob”, en *Animal Político*, México, 15 de febrero, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

Redacción, 2015, “Estado prevé recaudar por marihuana USD \$140 mil en 2016”, en *El Observador*, Nacional, Uruguay, 15 de septiembre, disponible en [www.elobservador.com.uy](http://www.elobservador.com.uy)

Redacción, 2015, “Indignados marchan contra la corrupción en Honduras”, en *Diario Co Latino*, Honduras, 19 de septiembre, disponible en [www.diariocolatino.com](http://www.diariocolatino.com)

Redacción, 2015, “Uruguay: Tabaré Vázquez suspendió temporalmente la venta de marihuana en farmacias”, en *La Nación*, 4 de marzo, disponible en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

Reed, Tristan, 2013, “Mexico's Drug War: Balkanization Leads to Regional Challenges”, en *Global Stratfor Intelligence*, Estados Unidos, 18 de abril, disponible en [www.stratfor.com](http://www.stratfor.com)

Reuters, 2012, “Peña Nieto propone crear una gendarmería nacional contra el narcotráfico”, en *CNN Noticias*, México, Nacional, 9 de abril, disponible en [www.cnn.com](http://www.cnn.com)

Reyes Maciel, Laura, 2011, “Incrementan escuelas cerradas en Acapulco; autoridad pide su regreso”, en *CNN México*, México, 05 de septiembre, disponible en [www.mexico.cnn.com](http://www.mexico.cnn.com)

Robles de la Rosa, Leticia, 2012, “Felipe Calderón teme lucro con Ley de Víctimas”, en *Excelsior*, Nacional, México, 10 de julio, disponible en [www.excelsior.com.mx](http://www.excelsior.com.mx)

Robles de la Rosa, Leticia, 2012, “Felipe Calderón teme lucro con Ley de Víctimas”, en *Excelsior*, Nacional, México, 10 de julio, disponible en [www.excelsior.com.mx](http://www.excelsior.com.mx)

Ruiz, Fanny, 2015, “Ejército y Marina llegan a Chalco y Tláhuac”, en *El Universal*, Ciudad Metrópoli, 28 de mayo, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

Sánchez, Lilibeth y Alas, Liseth, 2015, “Medicina Legal registró 3,942 homicidios en 2014, 30 más que la PNC”, en *El Salvador*, El Salvador, 6 de enero, disponible en [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com)

Sandoval Alarcón, Francisco, “Quintana Roo, a un paso de quedarse sin policías”, en *Animal Político*, México, 17 de septiembre, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

SEDETUR, 2015, “Indicadores turísticos”, en *Secretaría de Turismo de Quintana Roo*, Estadísticas, Quintana Roo, México, disponible en [www.sedetur.qroo.gob.mx](http://www.sedetur.qroo.gob.mx)

SEP, 2010, *Todos Somos Juárez*, Secretaría de Educación Pública, México, 17 de febrero, disponible en [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

SEPOL, 2015, “Histórico de tasa anual de homicidios por cada 100,000 habitantes por años”, en *Sistema Estadístico Policial*, Tegucigalpa, Honduras, disponible en [www.sepol.hn](http://www.sepol.hn)

SESNSP, 2010, *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, 4 de mayo, disponible en [www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx)

SESNSP, 2013, *Seguimiento de avances en evaluaciones en control de confianza*, Secretariado de Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 18 de marzo, disponible en [www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx)

SESNSP, 2013, “Incidencia Delictiva del Fuero Común”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, México, disponible en [www.secretariadoejecutivo.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx)

SESNSP, 2015, *Incidencia Delictiva Del Fuero Común 2011,2012, 2013 y 2014*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, disponible en [www.secretariadoejecutivo.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx)

Sierra, Luis, 2013, “Subejercicios: ven la inseguridad y no se hincan”, en *Animal Político*, México, 28 de junio, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com)

Téllez, Cecilia y Jiménez, Carlos, 2007, “El Senado prepara reforma d justicia alterna a la de Calderón”, en *La Crónica*, México, D.F., 26 de junio, disponible en [www.cronica.com.mx](http://www.cronica.com.mx)

Trejo, Guillermo, 2014, “La industria criminal de México”, en La cuarta Página, *El País*, España, 16 de octubre, disponible en [www.elpais.com](http://www.elpais.com)

