



REFLEXIONES SOBRE  
EL ESTADO DE DERECHO,  
LA SEGURIDAD PÚBLICA  
Y EL DESARROLLO

FELIPE CARLOS **BETANCOURT HIGAREDA**

*Coordinador*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO DE DERECHO, LA SEGURIDAD  
PÚBLICA Y EL DESARROLLO DE MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 808

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

María Teresa de Jesús Baena Sánchez  
Iván Escoto Mora  
*Cuidado de la edición*

Diana Luján Verón  
*Formación en computadora*

Edgar Daniel Martínez Sánchez  
*Elaboración de portada*

REFLEXIONES SOBRE  
EL ESTADO DE DERECHO,  
LA SEGURIDAD PÚBLICA  
Y EL DESARROLLO DE  
MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA  
*Coordinador*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2017

Primera edición: 29 de septiembre de 2017

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Círculo Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN (versión electrónica): 978-607-02-9665-9

## CONTENIDO

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| Prólogo .....                     | XI |
| Felipe Carlos BETANCOURT HIGAREDA |    |
| Introducción .....                | 1  |
| Felipe Carlos BETANCOURT HIGAREDA |    |

### APARTADO I. ESTADO DE DERECHO Y DESARROLLO EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

#### CAPÍTULO I

|   |   |
|---|---|
| Cuando dos paradigmas de desarrollo se chocan. Estados de emergencia y protesta indígena en Cajamarca, Perú ..... | 7 |
| Claire WRIGHT y Fredman MENDOZA   |   |

#### CAPÍTULO II

|  |    |
|--|----|
| La vulnerabilidad del Estado mexicano ante el crimen organizado. Apuntes para el debate en torno a la restauración del Estado de derecho ..... | 33 |
| José Luis ESTRADA RODRÍGUEZ  |    |

#### CAPÍTULO III

|   |    |
|---|----|
| Seguridad pública y desarrollo social en Tamaulipas ..... | 57 |
| Rocío Yazmín ÁVILA SÁNCHEZ                                |    |
| Ernesto CASAS CÁRDENAS                                    |    |
| María Magdalena GARCÍA RODRÍGUEZ                          |    |

## APARTADO II. ESTADO DE DERECHO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

### CAPÍTULO IV

- Democracia y Estado de derecho *vs.* clientelismo electoral: el caso de  
Tecámac, Estado de México . . . . . 81

Aldo MUÑOZ ARMENTA  
Rosalinda CASTRO MARAVILLA

### CAPÍTULO V

- Civil society, the democratising factor of Mexico? . . . . . 107  
José Ángel GARCÍA VELÁZQUEZ

### CAPÍTULO VI

- El Estado de derecho y la seguridad pública en la consolidación del Es-  
tado democrático mexicano: perspectiva desde la acción guberna-  
mental y los derechos humanos. . . . . 127

Mario CRUZ MARTÍNEZ  
Enrique CRUZ MARTÍNEZ

## APARTADO III. SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA, CIUDADANA, PÚBLICA Y NACIONAL DE MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

### CAPÍTULO VII

- Las políticas de seguridad pública en dos sexenios de Nuevo León. Su  
medición a través de la *responsiveness*. . . . . 157

Laura Nelly MEDELLÍN MENDOZA

### CAPÍTULO VIII

- La vivencia del duelo entre los migrantes internacionales del Estado de  
México . . . . . 185

Renato SALAS ALFARO  
Yuliana JIMÉNEZ QUEZADA

## CAPÍTULO IX

- Participación electoral, exclusión social y violencia en Nuevo León . . . 201  
 José María INFANTE BONFIGLIO  
 Laura Nelly MEDELLÍN MENDOZA

APARTADO IV. LA EXPLOSIÓN DE LA VIOLENCIA  
 Y SUS EFECTOS EN LA SEGURIDAD DE MÉXICO  
 Y AMÉRICA LATINA

## CAPÍTULO X

- La pobreza como indicador de generación de la violencia y la delin-  
 cuencia en México . . . . . 221  
 Martha Elisa NATERAS GONZÁLEZ  
 Daniel E. ZARAGOZA ORTÍZ

## CAPÍTULO XI

- El impacto de la violencia en la construcción urbanística mexicana . . . 251  
 Verónica SÁNCHEZ GARCÍA

## CAPÍTULO XII

- Una perspectiva estructural funcionalista del Estado de derecho y la  
 seguridad pública en México. . . . . 265  
 Felipe Carlos BETANCOURT HIGAREDA
- Reflexiones finales . . . . . 283  
 Felipe Carlos BETANCOURT HIGAREDA
- Índice de gráficas. . . . . 289



## PRÓLOGO

El presente libro es fruto de la iniciativa colegiada del cuerpo académico adscrito a la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) “Desarrollo social y político en México y América Latina” y de la red “Paz y Desarrollo en las Américas”, también adscrita a la UAEM.

Para lograr el presente producto académico, estas entidades colegiadas participaron en dos seminarios permanentes desde febrero de 2014, el primero se tituló “Los desafíos del Estado de derecho y la seguridad pública en México y América Latina”, organizado desde el 4 de febrero de 2014 hasta el 10 de junio de 2015, y el segundo se denominó “Perspectivas sobre el desarrollo en México y América Latina”, organizado desde el 4 de agosto hasta el 3 de diciembre de 2015.

Ambos seminarios contaron con la participación de académicos internos y externos a la UAEM, destacando la participación de instituciones norteamericanas, británicas y alemanas. El presente libro contiene las contribuciones de algunos investigadores que participaron en dichas actividades.

A pesar de la poca vinculación académica entre el desarrollo social y político y el Estado de derecho, el coordinador de la presente obra colectiva junto con los miembros del cuerpo académico y la red de investigación consideraron que la actual debilidad del Estado de derecho y de la seguridad pública en nuestro país y otros países de Latinoamérica, constituye quizás el principal desafío para el desarrollo de esta región del mundo.

Por esta razón, se decidió invitar a colegas internos y externos a la UAEM, expertos en temas relacionados con el desarrollo social y político de México y América Latina, así como en temas de Estado de derecho y seguridad pública para participar en los seminarios permanente antes mencionados, y así reflexionar en forma inter y multidisciplinaria sobre esta realidad, y contribuir al mismo tiempo al debate académico sobre las estrategias viables para fortalecer dichos temas.

Por último, aprovecho el presente espacio para agradecer al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ UNAM) por su apoyo para publicar el presente libro, fruto del

XII

PRÓLOGO

esfuerzo colaborativo de investigadores en las ciencias sociales, de igual forma se agradece a las autoridades de la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados de la UAEM, así como a Marcia Padilla, cuyo apoyo fue fundamental para la presente obra.

Felipe Carlos BETANCOURT HIGAREDA

## INTRODUCCIÓN

En el ámbito de las ciencias sociales existe el consenso académico de que la debilidad del Estado de derecho constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo integral de nuestro país, así como de otros más en América Latina. Debido a esta aseveración, el propósito principal del presente libro consiste en promover la reflexión sobre la situación del Estado de derecho y de la seguridad pública, así como sobre sus efectos en el desarrollo social, político y económico de esta región geográfica.

Para lograr el anterior objetivo, el presente libro reúne las contribuciones de académicos de diferentes disciplinas de las ciencias sociales, que investigan diversos fenómenos sociales que impactan en la situación del Estado de derecho y de la seguridad pública de México y América Latina, los cuales necesitan comprenderse apropiadamente para conocer profundamente dicha situación.

Cabe destacar que estas contribuciones tienen un piso común, que consiste en la convicción de que la presencia de un Estado de derecho sólido contribuye en la solución de los problemas sociales en los que los autores de esta obra colectiva, reflexionan.

De esta forma, en el presente libro, el Estado de derecho se estudia desde diferentes perspectivas disciplinarias e incluso metodológicas, lo cual no solamente nos permitirá comprender su justicia intrínseca, o su validez formal o su eficacia, sino también sus diversas consecuencias sociales, políticas e incluso económicas.

En el primer capítulo de esta obra colectiva, “Cuando dos paradigmas de desarrollo se chocan. Estados de emergencia y protesta indígena en Cajamarca, Perú”, Claire Wright y Fredman Mendoza reflexionan sobre la legitimidad del uso de la violencia institucional, simbólica y física, por parte del gobierno peruano, a través de la declaración del estado de emergencia, en contra de la protesta social indígena en Cajamarca, Perú.

En este capítulo, Wright y Mendoza argumentan que el gobierno peruano abusa de esta herramienta constitucional, la cual se encuentra contemplada en la carta magna de este país para ejercerse en situaciones extraordinarias, en las que no sea posible mantener el orden constitucional, sino mediante este instrumento jurídico.

José Luis Estrada Rodríguez, en el segundo capítulo, “La vulnerabilidad del Estado mexicano ante el crimen organizado. Apuntes para el debate en torno a la restauración del Estado de derecho”, reflexiona sobre el impacto de la violencia, la criminalidad y el conflicto social en la estabilidad de las instituciones políticas mexicanas, y en cómo su respectiva inestabilidad impacta en la soberanía y en el uso legítimo de la fuerza del Estado mexicano para hacer cumplir el Estado de derecho y mejorar la seguridad pública.

En el tercer capítulo, “Seguridad pública y desarrollo social en el estado de Tamaulipas”, de Rocío Yazmín Ávila Sánchez, Ernesto Casas Cárdenas y María Magdalena García Rodríguez, se investiga el impacto de la violencia del crimen organizado en el desarrollo social del estado de Tamaulipas.

Este trabajo de investigación que tiene un carácter fundamentalmente descriptivo es, sin embargo, muy relevante para comenzar a comprender la relación estrecha y profunda entre las dimensiones del Estado de derecho y del desarrollo, independientemente del tipo de desarrollo y el orden de gobierno que investiguemos al efecto.

Por su parte, Aldo Muñoz Armenta y Rosalinda Castro Maravilla en el cuarto capítulo, “Democracia y Estado de derecho *vs.* clientelismo electoral: el caso del municipio de Tecámac en el Estado de México”, examinan el caso reciente de clientelismo electoral de Tecámac, Estado de México, y analizan cómo este fenómeno político subvierte, pasa por encima y viola el derecho en materia electoral.

En efecto, el clientelismo provoca que el pueblo elija a líderes políticos por razones deficientes, por ejemplo, por engaño, por un beneficio personal e inmediato ilusorio, por miedo, etcétera, lo cual cuestiona la justicia y validez de los procesos electorales.

En el quinto capítulo, “Civil Society, the democratising factor of Mexico?”, José Ángel García Velázquez argumenta que la escasa participación ciudadana no ha permitido el desarrollo democrático en México. Esta afirmación tiene implicaciones para el fortalecimiento del Estado de derecho en México, ya que, en principio, la mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, sobre todo si es de calidad, puede ser un factor crucial que contribuya a la vigencia y eficacia del Estado de derecho en México.

Desde una perspectiva normativa, una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones políticas puede fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en la información pública y, en último término, contribuir a la vigencia y eficacia del derecho.

En el sexto capítulo, “El Estado de derecho y la seguridad pública en la consolidación del Estado democrático mexicano: perspectiva desde la

acción gubernamental y los derechos humanos”, Mario y Enrique Cruz Martínez reflexionan sobre la importancia de la seguridad pública para la consolidación de un sistema democrático y la protección eficiente y eficaz de los derechos humanos en México.

De igual forma, ambos académicos argumentan la conexión normativa entre la seguridad pública, los derechos humanos y la democracia, la cual debe ser apreciada para el correcto diseño de políticas públicas que pretenden combatir eficientemente la violencia extrema del crimen organizado en nuestro país.

Laura Nelly Medellín Mendoza, por otra parte, en el séptimo capítulo, “Las políticas de seguridad pública en dos sexenios de Nuevo León. Su medición a través de la *responsiveness*”, mide la eficiencia de las políticas de seguridad pública en su estado natal de Nuevo León, a través del indicador de la calidad de la democracia, conocido en inglés como *responsiveness*, que consiste tanto en el nivel de respuesta gubernamental a las solicitudes ciudadanas como en el nivel de satisfacción de la ciudadanía por dicha respuesta. Este indicador nos puede proporcionar indirectamente también una referencia confiable sobre el cumplimiento del Estado de derecho en materia penal en dicha entidad federativa.

Renato Salas Alfaro y Yuliana Jiménez Quezada en el octavo capítulo, “La vivencia del duelo entre los migrantes internacionales del Estado de México”, describen los duelos personales y familiares de la migración forzada de habitantes del Estado de México hacia los Estados Unidos. Estas tragedias personales y familiares muchas veces derivan de fenómenos como el crimen, la violencia, la corrupción, la falta de oportunidades laborales, etcétera, fenómenos sociales asociados de alguna forma con la debilidad del Estado de derecho o con el diseño deficiente de su normatividad, los cuales no permiten el desarrollo económico y social suficiente para evitar la migración forzada hacia los Estados Unidos.

A su vez, José María Infante y Laura Nelly Medellín Mendoza en el noveno capítulo, “Participación electoral, exclusión social y violencia en Nuevo León”, y a través de un análisis estadístico, no encuentran alguna correlación significativa de la violencia criminal con la participación política en Nuevo León, hallazgo que en principio podría constituir una buena noticia para la calidad de la democracia de dicha entidad federativa, sin embargo, ambos autores piensan que debemos considerar otros factores estructurales, derivados de la debilidad del Estado de derecho, que podrían ser la causa de la escasa participación política en esta entidad federativa y el resto del país.

Por su lado, Martha Nateras y Daniel E. Zaragoza Ortiz en el décimo capítulo, “La pobreza como indicador de generación de la violencia

y la delincuencia en México”, investigan si existe correlación entre el nivel de pobreza y de marginalización social con la expansión de la violencia del crimen organizado en diversas entidades federativas de México y, en principio, su investigación no encuentra alguna correlación positiva, significativa y consistente.

Este hallazgo significaría que ni la pobreza ni la marginalización social constituyen condiciones suficientes para la expansión de este tipo de violencia criminal, lo cual invitaría a la comunidad académica a seguir investigando aquellas condiciones que demostraran ser necesarias y suficientes al efecto.

Este capítulo es muy relevante con base al eje temático del Estado de derecho, la seguridad pública y el desarrollo de México, ya que contribuye a la generación de una teoría fundamentada sobre el incremento de la violencia del crimen organizado, y refuta una hipótesis que se seguía considerando verdadera para una importante parte del sector académico y de la opinión pública mexicana: entre mayor pobreza, mayor violencia del crimen organizado.

En el décimo primer capítulo, “El impacto de la violencia en la construcción urbanística mexicana”, Verónica Sánchez García argumenta fundamentalmente que un diseño y planeación urbanística de calidad contribuye a la prevención y reducción del delito. De esta forma, los estudios urbanos se vuelven relevantes para el fortalecimiento de la seguridad pública y del Estado de derecho, que en el caso del presente artículo, la autora los utiliza para proponer un diseño urbano que vuelva más difícil la comisión de delitos, así como un uso sabio del espacio público para prevenirlos mejor.

Por último, en el décimo segundo capítulo, “Una perspectiva estructural funcionalista del Estado de derecho y la seguridad pública en México y América Latina”, Felipe Carlos Betancourt Hígareda propone un marco teórico que intenta explicar la situación del Estado de derecho y la seguridad pública en esta región geográfica del mundo, desempolvando una visión estructural funcionalista de los distintos sistemas que hacen posible la existencia de un Estado y resaltando su interdependencia para su propio funcionamiento y el del Estado completo correspondiente.

En suma, estamos seguros que la presente obra colectiva será del interés no solamente de la comunidad académica del derecho, sino también de la comunidad académica de las ciencias sociales en general, e incluso de los servidores públicos encargados de la vigencia y eficacia del Estado de derecho y de la seguridad pública en cualquier orden de gobierno que se trate, ya que podrán encontrar en los diversos capítulos que conforman este libro, estudios científicos serios que les permitirán reflexionar mejor las soluciones acertadas a las diversas manifestaciones de la debilidad del Estado de derecho y de la seguridad pública en México y América Latina.

## INTRODUCCIÓN

5

De esta forma, los autores que participaron en este trabajo académico colectivo esperan contribuir en la solución de uno de los problemas más serios que actualmente sufren muchos Estados latinoamericanos, y aportar sustantivamente al debate académico que actualmente existe en torno a este eje temático.

Sin más, dejamos que el lector empiece a enriquecerse con la lectura de los diversos capítulos y a compartir el conocimiento interdisciplinario y multimetodológico del que sus autores participan a lo largo de sus respectivos textos académicos.

Felipe Carlos BETANCOURT HIGAREDA

## CUANDO DOS PARADIGMAS DE DESARROLLO SE CHOCAN. ESTADOS DE EMERGENCIA Y PROTESTA INDÍGENA EN CAJAMARCA, PERÚ

Claire WRIGHT\* y Fredman MENDOZA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Panóptica de la modernidad periférica*. III. *Estado de derecho, desarrollo y movilizaciones*. IV. *Perspectivas teórico-históricas sobre la criminalización de la protesta indígena*. V. *Estudio de caso: Estados de emergencia y visiones encontradas de desarrollo en Cajamarca, Perú*. VI. *Conclusiones*. VII. *Fuentes de consulta*.

### I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo sociopolítico, así como su orden, no podrá establecerse como un objeto que se construya deliberadamente por razones meramente exógenas. La posible historia de los pueblos indígenas concommita con la historia del Estado y sus distintas formas poliédricas para hacer valer los ordenamientos jurídicos en el entorno social. Damos cuenta de ello en las ideas de Pablo González Casanova (2013) —ideas que podrán ser utilizadas para la interpretación de la mayoría de los países de la América Latina— en torno al desarrollo económico, político y social de México a mitad del siglo XX; en éste, la impedida concatenación de los modelos clásicos del federalismo, democratización, economía y/o división de poderes lleva a relieve un conspicuo marginalismo de conglomerados socioculturales que en palabras de González Casanova padecían de un “marginalismo integral” y, casi siempre, eran materializados en los indígenas (González, 2013: 89-98).

---

\* Profesora de tiempo completo de la Universidad de Monterrey; doctora en procesos políticos contemporáneos de la Universidad de Salamanca y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: [claire.grace@udem.edu](mailto:claire.grace@udem.edu).

\*\* Doctorante en ciencias políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León y becario Conacyt en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: [josefredman@hotmail.com](mailto:josefredman@hotmail.com).



El punto de partida comienza por las víctimas como criterio interpretativo de la historia, de la política y de sus instituciones. Del mismo modo en que la fuerza del mar viene desde abajo, los cambios que revolucionan y dan el componente dialéctico se estriban desde los oprimidos, aquellos que se saben oprimidos pero quieren dejar de serlo (Dussel, 2007) y que hacen dable tanto los ordenamientos jurídicos como la operacionalización misma de la administración pública gubernamental; es decir, por un lado, cuando las otredades inmersas en la sociedad se movilizan, van forjando ordenanzas contractuales que se ven plasmadas en el contrato político que por antonomasia llamamos Constitución (Córdova, 1973; Sánchez, 2007) y, por el otro lado, las visiones orgánicas y mecanicistas dentro de la administración pública encuentran una variable más en su reto primigenio de coordinar las frecuentemente conflictivas fuerzas sociales a manera de operar en unidad gubernamental (Cabrero, 1997; Guerrero, 2010).

El Estado de derecho, bajo los principios fundamentales de legalidad, obligatoriedad del derecho con respecto al Estado, supremacía de la Constitución y la responsabilidad del Estado por sus actos frente a los ciudadanos, permite ejecutar, en sentido lato y weberiano, la dominación institucional gracias al monopolio del uso de la violencia de forma legítima (Weber, 2007). Además, predispone la praxis sincrética de lo que Walter Benjamin (2010) en su crítica de la violencia, menciona como la relación de la violencia con el derecho y la justicia.

En el caso mexicano y en América Latina, la legitimidad del Estado de derecho se ha visto socavada desde siglos pasados. En tiempos de la Colonia, la justicia se ejercía unilateralmente en nombre de la modernidad civilizadora a base de violencia y barbarie; en el siglo XIX aún se sufrían los estragos de las invasiones europeas monárquico-imperialistas y del positivismo darwinista (Kenneth, 1910); el siglo XX a pesar de ser escenario de grandes cambios en el contexto global, lo fue también en la supresión y represión por parte de un “colonialismo interno” (González, 2013: 89) que minó lo que pudieron haber sido grandes cambios históricos.

No obstante, el fantasma de los humillados, de los excluidos, de los pobres, de los pueblos autóctonos sigue rondando en México y en la América Latina del siglo XXI. Del mismo modo en que la justicia civilizada de los imperios incas y aztecas compaginaban la teoría con la praxis, así como los principios políticos y éticos del Código Hammurabi en la Mesopotamia (Dussel, 2007), la actual corriente de movimientos, con su diástole y sístole, permanece en el núcleo de los cambios sociopolíticos de la región.

Todo lo anterior, enarbolando una otredad posible dentro del *desarrollo social*.

El derecho a la protesta pacífica es un derecho humano contemplado internacionalmente en las interpretaciones acerca del derecho a la reunión, la asamblea, y la libertad de expresión (Amnistía Internacional, 2014). Sin embargo, dicho derecho se encuentra amenazado en gran parte del mundo contemporáneo. Frente a expresiones sociales de descontento y desacuerdo, incluso los regímenes formalmente democráticos han implementado mecanismos legales para criminalizar las protestas que desafían o cuestionan la legitimidad de los gobiernos y de sus decisiones políticas (Córtez Morales, 2008).

Existen varias vías legales para “criminalizar la protesta”, de esta forma, y entre ellas, dos son particularmente preocupantes desde la perspectiva de la institucionalidad democrática. Una vía sería restringir la libertad de reunión por motivos de orden público y la otra la aplicación de leyes antiterroristas para clasificar a manifestantes como terroristas y por lo tanto aplicar una legislación diferenciada a su caso. En ambos casos se tratan de situaciones de política de emergencia, en la que se emplean medidas extraordinarias frente a una situación que también se clasifica extraordinaria por parte de los gobernantes (Wright, 2014).

La política de emergencia tiene raíces muy fuertes en América Latina, sobre todo en el contexto de regímenes autoritarios durante gran parte del siglo XX (Loveman, 1993; Wright, 2014). En dichos contextos, los regímenes de excepción, la ley marcial, las medidas extra legales y las leyes antiterroristas se emplearon de forma sistemática en una estrategia política altamente represiva con la justificación de la doctrina de la seguridad nacional (Loveman, 1993). Uno de los grandes desafíos para los nuevos gobiernos democráticos que se encuentran actualmente en una fase de consolidación es justamente atender a las demandas sociales sin recurrir a los mecanismos represivos legados por los regímenes autoritarios (Loveman y Davies, 1997).

A pesar de grandes avances en pos de la consolidación democrática, se siguen empleando mecanismos como los regímenes de excepción y las leyes antiterroristas para reprimir las protestas sociales que se vuelven complicadas y costosas para los gobernantes. Un caso clave es el uso en el contexto de los conflictos en territorios indígenas que se suscitan debido a concepciones procedentes del significado de “desarrollo” (Martí i Puig *et al.*, 2013); concretamente en la conceptualización del desarrollo en términos macroeconómicos en contraposición a otros paradigmas como el

“buen vivir”, en el que las relaciones entre el ser humano y la naturaleza son primordiales.

Ejemplo lucido es el despojo de las tierras, propiedad de indígenas, las discriminaciones sociales, lingüísticas, jurídicas, políticas, sindicales y, sobre todo, las manipulaciones políticas hacia aquellos mediante banderas progresistas y de desarrollo nacional impuestas hasta por la izquierda misma a lo largo del siglo XX en América Latina (González, 2013: 106). Ello supuso, además de un desplazamiento o extinción de las poblaciones indígenas, una defensa ante tales pretensiones desarrollistas. Algunos antropólogos han definido que la defensa de aquellos hacia los representantes del desarrollo y progreso nacional surge después de un rencor hierático y, por ello, es imperceptible por los hombres del gobierno (Villa, 1946: 36) y que ahora, en el siglo XXI, aparece de manera más organizada, informada y salvaguardada por organismos internacionales, nacionales y académicos.

De esta forma, se ha llegado a hablar de un proceso de criminalización de la protesta indígena en América Latina (FIDH, 2011), cuyo análisis será el objeto del presente capítulo. Concretamente, nos centraremos en el uso de un mecanismo constitucional como medida de criminalización: el régimen de excepción. El objetivo del presente capítulo es demostrar cómo a través de la política de emergencia se ha podido restringir el disfrute de un derecho fundamental como es el derecho a la protesta y ofrecer un análisis mediante un estudio de caso. El capítulo se estructura de la siguiente manera: en la siguiente sección se ofrecen algunas perspectivas referentes a la teorización y filosofía de la *otra cara* de la modernidad desde la periferia o sur global, para después mostrar un breve esquema sobre el Estado de derecho, el desarrollo y las movilizaciones; en la cuarta sección se analizan las pautas teórico-históricas sobre la criminalización de la protesta indígena, incluyendo algunas reflexiones acerca de los regímenes de excepción; en la quinta sección se ofrece un estudio de caso desde Perú y en la sexta sección consagra algunas conclusiones acerca de la criminalización de la protesta indígena en América Latina. Finalmente, se detallan las referencias empleadas para el desarrollo del presente estudio.

## II. PANÓPTICA DE LA MODERNIDAD PERIFÉRICA

Como ya se mencionó con anterioridad, el discurso yace en la provocación epistemológica que trae consigo el *giro descolonizador* (De Sousa Santos, 2010) esto es: la ampliación del concepto de justicia en torno al conocimiento y a la

historia de los pueblos indígenas y no-indígenas, y al uso *contra-hegemónico de las instituciones hegemónicas* impuestas desde el comienzo de una *modernidad temprana* (Dussel, 2007) a partir del *descubrimiento-invasión* de América. Es decir, reconocer que la alteridad de los pueblos autóctonos en el pasado, y los excluidos en el presente, en coalescencia con las demandas y pretensión universal de la verdad son tan válidas como el andamiaje teórico-racional hegeliano o weberiano (por mencionar algunos exponentes de la racionalidad en cuanto estructura social, gubernamental-burocrática y de la formación de poder) y que ineluctablemente se verán encontrados en algún punto determinado de la estructura político-social contemporánea.

Demostrar la otra historia de la estructura política y social de los pueblos indígenas antes del siglo XV no es propósito del presente capítulo; sin embargo, lo que sí resulta perentorio es señalar las pautas históricas con las que las civilizaciones milenarias del continente americano, tan avanzadas y desarrolladas como las metropolitanas, han sido despojadas de sus recursos materiales, costumbres, lenguaje y cosmovisiones. Comprender que desde tal exclusión se forjan las demandas y que éstas están determinadas históricamente por procesos violentos que han dejado huellas indelebles en el presente, otorgará coherencia al próximo análisis.

La modernidad periférica la traducimos en transmodernidad. Ergo, la epifanía del otro resalta como el motor de las transformaciones políticas y sociales, siendo las protestas, materializaciones de la alteridad. El uso *contrahegemónico* de las instituciones, y de la lógica organizativa del Estado, aparece como oportunidad política que trae consigo el debilitamiento del Estado de derecho por parte de las autoridades. Es decir, la fallida gestión y monopolización legítima de dominación, que pretende reflejar una imagen coherente y portadora de representación de la población en general contrasta con las verdaderas prácticas de sus diferentes órganos de acción (Migdal, 2011).

En síntesis, no se podrá soslayar las distintas pautas que históricamente han forjado la dinámica de poder y estratificación social en América Latina. El desarrollo “occidental” significó la marginalidad de las comunidades indígenas, rurales y los que “no tienen nada” en las grandes urbes, adquiriendo particularidades como la ínfima injerencia en el proceso económico, político y cultura. Determinar qué es el desarrollo social dentro de una estructura estatal y jurídica que tiene como objetivo la unidad, atrae fenómenos sociopolíticos que se ven influenciados por el factor cultural y que permea completamente en la teoría y pensamiento político en América Latina. A continuación se dará cuenta de ello.

### III. ESTADO DE DERECHO, DESARROLLO Y MOVILIZACIONES

La explotación de los recursos naturales como vía rápida al desarrollo es un camino que se sigue en diversas latitudes del planeta. Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo señala que 55 países en el mundo dependen del aprovechamiento de los recursos naturales para su desarrollo económico, una cifra que ha aumentado en los últimos años debido al *boom* de los precios de las *commodities* y el descubrimiento de nuevas reservas.<sup>1</sup> Tal es el caso de América Latina y sobre todo la región andina con el posicionamiento de sus países (incluyendo Perú, Bolivia y Chile como mercados emergentes para la inversión extranjera en proyectos extractivos).

A pesar del potencial económico de la extracción de los recursos naturales, el modelo extractivista no se asocia con el fomento del desarrollo social; al contrario, su impacto en el medio ambiente y una falta de beneficios claros para comunidades locales han suscitado conflictos importantes en dichos países, sobre todo con los pueblos indígenas cuyos territorios ancestrales son ricos en depósitos de minerales. Frente a incursiones agresivas en sus tierras, organizaciones indígenas han respondido en varias ocasiones con movilizaciones sociales para reivindicar una visión alternativa del desarrollo en la que se respete el equilibrio entre el ser humano y la naturaleza, el paradigma del “buen vivir” (Martí i Puig *et al.*, 2013).

Las sociedades que habitaban en las regiones periféricas conformaban una estructura jurídica y de orden social tan antigua como la historia misma. El rechazo de la racionalidad y actitudes políticas, simplemente por ser “otro”, fueron destinados a desaparecer en nombre de la “modernidad civilizatoria”. No obstante, ahora que la otredad ha resurgido con repertorios de acción colectiva tipificados como legales, tal es el caso del derecho a la protesta, se han manifestado episodios de violencia y, paradójicamente, bajo el mismo discurso de hace siglos: en nombre de salvaguardar el Estado de derecho, el orden y la paz social. Una vez más, ¿acaso se rechaza la racionalidad y actitudes políticas simplemente por *ser otro*, por su *exterioridad* que no va acorde a la pretensión unilateral de la verdad y de la praxis impuesta con el velo constitucional de los regímenes actuales?

El Estado de derecho fundado en instituciones políticas vigentes, bajo principios de legalidad, legitimidad y supremacía constitucional, garantiza

---

<sup>1</sup> UNDP, *Extractive Industries for Sustainable Development. A Global Initiative, 2013-2017*, 2013, p.12, disponible en: <http://goo.gl/kz0fU2>.

el orden y la protección de los derechos de los ciudadanos. El problema, entonces, radica en cómo se justifican y legitiman los medios coercitivos implementados por el Estado en la búsqueda de la unidad-orden y la garantía de los derechos ciudadanos sobre todo cuando existe un desencuentro entre dos cosmovisiones de desarrollo. Es más, el problema se establece en determinar con qué legitimidad el *iusnaturalismo* pretende justificar los medios legítimos mediante la justicia de los fines y el *iuspositivismo* garantizar la justicia de los fines mediante la legitimidad de los medios (Benjamin, 2010). Hasta qué punto se torna real la incapacidad del Estado para resolver problemáticas en su jurisdicción, y los espacios de injusticia se hacen latentes a partir de las leyes formales dictadas conforme a la capacidad y obligatoriedad de las instituciones en establecer y resguardar los derechos de la población en sentido lato.

La discusión analiza la compaginación de las movilizaciones con las acciones por parte de las autoridades estatales. En este caso en concreto, las acciones de los pueblos indígenas reviran hacia la existencia del Estado de derecho, su legitimidad y credibilidad para hacer saber, por ejemplo, que la democracia es más que un mecanismo electoral. Asirse férreamente al principio normativo de la democracia, es decir, aquel que reverbera el componente de revocabilidad en toda tradición del derecho, será el basamento del análisis que se ejecutará en las próximas secciones.

#### IV. PERSPECTIVAS TEÓRICO-HISTÓRICAS SOBRE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA INDÍGENA

Como ya se resaltó en la introducción al presente capítulo, el derecho a la protesta pacífica se contempla como un derecho humano en el marco de los derechos a la reunión, a la asamblea y a la libertad de expresión consagrados en instrumentos tales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (Amnistía Internacional, 2014). Es más: “Los Estados tienen una obligación positiva, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, no sólo de proteger activamente las reuniones pacíficas sino también de facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica” (Amnistía Internacional, 2014: 9). Como apunta García Jaramillo en referencia a Roberto Gargarella (2008), tanto en Europa como en Estados Unidos y otros países americanos:

...los jueces no han abordado de manera adecuada la cuestión [del derecho a la protesta], en la medida en que tradicionalmente han tendido a reducir las protestas a actos criminales que deben ser sometidos y juzgados como tales, en lugar de prestar atención a las demandas legítimas de los numerosos grupos que las realizan porque se les ha incumplido lo prometido en las leyes y la Constitución.

Aunque existen varias circunstancias en las que las protestas se prohíben (por ejemplo, por cuestiones de salud u orden público), la protesta constituye una característica fundamental de un sistema democrático saludable en que la libertad de expresión se ejerce. Cuando las protestas se prohíben o se restringen se suele hacer en nombre del “orden público” o para proteger derechos ajenos, en el contexto de alguna emergencia o excepción, de acuerdo con la clasificación otorgada por el gobierno en cuestión. Frecuentemente, esta decisión se basa en cálculos políticos y, por lo tanto, en muchos casos es cuestionable tal y como expresan los teóricos de la *securitisation theory* (Neal, 2006).

De acuerdo con Córtez Morales (2008), cuando un gobierno busca restringir el derecho a la protesta, existen varias formas para conseguirlo,<sup>2</sup> incluyendo las detenciones arbitrarias y otras violaciones del debido proceso; la ilegalización de la protesta social; el agraviamiento de las acusaciones; la equiparación de luchadores sociales con delincuentes; y la falta de debido proceso penal. A este listado podríamos agregar dos más: la equiparación de luchadores sociales con terroristas y la aplicación de mecanismos constitucionales para restringir el disfrute de la libertad a la reunión y al tránsito (es decir, los regímenes de excepción). A continuación se ofrece una breve conceptualización de estos dos mecanismos que son de suma importancia para el presente estudio.

En cuanto a las leyes en contra del terrorismo, cabe resaltar que en la historia latinoamericana, éstas se vinculan estrechamente con los regímenes militares que se implantaron en la región a lo largo del siglo XX (Loveman, 1993; Loveman & Davies, 1997). Entre febrero y diciembre del 1930, los gobiernos de Argentina, Brasil, República Dominicana, Perú y Guatemala se vieron derrocados por el poder militar. Entre 1962 y 1972 hubo una serie de nuevos golpes de Estado seguidos por una represión brutal de la oposición: “Cualquier intento de cambio social, en especial si lo apoyaban los partidos de izquierda del país, era tachado indiscrimi-

---

<sup>2</sup> En este caso se refiere específicamente a México, pero las observaciones siguen siendo válidas a nivel teórico.

nadamente de revolucionario” (Rouquié, 1997: 291). En ese sentido se desarrolló la doctrina de la seguridad nacional bajo la cual los opositores del régimen eran enemigos del Estado y por lo tanto terroristas (Zovatto, 1990). En el nuevo contexto global post 11-S, las leyes antiterroristas vigentes en la región en muchos casos se han endurecido, pero es importante destacar que su historia va mucho más allá del contexto específico de la geopolítica del terrorismo del siglo XXI.

Otro mecanismo de interés son los regímenes de excepción, entendidos como mecanismos constitucionales o legales que permiten el uso de medidas especiales en contextos de crisis o emergencia. Dichas figuras tienen su fuente en la dictadura romana (Wright, 2012 a), y aparecen en todas las Constituciones latinoamericanas bajo distintas nomenclaturas tales como “estado de excepción”, “estado de guerra”, “estado de conmoción interior”, etcétera.

Las disciplinas del derecho constitucional y de la filosofía del derecho se han preocupado especialmente por los regímenes de excepción invocados para hacer frente a una crisis de índole social o política dado que suelen conllevar la suspensión temporal de ciertos derechos civiles, incluyendo la libertad de tránsito, reunión, etcétera (Zovatto, 1990).<sup>3</sup> Durante mucho tiempo, Naciones Unidas llevó a cabo un seguimiento pormenorizado del uso de los estados de emergencia en todo el momento, proponiendo unos principios básicos y deslegitimando su uso para el caso específico de la criminalización de las protestas sociales. Específicamente, nos remiten al principio de “amenaza excepcional” según el cual la causa de la declaratoria del régimen de excepción debe de ser tan grande como para poner en peligro la vida de la nación (Despouy, 1999).

Un elemento clave de la criminalización de las protestas sociales es la intencionalidad de “proteger el orden político-social contra una amenaza real o supuesta” (Waldmann, 1995: 21), algo que cobra mucho sentido teniendo en cuenta el pasado y los legados autoritarios de muchos países latinoamericanos (Kruijt & Koonings, 2002; Loveman & Davies, 1997; Wright & Soliz, 2013).