Valencia, Roberto, 2014, “El país que entregó las cárceles a pandilleros”, en *Insight Crime*, 4 de septiembre, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org)

Vitoria Llorente, María y Escobedo, Rodolfo, 2013, “Los homicidios en 2013: qué dicen y qué no dicen las cifras”, en *Razón Pública*, sección Economía y Sociedad, Colombia, 27 de enero, disponible en [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com)

Von Lampe, Klaus, 2013, “Definitions of Organized Crime”, en *Organized Crime Research*, Nueva York, 5 de octubre, disponible en [www.organized-crime.de](http://www.organized-crime.de)

Watson, Peter, 2015, “Perú promulga una ley de defensa de su espacio aéreo que permite derribar aviones hostiles”, en *Infodefensa*, Lima, Perú, disponible en [www.infodefensa.com](http://www.infodefensa.com)

WOLA, “El crimen y la corrupción policial en Honduras: Entrevista con Leticia Salomón”, en *Washington Office on Latin America*, Washington, 2014, disponible en [www.wola.org](http://www.wola.org)

Zepeda Patterson, Jorge, 2009, “El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos”, en *El Universal*, México, 27 de febrero, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

## APARTADO DE ANEXOS

### Anexo 1

Entidad Federativa	Monto por Entidad	Demarcación	Monto Asignado
Aguascalientes	29,562,797.04	Aguascalientes	29,562,797.04
Baja California	103,609,885.64	Mexicali	40,591,164.88
		Tijuana	63,018,720.76
Baja California Sur	21,112,418.78	La Paz	21,112,418.78
Campeche	41,448,480.17	Campeche	20,436,942.20
		Carmen	21,011,537.98
Chiapas	53,627,839.00	Tapachula	25,157,865.65
		Tuxtla Gutiérrez	28,469,973.35
Chihuahua	156,333,586.70	Chihuahua	51,427,971.82
		Guadalupe y Calvo	14,864,555.25
		Hidalgo del Parral	11,621,482.75
		Juárez	78,419,576.88
Coahuila	101,412,406.62	Saltillo	31,936,407.67
		Acuña	17,092,802.17
		ZM La Laguna	52,383,196.78
Colima	54,223,578.94	Colima	21,483,291.90
		Manzanillo	21,521,454.79
		Tecomán	11,218,832.25
Distrito Federal	132,894,012.53	Álvaro Obregón	20,618,529.34
		Cuauhtémoc	8,586,336.00
		Gustavo A. Madero	41,719,253.07
		Iztapalapa	53,383,558.12
		Venustiano Carranza	8,586,336.00
Durango	85,160,171.35	Durango	33,957,849.48
		ZM La Laguna	51,202,321.87
Guanajuato	88,070,012.64	Celaya	29,161,680.35
		Guanajuato	9,636,858.76
		León	49,271,473.54
Guerrero	207,001,140.13	Acapulco de Juárez	95,556,707.78
		Chilpancingo de los Bravo	27,869,168.84
		Zihuatanejo de Azueta	22,513,411.21
		Zona Conurbada Iguala	23,378,847.34
		Chilapa de Álvarez	18,909,628.91
		Coyuca de Benítez	18,773,376.05
Hidalgo	57,222,821.71	Pachuca de Soto	20,992,797.73
		Tula de Allende	17,394,370.59
		Tulancingo de Bravo	18,835,653.39
Jalisco	127,374,494.60	ZM Guadalajara	127,374,494.60
México	150,268,396.49	Ecatepec de Morelos	57,577,148.59

		Nezahualcóyotl	41,449,771.22
		Toluca	32,938,425.14
		Metepec	18,303,051.54
Michoacán	89,189,899.69	Apatzingán	13,577,484.80
		Lázaro Cárdenas	11,941,844.09
		Morelia	38,206,013.80
		Uruapan	25,464,556.99
		Cuautla	24,293,141.88
Morelos	89,496,209.51	ZM Cuernavaca	65,203,067.63
Nayarit	26,102,099.40	Tepic	26,102,099.40
Nuevo León	129,336,010.22	ZM de Monterrey	129,336,010.22
Oaxaca	45,756,510.45	Oaxaca de Juárez	23,686,492.52
		San Juan Bautista Tuxtepec	20,996,725.94
		Zona Conurbada Oaxaca	1,073,292.00
Puebla	69,169,773.99	Puebla	43,506,470.96
		Tehuacán	25,663,303.03
Querétaro	68,652,915.68	ZM Querétaro	68,652,915.68
Quintana Roo	66,380,856.91	Benito Juárez	34,684,150.02
		Othón P. Blanco	22,027,551.91
		Solidaridad	9,669,154.98
San Luis Potosí	50,718,402.61	Ciudad Valles	18,896,492.01
		San Luis Potosí	31,821,910.59
Sinaloa	104,344,610.96	Ahome	31,726,490.44
		Culiacán	63,595,182.08
		Salvador Alvarado	9,022,938.44
Sonora	65,061,015.95	Cajeme	26,057,180.27
		Hermosillo	31,490,791.67
		San Luis Río Colorado	7,513,044.00
Tabasco	38,660,280.50	Cárdenas	9,659,628.00
		Centro	29,000,652.50
Tamaulipas	139,589,331.49	Nuevo Laredo	38,340,958.12
		Reynosa	18,474,219.35
		Victoria	29,012,041.37
		Tampico	24,655,378.51
		Matamoros	29,106,734.15
Tlaxcala	34,818,436.20	Calpulalpan	17,090,880.69
		Tlaxcala	17,727,555.51
Veracruz	73,401,254.10	ZM Veracruz	47,755,557.38
		Xalapa	25,645,696.71
Yucatán	29,227,816.45	Mérida	29,227,816.45
Zacatecas	60,089,483.55	Fresnillo	20,960,061.59
		ZM Zacatecas	39,129,421.96

Fuente: cuadro tomado del DOF, 26 de diciembre de 2014

## **Anexo 2**

Desde un punto de vista psicológico se puede comprender de mejor manera:

...hay otro aspecto que es el individual hay una carga genética grabada en el individuo que lo predispone a una tendencia...así como heredamos genes para heredar una diabetes de nuestros familiares...por tanto si el individuo trae una predisposición genética hacia la violencia también puede ser un factor de influencia que no es una garantía.... El otro aspecto es la parte que el ser humano posee que se llama voluntad y decisión y esa voluntad y decisión...puede ser que haya crecido en un ambiente hostil y puede ser que haya heredado esta carga genética que lo predispone y aun así elegir una vida y un actuar diferente, es decir, una vida sin violencia. Hay casos en los que con ese ambiente poco favorable con esta carga genética si haya una influencia que marque el actuar del individuo y que decida por propia voluntad seguir el impulso de lo aprendido. Otros casos que se han visto en consulta es en el que investigas y dices no hay un ambiente familiar hostil no creció bajo ninguno de esos ambientes que mencionaste (factores de riesgo) no hay herencia ni antecedente familiar de posible violencia heredada tampoco tiene ninguna cuestión de antecedente familiar psiquiátrico y aun así decide llevar una vida y actuar violento.<sup>655</sup>

## **Anexo 3**

### *El caso Michoacán*

En el primer año de gobierno los estados más violentos fueron los mismos que en 2012, es decir, Chihuahua (2,783 homicidios), Guerrero (2,684), Estado de México (3,280), y Jalisco (1,485).<sup>656</sup> Fue precisamente en Guerrero donde se empezaron a formar los primeros grupos de autodefensas para combatir al crimen organizado. El primer grupo de autodefensa se creó en el municipio de Ayutla de los Libres en el estado de Guerrero, el 06 de enero de 2013. Para agosto de 2013, estos grupos, ya tenían presencia en nueve municipios —

---

<sup>655</sup> Entrevista realizada el 5 de mayo de 2015 a la Psicóloga de la Universidad Popular Autónoma de Veracruz y exPsicóloga de la Procuraduría de defensa del menor y la familia en el estado de Quintana Roo.

<sup>656</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, en *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx), consultado el 14 de febrero de 2015.