Sin duda, los conflictos entre los pueblos indígenas y actores estatales y paraestatales han sido un tema recurrente de la historia de América Latina desde el mismo proceso de colonización. El orden político-social defendido ha tenido una doble característica: primero, el uso de los recursos naturales como elemento clave de industrias exportadoras de bienes primarios

---

<sup>3</sup> Para una discusión muy completa de la naturaleza jurídica de los regímenes de excepción véase Fix-Zamudio (2004).



y segundo, la búsqueda de integración y homogeneización para construir “Estados-Nación” a lo largo de la Independencia. Estos dos hechos históricos han tenido como principal víctima los pueblos indígenas que han visto sus territorios y recursos expoliados (Bebbington, 2009), y su identidad cultural amenazada (Ortiz-T, 2011). Al constituir una importante oposición al orden “político-social” imperante en la región, se han producido episodios repetidos de movilización y represión de los pueblos durante la historia (Bebbington y Humphreys, 2010; Rodríguez Mir, 2007; Tinel, 2008; Vélez *et al.*, 2012).

El patrón histórico de violencia contra los pueblos indígenas para seguir expoliando los recursos naturales, más allá del color ideológico del gobierno, ha continuado en los últimos años en América Latina (Bebbington y Humphreys, 2010). En este sentido, se ha identificado el papel del Poder Judicial para criminalizar la protesta (Bebbington y Humphreys, 2010). Además, sabemos que tanto la policía como la fuerza militar han desempeñado un papel represivo en conflictos socioambientales en los que se ven involucrados los pueblos indígenas (Assies, 2003; Rossell Arce, 2011).

Por otra parte, el uso de las leyes antiterroristas diseñadas en el contexto del régimen de Pinochet para criminalizar la protesta de los mapuches en Chile por gobiernos democráticos ha despertado el interés de varios estudiosos (Mella, 2007; Wright, 2012 a). Dicha legislación suprime varias garantías judiciales, duplica las sentencias para los que se encuentran culpables, y permite el anonimato de los testigos. Para poder aplicar la legislación referida, varios gobiernos han designado a los mapuches como “terroristas”, una forma muy generalizada de criminalizar la protesta. No obstante, la aplicación de dicha ley ha tenido un efecto inesperado, al suscitar más protestas e incluso una huelga de hambre durante noventa días de varios activistas mapuche.<sup>4</sup>

Cabe destacar que existen pocos estudios sistemáticos sobre las dimensiones y la naturaleza de la criminalización de la protesta indígena en tiempos actuales, con la excepción importante del estudio referido por Mella Seguel (2007). De ahí que el presente estudio busque elucidar estos temas a través de un análisis de los estados de emergencia y el estudio de caso de un conflicto representativo en Perú.

---

<sup>4</sup> Smink, Veronica, “Chile: termina la huelga de hambre de los mapuches”, 13 de octubre de 2010, [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk).

## V. ESTUDIO DE CASO: ESTADOS DE EMERGENCIA Y VISIONES ENCONTRADAS DE DESARROLLO EN CAJAMARCA, PERÚ

### 1. *El diseño institucional de los estados de emergencia*<sup>5</sup>

Es importante destacar que los regímenes de excepción tienen una larga historia en Perú, incluso antes de las dictaduras de los militares que gobernaron durante la década de los setenta. La posibilidad de suspender las garantías ciudadanas se incluyó en varias Constituciones tempranas, tales como la de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860 y 1867 (Gargarella, 2005). Por su parte, la Constitución de 1933, vigente hasta el 28 de julio de 1980, constituye la referencia más cercana para el constitucionalismo peruano con la institución de “suspensión de garantías constitucionales” en su artículo 70. Es importante resaltar que el “estado de emergencia” no existía como tal hasta que en 1972 las medidas tomadas en contra de un movimiento estudiantil en Puno se clasificó así (García Sayán, 1987). De hecho, en los años de la transición democrática, entre 1978 y 1979, se dictó el estado de emergencia en seis ocasiones<sup>6</sup> para poner fin a paros y huelgas de diferentes sindicatos, a pesar de que no estaba contemplado en la Constitución formalmente. Como indica la Comisión de la Verdad: “[La] suspensión de garantías individuales y declaración de estado de emergencia... marcan [una] incongruencia con [el] proceso [de] transferencia [de] poder a los civiles”. (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 24).

Con estos antecedentes históricos, la Constitución de 1979 contempló y normó dos regímenes de excepción: el estado de sitio y el estado de emergencia, que —como ya se ha mencionado— se habían declarado de manera informal en la década de los setenta. Según Brian Loveman (1993), la presencia de regímenes de excepción extensos y ambiguos en las Constituciones de las nuevas democracias tendrá que ver con la influencia de los militares en el momento de la transición (p. 375). De hecho, en el caso peruano los militares afirmaron públicamente el 22 de julio de 1978 que la Asamblea Constituyente tendría que seguir sus pautas, postura que produjo una oleada de protestas (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 21). De ahí la presencia de los regímenes de excepción en la constitución, como explica García Sayán: “Parecería que el régimen militar habría tenido algo

<sup>5</sup> La información contenida en este apartado proviene de un estudio previo realizado por la autora, véase Wright (2012).

<sup>6</sup> Mayo y agosto de 1978, enero, marzo, junio y agosto de 1979.

que ver en la redacción que se dio a los dispositivos referidos a las situaciones de excepción” (García Sayán 1987: 281).<sup>7</sup>

Como ya se afirmó, la Constitución de 1979 en su artículo núm. 231 establecía dos posibles regímenes de excepción: “el estado de emergencia” y “el estado de sitio”. Estas dos figuras constituyen la base de los regímenes de excepción establecidos posteriormente en la Constitución de 1993 en su artículo 137.<sup>8</sup>

A continuación se describen brevemente los aspectos más importantes de ambos mecanismos tal y como se contemplan en el artículo 137 de la Constitución de 1993, que es la que sigue vigente en Perú hoy en día:

*El estado de emergencia.* En cuanto a las situaciones que justifican la declaratoria del estado de emergencia se establecen las siguientes circunstancias: “perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”. Estas circunstancias nos remiten a la idea de la “amenaza excepcional” del constitucionalismo clásico (Despouy, 1999) y son bastante ambiguas, pudiendo interpretarse como disturbios internos, catástrofe natural y cualquier situación social o económica que afecte al país. En cuanto a las medidas que se pueden emplear durante un estado de emergencia, se contempla la restricción de cuatro derechos: la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2o., inciso 24, apartado f de la Constitución de 1993: además se prevé la posibilidad de entregar el control del orden interno a las Fuerzas Armadas. Más allá de estas medidas de tipo represivo, la Constitución no dice nada. En ese sentido, es un mecanismo altamente ambiguo y que ofrece amplio lugar para discreción por parte del presidente.<sup>9</sup>

*El estado de sitio.* Se puede declarar “en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan” y, por lo tanto, las circunstancias contempladas se vinculan fuertemente con la guerra. En términos de las medidas excepcionales que se pueden implementar frente a estas circunstancias, se presenta una contemplación implícita de una importante suspensión de los derechos humanos dado que se dispone que en el decreto se incluya la “mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio

<sup>7</sup> Sobre los militares y la Constitución de 1979, véase Rubio Correa (1989).

<sup>8</sup> La única diferencia tiene que ver con la cuestión de suspensión de derechos en vez de garantías, una discusión que se suscitó en Perú, véase García Sayán, 1989 y Opinión consultiva OC-9/87 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>9</sup> Recojo la opinión de un abogado defensor de derechos humanos en una entrevista personal en Lima, abril de 2007.

no se restringe o suspende”. De la misma forma que el “estado de emergencia”, el “estado de sitio” es un mecanismo bastante ambiguo en términos de las circunstancias.

## 2. *El uso de los estados de emergencia en la tercera ola de la democracia*<sup>10</sup>

En primer lugar, es importante resaltar que el “estado de sitio” nunca se ha declarado en Perú desde su inclusión en la Constitución de 1979. Más bien lo que ha sucedido es un uso sistemático y permanente del “estado de emergencia” para enfrentar el conflicto interno suscitado por las actuaciones de Sendero Luminoso durante la década de los ochenta y gran parte de la década de los noventa. Desde el primer momento se produjo un debate acerca de la eficacia del estado de emergencia como mecanismo para hacer frente al terrorismo. De hecho, en diciembre de 1980, José María de la Jara y Ureta, entonces ministro del Interior, afirmó que no hacía falta recurrir a este mecanismo constitucional frente al terrorismo; por lo tanto, en un primer momento, el gobierno peruano intentó enfrentar a Sendero Luminoso sin recurrir al estado de emergencia, no obstante, el 11 de octubre de 1981, con el ataque al puesto policial de Tambo en Ayacucho, se decretó el estado de emergencia en el país por primera vez en el contexto de la lucha armada. Después de esta fecha se declaró el estado de emergencia con más frecuencia y se convirtió en una herramienta clave en la lucha contra el terror, asimismo, entre 1981 y 1988 se emitieron un total de 65 decretos supremos que declaraban o prorrogaban estados de emergencia en el país.<sup>11</sup>

Con la elección del presidente Alan García y el cambio de gobierno en julio de 1985, se expresaron severas críticas a la falta de una estrategia cohesionada para derrocar el terrorismo, y con el uso del estado de emergencia, sin embargo, el empleo del régimen de excepción por García también fue muy amplio, sobre todo en Lima y Callao, donde se implantó un estado de emergencia desde febrero de 1986 hasta el final de su primer mandato en 1990. Por si fuera poco, en 1986, existía una preocupación general de que se declarara el estado de sitio en todo el país, algo que al final no pasó.

En contraste con el debate y la reticencia a la hora de usar el estado de emergencia en la década de los ochenta, en los noventa ya existía una clara tendencia en cuanto a la aplicación del mecanismo, y la característica

---

<sup>10</sup> La información sobre el uso del estado de emergencia hasta 2000 proviene en gran medida del informe final de la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación (2003).

<sup>11</sup> Dato de Power Manchego-Muñoz, 1989.

del momento fue una gran preocupación por la seguridad ciudadana. En 1991 se declaró el estado de emergencia en varias provincias de Cuzco y se prorrogó el estado de emergencia vigente en Lima y Callao tres veces. Para diciembre del mismo año, un 47 % del territorio nacional se encontró bajo estado de emergencia (Jaskoski, 2012). De hecho, resulta muy difícil establecer cuándo se usó y cómo se gestionó durante este periodo, lo cual refleja el hecho de que suele haber menos controles sobre el estado de emergencia bajo regímenes autoritarios que democráticos. Las Naciones Unidas, en 1992, expresó su preocupación por la situación de un estado de emergencia de facto en el país: "...el Comité observa que... la asunción del poder por las fuerzas militares en las zonas donde se ha declarado el estado de emergencia ha hecho que la aplicación de los derechos y libertades garantizados en el Pacto [Internacional de Derechos Sociales y Políticos] sea ineficaz".<sup>12</sup> A decir verdad, la lucha contra Sendero Luminoso tendría un importante efecto desmovilizador sobre la sociedad civil peruana (Burt, 2007).

Por lo tanto, queda claro que el "estado de emergencia" en el caso de Perú no se puede separar de su historia como mecanismo en la lucha contra Sendero Luminoso. Además de suspender el disfrute de los cuatro derechos civiles contemplados en la Constitución y otorgar a los militares el control del orden interno, en el marco de los estados de emergencia y en el marco de los comandos político-militares, las fuerzas armadas llegaron a coordinar los sectores públicos y privados (Degregori y Rivera, 1998: 8). Como afirmó un abogado del Instituto de Defensa Legal en una entrevista personal: "Sí termina siendo el estado de emergencia un elemento que define un nuevo escenario político y un régimen político de facto".<sup>13</sup> De manera interesante, en 1995 dos leyes de amnistía (26479 y 26492) garantizaron impunidad para los actos cometidos en las zonas declaradas bajo estado de emergencia, hasta que una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2005 resolvió que las leyes no se podían aplicar (Jaskoski, 2012).

A partir de 2000 y con la restauración de un régimen formalmente democrático en Perú en 2001, se siguió empleando el estado de emergencia para hacer frente a las cédulas remanentes de Sendero Luminoso. En este sentido, es importante destacar que entre 2003 y hasta el día de hoy se ha aplicado un estado de emergencia de forma permanente en la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAE) (Wright, 2012 b). No obstante, cabe señalar que también se decretaron varios estados de emergencia

---

<sup>12</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, Perú, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.8.

<sup>13</sup> Entrevista Lima, abril de 2007.

entre 2000 y 2010 para reprimir protestas sociales suscitadas en el contexto de conflictos socioambientales (Wright, 2012 b). Cabe recordar que la extracción de minerales y gas se aceleró a partir del *boom* de *commodities* que se dio en 2007 y consigo se dio un aumento muy marcado en conflictividad socioambiental (Wright y Martí i Puig, 2012). Un episodio muy sonado en este sentido es el caso de Bagua, donde un paro de los indígenas amazónicos en 2009 llevó a la declaratoria de un estado de emergencia y la muerte de varios policías y manifestantes”.<sup>14</sup> Después de este trágico caso se efectuaron otras declaratorias de estados de emergencia que tenían el efecto de criminalizar la protesta indígena en el contexto de conflictos socioambientales (Wright, 2013). Todos los casos se pueden interpretar como manifestaciones de importantes desencuentros entre diferentes conceptos y prioridades en materia de desarrollo y una respuesta que pasa por la violencia tanto física como simbólica. En el siguiente apartado se ofrece un estudio de caso sobre el uso del estado de emergencia para criminalizar la protesta indígena en el conflicto en Cajamarca. Dicho caso es particularmente interesante, dado que fue el objeto de dos declaratorias de estado de emergencia, una en 2011 y otra en 2012.

### 3. Criminalización de la protesta indígena en Cajamarca<sup>15</sup>

Perú cuenta con reservas considerables de plata, oro, cobre y plomo, además de petróleo y gas.<sup>16</sup> El proceso de extractivismo se aceleró a partir de 2000 después del fin de la guerra contra Sendero Luminoso y la apertura de varios proyectos para explotar los recursos naturales del país. La inversión extranjera en la exploración y aprovechamiento de recursos naturales ha aumentado a la par de los precios. Por ejemplo, en 2013 la inversión total en el sector minero llegó a casi diez millones de dólares<sup>17</sup> y la inversión en petróleo sobrepasó los 1.5 millones de dólares.<sup>18</sup> Dado el con-

<sup>14</sup> Adrianzén M., Alberto, “En la selva sí hay estrellas”, columna de opinión publicada en *La República* el 6 de junio de 2009.

<sup>15</sup> El estudio de caso representado en estas páginas proviene de una investigación previa, véase Wright, 2013.

<sup>16</sup> Dato de Grupo Propuesta Ciudadana, *Concesiones mineras en el Perú, análisis y propuestas de política* (Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, septiembre de 2014), disponible en: <http://goo.gl/Mufdaa>.

<sup>17</sup> Grupo Propuesta Ciudadana, *Concesiones mineras en el Perú, análisis y propuestas de política*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, septiembre de 2014, disponible en: <http://goo.gl/Mufdaa>.

<sup>18</sup> Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, *Hidrocarburos en cifras*, Lima, SNMPE, enero de 2013, disponible: <http://goo.gl/cgCFtm>.

texto en el que las empresas multinacionales han tenido acceso a territorios indígenas sin mecanismos de participación adecuados, se han producido varios conflictos. La incidencia de conflictos socioambientales ha aumentado a lo largo de la última década y ha sido sujeta de diversos informes por parte de la Defensoría del Pueblo y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Conflictos emblemáticos que incluyen los casos de las Bambas, Espinar y —particularmente— la tragedia de Bagua ya referida anteriormente. Por su parte, el caso de Conga en Cajamarca también fue un conflicto muy sonado y es el que se detalla a continuación.

Conga es un proyecto para extracción de oro y cobre ubicado en las provincias de Cajamarca y Celendín en el departamento de Cajamarca, Perú. El proyecto está desarrollado por la minera Yanacocha que está constituida por la Newmont Mining Corporation (Estados Unidos), la Compañía de Minas Buenaventura (Perú) y la Corporación Financiera Internacional. Los trabajos de exploración empezaron en 2004, seguido por estudios de impacto ambiental y actividades de perforación. En 2010 se realizó una audiencia pública para presentar los resultados del estudio de impacto ambiental, que fue altamente criticado por la población local que temía la probable contaminación de cuatro lagunas y el daño al ecosistema local. El conflicto se exacerbó en julio de 2011 cuando Newmont anunció la aprobación de la financiación del proyecto Conga, con el inicio de la producción planificada para 2014. Frente a este anuncio se produjeron una serie de reuniones y encuentros entre organizaciones sociales locales, que llevaron a cabo marchas en contra del proyecto, incluyendo bloqueos de carretera. Los manifestantes exigieron que la minera retirara la maquinaria.

La oposición social al proyecto llegó a un punto culminante en noviembre de 2011. De acuerdo con información de la Defensoría del Pueblo,<sup>19</sup> las autoridades, los representantes de organizaciones de la sociedad civil y los comuneros de las provincias de Celendín y Hualgayoc en Cajamarca, seguían demandando que el proyecto minero se declarara inviable debido a los impactos ambientales negativos, susceptibles de generarse en cuatro lagunas que se consideran “cabecera” de cinco cuencas hidrográficas. En este contexto, se produjo un paro indefinido que inició el 24 de noviembre de 2011 y a pesar de celebrarse una reunión el 4 de diciembre entre autoridades nacionales, regionales, locales y de sociedad civil organizada, no se llegaron a acuerdos.

---

<sup>19</sup> Reporte de conflictos sociales núm. 93, noviembre de 2011, Defensoría del Pueblo Perú, disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe).

Frente a esta situación, el presidente Ollanta Humala emitió el DS N° 093-2011-PCM el 4 de diciembre de 2011, declarando un estado de emergencia en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá, del departamento de Cajamarca. La declaratoria se fundó en lo siguiente: “Que, el ejercicio de derechos fundamentales de la población... vienen siendo perturbados por actos de violencia que impiden su normal ejercicio, afectando la integridad física de civiles y miembros de la Policía Nacional del Perú, así como la propiedad pública y privada en algunas provincias del departamento de Cajamarca”.

En dicho decreto se refiere a la “magnitud de los hechos acaecidos” y la necesidad de “restablecer el orden interno y procurar la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos y los servicios públicos y privados”. Como respuesta, se aplican las dos medidas contempladas en la Constitución: restringir las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, la libertad de reunión y tránsito en el territorio,<sup>20</sup> y autorizar la intervención de las Fuerzas Armadas para apoyar a la policía nacional (Resolución suprema núm. 591-2011-DE). Sobre la última medida se especifica que:

La actuación de las Fuerzas Armadas estará dirigida a garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales y resguardar puntos críticos vitales para el normal desarrollo de las actividades de la población afectada, facilitando de este modo que los efectivos de la Policía Nacional del Perú concentren su accionar en el control del orden público...