Ayutla, Tecoanapa, San Marcos, Florencio Villarreal, Cuauhtepec, Copala, Marquelia, Azoyú y Tierra Colorada—. <sup>657</sup>

Este fenómeno se trasladó al estado de Michoacán a los municipios de: Aquila, Buenavista-Tomatlán, Tecaltepec, Cherán, Paracho y Salvador Escalante. En Michoacán, un primer momento, las autodefensas se organizaron para enfrentar a la organización criminal denominada, *Los Caballeros Templarios*. <sup>658</sup> Después de reconocer que el Estado mexicano no tenía el control territorial de esa entidad se implementó el *Operativo Michoacán*, es decir, un plan donde seis años antes había iniciado su estrategia —*Operación Conjunta Michoacán*— el exPresidente Felipe Calderón. <sup>659</sup> Aunque el actual gobierno intentó desmarcarse argumentando que al menos existían tres diferencias: 1) efectiva coordinación de fuerzas; 2) no sólo se trataba de la estrategia del gobierno federal; 3) se contaba con la participación ciudadana. <sup>660</sup>

Dentro del *Operativo Michoacán* se destinaron fondos para obras públicas, programas sociales, presas y carreteras. Todo por un monto de 45 mil 500 millones de pesos, no obstante los medios dieron cuenta que muchos de las acciones a implementar ya habían sido programadas con anterioridad por el Congreso local. <sup>661</sup> El objetivo real del gobierno estaba en confrontar a las organizaciones criminales, esto se menciona porque el grado de urgencia y de ingobernabilidad que tenía el Estado mexicano fue de tal magnitud que se

---

<sup>657</sup> José Antonio Rivera, “Crecen y se expanden autodefensas en Guerrero”, en *24 Horas Diario*, México, 5 de agosto de 2013, disponible en [www.24-horas.mx](http://www.24-horas.mx), consultado el 6 de agosto de 2013.

<sup>658</sup> Redacción, “Caballeros Templarios ya son el tercer mayor cártel de México”, en *Animal Político*, México, 31 de julio de 2013, disponible en [www.animalpolitico.com.mx](http://www.animalpolitico.com.mx), consultado el 5 de agosto de 2013.

<sup>659</sup> Redacción, “Peña Nieto admite que algunas zonas de Michoacán las controla el narco”, en *24 Horas Diario*, México, 25 de julio de 2013, disponible en [www.24-horas.mx](http://www.24-horas.mx), consultado el 25 de julio de 2013.

<sup>660</sup> Redacción, “Operativo Michoacán muy distinto al de hace seis años: Osorio Chong”, en *24 Horas Diario*, México, 22 de mayo de 2013, disponible en [www.24-horas.mx](http://www.24-horas.mx), consultado el 22 de mayo de 2013.

<sup>661</sup> Rafael Cabrera y Margarita Vega, “El Plan rescate para Michoacán, hecho de proyectos que ya existían”, en *Animal Político*, 10 de febrero de 2014, disponible en [www.animalpolitico.com.mx](http://www.animalpolitico.com.mx), consultado el 11 de febrero de 2014.

nombró a un Comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán con amplios poderes por encima de los del ejecutivo estatal.

**QUINTO.-** Corresponde al Comisionado el ejercicio de las facultades siguientes:

**I...**

**II.** 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;

**SEXTO.-** El Comisionado Nacional de Seguridad y el Comisionado General de la Policía Federal deberán prestar el apoyo de recursos humanos, materiales, financieros, técnicos y presupuestarios que requiera el Comisionado para el cumplimiento del objeto de este Decreto.<sup>662</sup>

Uno de las primeras acciones del Comisionado, Alfredo Castillo, fue negociar con las autodefensas, quienes conocían el contexto en el que se estaba confrontando a las organizaciones criminales. Ante esto el Estado tuvo que ceder espacios de poder a estas nuevas organizaciones ciudadanas. Entre las concesiones estuvo permitir la portación de armas, previo registro, no importando el calibre. Otro acuerdo fue el de institucionalización discrecional de las autodefensas a los Cuerpos de Defensa Rurales con todos los riesgos que esto implicó.<sup>663</sup> Por ejemplo, el no cumplir con el perfil de reclutamiento del artículo 23 del *Instructivo para la Organización, Funcionamiento y Empleo de los Cuerpos de Defensa Rurales*.<sup>664</sup>

---

<sup>662</sup> Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de enero de 2014, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 5 de enero de 2014.

<sup>663</sup> Redacción, “Las autodefensas serán institucionales: Conoce los 8 puntos que acordaron con el gobierno”, en *Animal Político*, México, 28 de enero de 2014, disponible en [www.animalpolitico.com.mx](http://www.animalpolitico.com.mx), consultado el 28 de enero de 2014.

<sup>664</sup> Véase, *Instructivo para la Organización, Funcionamiento y Empleo de los Cuerpos de Defensa Rurales*, en Secretaría de la Defensa Nacional, México, 21 de marzo de 1964, disponible en [www.sedena.gob.mx](http://www.sedena.gob.mx), consultado el 3 de junio de 2015.

Una vez organizada la manera en que el gobierno federal confrontaría a la organización criminal se instrumentó la estrategia. El control que tuvo la organización criminal de los *Caballeros Templarios* llevó a que en el primer mes de operativos federales se capturaran 584 presuntos delincuentes, se mantuvo el control de 27 municipios, decomisos de 231 armas de diferentes calibres, 25 mil 825 cartuchos útiles, 585 cargadores, 27 granadas, un lanzacohetes, 398 automóviles, 407.37 kilogramos de marihuana, 55.238 kilos de droga sintética, seis laboratorios clandestinos y un millón 596 mil 885 pesos en efectivo.<sup>665</sup>

Una vez disminuida la amenaza de la principal organización criminal en la entidad, *Los Caballeros Templarios*, hasta la detención de su principal líder Servando Gómez, alias *La Tuta*, la relevancia la tomaron las autodefensas y otros grupos criminales —*Cártel Jalisco Nueva Generación*— los cuales aprovecharon los vacíos de poder criminal en la entidad. Las autodefensas — desde el inicio conformados por una mezcla de criminales rivales, civiles y apoyos de diversos empresarios— se resistieron a entregar las armas de grueso calibre que en un primer momento se les permitió mantener.<sup>666</sup> También amagaron con crear una zona libre independiente del gobierno estatal si no se liberaban a sus detenidos.<sup>667</sup>

De igual forma, ya conformadas como Fuerzas Rurales continuaron los antagonismos entre grupos como los de Hipólito Mora y José Luis Torres, *Simón el Americano*. Esto se debió a que se acusaban mutuamente de mantener nexos con el crimen organizado o de tener personas infiltradas de la

---

<sup>665</sup> Boletín No. 14, “se restablece el orden en Michoacán”, en *Comisión Nacional de Seguridad*, México, 25 de febrero de 2014, disponible en [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx), consultado el 3 de junio de 2015.

<sup>666</sup> Steven Dudley, “México captura a La Tuta pero los problemas de Michoacán continúan”, en *InSight Crime*, 27 de febrero de 2015, disponible en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org), consultado el 27 de febrero de 2015.

<sup>667</sup> Redacción, “Autodefensas amagan con crear zona libre independiente en Michoacán”, en *24 Horas Diario*, México, 17 de agosto de 2013, disponible en [www.24-horas.mx](http://www.24-horas.mx), consultado el 18 de agosto de 2013.

extinta organización criminal encabezada por Servando Gómez.<sup>668</sup> La disputa por el control ocasionó un enfrentamiento el 16 de diciembre de 2015 en la localidad de *La Ruana* —municipio de Buenavista— en el que participaron los dos principales líderes aludidos y murieron 11 personas. Los dos líderes fueron encarcelados, sin embargo, fueron liberados debido a que el juez no pudo determinar al responsable de los homicidios (no hubo culpables por los once fallecidos).<sup>669</sup>

Esta breve recopilación sirve para explicar que los argumentos esgrimidos por los grupos de autodefensas en Michoacán —la supervivencia ante la amenaza de *Los Caballeros Templarios*— no necesariamente se sostienen en el tiempo. Esto quiere decir, que existen intereses como la rentabilidad económica que proporciona el mercado ilegal dejado por la organización criminal.<sup>670</sup> La disputa por ese mercado ilegal es lo que ha generado un incremento en la violencia, mayor a la que se presentó cuando *Los Caballeros Templarios* controlaban el estado.