Por lo tanto, no se le otorga control del orden interno pero sí control de puntos estratégicos y un importante papel en tareas de vigilancia en la ciudad de Cajamarca. El 6 de diciembre se detuvieron a varios dirigentes sociales que fueron puestos en libertad después de ocho horas, acción que suscitó críticas por parte de la sociedad peruana, sobre todo porque la causa de la detención no quedó clara.

De acuerdo con la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (Conacami), debido a esta intervención militar las autoridades campesinas levantaron las medidas de protesta.<sup>21</sup> Al terminar el estado de emergencia se instauró una mesa de diálogo para abordar los

<sup>20</sup> Ya en la década de los ochenta se acordó que son los derechos y no las garantías, los que se pueden suspender bajo un régimen de excepción (García-Sayán, 1989) por lo tanto, ese elemento representa un retroceso en términos de la protección de los derechos humanos.

<sup>21</sup> “Por fin se levantó estado de emergencia en Cajamarca”, 15 de diciembre de 2011, disponible en: [www.conacami.pe](http://www.conacami.pe).



impactos del proyecto Conga, que había sido la causa de las protestas. Además, las principales organizaciones indígenas del país (Aidesep, CCP, Conacami y Onamiap) emitieron un comunicado conjunto para buscar apoyo frente a su situación: “Hacemos un llamado de auxilio nacional e internacional por violación de nuestros derechos humanos contra nuestros pueblos y comunidades, que lo único que hacen es defender sus recursos hídricos y su derecho a elegir su propio modelo de desarrollo, basado en actividades sustentables para la actual y las futuras generaciones”.<sup>22</sup>

El uso del estado de emergencia frente a las protestas en Cajamarca llamó la atención de la prensa nacional, con una serie de artículos en los diarios de mayor tiraje.<sup>23</sup> Los artículos de prensa se limitaron a describir el contenido de la declaratoria, cómo la calma volvió a las calles de las provincias afectadas y cómo la medida se levantó. De forma interesante parece que durante el estado de emergencia el diálogo siguió,<sup>24</sup> pero con una presión evidentemente mayor para los dirigentes sociales. Además, después de suspender el paro, otra nota de prensa afirma que una comisión de alto nivel viajaría desde Lima a Cajamarca para consultar con los representantes de la sociedad civil y las comunidades campesinas.<sup>25</sup> Finalmente, cabe destacar la publicación de otro artículo en el que se explica que se anunció otro paro en provincias de Cajamarca para rechazar la medida.<sup>26</sup>

En resumidas cuentas, la aplicación del primer estado de emergencia en el conflicto producido en Cajamarca (2011) frenó las protestas y se reanudó el diálogo a corto plazo. Sin embargo, no puso fin al conflicto latente en cuanto a visiones encontradas de desarrollo, ya que las protestas siguieron después de unos meses. De hecho, en julio 2012 los mismos actores sociales volvieron a demandar la inviabilidad del proyecto minero Conga por los impactos ambientales negativos que se generarían, frente a la afectación de las cuatro lagu-

---

<sup>22</sup> “Pacto de unidad rechaza estado de emergencia contra Cajamarca”, 5 de diciembre de 2011, disponible en: [www.conacami.pe](http://www.conacami.pe).

<sup>23</sup> Por ejemplo: “Lerner explicó por qué se declaró estado de emergencia en Cajamarca”, 5 de diciembre de 2011, disponible en: [www.elcomercio.pe](http://www.elcomercio.pe); “Ejecutivo levanta oficialmente estado de emergencia en Cajamarca”, 16 de diciembre de 2011, disponible en: [www.larepublica.pe](http://www.larepublica.pe); “Anuncian un paro de 48 horas contra el estado de emergencia”, 8 de diciembre de 2011, disponible en: [www.peru21.pe](http://www.peru21.pe).

<sup>24</sup> “Lerner explicó por qué se declaró estado de emergencia en Cajamarca”, 5 de diciembre de 2011, disponible en: [www.elcomercio.pe](http://www.elcomercio.pe).

<sup>25</sup> “Ejecutivo levanta oficialmente estado de emergencia en Cajamarca”, 16 de diciembre de 2011, disponible en: [www.larepublica.pe](http://www.larepublica.pe).

<sup>26</sup> “Anuncian un paro de 48 horas contra el estado de emergencia”, 8 de diciembre de 2011, disponible en: [www.peru21.pe](http://www.peru21.pe).

nas, consideradas cabecera de las cinco cuencas hidrográficas mencionadas.<sup>27</sup> El 24 de junio el gobierno anunció que tenía voluntad para dialogar con las organizaciones indígenas, pero cinco días más tarde la empresa Yanacocha informó que había iniciado los trabajos de construcción de un reservorio. Como consecuencia, el 3 de julio se llevaron a cabo una serie de protestas en las que tres personas fallecieron debido a enfrentamientos entre manifestantes y las fuerzas del orden en la ciudad de Celendín (posteriormente falleció otra persona que había quedado herida). Sin duda, estas protestas resultaron mucho más tensas que las que se produjeron en 2011.

Frente a esta situación, el 3 de julio del 2012, el presidente Ollanta Humala en el Consejo de Ministros emitió el Decreto supremo núm. 070-2012-PCM declarando por segunda vez el estado de emergencia en las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc, del departamento de Cajamarca. En este caso la justificación de la declaratoria fue la siguiente: “Que, como es de público conocimiento, actos de violencia y alteración del orden público vienen poniendo en riesgo la seguridad de los ciudadanos y miembros de la Policía Nacional del Perú; así como, afectan la propiedad pública y privada en algunas provincias del departamento de Cajamarca...”. Una vez más se restringen los derechos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio. En este caso, la policía queda exclusivamente a cargo de mantener el orden público y por lo tanto no se contempla la intervención militar.

En un comunicado la organización indígena Conacami critica la imposición del estado de emergencia como medida de fuerza: “Condenamos y repudiamos enérgicamente al gobierno de Ollanta Humala Tasso, por la imposición del mega proyecto Conga en Cajamarca, utilizando las armas y la fuerza con un «estado de emergencia» sin escuchar sus justas demandas del pueblo de Cajamarca”.<sup>28</sup> Además, se rechaza “el modelo de criminalización de la protesta social implementada por el ejecutivo” y se busca la “integridad y la vida de humildes campesinos y ronderos que vienen defendiendo la dignidad de todos los peruanos y su derecho a elegir su propio modelo de desarrollo”. Finalmente, denuncia que “en aquellos pueblos ubicados bajo la influencia directa de las empresas transnacionales están suspendidas las garantías constitucionales”. De hecho, cuando se prorrogó la medida, se suscitaron más protestas en otras provincias y en las afectadas se lleva-

<sup>27</sup> Reporte de conflictos sociales núm. 101, julio de 2012, Defensoría del Pueblo, Perú, disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe).

<sup>28</sup> “CONACAMI condena violación de derechos humanos en Cajamarca”, 4 de julio de 2012, disponible en: [www.conacami.pe](http://www.conacami.pe).

ron a cabo acciones de protesta sutiles, tales como el cierre voluntario de negocios.<sup>29</sup> Por su parte, el Comando de Lucha Regional de Cajamarca se apropió del lenguaje de emergencia de forma simbólica: “Declaramos *estado de alerta* ronderil por atentar contra la seguridad ciudadana y comunal a la presencia de elementos extraños y de las fuerzas de ocupación policial y militar en nuestras comunidades campesinas”.<sup>30</sup>

El episodio tuvo un considerable impacto en la agenda pública, dado que se publicaron varios artículos relativos a este segundo estado de emergencia que se declaró en Cajamarca de 2012.<sup>31</sup> La mayoría de los artículos se centran en la declaración y el levantamiento de la medida aunque se resalta un dato importante: el hecho de que los pobladores, las comunidades y las autoridades no respetaran la declaratoria y llevaran a cabo paros durante la vigencia de la misma, acusando al gobierno de “autoritario”.<sup>32</sup> Es más, en varios artículos se hace hincapié en la prórroga que se dio a la medida y se cita al dirigente social Ydelso Hernández, quien afirmó: “La prórroga dada el mes pasado fue una muestra de soberbia e intransigencia del gobierno. Con estado de emergencia o no nuestra lucha sigue firme”.<sup>33</sup> En este momento, que sin duda fue mucho más tenso que en 2011, hasta que se levantó el estado de emergencia no se volvió al diálogo.<sup>34</sup>

Por lo tanto, el caso del conflicto en Cajamarca muestra cómo el estado de emergencia no siempre frena las protestas, más bien es contrario. Aunque en el primer momento (2011) las organizaciones indígenas se vieron presionadas para cesar su protesta frente a la criminalización de la protesta, el conflicto siguió latente y volvió a estallar el siguiente año. En este segundo momento (2012) el intento de criminalización de la protesta no fue aceptado por la sociedad más amplia, que más bien buscó apoyar la causa de los indígenas con medidas de protesta fuera de la zona del conflicto. Ambos casos ejemplifican las consecuencias violentas que resultaron de visiones encontradas en cuanto al desarrollo y la violencia tanto física como simbólica, que resulta de la sus-

---

<sup>29</sup> “Perú: anuncian nuevas movilizaciones en Cajamarca en rechazo a proyecto minero Conga”, 3 de agosto de 2012, disponible en: [www.servindi.org](http://www.servindi.org).

<sup>30</sup> “Perú: anuncian nuevas movilizaciones en Cajamarca en rechazo a proyecto minero Conga”, 3 de agosto de 2012, disponible en: [www.servindi.org](http://www.servindi.org).

<sup>31</sup> “Cajamarca: desafían estado de emergencia y anuncian paro de 48 horas”, 4 de agosto de 2012, disponible en: [www.comercio.pe](http://www.comercio.pe).

<sup>32</sup> “Cajamarca: desafían estado de emergencia y anuncian paro de 48 horas”, 4 de agosto de 2012, disponible en: [www.comercio.pe](http://www.comercio.pe).

<sup>33</sup> “Cajamarca ya no están en estado de emergencia pero fuerzas del orden seguirán”, 2 de septiembre de 2012, disponible en: [www.larepublica.pe](http://www.larepublica.pe).

<sup>34</sup> *Idem*.

pensión de algunos derechos esenciales a la democracia, aunque de forma transitoria, a través de la declaratoria de un estado de emergencia.

Es importante resaltar que, debido a las continuas protestas, en 2012 la empresa Newmont anunció la suspensión de sus actividades en la zona<sup>35</sup> y en 2016 anunció su salida definitiva del proyecto.<sup>36</sup> Debido al incumplimiento del estudio de impacto ambiental y la vulneración de las normas ambientales, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) de Perú sancionó a la minera Yanacocha. Por su parte, en 2014 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos exhortó al gobierno a proteger los derechos de los líderes sociales que tenían juicios legales pendientes con la empresa. El caso de Máxima Acuña, quien —con otros dirigentes sociales y activistas ambientalistas— fue sentenciada en 2014 a ocho meses de pena privativa de la libertad, suspendida por una disputa sobre la tenencia de tierras en la zona del proyecto, se ha convertido en un referente en la lucha contra el modelo extractivo en América Latina. Frente a importantes críticas sociales, en diciembre del mismo año Acuña fue absuelta pero después fue víctima de diversos ataques sobre su propiedad. En abril de 2016 recibió el prestigioso Premio Medioambiental Goldman en reconocimiento a su defensa del medio ambiente.

En el contexto de un choque de dos visiones de desarrollo —una orientada al desarrollo económico a cualquier caso y otra a la protección del medio ambiente— el caso de Cajamarca muestra cómo la criminalización de la protesta indígena resultó contraproducente. Es un asunto que apunta a la importancia de la información y al diálogo como mecanismos para resolver este tipo de disputas que reflejan una contradicción importante en el modelo de desarrollo dominante.

## VI. CONCLUSIONES

A través del presente estudio se ha ofrecido un acercamiento empírico al desenlace violento de paradigmas encontrados de desarrollo entre pueblos indígenas y un Estado latinoamericano. Específicamente, se ha analizado cómo el estado de emergencia se ha empleado para criminalizar la protesta de los pueblos indígenas en Perú. La intervención del gobierno mediante este

---

<sup>35</sup> Reporte de conflictos sociales núm. 103, septiembre de 2012, Defensoría del Pueblo, Perú, disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe).

<sup>36</sup> Véase <http://larepublica.pe/imprensa/politica/762203-newmont-mining-corp-se-alejaria-de-proyecto-conga>.

mecanismo se caracteriza por la violencia física y simbólica, amparada en la aplicación de un mecanismo contemplado en la suprema norma del Estado para eventos realmente *catastróficos y excepcionales* de acuerdo con la doctrina de la amenaza excepcional. Cabe recordar que Naciones Unidas ha establecido que la protesta social no es una causa legítima para la declaratoria de un régimen de excepción y la suspensión de derechos que conlleva (Despouy, 1999). Además, la tensión creada por la aplicación de este mecanismo deja ver muy claramente las dos caras del conflicto: por un lado la alteridad del *otro* como crítica de la legitimidad dominante y, a su vez, como criterio interpretativo del cambio y desarrollo social y político, y por el otro lado la violencia *legítima* de la autoridad. Tanto el diseño institucional del “estado de emergencia” como su aplicación en la práctica merecen revisarse para evitar abusos de este tipo en el futuro.

Para terminar el capítulo cabe resaltar dos hallazgos clave que podrían arrojar luz sobre la criminalización de la protesta en otras latitudes:

- i) Aunque el estado de emergencia *siempre* sirve para detener e intimidar a través de la criminalización de la protesta, *no siempre* sirve para frenar la protesta: todo depende de la correlación de fuerzas entre el gobierno y el actor social. En este estudio, los resultados están acordes con los hallazgos de los estudios sobre el uso de la ley antiterrorista en Chile (Mella Seguel, 2007; Wright, 2012 a).
- ii) En las décadas de los ochenta y noventa, el estado de emergencia se usó en Perú de forma sistemática como *respuesta militar al terrorismo*. En los últimos años se ha empleado este mismo mecanismo *para limitar el derecho a la protesta*. Esta equiparación sutil de la protesta con el terrorismo socava y amenaza el mismo derecho a la protesta, algo que como ya se ha destacado, queda plasmado en normas de derechos humanos internacionales. Nuevamente parece ser un fenómeno que se repite en otras latitudes y que atenta de forma grave contra el estado de derecho y la democracia (FIDH, 2011).

## VII. FUENTES DE CONSULTA

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2014), *España el derecho a protestar, amenazado*, disponible en: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

ASSIES, Willem (2003), “David versus Goliath: Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Cochabamba”, *Latin American Perspectives*, Bolivia, 30(14).

- BEBBINGTON, Antony (2009), "The New Extraction: Rewriting the Political Ecology of the Andes?", *NACLA Report*, disponible en: [www.manchester.ac.uk](http://www.manchester.ac.uk).
- y HUMPHREYS BEBBINGTON, Denise (2010), "An Andean Avatar: Post-Neoliberal and Neoliberal Strategies for Promoting Extractive Industries", *BWPI Working Paper*, 117.
- BENJAMIN, Walter (2010), *Crítica de la violencia*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- BURT, Jo-Marie (2007), *Political Violence and the Authoritarian State in Peru. Silencing Civil Society*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- CABRERO, Enrique (1997), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (2003), "Cronología 1978-2000", *Informe final*, disponible en: [www.cverdad.org.pe](http://www.cverdad.org.pe).
- CÓRDOVA, Arnaldo (1973), *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era.
- CÓRTEZ MORALES, Edgar (2008), "Criminalización de la protesta social en México", *El cotidiano*, vol. 23, núm. 150.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2010), *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, México, Siglo XXI.
- DEGREGORI, Carlos Iván y RIVERA PAZ, Carlos (1993), "Perú 1980-1993: Fuerzas Armadas, subversión y democracia. Redefinición del papel militar en un contexto de violencia subversiva y colapso del régimen democrático", *Documento de trabajo núm. 153*, Instituto de Estudios Peruanos.
- DESPOUY, Leandro (1999), *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM.
- DUSSEL, Enrique (2007), *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*, Madrid, Trotta.
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2011), *Seria preocupación por el uso indebido de la figura del terrorismo*, disponible en: [www.fidh.org](http://www.fidh.org).
- FIX ZAMUDIO, Héctor (2004), "Los estados de excepción y la defensa de la Constitución", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.
- GARCÍA JARAMILLO, Leonardo (2008), "La relación entre el derecho a la protesta y las teorías deliberativas de la democracia en la obra de R. Gargarella", *Co-herencia*, vol. 5, núm. 8.
- GARCÍA-SAYÁN, Diego (1989), *Hábeas Corpus y Estados de emergencia*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
- (1987), "Perú: estados de excepción y régimen jurídico", *Síntesis*, 3.
- GARGARELLA, Roberto (2005), *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*, Madrid, Siglo XXI.

- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (2013), *La democracia en México*, México, Ediciones Era.
- GUERRERO, Omar (2010), *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GUIMARAES, Roberto y BÁRCENA, Alicia (2003), “El desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe desde Río 1992 y los nuevos imperativos de institucionalidad”, en LEFF, Enrique (coord.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT DE CATALUNYA (2005), “Perfiles nacionales de gobernabilidad: República de Perú”, disponible en: [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- JASKOSKI, Maiah (2012), “Civilian Control of the Armed Forces in Democratic Latin America: Military Prerogatives, Contestation and Mission Performance in Peru”, *Armed Forces and Society*, vol. 38, núm. 1.
- KENNETH, John (1910), *Barbarous Mexico*, Chicago, Charles H. Kerr & Company Co-operative.
- KRUIJT, Dirk y KOONINGS, Kees (2002), *Las sociedades de miedo. El legado de la guerra civil, la violencia y el terror en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- LOVEMAN, Brian (1993), *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- y DAVIES, Thomas M. (1997), *The Politics of Antipolitics. The Military in Latin America*, Wilmington, USA Scholarly Resources Inc.
- MARTÍ I PUIG, Salvador *et al.* (2013), *Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*, Madrid, La Catarata.
- MELLA SEGUEL, Eduardo (2007), *Los mapuche ante la justicia. La criminalización de la protesta indígena en Chile*, Santiago de Chile, Lom Editores, Observatorio Ciudadano.
- MIGDAL, Joel (2011), *Estados débiles estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NEAL, Andrew W. (2006), “Foucault in Guantánamo: Towards an Archaeology of the Exception”, *Security Dialogue*, vol. 37.
- ORTIZ-T., Pablo (2011), “Capitalismo extractivo, minería y derechos: ¿pueden cohabitar?”, *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 39.
- POWER MANCHEGO-MUÑOZ, Jorge (1989), “La Constitución peruana de 1979 (los estados de excepción)”, *Tesis doctoral*, Universidad de Valencia.