Michoacán				
	2011	2012	2013	2014
<b>Homicidios</b>	2,272	2,287	2,410	2,365
<b>Extorsiones</b>	184	342	261	202
<b>Secuestros</b>	130	135	194	83

Fuente: elaboración propia con datos del SENSPP 2011-2014

### *Otros escenarios*

<sup>668</sup> Redacción, “Rencillas entre Hipólito Mora y el ‘Americano’, origen de la balacera en La Ruana, Castillo”, en *Proceso*, Michoacán, 17 de diciembre de 2014, disponible en [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx), consultado el 3 de junio de 2015.

<sup>669</sup> Redacción, “Liberan a Hipólito Mora tras más de dos meses en prisión”, en *Animal Político*, México, 9 de marzo de 2015, disponible en [www.animalpolitico.com.mx](http://www.animalpolitico.com.mx), consultado el 3 de junio de 2015.

<sup>670</sup> Dudley señala que en una entrevista para InSight Crime que los grupos de autodefensas declararon que ellos no pensaban en atacar el principal motor de la economía criminal, las drogas ilegales. Véase, Steven Dudley, *Idem.*,

Escenarios de violencia como el de Michoacán se han repetido en Guerrero, Tamaulipas, Estado de México y Jalisco. En Guerrero, es el otro caso que ha tenido mayor impacto a nivel nacional e internacional para el gobierno federal. El asesinato de seis personas, 20 heridos y 43 normalistas desaparecidos de la escuela rural Isidro Burgos en Ayotzinapa el 26 y 27 de septiembre de 2014 volvió a demostrar la infiltración del crimen organizado en los gobiernos municipales y la fragilidad institucional del Estado. Sin embargo, la respuesta del gobierno federal fue similar a la de Michoacán.<sup>671</sup> El *Plan Nuevo Guerrero* implicó tres líneas de acción: 1) Reducción temporal de 50% en el peaje en la autopista México-Acapulco; 2) Operación del Programa de Pavimentaciones e Infraestructura Municipal que implicó destinar 500 millones de pesos para arreglar las calles de Guerrero; 3) Programa especial de turismo para impulsar a este sector, entre los que estuvo mayor promoción de los principales destinos del estado.<sup>672</sup>

En Tamaulipas la violencia generada por la rivalidad entre organizaciones criminales (Los Zetas y el Cártel del Golfo) llevó a que también el gobierno federal enfocara su estrategia en esa entidad. La respuesta oficial fue anunciar *El Plan Tamaulipas* el 13 de mayo, el cual constó de tres líneas de acción: 1) Desarticular en su composición a las organizaciones delictivas; 2) Sellar las rutas de tráfico ilícito de personas, armas y dinero; 3) Garantizar instituciones locales de seguridad que sean suficientes, eficientes y confiables.<sup>673</sup> De igual forma, se dividió al estado en cuatro zonas operativas: 1) Frontera: Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso y Matamoros; 2) Costa:

---

<sup>671</sup> Redacción, “Peña presenta plan para reactivar Guerrero”, en *Animal Político*, México, 4 de diciembre de 2014, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com), consultado el 4 de diciembre de 2014.

<sup>672</sup> *Idem.*,

<sup>673</sup> Redacción, “Lanza Osorio Chong plan seguridad para Tamaulipas”, *El Universal*, México, 13 de mayo de 2014, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consultado el 4 de junio de 2015.

Altamira, Tampico y Madero; 3) Centro: Llera y Ciudad Victoria; 4) Sur: Mante, Antigua Morelos y Nuevo Morelos.<sup>674</sup>

Las declaraciones un año después del operativo fueron de resultados positivos (aunque como se muestra más adelante es algo que se contradice con las cifras delictivas): “...en menos de un año, existe una gran coordinación que nos permite entregar mejores resultados...prueba de ello es la marcada afluencia de vacacionistas que en Semana Santa atiborraron los principales destinos turísticos de esta entidad”.<sup>675</sup> Jalisco ha sido el escenario más reciente de brote de violencia ocasionado por la organización criminal, *Cártel Jalisco Nueva Generación* (CJNG). El 1 de mayo de 2015, esta organización criminal —en respuesta al *Operativo Jalisco*— realizó 39 bloqueos en distintos puntos del estado, así como daños a bancos y vehículos quemados.<sup>676</sup> Dentro de esta ofensiva criminal derribó un helicóptero de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Los reportes señalan que el poder de fuego de la organización criminal desde 2004 ha asesinado producto de emboscadas y ataques de sicarios a siete soldados, cinco policías federales de la División de Gendarmería, 15 policías estatales y un agente judicial.<sup>677</sup> La respuesta del Estado ha sido el combate frontal. Por ejemplo, el 22 de mayo de 2015, en el municipio de Tanhuanato, Michoacán se dio el enfrentamiento entre fuerzas federales y presuntos criminales con saldo de 42 decesos por parte de la organización criminal *CJNG* y un policía federal. En el Estado de México se ha dado algo similar a los demás casos expuestos, donde la Policía Federal, Ejército y Marina en