- RODRÍGUEZ MIR, Javier (2007), “El Chaco argentino como región fronteriza. Límites territoriales, guerras y resistencia indígena”, *Hispana Nova, Revista de Historia Contemporánea*, núm. 7.
- ROSSELL ARCE, Pablo (2011), “¿El parteaguas del evismo? Bolivia después del conflicto del TIPNIS”, *Nueva Sociedad*, núm. 237.
- ROUQUIÉ, Alain y SUFFERN, Stephen (1997), “Los militares en la política latinoamericana desde 1930”, en BETHELL, L. (coord.), *Historia de América Latina. XII: política y sociedad desde 1930*, Barcelona, Crítica, Grijalbo-Mondadori.
- RUBIO CORREA, Marcial (1989), “Fuerzas Armadas y Constitución en el Perú: 1979-1988”, en BERNALES, E. (ed.), *La Constitución diez años después*, Lima, Fundación Friedrich Naumann.
- SÁNCHEZ, Adolfo (2007), *Ética y política*, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, Fondo de Cultura Económica.
- TINEL, Francois-Javier (2008), *Las voces del silencio. Procesos de resistencia de los indígenas de Chimborazo durante el gobierno de León Febres Cordero: 1984-1988*, Quito, Flacso-Abya Yala.
- VÉLEZ TORRES, Irene *et al.* (2012), “Cartografía social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca”, *Cuadernos de Geografía*, vol. 21, núm. 2.
- VILLA, Alfonso (1946), *Los mayas en el actual territorio del Quintana Roo*, México, Enciclopedia Yucatanense.
- WALDMANN, Peter (1995), “Represión estatal y paraestatal en América Latina”, *Hoy*, 10.
- WEBER, Max (2007), *Sociología del poder. Los tipos de dominación*, Madrid, Alianza.
- WRIGHT, Claire (2014), “Poderes de emergencia y regímenes de excepción en América Latina. Una perspectiva política”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. III, núm. I.
- (2013), “Perú. El estado de emergencia como mecanismo de represión de la protesta indígena en el contexto de conflictos sobre recursos naturales”, en Martí i Puig, Salvador *et al.*, *Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*, Madrid, La Catarata.
- (2012 a), “Going Beyond the Roman Dictator: a Comprehensive Approach to Emergency Rule, with Evidence from Latin America”, *Democratization*, vol 19, núm. 4.
- (2012 b), “¿De la seguridad nacional a la gestión de riesgos? El uso político de los regímenes de excepción en Bolivia, Ecuador y Perú”, *Tesis doctoral*, España, Universidad de Salamanca.



- y SOLIZ LANDIVAR, Ana (2013), “De instrumentos militares de la dictadura a instrumentos políticos de democracia. Regímenes de excepción en Bolivia 2000-2010”, *Revista Política*, vol. 52, núm. 1.
- y MARTÍ I PUIG, Salvador (2012), “Conflicts over Natural Resources and Activation of Indigenous Identity in Cusco”, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 7, núm. 3.
- ZOVATTO, Daniel (1990), *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, Caracas, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana.

## LA VULNERABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO ANTE EL CRIMEN ORGANIZADO. APUNTES PARA EL DEBATE EN TORNO A LA RESTAURACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

José Luis ESTRADA RODRÍGUEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Debate teórico sobre la formación del Estado*. III. *Un concepto en construcción, debate y análisis*. IV. *Elementos para el rescate del Estado mexicano*. V. *Conclusiones*. VI. *Fuentes de consulta*.

### I. INTRODUCCIÓN

Los Estados-nación con problemas de inseguridad creciente en América Latina y en especial América Central se muestran como una amenaza para la estabilidad mundial, no sólo para sus ciudadanos, sino para el exterior.<sup>1</sup> Entre 2000 y 2010, la tasa de homicidios en la región creció 11%, que en la mayoría de las regiones del mundo bajo se estabilizó (PNUD, 2013). Por ello, el tema de la vulnerabilidad del Estado mexicano ante el crimen organizado es una mirada para el análisis y desarrollo del debate en torno a entender dicho fenómeno; así como establecer propuestas y estrategias para el rescate del Estado de derecho.<sup>2</sup>

---

\* Doctor en ciencias sociales, actualmente realiza una estancia posdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores; coordinador del libro *Seguridad ciudadana: visiones compartidas* (IAPEM-UAEMéx, 2014), y del artículo “Democracia, Estado y seguridad ciudadana”, *Alegatos*, UAM-A, núm. 84, mayo-agosto de 2013. Sus líneas de investigación son: gobierno municipal y prevención de la violencia, seguridad ciudadana. Correo electrónico: [luisholly@yahoo.com.mx](mailto:luisholly@yahoo.com.mx).

<sup>1</sup> El crimen organizado ha logrado insertarse en numerosas actividades que minan o destruyen la capacidad del Estado como ente de control social. La trata de personas, venta de piratería, tráfico de drogas y toda serie de ilícitos, se presentan como amenazas a la seguridad, desestabilizadoras de la legitimidad política y por ende en un Estado al cual se cuestiona su existencia y capacidad para satisfacer a los ciudadanos.

<sup>2</sup> De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, desde 1992 se refiere al Estado de derecho: “Como un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual” (ONU, 2004: 5).

El abordaje que presenta este trabajo de investigación se inserta como una alternativa explicativa que relaciona la violencia y la delincuencia organizada, así como el conflicto social y las causas de vulnerabilidad del Estado. Aun cuando existen otras variables de igual interés, pero que no serán abordadas. Este agotamiento del Estado, producto de múltiples circunstancias abre la discusión sobre distintos términos que evocan un mismo asunto: la incapacidad institucional del Estado para otorgar seguridad a los ciudadanos, basado en el pacto y la visión contractualista que plantea al Estado como el único garante del ejercicio de la fuerza y la violencia.

Asimismo, la vulnerabilidad del Estado puede entenderse como una amenaza que emana de su debilidad institucional a partir de la incursión de grupos criminales, cárteles de drogas, que generan también ausencia del Estado de derecho en uno de los componentes principales de un Estado-Nación: el territorio. También socavan los esfuerzos para la calidad de la democracia, los derechos humanos y la sostenibilidad económica.

Es importante destacar que desde la década de los noventa se desarrolló una amplia discusión en torno a este fenómeno. En principio se les denominó Estados fallidos, vulnerables, cooptados, capturados; entre otras categorías que eluden la falta de paz y control del Estado sobre su territorio, así como la incapacidad de leyes e instituciones que garanticen los derechos y la protección de los individuos. Sin embargo, recientemente en 2014, la fundación Fund for Peace con sede en Washington transformó el Índice de Estados fallidos, publicado desde 2005, por el Índice de Estados frágiles; debido a las controversias y a la polémica imperante en la academia y la política.

Atendiendo a esta corrección gramatical y conceptual, México a partir de esta evaluación realizada sobre 177 países en todo el mundo recibió en 2014 la categoría de Estado de “alta advertencia”, con una puntuación de 71.1 puntos y ocupó el lugar número 105 de 120 puntos como máximo.<sup>3</sup> Ante la creciente discusión sobre el tema, este trabajo pretende esclarecer, describir y explicar el concepto de Estado “fallido” y ahora “frágil”, así como los elementos sobre los cuales se hacen tales aseveraciones; caracterizados por un concepto confuso y controvertido. Esto resulta esencial para avanzar en la búsqueda de estrategias e incidir en los tomadores de decisiones y entender el fenómeno, sus causas y consecuencias; a la luz de las evidencias sobre la fragilidad institucional para combatir el crimen or-

---

<sup>3</sup> Véase *Fund for Peace* (2014), donde describe la metodología basada en doce indicadores que van de un rango de cero a diez puntos, siendo cero el de menor intensidad, el menos presionado, el más sustentable; mientras que diez es la presión de más alta intensidad, es decir la característica de los Estados frágiles.

ganizado, la expansión de la violencia y la vulnerabilidad del territorio por grupos delincuenciales como se expondrá en las siguientes líneas.

Asimismo, este trabajo se divide en tres apartados. El primero describe qué es el Estado y sus cimientos teóricos; el segundo apartado describe cómo se ha construido el discurso en torno a los Estados débiles, fallidos, fracturados o también llamados frágiles; para mostrar en el tercer apartado, cuáles son los elementos que deberán considerarse para el rescate del Estado mexicano.

## II. DEBATE TEÓRICO SOBRE LA FORMACIÓN DEL ESTADO

El sistema internacional de los Estados, su reconocimiento a nivel internacional está basado en la Paz de Westfalia, que puso fin a la Guerra de los Treinta Años en 1648, configurando con ello el Estado moderno que hoy conocemos. Su característica fundamental fue el reconocimiento a nivel internacional y la soberanía interna (Emmerich, 2015: 33). El Estado en su construcción teórica e ideal es una estructura organizacional capaz de desplegar las capacidades humanas fundamentales, para garantizar que el egoísmo humano pueda controlarse y obtener con ello un beneficio común, en un grupo social.

Sobresalen del contexto histórico de la formación del Estado dos visiones: la visión aristotélica que plantea al *zoon politikon*, un hombre que no puede ser ajeno a la política y a la sociedad. Además, establece en la justificación del Estado el cumplimiento de las funciones que no pueden ser solventadas ni por el individuo ni por las agrupaciones sociales para satisfacer sus necesidades. La otra visión es la desarrollada por Thomas Hobbes (1651[1994]), que destaca la racionalidad e individualismo de los sujetos; es una visión del hombre antisocial que sólo puede ser remediada y neutralizada por la institución del Estado. Hobbes adopta también una visión utilitarista en la conformación del Estado.

Para la comprensión del Estado, desde una visión contractualista, se toman a los tres autores principales de esta corriente: Thomas Hobbes con su obra *El Leviatán*, publicada en 1651; John Locke con su obra *Ensayo sobre el gobierno civil*,<sup>4</sup> publicado en 1689 y Jean Jacques Rousseau con su obra *El contrato*

---

<sup>4</sup> Locke señala que en el estado de naturaleza, los individuos tienen libertad para ordenar sus acciones y proteger sus pertenencias, así como también poseen igualdad de facultades y dominio sobre sí mismos, para conservar la paz, sin embargo, el disfrute de los bienes es inestable y no hay ningún juez que pueda resolver las controversias, por ello deciden en mutuo acuerdo terminar con el estado de naturaleza e instituir el Estado como garante de la seguridad y la justicia.

*social*,<sup>5</sup> publicado en 1762. Estos autores coinciden en que el Estado se origina como un pacto de personas que buscan el bienestar común, donde se declara la creación del Estado como una garantía de seguridad y justicia; asumiendo que no existe en la naturaleza, sólo es creada en la sociedad humana. Otro autor, Max Weber, describe al Estado como: “Aquella comunidad humana, que dentro de un determinado territorio, reclama, con éxito para sí, el monopolio físico de la violencia física legítima” (Weber, 1987: 662).

Asimismo, Estrada (2013) establece que uno de los principales atributos del Estado es el instrumento destinado a garantizar la seguridad de los individuos en todos los aspectos, en la protección de la vida, los derechos humanos y la propiedad privada, bajo lo cual justifica el monopolio que ejerce sobre el uso legítimo de la fuerza. Dentro de los fines del Estado, el modelo occidental también llamado *welfare* otorga los derechos del Estado liberal: garantía de la propiedad privada, libertades personales e igualdad ante la ley; pero, de igual forma, promueve la seguridad social, la política de pleno empleo, la redistribución del bienestar y el acceso creciente de todos los beneficios sociales; conformando con ello el Estado de derecho.

No obstante, ante el incremento de la delincuencia organizada, el deterioro social y el crecimiento de grupos que detentan el uso de la fuerza de forma ilegal, como los cárteles de drogas que operan en nuestro país, así como los grupos de autodefensas que han intentado optar por defenderse por sí mismos; se cuestiona el papel del Estado y se discute sobre el Estado de derecho que está en entredicho debido estos fenómenos que socavan las instituciones y agreden a las instituciones que garantizan la paz y armonía social.

El tráfico de personas, narcotráfico, piratería, corrupción, instituciones inoperantes —como la policía—, y la debilidad del sistema judicial, son carencias que deslegitiman al Estado de derecho y vulneran su poder ante la sociedad; por eso se dice que existe una crisis en la institución más importante del país: el Estado. La teoría del Estado lo plantea en términos axiológicos como: “El medio de que se sirve la sociedad política para llevar a cabo los fines del derecho natural, como la consecuencia de que la historia de la civilización del hombre, consiste en su perfeccionamiento, debido en primer lugar a su conciencia individual” (Arnaiz, 1976: 29).

Pero de ahí deriva la discusión en torno a este planteamiento teórico sobre la vulnerabilidad del Estado. Emmerich (2015) rescata la génesis del

---

<sup>5</sup> Destaca Rousseau el contrato social como el pacto que se establece entre los hombres para terminar con el estado de naturaleza, la unión de fuerzas y libertades para crear el Estado. Otorga también gran peso a la soberanía, como la unión de voluntades, un cuerpo colectivo y de carácter popular.

concepto: “Estado fallido” no es un fenómeno nuevo, sino presente en la literatura de Hobbes, cuando escribe en 1588 su obra, el *Leviatán*; cuando el sur de Inglaterra era diezmado por la Corona Española. Este planteamiento del Estado incapaz de lograr la armonía y el control de sus habitantes surge con más vigor, después de los atentados terroristas en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, durante el mandato de George Bush. La intervención en Afganistán también fue producto de una estrategia para eliminar una amenaza a nivel internacional.

### III. UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN, DEBATE Y ANÁLISIS

Una revisión histórica dentro de la literatura que aborda el tema relacionado con los Estados frágiles que se denominó “fallidos”, muestra distintos enfoques y visiones. No es menor la bibliografía acerca de este debate que muestra las características que asumen los Estados en América Latina, principalmente. Un balance sumario nos lleva a la conclusión de que existe una polisemia del concepto y se ha configurado un esquema confuso y ambiguo sobre el cual es preciso realizar una reconstrucción teórica.

Los primeros teóricos en utilizar el concepto de Estado fallido fueron: Herman y Rartner (1993), Thürer (1999) ante la imprecisión del concepto les llamó Estados colapsados, Rotberg (2004) señaló a la globalización como un mecanismo que vulneraba los Estados y era un proceso imparabable; en tanto que Moncada (2007) apunta a la ineficiencia del Estado en el plano institucional; por su parte, Chomsky (2007), en una visión liberal sostiene que los Estados fallidos son aquellos que no protegen los derechos humanos a sus ciudadanos y son intervenidos ideológicamente. La discusión continúa a partir de diversas escuelas y corrientes teóricas, y existen disensos teóricos ante la ausencia de un unívoco concepto (Zapata, 2014), sin embargo, hay algunos puntos de acuerdo, sobre los cuales sobresalen postulados que a continuación se describen en la concepción de sus autores.

Rotberg (2004) advierte que los Estados-nación fracasan cuando se ven envueltos en violencia interna y cesan su papel de proveedores del bienestar a los ciudadanos; perdiendo credibilidad y legitimidad. El crimen organizado extendido en América Latina es uno de los elementos a evaluar, sobre qué tanto han impactado en la vulnerabilidad e inoperancia. Por su parte, Brocate *et al.* (2014) sostienen que México vive un esquema de alta vulnerabilidad al crimen organizado; motivo por el cual se encuentra sujeto a las políticas internacionales que podrían establecer una “construcción del Estado”, que incluye la intervención, métodos y procedimientos para

contrarrestar las amenazas, basadas en el orden internacional instaurado después de la Guerra Fría. Las políticas intervencionistas de Estados Unidos suponen la necesidad de promover la armonía, la paz y el control de los desórdenes internos, con una política externa.

Entonces, se describe a este fenómeno de la vulnerabilidad del Estado, a lo que también se ha llamado, la debilidad o fragilidad del Estado. “La inveterada desigualdad económica y social junto con sus males concomitantes, como la pobreza, exclusión, marginalidad, el alto índice de paro (desempleo), la falta de oportunidades, la frustración y privación económica, son los factores primarios de los cuales emerge la violencia” (Brocate, 2014: 7). Asimismo, Thüerer (1999) sostiene que existen diversas formas de interpretar este concepto que existe y se basa en las experiencias internacionales en países que han experimentado un colapso dentro de sus instituciones y leyes.

Y describe Thüerer (1999: 12) tres elementos que pueden caracterizar al “Estado fallido”, desde el punto de vista político y jurídico. En primer lugar está el aspecto geográfico y territorial, donde corresponden y se desarrollan problemas internos y endógenos, aunque también pueden ser transnacionales o transfronterizos. Existe una fragilidad en las estructuras de poder y autoridad, la desintegración y desestructuración de los Estados que puede llevar a su desmembramiento. En segundo lugar, está el aspecto político, es decir, existe un colapso interno de la ley y el orden, esto sucede en las guerras civiles donde los rebeldes militares o grupos paramilitares luchan para fortalecer su propia posición dentro del Estado. Y en tercer lugar, está el aspecto funcional: la ausencia de cuerpos y mecanismos institucionales capaces de representar al Estado en el plano internacional.

Por tanto, “Desde el punto de vista legal, se podría decir que el Estado fallido es uno que, aunque conservando la capacidad jurídica, en términos prácticos ha perdido toda posibilidad de ejercer el control y el orden” (Thüerer, 1999: 29). Por ello preocupa en el caso mexicano, el desarrollo de grupos paramilitares que operan como “autodefensas” en el estado de Michoacán, así como las células de la policía comunitaria que operan en el estado de Guerrero como un mecanismo para garantizar el orden y la justicia ante la ausencia de las estructuras institucionales del Estado mexicano.

Somalia fue considerado un “Estado fallido”, debido a la dictadura en la cual se encontraba. Sin embargo, el 10 de septiembre de 2012 tuvo sus primeras elecciones libres, después de cuarenta años. Es significativo señalar que uno de los principales problemas de Somalia fue el alto grado de corrupción, incluso durante la transición política se denunció por parte del Banco Mundial que el 68% de los fondos estaban en un paradero desconocido.

Thürer (1999) destaca también en términos sociológicos que el “Estado fallido” tiene su basamento teórico en dos fenómenos: el primero es el colapso del núcleo de gobierno que Max Weber describió como el monopolio del poder. En los “Estados fallidos”, la policía, el Poder Judicial y otros órganos que sirven para mantener la ley y el orden han dejado de existir o ya no son capaces de operar. Dice también Thürer que en muchos casos el aparato policial es ocupado para fines distintos; y describe como ejemplo las milicias del Congo que se convirtieron en bandas armadas de saqueadores, los comandantes militares establecieron negocios propios y utilizaron su poder para enriquecerse. Otras experiencias es el caso de Bosnia-Herzegovina donde se dio el colapso estatal.

Siguiendo a Thürer (1999), advierte que la segunda característica de un “Estado fallido” es la brutalidad e intensidad de la violencia a la cual se encuentra sometida la población sin instituciones que puedan salvaguardarlos. Al igual que Thürer, otro autor clásico: Jellinek (1966) describe en la teoría general del Estado, estas dos formas de estudiar al Estado: *a)* desde una perspectiva histórica, es decir, en la realidad actual; desde la construcción social y su desarrollo, y *b)* desde una perspectiva jurídica y normativa. Asimismo, establece Jellinek (1966) que un Estado está conformado por tres elementos: territorio, población y poder; mismos que en el caso del “Estado fallido” son vulnerados.

Morales (2011) sostiene que durante la guerra contra el crimen, declarada por el expresidente Felipe Calderón (2006-2012), llevó a una debilidad de Estado, caracterizada por el amplio deterioro social, así como la pérdida del control sobre las instituciones, socavamiento de la seguridad en los Estados subnacionales; así como el surgimiento de economías ilegales como piratería, contrabando, etcétera, que minaron la capacidad del Estado mexicano y lo llevaron a una crisis. De igual forma, Morales (2011) argumenta que el Estado débil es una de las características de nuestro esquema institucional, por su incapacidad recaudatoria y dependencia extranjera; así como la falta de infraestructura que permita imponer un Estado de derecho en todo el territorio.<sup>6</sup>

Por su parte, la Agencia Internacional de Desarrollo (USAID por sus siglas en inglés) describió en su informe “Fragile State Strategy”, publicado en 2005, las características que asumen los gobiernos débiles o fallidos; como aquellos que tienen una amplia red de organizaciones criminales y terroristas, crisis humanitaria, donde la población tiene vulnerados sus dere-

---

<sup>6</sup> Véase Escalante (2009), quien sostiene que una de las razones por las cuales se han convertido en territorios controlados por el narcotráfico la Sierra Madre Occidental (Durango, Sinaloa y Chihuahua), así como la cuenca del Balsas (Michoacán) y la Sierra de Guerrero; es por la ausencia de vías de comunicación y presencia policíaca.



chos humanos y pobreza; que desestabilizan a los países, producto en parte de la globalización y la inoperancia de las instituciones.

USAID (2005) sustenta en su informe referido, que no sólo se trata de garantizar el funcionamiento de sus instituciones, sino también de proveer por parte de los Estados-nación, servicios públicos y la salvaguarda de los derechos ciudadanos; entre ellos las oportunidades económicas, en franco deterioro en América Latina. Por tanto, el concepto de Estados débiles se aplica a todas aquellas naciones que se han convertido en vulnerables al crimen organizado, las bandas organizadas en torno al narcotráfico y, de igual forma, aquellos gobiernos que no proveen los satisfactores sociales y económicos.

Bajo este planteamiento, América Latina tiene Estados débiles;<sup>7</sup> por la imposibilidad de sus ciudadanos para solventar sus necesidades y recurrir a la corrupción y el desarrollo de prácticas ilegales, una cultura de tolerancia, indolencia e indiferencia hacia las instituciones. El Estado muestra incapacidad o falta de voluntad para actuar, en consecuencia por ello entra en crisis. USAID (2005) plantea un Estado en crisis como aquel donde sus instituciones están siendo vulneradas por el crimen organizado, el terrorismo o existe ilegitimidad en sus acciones y falta de consenso con la población.

Se sustrae, por tanto, de USAID, tres conceptos vinculados: Estados fallidos, débiles y en crisis; por su magnitud de deterioro en el conjunto de sus instituciones que los constituyen, así como en su territorio nacional o subnacional, incluso en el ámbito local. En ese sentido, USAID sostiene que debe promoverse el desarrollo de estrategias nacionales para garantizar la participación ciudadana, vinculado con la gobernanza y el paradigma de la seguridad ciudadana; para lograr el *Effectiveness*, entendida como la capacidad del gobierno para trabajar con los ciudadanos en la provisión de recursos y satisfactores, servicios públicos y otros beneficios. Así como *Legitimacy*, entendido como el esquema de trabajo entre el gobierno que permita la aceptación y respaldo de los ciudadanos.

Los mecanismos para mejorar un Estado vulnerable, en crisis como resulta nuestro país por las evaluaciones realizadas y el esquema de deterioro social que sufre, se dan a partir de una visión de gobernanza y participación ciudadana; así como en la reciprocidad de sus acciones, en la mejora de los procesos de representación y la búsqueda de la aceptación de los ciudadanos.

---

<sup>7</sup> USAID establece que existen dos tipos de Estados débiles: aquellos que son vulnerables; es decir los que no garantizan los satisfactores, servicios y calidad de vida a su población y donde la legitimidad del gobierno se cuestiona. En tanto que los Estados en crisis son aquellos en donde el Estado no ejerce un control efectivo sobre su territorio, la legitimidad del gobierno está socavada en ciertos espacios territoriales y existe violencia, así como conflictos permanentes. (USAID, 2005: 2).

Por supuesto, el tema de la seguridad es uno de los principales reclamos sociales en México y América Latina, por lo cual para avanzar en la construcción de un Estado de derecho, sólido y fuerte, se debe partir de mejorar la percepción que tienen los ciudadanos de sus gobernantes. Esto no sólo es cuestión de opinión pública, sino también mediante la apertura de mecanismos de participación y el desarrollo de estrategias para el rescate del Estado y la seguridad. USAID (2005) afirma que también el Estado debe adaptarse a las nuevas corrientes de pensamiento, acciones y actividades de los ciudadanos, mediante la tolerancia y respeto; pluralismo y adaptación.<sup>8</sup>

Un Estado sólido y fuerte está conformado también por un gran capital social: el desarrollo de organizaciones dedicadas a establecer controles sociales. De lo contrario, se desarrollan vacíos de poder que son aprovechados por el crimen organizado. La alianza entre el Estado y la sociedad civil es fundamental (Buscaglia, 2014: 131). México y la mayoría de los países de América Latina que han enfrentado gobiernos autoritarios carecen de vocación y cultura política para ofrecer mecanismos institucionales de organización y construcción de la ciudadanía. Por el contrario, no existen ni se promueven.

Después de la transición política en América Latina, muchos de los países pasaron de regímenes autoritarios a instaurar la democracia de manera paulatina. Sin embargo, surgió un concepto para explicar a los Estados sumidos en corrupción, deteriorados por su nivel de incapacidad institucional para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. El Banco Mundial mediante estudios llegó a pronunciarse por este tipo de distorsión ocasionado por la fragilidad institucional. Se definió el Estado capturado como aquel donde la acción de los individuos pertenecientes al gobierno, el sector público o privado, influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos, contratos y vínculos comerciales para su propio beneficio (BM, 2000).

Hincapié (2014) puntualiza sobre el Estado capturado, como aquel vinculado con la corrupción de sus funcionarios y el vínculo de los representantes del gobierno con el crimen organizado. Esto ocurre, porque los delincuentes sobornan a los funcionarios para su propio beneficio, frenando en todo momento la posibilidad de ser encarcelados.

Establece que los Estados frágiles tienen las siguientes características: *a*) pérdida del control físico del territorio o del monopolio del uso de la fuerza; *b*) erosión de legitimidad de la autoridad de turno para llevar a cabo decisiones colectivas; *c*) incapacidad de proporcionar servicios públicos básicos, y *d*) incapacidad de interactuar con otros Estados como miembro

---

<sup>8</sup> Dentro de estos derechos que deben promoverse y fomentarse está la libertad de expresión, el respeto a los derechos humanos, la equidad y paridad de género; así como el mejoramiento de las leyes para garantizar el Estado de derecho.

propio de la comunidad internacional. De esta forma, cada uno de los doce indicadores de los que se compone el índice hará referencia a cada una de estas características, facilitando así la numeración y clasificación del fenómeno para su posterior estudio.

Otra idea, que debate sobre la pertinencia de clasificar como Estados débiles a México y otros en América Latina, es vertida por Tedesco (2006), quien señala que las deficiencias institucionales que sufren estos países se producen como una consecuencia derivada del hecho de que estos Estados se encuentran en formación, pero además sostiene que los Estados-nación pueden ser débiles en ciertos rubros y estables en otros; es decir, utilizar este concepto requiere un mayor análisis para eliminar su subjetividad. Por tanto, la aportación teórica de este trabajo es mostrar cuáles son los rubros en los cuales el Estado mexicano tiene déficits institucionales o entender la razones de un contexto explicativo; sobre por qué se debilita el Estado en nuestro país.

Posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, cuando se derrumbaron las torres gemelas en Nueva York por el ataque terrorista más grande en la historia de la humanidad, se preocupó este país por los escenarios de ingobernabilidad o “Estados fallidos”, en todo el mundo, por su amenaza a la paz mundial y sobre todo a su hegemonía como potencia mundial.

Las crisis de los Estados se dieron por distintas causas: colapso democrático, Nigeria en 1983; reforma de una sucesión del autoritarismo, la Unión Soviética, 1991; altos niveles de corrupción, Filipinas, 1996; guerrillas, narcotráfico, Colombia, 2000 y el Salvador;<sup>9</sup> conflicto étnico, violencia y genocidio, Ruanda, 1994; colapso económico, Zaire, 1990; así como por aspectos económicos, la hiperinflación en Argentina, 1980 (USAID, 2005: 5).

De las anteriores ideas vinculadas con el concepto evolutivo de Estado fallido ahora denominado frágil, por el Fondo para la Paz con sede en Washington, resulta este organismo internacional más preciso en torno a su metodología, porque establece una medición basada en doce indicadores: sociales, políticos y económicos.<sup>10</sup> Estos indicadores que mide el índice del Fondo para la Paz sobre Estados Fallidos se dividen en cuatro principales: 1) presión social, incluye el estudio del desplazamiento de grupos (refugiados); los gru-

---

<sup>9</sup> El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, un grupo guerrillero armado, firmó en 1996, después de doce años de guerrilla, un acuerdo de paz y la construcción de instituciones. Después del Estado fallido, recibió apoyo internacional para reestructurar su poder y garantizar la permanencia de su sistema de gobierno.

<sup>10</sup> Desde 2005 se elabora este documento para identificar aquellos países que son vulnerables.

pos de queja (violencia entre éstos, étnica, religiosa, discriminación, etcétera); el “vuelo humano”, fuga de cerebros y otros tipos de migración por falta de oportunidad y otras circunstancias; 2) El índice económico que se divide en el desarrollo desigual, la pobreza y el deterioro económico; 3) indicadores políticos, y 4) indicadores militares, que tocan lo concerniente a la legitimidad del Estado, servicios públicos, derechos humanos, aparato de seguridad, las élites y sus divisiones y la intervención externa.

De acuerdo con el Índice de Estados Frágiles publicado en 2014, México obtuvo el número 105, con una puntuación general de 71.1 donde Sudán del sur obtuvo 112.9 puntos, el número uno de Estados frágiles. Seguido por Somalia con 112.6, República Centroafricana con 110.6, Haití con 104.3 y Nigeria con 99.7. El último lugar o el primero si atendemos a su calidad de Estado es Finlandia con 18.7 puntos de fragilidad, Suecia con 21.4 e Islandia con 25.9 puntos.

Bajo una metodología basada en doce rubros, divididos en tres componentes: 1) indicadores sociales, 2) indicadores económicos, y 3) indicadores políticos y militares, muestra los siguientes resultados: *a)* presiones demográficas, 6.7; *b)* refugiados/desplazamientos, 4.3; *c)* tensiones de grupo, 6.1; *d)* desertiones y fugas de cerebros, 5.6; *e)* desarrollo económico desigual, 6.9; *f)* pobreza y declive económico, 4.9; *g)* legitimidad estatal, 5.8; *h)* servicios públicos, 6.3; *i)* Estado de derecho, 6.0; *j)* aparatos de seguridad, 7.6; *k)* élites fragmentadas, 5.1; *l)* intervención externa, 5.8 puntos en una escala de 10; donde a mayor puntuación mayor fragilidad.<sup>11</sup>

Si bien existen diversos rubros sobre los cuales es preciso trabajar, podemos evidenciar dos rubros que requieren una urgente atención por parte del Estado mexicano para superar la transición y establecer un Estado de derecho: el primero es el incremento de la violencia y delincuencia, la ocupación de los territorios en todo el país por el crimen organizado, principalmente en Michoacán y Guerrero (aunque no de manera exclusiva) y el segundo es el estado de descomposición institucional, producto del crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción.

#### IV. ELEMENTOS PARA EL RESCATE DEL ESTADO MEXICANO

Tomando la evaluación del Índice de Estados Frágiles, caracterizado por una metodología consistente, nuestro país muestra una alta vulnerabilidad, el Estado de derecho requiere ceñirse a una actuación más estratégica y promover

---

<sup>11</sup> Véase el anexo 1, sobre los componentes de los indicadores del Índice de Estados Frágiles. FP (2014).

el rescate de las instituciones, así como de los elementos que constituyen el Estado: población, territorio y gobierno.

La delincuencia organizada opera como un sistema paralelo al Estado, porque controla gran parte de las actividades y de las instituciones del país, aprovechando la fragilidad de las leyes y el Estado de derecho. Incluso puede reemplazar al Estado mediante sus propias reglas: violencia, corrupción y cooptación de sus instituciones como la policía, los gobiernos municipales, jueces y magistrados; entre otros miembros del sistema político mexicano.

Asimismo, existe un descontrol sobre el territorio por parte del crimen organizado y los cárteles del narcotráfico que operan en nuestro país; por las características que advierte el fenómeno de la violencia y la delincuencia en México. El ámbito municipal es el más afectado por el crimen organizado. Desde el 2007, año en que inició la llamada guerra contra el narcotráfico por el expresidente Felipe Calderón, hasta el 2015; se han contabilizado el asesinato de 82 alcaldes, 64 funcionarios municipales, 13 candidatos, así como 39 líderes y activistas políticos locales; sumando 441 ataques registrados y documentados (Trejo y Ley, 2015).

Mediante estos ataques el crimen organizado ha logrado ablandar, abaratar y capturar a cientos de autoridades locales y apropiarse de los recursos y las policías municipales. En estos espacios conquistados, los grupos criminales ejercen las dos funciones centrales del Estado: la tributación —mediante la extorsión—<sup>12</sup> y el monopolio de la violencia;<sup>13</sup> asimismo, eliminan o desaparecen a quienes se opongan. De igual forma, Trejo (2014) sostiene que en estados como Guerrero, Michoacán y Tamaulipas, el crimen organizado ya no sólo intenta monopolizar el trasiego de la droga, sino que ahora ha pasado a una nueva fase en la que uno de sus grandes objetivos es la toma del poder local, apoderarse de los municipios y sus recursos y extraer la riqueza local a través de la tributación forzada:

Como lo demuestra la terrible experiencia de Michoacán, 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.

---

<sup>12</sup> La extorsión mediante este esquema es denominado “cobro de piso”, mediante un pago de protección para evitar un mal mayor a manos del crimen organizado.

<sup>13</sup> Dentro de las actividades predatoras del territorio se encuentran: la extorsión, el secuestro, infiltración de la policía mediante corrupción para lograr el “cobro de plaza”, y, en general, atacar a los ciudadanos. El negocio del narcotráfico sólo es una de sus variantes de operación.

Pero la infiltración del municipio fue más allá: los grupos criminales se apoderaron de los catastros públicos municipales donde obtenían información fidedigna que les permitiera extorsionar con mayor eficacia a los hoteles, restaurantes y pequeños negocios de las ciudades bajo su dominio (Trejo, 2014).

Para lograr la hegemonía local, los grupos del crimen organizado requieren de una sociedad desarticulada y aterrorizada, incapaz de cuestionar y desobedecer los dictados de las autoridades de facto. Por ello, los criminales buscan establecerse en zonas con poca organización social. Además, existe una amplia vulnerabilidad en el gobierno municipal que no tiene instrumentos políticos, jurídicos y policiales para hacer frente al crimen organizado. Está maniatado para ejercer cualquier tipo de acción en contra de los grupos que desarticulan al Estado en el territorio.

Otro de los elementos que vulnera el poder del Estado en México es la corrupción. El Estado capturado, categoría vinculada con la crisis del Estado por el desarrollo de la corrupción de los políticos, citado por Hincapié (2014), es uno de los factores que requiere analizarse a detalle. El Índice de Percepción de la Corrupción 2014, elaborado por Transparencia Internacional, sitúa a nuestro país en el lugar 103 de una lista de 175 países, al obtener una puntuación de 35 sobre 100.<sup>14</sup>

A partir de la “guerra contra el narcotráfico”, en México se incrementó exponencialmente la violencia y el número de muertes; producto del reacomodo de fuerzas, la lucha entre los cárteles del narcotráfico y la extorsión hacia la población en general. Otro de los males que surgió y se intensificó desde 2007, fue la corrupción policial a manos del crimen organizado. En la investigación realizada por Díaz-Cayeros *et al.* (2005) se muestra un mapeo de la distribución geográfica de la extorsión policial, principal obstáculo para el Estado de derecho que se pretende, existe en nuestro país.

Las empresas criminales no sólo obtienen ganancias del narcotráfico. A partir de 2007 comenzaron a diversificar sus brazos operacionales hacia otro tipo de actividades lucrativas, ilegales y depredadoras de las instituciones y del Estado. Para ello, aprovecharon la vulnerabilidad de la policía, las leyes y el sistema judicial obsoleto en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal; por supuesto mediante una violencia desmedida.

Esto se hizo evidente durante el caso de los 43 estudiantes que en octubre de 2014 fueron detenidos por la policía municipal de Iguala, Guerrero y entregados a los asesinos de una organización criminal dedicada al tráfico de

---

<sup>14</sup> Véase TI (2014), Índice de Percepción de la Corrupción, 2014.

drogas. Las fuerzas policiales de Iguala no son los únicos que son perpetrados por el crimen organizado y no han sabido proteger a los ciudadanos (Díaz-Cayeros *et al.*, 2014).