---

<sup>674</sup> *Idem.*,

<sup>675</sup> Redacción, “Osorio Chong destaca avances en seguridad en Tamaulipas”, en *El Universal*, Reynosa, Tamaulipas, 27 de abril de 2015, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consultado el 4 de junio de 2015.

<sup>676</sup> Redacción, “Viernes violento en Jalisco: 39 bloqueos en el estado y 7 muertos”, en *Animal Político*, México, 1 de mayo de 2015, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com), consultado el 1 de mayo de 2015.

<sup>677</sup> Arturo Ángel, “5 claves para entender la jornada violenta del 1 de mayo en Jalisco”, en *Animal Político*, México, 4 de mayo de 2015, disponible en [www.animalpolitico.com](http://www.animalpolitico.com), consultado el 4 de mayo de 2015.

coordinación con las autoridades del Distrito Federal iniciaron el operativo Tláhuac-Chalco (municipio no incluido en el PNPSVD) para combatir los delitos de alto impacto.<sup>678</sup>

La respuesta del Estado mexicano ante estos brotes de violencia no necesariamente ha significado que el objetivo de la meta *México en Paz* se esté logrando, una disminución de los delitos de alto impacto (homicidios, extorsión y secuestro). La tabla siguiente con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública muestra cómo los homicidios, extorsiones y secuestros no han disminuido y si lo hacen es imperceptible como para afirmar que la estrategia ha tenido el éxito que se busca.

<b>Delitos de alto impacto 2012-2015</b>				
<b>Guerrero</b>				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015/Abril</b>
Homicidios	2,754	2,581	2,197	831
Extorsiones	133	174	159	56
Secuestros	165	207	110	34
<b>Tamaulipas</b>				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015/Abril</b>
Homicidios	1,509	1,043	1,368	469
Extorsiones	154	225	189	75
Secuestros	123	211	262	79
<b>Jalisco</b>				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015/Abril</b>
Homicidios	1,933	1,848	1,662	555
Extorsiones	486	790	664	244
Secuestros	72	69	22	7
<b>Estado de México</b>				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015/Abril</b>
Homicidios	3,804	3,931	4,020	1,132

<sup>678</sup> Véase, Fanny Ruiz, “Ejército y Marina llegan a Chalco y Tláhuac”, en *El Universal*, Ciudad Metrópoli, 28 de mayo de 2015, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), consultado el 30 de mayo de 2015.

Extorsiones	1,039	1,668	1,010	283
Secuestros	130	191	176	58

Fuente: elaboración propia con datos del SENSP 2012, 2013, 2014, 2015.

## **Anexo 4**

### *Fiscalía General de la República*

La propuesta para la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en la Fiscalía General de la República (FGR) fue hecha por el Ejecutivo Federal y el argumento principal fue despolitizar la procuración de justicia e incrementar la confianza ciudadana. En la exposición de motivos el Ejecutivo Federal planteó:

[...] Esta modificación...partió de la noción consistente en que causa desconfianza en la ciudadanía el hecho de que el Ministerio Público y su titular dependan orgánicamente del Presidente de la República, pues se tiene la percepción de que la procuración de justicia es usada para reprimir a los adversarios políticos y a los disidentes.<sup>679</sup>

De esta manera la FGR sería un órgano autónomo, algo que se asegurará con la duración en el cargo del Fiscal General que será de nueve años. Otro de las atribuciones serán las de contar en su estructura orgánica de dos fiscalías especializadas. La primera de ellas en materia de delitos electorales y la segunda en combate a la corrupción.<sup>680</sup> También es importante señalar las modificaciones a sus funciones, las cuales buscan una mejor procuración de justicia.