Asimismo, Díaz-Cayeros *et al.* (2014) establece que en México la extorsión prevalece porque las fuerzas policiales se han convertido en agentes de organizaciones criminales o porque los delincuentes pueden participar en el crimen organizado sin impedimento de la policía. Esto promovió el desarrollo de grupos de autodefensa, que si bien buscaron la protección de los ciudadanos, socavaron más el poder del Estado y actualmente es incierto cuál es su principal sostén o interés; ya que algunos han sido armados y reclutados por grupos criminales y para la defensa de sus intereses.

Utilizando el método de estimación espacial bayesano, Díaz-Cayeros *et al.* (2014) demuestran que los ciudadanos en México se encuentran vulnerables a la extorsión por parte del crimen organizado, ante la corrupción y desconfianza que existe hacia las fuerzas del orden. Además, en su investigación destacan la ventaja competitiva del crimen organizado, toda vez que al desmantelarse un grupo delincuenciales por parte del Estado no se reduce la ventaja comparativa de las pandillas y grupos criminales en los entornos locales que operan, es decir, continúa la misma estructura delincuenciales. “El proveedor más evidente de la violencia es una policía corrupta. Esto no quiere decir que todas las fuerzas de policía serán penetrados por penales organizaciones, pero son las organizaciones más naturales que pueden prestar servicios violentos” (Díaz-Cayeros *et al.*, 2015: 14).

Ante la vulnerabilidad del Estado se han formado autodefensas, grupos organizados de ciudadanos para contrarrestar el poder del crimen organizado. Cherán es uno de los ejemplos, pero también estos grupos que sustituyen a la policía en las localidades sufren el riesgo de convertirse en grupos paramilitares, como sucedió en Colombia. Cherán es un municipio indígena enclavado en la meseta purépecha de Michoacán, desde 2011 se declararon autónomos después de una terrible ola de crímenes y extorsiones. La delincuencia controlaba el bosque y explotaba la madera. Actualmente, un Consejo Mayor es quien gobierna y dirige a los 75 policías que se montaron en barricadas y han luchado contra el crimen organizado. Con rescate de la solidaridad, cohesión social e integración de esta comunidad indígena, no hay delincuencia debido a un nuevo modelo llamado: autodefensa comunitaria.

El déficit en materia de seguridad promovido también por la privatización de la seguridad ha ido acrecentándose en América Latina. El informe del PNUD (2013), sobre seguridad ciudadana, establece que esto es alta-

mente peligroso, porque deja entrever formas de organización distorsionadas por el temor y la desconfianza como la llamada “justicia por propia mano” o linchamientos;<sup>15</sup> así como estrategias del gobierno para ejercer una “mano dura” o cero tolerancia. Rodríguez (2011) sostiene que la crisis de autoridad ha llevado a grupos organizados a defenderse, con el consecuente debilitamiento del Estado de derecho y las instituciones; por la impunidad, negligencia, crimen sin castigo y corrupción de la policía y los aparatos de justicia.

La violencia de grupos organizados, armados y con un accionar permanente que pretende incidir en la dirección de la vida pública regional o nacional pone en cuestión el monopolio de la violencia legítima en manos del Estado. La figura de la policía comunitaria en Guerrero y las auto-defensas que emergieron recientemente en Michoacán parecen mostrar precisamente la vulnerabilidad del Estado, incapacidad e ineficiencia para combatir el crimen organizado. La erosión del Estado de derecho se manifiesta a partir del incremento en el número de delitos perpetrados por bandas organizadas, pero también por jóvenes que delinquen, así como grupos delincuenciales de la más diversa índole. No se trata exclusivamente del narcotráfico como principal promotor de la violencia y los actos ilícitos. La crisis del Estado va del nivel micro al nivel macro, donde la violencia ocupa el lugar que debiera ocupar el Estado de derecho, la legalidad y el papel de las autoridades.

El creciente incremento de la extorsión, cobro de plaza y extracción de rentas a los comerciantes, empresarios y sociedad en general, mostró la fuerte incapacidad del Estado mexicano para establecer el Estado de derecho. Por ello, como producto de este proceso se comenzaron a desarrollar grupos armados para hacer frente al crimen organizado. En febrero de 2013, en los municipios de Michoacán: Tepalcatepec y Buenavista, se formaron grupos de civiles, dueños de ranchos y comerciantes para defender lo poco que les quedaba ante el azote de la banda de narcotraficantes denominada: La familia michoacana, surgida de una escisión de los Zetas y con extraordinaria capacidad para corromper a las autoridades municipales y estatales de Michoacán (Rivera, 2014). Surgió también otro grupo delictivo denominado: los Caballeros Templarios. La creciente búsqueda de paz fomentó que se formaran autodefensas en otros municipios del mis-

---

<sup>15</sup> Véase a Rodríguez (2011), quien sostiene que los numerosos linchamientos que se han dado en México, obedecen al vacío de autoridades legales y tradicionales. Asimismo, ante la falta de respuesta de las autoridades, los vecinos enardecidos han hecho justicia por ellos mismos.



mo estado: Aquila, Yurécuaro y Coahuayana, donde las fuerzas del orden poco aparecen por lo accidentado del terreno, así como por la incapacidad municipal de operar contra el crimen organizado; atribución de orden federal. La integración de autodefensas logró organizar a 28 municipios de Michoacán<sup>16</sup> que formaron grupos de autodefensas para defenderse de los Caballeros Templarios (Rivera, 2014).

Posteriormente, ante el crecimiento de las autodefensas, en enero de 2014, el gobierno federal intervino, nombrando un comisionado para el desarrollo de la paz y la institucionalización de los movimientos armados. Con la detención de su dirigente José Manuel Mireles Valverde, el 27 de junio de 2014, se formó un agrupamiento policial denominado Cuerpos de Defensa Rural, reclutando a los miembros de las autodefensas, otorgándoles capacitación y legalidad, asimismo, se detuvo al líder de los Templarios, Servando Gómez, alias la Tuta.<sup>17</sup>

Igual atención requiere para entender la crisis del Estado o la urgente necesidad de rediseñar un nuevo pacto social; el caso de la policía comunitaria y grupos de autodefensas que operan en las comunidades del estado de Guerrero,<sup>18</sup> ante la inoperancia de las instituciones dedicadas a garantizar el orden en este espacio del territorio nacional. Con una mayor tradición cultural e histórica, desde 1995 ante la indolencia de las autoridades se formaron grupos de voluntarios dedicados a buscar el orden en las comunidades.<sup>19</sup> En 1998 la policía comunitaria dio origen al Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducción, en el que se estructuró la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC).<sup>20</sup> De acuerdo con el Informe de la Comisión de Derechos Humanos,

---

<sup>16</sup> De acuerdo con Rivera (2014), los municipios con grupos de autodefensas hasta 2014, antes de que fueran desmantelados por el gobierno federal, eran: Aguililla, Apatzingán, Aquila, Ario de Rosales, Arteaga, Buenavista, Chinicuilá, Churumuco, Coahuayana, Coahuacán, Gabriel Zamora, Huacana, Huetamo, Lázaro Cárdenas, Los Reyes, Mujica, Nuevo Urecho, Paracuaro, Periban, San Juan Nuevo, Tancítaro, Taretán, Tepalcatepec, Tumbiscatío, Turicato, Uruapan, Yurécuaro y Ziracuaretiro.

<sup>17</sup> La Tuta fue detenido el 27 de marzo en Morelia, Michoacán, *La Jornada*, 28 de marzo de 2015.

<sup>18</sup> Se estima que en Guerrero existen grupos de policías comunitarios en más del 50% de los 81 municipios.

<sup>19</sup> El modelo de la policía comunitaria se basa en los usos y costumbres indígenas, la cual opera a partir de buscar la reinserción social. A quienes delinquen los ponen a trabajar para la comunidad, tienen prisiones y mecanismos para lograr su transformación, sólo los casos más graves son reportados a las autoridades estatales y consignados.

<sup>20</sup> Actualmente se estima que tienen presencia en 120 pueblos pertenecientes a 16 municipios de Guerrero.

esta organización cuenta con aproximadamente 700 elementos o miembros de la policía comunitaria que dan protección a 300 mil habitantes.<sup>21</sup>

Romero (2014) describe las innumerables razones que dieron pie a la formación de la policía comunitaria, derivada principalmente del abandono del estado a los ciudadanos que habitan en la sierra y la Costa Chica de Guerrero:

A partir de esta transformación, los pueblos dejan de entregar a los detenidos al Ministerio Público e implementan un sistema de reeducación como mecanismo de reinserción social de la persona que infringe las normas. Entre la sanción moral, el trabajo comunitario y la participación comunitaria, es cómo se gestiona la justicia. Bajo los principios de investigar, conciliar, reeducar y la no discriminación se construye una justicia eficiente y acorde a la necesidad de los pueblos, Romero (2014: 28).

Desde su formación derivada del incremento en la delincuencia, la falta de confianza en las autoridades y en la incapacidad de otorgar la paz social en este territorio tan accidentado de la sierra, la policía comunitaria recibió múltiples críticas por usurpar una de las atribuciones del Estado: el uso legítimo de la fuerza. Basados en la autodeterminación de los pueblos, así como en el Convenio 169 de la OIT, que establece la garantía de los pueblos indígenas para organizarse y protegerse, han logrado seguir adelante hasta la fecha; pese a estar encarcelada su principal dirigente.

Posteriormente, de igual forma, en Guerrero, en 2011 surgió otra organización denominada Unión de Pueblos Organizados del Estado de Guerrero (UPOEG) con presencia en once municipios y setenta comunidades o pueblos; así como el Frente Unido para la Seguridad y el Desarrollo del Estado de Guerrero (FUSDEG), otra organización con los mismos objetivos. Este tipo de autodefensas por supuesto que operan en la ilegalidad, fracturan el Estado de derecho y promueven acciones ilícitas entre sus miembros; por ejemplo, en algunos casos los ciudadanos manifiestan seguir cobrando derecho de piso para sostenerse y reciben armas de cárteles que operan en este estado.<sup>22</sup>

Por una parte han crecido las autodefensas, producto de la incapacidad del Estado para actuar contra la delincuencia organizada, pero por otra,

---

<sup>21</sup> Véase CNDH (2012), *Informe especial sobre los grupos de defensa y seguridad pública en el estado de Guerrero*, dado a conocer el 17 de diciembre de 2012.

<sup>22</sup> De acuerdo con el informe de la CNDH (2012), los grupos de autodefensa en Guerrero han recibido hasta junio de 2012, la cantidad de 11 millones, 615 mil, 914 pesos, para credencialización, uniformes, despensas, vehículos, etcétera; bajo el acuerdo de integrar policías de corte indígena.

los tentáculos del narcotráfico han vulnerado la soberanía del país, Valdés (2013); toda vez que estos grupos armados por su equipamiento y organización dejan entrever intereses económicos, de protección y organización delincencial.

Si tratamos de explicar la vulnerabilidad del Estado mexicano, es preciso destacar el papel del narcotráfico como corruptor y promotor de la violencia, pero también como un ocupante ilegal del territorio. Esto genera por sí mismo una respuesta por parte de la población que busca protegerse y por ello se han desarrollado grupos de autodefensas y policías comunitarias que igualmente socavan el poder del Estado. Esto plantea un esquema complicado de comprensión del fenómeno, porque por una parte el Estado institucionalizó un movimiento de autodefensas en Michoacán, que ahora operan como guardias rurales con uniforme y sueldo; mientras que en Guerrero bajo el sustento indígena de usos y costumbres siguen creciendo el número de organizaciones dedicadas a la protección ciudadana.<sup>23</sup>

## V. CONCLUSIONES

La construcción de capacidades por parte del Estado para garantizar la paz y convivencia social, volver al pacto social de los teóricos clásicos del Estado y restaurar la visión contractualista, donde se cumpla con el papel para el cual fue construido el Estado en nuestro país, requiere un análisis minucioso. En principio, la debilidad del Estado mexicano es manifiesta por la incursión de numerosos grupos armados, que se disputan el monopolio de la violencia, vinculados con el narcotráfico y que se han apropiado de territorios amplios como Michoacán y Guerrero, pero también en estados como Nuevo León, Chihuahua y Sonora; en el norte del país y Veracruz en el sur; con fuertes y notorios espacios de ingobernabilidad municipal y presencia paramilitar.

Por lo cual, para avanzar en el rescate del Estado, es preciso recobrar el territorio donde se encuentran asentados los grupos criminales que extorsionan, cobran derechos de piso y desarrollan actividades económicas en la ilegalidad, como la venta de acero por parte de los Caballeros Templarios en Michoacán, y la ola de violencia en Guerrero, mediante secuestros, extorsiones e innumerables actos delincuenciales relatados y documentados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su informe especial de 2012.

---

<sup>23</sup> El informe de la CNDH (2012) establece que hubo transferencias de recursos estatales para las dos organizaciones: CRAC con 6 millones, 168 mil, 205 pesos y UPOEG con 5 millones, 447 mil, 709 pesos.

La ocupación del territorio por parte de las fuerzas armadas como ocurrió durante el sexenio del expresidente Felipe Calderón (2006-2012) no resultó eficaz para disminuir la incidencia delictiva; porque se encontró que la policía podrá ser fácilmente cooptada, corrompida e ineficiente para combatir el crimen organizado. El Estado de derecho debe imponerse en todo el territorio, para disminuir la calificación que otorga la organización internacional Fund for Peace a partir del Índice de Estados Frágiles de 2014 que valora como Estado de alta advertencia.

A partir de la vulnerabilidad de los ciudadanos se han conformado grupos de autodefensa en todo el país, algunos momentáneos y otros permanentes, porque se ha encontrado que la población está valorando participar en la seguridad como una medida de protección ante la ineficiencia del Estado. Emerge, por tanto, la participación ciudadana como un esquema en construcción e interacción entre ciudadanos y el Estado, mediante el nuevo modelo de seguridad ciudadana, basado en la prevención y construcción de ciudadanía, que incluye a la población en la toma de decisiones, pero también revela sus obligaciones y responsabilidades para combatir la inseguridad y el crimen organizado.

Los Estados frágiles, como resulta México a partir de la evaluación descrita, deben actuar para transformar su condición de vulnerabilidad y debilidad a través de la participación organizada que legitime sus programas de gobierno, así como la intervención policial y el ejército. Esto supone incluir a los grupos de la sociedad civil para garantizar el apoyo de los ciudadanos, reparar el tejido social y cimentar acciones que lleven a la cultura de la legalidad; estrategias de prevención social y la construcción de un verdadero Estado de derecho.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

- ARNAIZ, Aurora (1976), *Ciencia política*, México, librería Carlos Césarman.
- BROGATE, Roberto *et al.* (2014), *América central: un nuevo concepto de Estado débil*, documento marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- BUSCAGLIA, Edgardo (2014), *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Debate.
- CHOMSKY, Noam (2007), *Estados fallidos. El abuso del poder y el ataque a la democracia*, trad. de Gabriel Dols, Barcelona, Ediciones B.
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2012), *Informe especial sobre los grupos de defensa y seguridad pública en el estado de Guerrero*.

- DÍAZ CAYEROS, Alberto *et al.* (2014), *Caught in the Crossfire: the Geography of Ex-tortion and Police Corruption in México*, Working papers, Center of Democracy, Development and Rule of Law, Stanford, disponible en: [http://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/caught\\_in\\_the\\_crossfire\\_final\\_final.pdf](http://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/caught_in_the_crossfire_final_final.pdf) (fecha de consulta: 29 de marzo de 2015).
- EMMERICH, Norberto (2015), *Geopolítica del narcotráfico en América Latina*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- ESCALANTE, Fernando (2009), “Territorios violentos”, *Nexos*, México, núm. 384, diciembre.
- ESTRADA RODRÍGUEZ, José Luis (2013), “Democracia, Estado y seguridad ciudadana. Descripción teórica sobre la ruptura en el paradigma del Estado como garante exclusivo de la seguridad”, *Alegatos*, núm. 84, mayo-agosto de 2013.
- FLORES RUÍZ, José Fernando (2011), “¿Estado o concepto fallido?, problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla”, *Revista de Derecho del Estado*, núm. 27, julio-diciembre de 2011.
- GORDON, Ruth (1997), “Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion”, *American University International Law Review*, vol. 12.
- HELMAN, Gerard y STEVEN, Ratner (1993), “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, vol. 89.
- HINCAPIÉ JIMÉNEZ, Sandra (2014), *Espiral, estudios sobre Estado y sociedad*, vol. XXI, núm. 61, septiembre-diciembre de 2014.
- HOBBS, Thomas (1651[1994]), *El Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica.
- JELLINECK, George (1966), *Teoría general del Estado*, México, Continental, 1958.
- MORALES OYARVIDE, César (2011), “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, julio-septiembre de 2011.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2004), “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, *Informe del Secretario General*, 3 de agosto de 2004, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2015).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York.

- RIVERA VELÁZQUEZ, Jaime (2014), *Crimen organizado y autodefensas en México: el caso de Michoacán*, perspectivas, núm. 6, 2014, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, México.
- RODRÍGUEZ GUILLÉN, Raúl (2011), “Violencia y delincuencia: los linchamientos en México”, en CISNEROS, José Luis y CARVALLO CRUZ, Evardo, *Violencia, crimen organizado y Estado en México*, México, UAM-Xochimilco.
- ROTBURG, Robert I. (2004), *When States Fail: Causes and Consequences*, Estados Unidos, Princeton, University Press.
- TEDESCO, Laura (2007), *El Estado en América Latina ¿fallido o en proceso de formación?*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, documento de trabajo, núm. 37, España, disponible en: [www.fride.org](http://www.fride.org)
- THÜRER, Daniel (1999), “El Estado Fallido y el derecho internacional”, *Review of the Red Cross*, núm. 836.
- TI (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL), *Índice de Percepción de la Corrupción*, informe 2014. [www.transparency.org](http://www.transparency.org) (fecha de consulta: 19 de marzo de 2015).
- TOLEDO GÓMEZ, Aureo *et al.* (2014), “Terrorismo e Estados fallidos, una análise de discurso crítica”, *Opinião Pública*, vol. 20, núm. 2, agosto de 2014.
- TREJO, Guillermo (2014), “La industria criminal en México”, *El País*, 16 de octubre de 2014, disponible en: [http://elpais.com/elpais/2014/10/14/opinion/1413308987\\_673533.html](http://elpais.com/elpais/2014/10/14/opinion/1413308987_673533.html) (fecha de consulta: 12 de febrero de 2015).
- y LEY, Sandra (2015), “Municipios y crimen organizado en México”, *El País*, 20 de febrero de 2015, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/20/actualidad/1424404906\\_886826.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/20/actualidad/1424404906_886826.html) (fecha de consulta: 21 de marzo de 2015).
- USAID (Agencia Internacional de Desarrollo) (2005), *Fragile States Strategy*.
- VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo (2013), *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar.
- WEBER, Max (1987), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ZAPATA CALLEJAS, John Sebastián (2014), “La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y seguridad*, vol. 9, núm. 1, enero-junio de 2014.