---

<sup>679</sup> Del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales, en *Gaceta Parlamentaria*, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, 23 de septiembre de 2014, pp. 5

<sup>680</sup> *Idem.*, p. 6.

<b>Fiscalía General de la República</b>	
<b>PGR</b>	<b>FGR</b>
<p><b>Artículo 102:</b> Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.</p>	<p><b>Artículo 102:</b> <b>Corresponde</b> al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, <b>solicitará las medidas cautelares contra los imputados</b>; buscará y presentar las pruebas que acrediten la <b>participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito</b>; <b>procurará que los juicios federales en materia penal</b> se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas e <b>intervendrá en todos los negocios que la ley determine.</b></p>

Fuente: elaboración propia con información del Dictamen de Reforma 2013 en materia-político electoral de la Cámara de Senadores.

Otra de las nuevas tareas son la de crear el servicio civil de carrera de los funcionarios de la FGR.<sup>681</sup> Algo que es fundamental debido a que precisamente los objetivos de este cambio institucional es mejorar el servicio de la procuración de justicia en el país. Así los retos para la FGR implican varias aristas. Por ejemplo, la burocrática, la organizacional y la política. Crear fiscalías especializadas requiere contratar mayor personal, capacitarla algo que requiere recursos y suficiente capacidad organizacional de los responsables para calificar y castigar si no se tiene el rendimiento esperado.

El otro factor es el político, los encargados de crear las atribuciones para ver hasta qué punto las dos fiscalías podrán realizar las investigaciones que detectarán delitos electorales o castigar la corrupción es el Congreso de la Unión. Si este actor político aludido no logra dar las suficientes herramientas a la FGR de poco servirá tener buenos servidores preparados y una estructura organizacional definida si la autonomía está entredicha. Esto se advierte porque la Cámara de Diputados aprobó el dictamen pero la Cámara de Senadores no hizo lo propio en el segundo periodo ordinario, esto a pesar de

<sup>681</sup> Dictamen de Reforma en materia-político electoral, *Cámara de Senadores*, México, 2013 p. 172

que el Ejecutivo Federal publicó el Decreto de la reforma en materia política-electoral el 10 de febrero de 2014.<sup>682</sup>

Esto reflejó las fallas de la coordinación entre poderes no importando que la mayoría en el poder legislativo la tuviera su partido, el PRI. Aunado a esto se presentó el proceso electoral intermedio de 2015 por tanto no hubo suficiente interés por parte de los legisladores en resolver las futuras facultades de la FGR. Esto deja claro que se puede crear una nueva regla que busque mejorar la calidad de procuración de justicia, pero es el proceso político el que determina cómo es que en realidad va a funcionar la nueva institución.

## **Anexo 5**

<b>Área de Adscripción de los órganos implementadores locales</b>			
<b>Entidad Federativa</b>	<b>Poder Ejecutivo</b>	<b>Poder Judicial</b>	<b>Órgano Descentralizado</b>
Aguascalientes	X		
Baja California	X		
Baja California Sur	X		
Campeche		x	
Chiapas		x	
Chihuahua			x
Coahuila	X		
Colima	X		
Distrito Federal	X		
Durango			x
Estado de México	X		
Guanajuato	X		
Guerrero		x	
Hidalgo			x
Jalisco	X		
Michoacán			x
Morelos	X		
Nayarit	X		

<sup>682</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, en Diario Oficial de la Federación, México, 10 de febrero de 2014, disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx), consultado el 6 de mayo de 2015.

Nuevo León	<b>X</b>		
Oaxaca	<b>X</b>		
Puebla	<b>X</b>		
Querétaro			<b>x</b>
Quintana Roo	<b>X</b>		
San Luis Potosí	<b>X</b>		
Sinaloa			<b>x</b>
Sonora	<b>X</b>		
Tabasco			<b>x</b>
Tamaulipas	<b>X</b>		
Tlaxcala	<b>X</b>		
Veracruz	<b>X</b>		
Yucatán			<b>x</b>
Zacatecas	<b>X</b>		

Fuente: Cuadro tomado del CIDAC, *op. cit.*, 2014, p. 24