## ANEXO

### COMPONENTES DEL ÍNDICE DE ESTADOS FRÁGILES<sup>24</sup>

#### A) Indicadores sociales

1. Presiones demográficas. Aquellas derivadas de las disputas fronterizas, alto crecimiento de la población, así como aquellas producto de los desastres naturales, etcétera.
2. Refugiados y desplazados. Son aquellos problemas, producto de presiones asociadas con desplazamientos de población, cantidad de refugiados que entran o salen de un país, y los recursos disponibles para darles atención.
3. Tensiones de grupo. Conflictos entre comunidades, violencia étnica, violencia religiosa, agresiones, grupos señalados por las autoridades estatales para su persecución o represión, institucionalización de la excusión política, retórica nacionalista, grupos que pugnan por su autodeterminación.
4. Deserciones y fuga de cerebros. Se refiere a la salida de profesionistas, intelectuales o disidentes políticos que temen persecución o represión; migración de la clase media debido al deterioro económico; crecimiento de diásporas y comunidades de exiliados.

#### B) Indicadores económicos

1. Desarrollo económico desigual. Aquel basado en grupos, o percibido en la educación y en el status económico; empobrecimiento de grupos de población.
2. Pobreza y declive económico. Patrones de declive progresivo en ingreso per cápita, Producto Interno Bruto, endeudamiento, mortalidad infantil, quiebre de empresas, devaluación, caída de la inversión extranjera, austeridad económica, economía informal, etcétera.

#### C) Indicadores políticos y militares

- D) Legitimidad estatal. Corrupción endémica, resistencias a la transparencia y rendición de cuentas, escándalos políticos, la pérdida generalizada de confianza en las instituciones del Estado, las protestas públicas, el crimen organizado asociado a las élites gobernantes, etcétera.

---

<sup>24</sup> Plataforma CAST (Conflict Assesment System), elaborado por Fund of Peace, 2014.

- E) Servicios Públicos. Se refiere a la falta o a la desaparición de funciones estatales básicas, incluyendo la falta de protección a la ciudadanía, contra el terrorismo y la violencia, así como en el otorgamiento de servicios esenciales como educación, salud, saneamiento, transporte público, infraestructura, etcétera.
- F) Derechos humanos y Estado de derecho. Está vinculado con los regímenes autoritarios, dictaduras militares, las constituciones y las instituciones democráticas son suspendidas o manipuladas; presos políticos, violaciones al debido proceso; politización del Poder Judicial; violaciones sistemáticas a los derechos sociales y políticos; así como violación a los derechos humanos.
- G) Aparatos de seguridad. Es el análisis sobre la aparición de grupos de élite o paramilitares, unidades de inteligencia secreta; resistencia armada al gobierno; vigilantes y mercenarios que actúan en total impunidad, desafiando el monopolio estatal en el uso de la fuerza.



## SEGURIDAD PÚBLICA Y DESARROLLO SOCIAL EN TAMAULIPAS

Rocío Jazmín ÁVILA SÁNCHEZ\*

Ernesto CASAS CÁRDENAS\*\*

María Magdalena GARCÍA RODRÍGUEZ\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El concepto de desarrollo social.* III. *El concepto de seguridad pública.* IV. *Las cifras sobre seguridad pública.* V. *Las cifras sobre desarrollo social.* VI. *Conclusiones.* VII. *Fuentes de consulta.*

### I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito nacional, la violencia ligada a la inseguridad pública se manifiesta de formas por demás diversas y complejas, en cuyo contenido se conjugan tanto lo concreto como lo simbólico; focalizando la mirada en el contexto estatal de Tamaulipas, es necesario destacar que la violencia ha alcanzado niveles ubicables en estadios de terrorismo, lo cual obliga a reconocer que el propósito básico de quienes la originan es truncar y paralizar toda acción en contra de ellos.

Este nivel de violencia ha venido generando en los residentes habituales, sentimientos de indignación, impotencia y frustración, en tanto las acciones de las autoridades locales y federales que deberían combatirla han resultado insuficientes, al tiempo que para la población, en general, le es imposible procesar un cálculo o previsión sobre los alcances de la misma.

---

\* Doctora en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública, por la Universidad Autónoma de Madrid, España; investigadora del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa del Gobierno del estado de Tamaulipas. Correo electrónico: [ravila@cretam.edu.mx](mailto:ravila@cretam.edu.mx).

\*\* Doctor en Política y Administración por la Universidad Autónoma de Madrid, España; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; profesor e investigador de tiempo completo en la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Correo electrónico: [ecasas@ual.edu.mx](mailto:ecasas@ual.edu.mx).

\*\*\* Maestra en Investigación Educativa por el Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa del Gobierno del estado de Tamaulipas. Correo electrónico: [mgarcia@cretam.edu.mx](mailto:mgarcia@cretam.edu.mx).

Tales circunstancias han colocado a los residentes en un estado de indefensión e incertidumbre, de tal forma que el aislamiento ha constituido la pauta de conducta para la gran mayoría de ellos, a fin de aminorar las posibilidades de verse inmiscuidos en hechos que pudieran derivar en afectaciones a su integridad física y patrimonial, absteniéndose por ello de cualquier intento de crítica o de oposición individual y colectiva.

Partiendo de la hipótesis de que el fenómeno de la violencia intrínseca a la inseguridad pública que enfrenta la entidad federativa, rebasa el ámbito inmediato de los grupos delincuenciales que presumiblemente se disputan las plazas para la comisión de sus delitos, y de que en dicho fenómeno están inmersos amplios sectores sociales, particularmente los que han venido existiendo al margen del desarrollo y el bienestar social; en alguna medida habría que asumirla como consecuencia del problema histórico, cada vez más acentuado, de la desigualdad social en sus diversas vertientes.

En consecuencia, el objetivo general de esta investigación es analizar las variables de seguridad pública y desarrollo social, así como algunas de las interrelaciones entre ellas, durante los últimos años en que el fenómeno de la violencia se ha intensificado, tomando como espacio de análisis la geografía tamaulipeca, de manera particular los municipios en los que dicho fenómeno se ha venido agudizando.

## II. EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL

Como primer elemento de discusión habría que subrayar la íntima relación que existe entre el desarrollo social de un país y el grado de cumplimiento de los derechos humanos fundamentales de quienes lo habitan (Hernández, 2003); si bien la doctrina jurídica divide estos derechos en al menos tres grandes grupos: los civiles, los políticos y los sociales, interesa centrar la mirada aquí en los últimos.

No obstante que en una acepción amplia es menester ligar el desarrollo social con los tres órdenes de derechos, es posible inferir que los sociales son los que están directamente vinculados con el tema de investigación, dentro de los cuales habría que destacar a los de orden económico.

En ese sentido, se establece que la población de un país socialmente desarrollado debiera observar elevados índices de empleo formal y en condiciones dignas, de seguridad social, alimentación, vestido, vivienda, salud y educación; lo que en conjunto se denomina como bienestar social (De Buen, 2010).

De tal forma que al hablar del desarrollo social de un país se hace referencia al mayor o menor grado de bienestar social de su población en

general; por ello, se puede aseverar que el bienestar social constituye el objetivo fundamental de las políticas de desarrollo social, de ahí que en este planteamiento, el combate a la pobreza, a pesar de ser la tarea más urgente del desarrollo social, no agota la razón de ser de éste.

Haciendo referencia a los derechos humanos de orden económico, cabe destacar que la consecución del bienestar social requiere irremisiblemente del crecimiento económico, es decir, de aumentar sistemáticamente lo que se produce e intercambia, en la lógica de que a mayor crecimiento económico habrá mayores posibilidades para acrecentar el bienestar social.

Sin embargo, lo anterior no significa que el crecimiento económico se convierta en automático en desarrollo y por esta vía en bienestar social, pues para que esto ocurra es imprescindible que amplios sectores de la sociedad participen de manera suficiente de los beneficios del crecimiento económico, lo que generalmente no sucede; siendo México un caso emblemático e histórico de ello.

Si bien como se ha dicho es relevante que un gobierno se plantee como una prioridad el crecimiento económico, el equilibrio en la balanza de pagos, la estabilidad financiera y la competitividad internacional, las cifras macroeconómicas favorables no son suficientes para que el grueso de la población disfrute de bienestar social (Klikberg, 2001: 13); en esta tesitura cabría subrayar que si bien en algunos catálogos internacionales aparecemos entre las primeras quince economías a nivel mundial, simultáneamente podemos estar en lugares mucho más rezagados en cuanto a desarrollo humano, dada la profunda pobreza y la alta concentración del ingreso que históricamente el país ha registrado.

Siguiendo la reflexión de Klikberg, la desigualdad en México es mayor que en países más pobres como Nigeria, Kenia o Bangladesh, en tanto que al menos por el tamaño de su Producto Interno Bruto, a México le corresponderían niveles de desigualdad de países como España o Corea del Sur, cuyos coeficientes de Gini<sup>1</sup> son de 0.33 y 0.32, respectivamente, claramente menores al observado en nuestro país.

Si se aborda el tema desde el marco jurídico de nuestro país, habría que ponderar que el desarrollo social es ante todo un derecho ciudadano, que en consecuencia debe ser atendido mediante políticas públicas. En el artículo 25 de la Constitución federal se señala el derecho al desarrollo nacional, que en consecuencia debe ser asumido como una política de Estado cuyo ob-

---

<sup>1</sup> Medida ideada por el investigador italiano Corrado Gini; mediante la cual se pretende medir en primer término la desigualdad en los ingresos, aunque actualmente se usa para medir la desigualdad social.

jetivo reside en que los ciudadanos vivan en forma libre y digna, mediante el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución de la riqueza.

Interpretando el espíritu de dicho precepto constitucional, cabría decir que materializar el desarrollo social requiere de un reparto equitativo y equilibrado de los frutos del desarrollo económico, que permita insertar a los grandes grupos sociales en la dinámica de la producción de riqueza y en el disfrute de la misma. En este sentido, el equilibrio en la producción y en el reparto de la riqueza resulta primordial, pues una sociedad en la que prevalece la desigualdad difícilmente puede acercarse a estados óptimos de desarrollo social.

De tal forma que si se parte de la idea de que la creación de empleos debe ser el punto nodal para toda política social, habría que observar que tanto la Declaración del Milenio como los objetivos e informes elaborados para su seguimiento no tomaron suficientemente en cuenta la necesidad de la creación de empleos de calidad, como objetivo y estrategia decisivos para librar un combate exitoso contra la pobreza e inequidad (*cf.* Organización Internacional del Trabajo).

Si se observa el fenómeno desde la perspectiva de los procesos de globalización, cabría, asimismo, destacar la necesidad de avanzar hacia un nuevo orden internacional, en el que se asuma que este modelo de creación de riqueza es insostenible en términos de equidad social, económica, política y de sustentabilidad ecológica, pues la lógica de la globalización sustentada en el esencialismo de la racionalidad y el cálculo instrumental, la ciencia, la tecnología, la revolución informática y los capitales especulativos, es precisamente la que ha provocado una exclusión sistemática de los pobres y vulnerables, en tanto sus procesos excluyen a crecientes grupos sociales del acceso al trabajo formal y bien remunerado (Fuentes, 2006).

De igual forma, a este debate habría que sumar los costos sociales de dicha exclusión, ya que no sólo entran en juego los grandes presupuestos de los programas sociales con un carácter meramente asistencial, así como los costos que se derivan de la inseguridad pública que propicia, sino sobre todo la oportunidad desperdiciada que supone la inactividad laboral de millones de personas; en otras palabras, el desperdicio que implica para una nación que millones de sus residentes no estén produciendo algo socialmente útil y lícito, que le permitiría acrecentar su producto interno bruto, al tiempo de disponer de los recursos para distribuirlos de manera amplia y equitativa.

En suma, es menester subrayar que la desigualdad social refiere directamente a la inequitativa distribución de la riqueza social, así como al insuficiente acceso a los activos productivos, a la tecnología, al crédito, a una educación de calidad, a la cultura y al esparcimiento, es decir, al incumplimiento de los derechos humanos fundamentales.

En tanto, el combate a la desigualdad social habría que asociarlo con la existencia de un marco jurídico que dé seguridad y certeza a los diversos actores productivos, con una política industrial que impulse la inversión y el empleo suficientemente remunerado, con una política fiscal que grave de manera gradual en función del ingreso y que garantice la cancelación de privilegios, con un régimen de seguridad social amplio y expedito, e instituciones públicas que apeguen su actuación al marco jurídico de modo que castiguen de manera ejemplar la corrupción y eviten la impunidad, así como con una amplia y efectiva distribución del ingreso que haga del mercado interno el instrumento fundamental para la economía del país.

### III. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Para abordar el tema de la seguridad pública en México es imprescindible aludir al artículo 21 de la Constitución federal, en el cual queda definida como una función esencial del Estado, distribuida en sus alcances y competencias entre los tres órdenes de gobierno:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación [las entidades federativas] y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Este marco constitucional en materia de seguridad pública se traduce en el conjunto de políticas, programas y acciones de gobierno articuladas de manera coherente, que buscan garantizar la paz pública mediante la prevención y la sanción de los delitos y las faltas contra el orden público, con base en el sistema de control penal y las policías (Arriagada y Godoy, 2000).

Cabe destacar que la noción de seguridad pública tiene un carácter Estado-céntrico (Sánchez, 2013: 38), que se materializa en las corporaciones policiales, su equipamiento y capacidades de intervención, sin embargo, existe la idea aún incipiente de impulsar una noción de seguridad que confiere un papel más activo a la sociedad, en su calidad de destinataria de las políticas y acciones del gobierno en la materia, y como agente de control del trabajo reactivo y preventivo de las policías en sus comunidades.

En esta tesitura se ha incorporado al debate el concepto de seguridad ciudadana, sobre la base de la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, de acceso al mercado, a las oportunidades de desarrollo y al bienestar social (Arriagada y Godoy, 2000).

De tal forma que si bien la estructura de gobierno es responsable de brindar la seguridad a la ciudadanía, al amparo de este concepto ya no se trataría sólo de una acción unilateral, sino de una acción corresponsable y vigilada por la sociedad; lo cual implica ponderar a las acciones de prevención del delito en la perspectiva de una política social.

Esta perspectiva de análisis sobre la seguridad pública confluye de manera directa con las apreciaciones de organismos multilaterales como la Organización para las Naciones Unidas, en el sentido de que la forma más efectiva para prevenir el crimen es asegurar una niñez saludable, familias unidas, mejores escuelas y comunidades más cohesionadas. En esta lógica, a la prevención del delito mediante el desarrollo social le subyace la idea de una inversión, cuyos dividendos incluyen menos violencia, vida más segura y ahorros significativos en el gasto del sistema de justicia.

Ahora bien, al focalizar el tema en el contexto específico del estado fronterizo en el noreste del país, es irremisible reiterar el alto nivel de violencia que se ha venido registrando, particularmente la ligada al denominado crimen organizado; en cuyo marco han salido a la luz pública, básicamente a través de la prensa escrita, las limitadas capacidades materiales y operativas de las policías municipales, estatales y federales para enfrentar a dicha delincuencia, así como la cooptación e infiltración de que en alguna medida han sido objeto por parte de ésta.

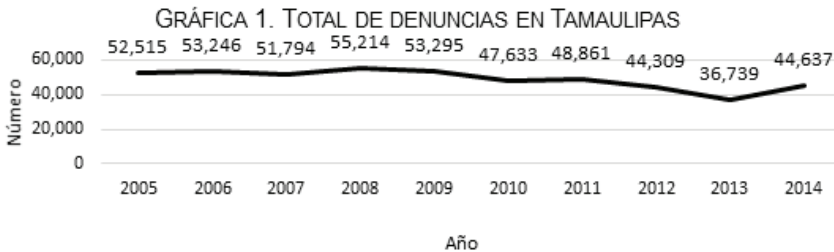
Cabe al menos aludir al debate aún inacabado y por demás controversial de unificar el mando de las policías, dado que a las municipales sólo se les había otorgado un carácter preventivo; de modo que se han intentado generar las condiciones institucionales a partir de la reforma de 2008 al artículo 115 constitucional, fracción VII, mediante la cual se otorgó a los gobernadores la potestad de asumir el mando de las policías municipales ante situaciones extremas: “La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”.

A partir de las premisas teóricas y de los antecedentes analizadas en torno a los alcances y las limitaciones institucionales en materia de desarrollo social y seguridad pública, de cara a la responsabilidad de brindar bienestar

y seguridad a la ciudadanía, a continuación se habrán de revisar los datos más significativos en materia de seguridad pública y desarrollo social en Tamaulipas, con el objetivo de poder establecer algunas relaciones entre ambas variables.

#### IV. LAS CIFRAS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA

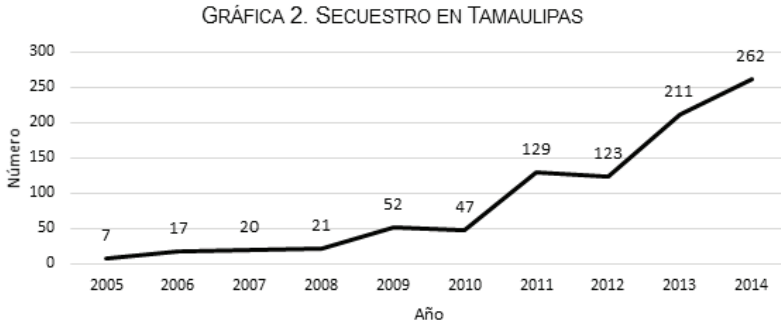
De acuerdo con cifras referentes a la incidencia delictiva del fuero común, reportadas por las procuradurías generales de justicia y fiscalías generales de las 31 entidades federativas y la Ciudad de México, en la gráfica 1 se puede apreciar el total de delitos denunciados en Tamaulipas del 2008 al 2014.



FUENTE: elaboración propia con base en los reportes de Incidencia Delictiva del Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Si bien de acuerdo con el número de denuncias se podría inferir una disminución del número de delitos cometidos a partir de 2008, además de que en 2013 se vuelve a incrementar el número de denuncias pasando de 36,739 a 44,637 en 2014; de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015*, que aplica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cifra negra para Tamaulipas, es decir los actos delictivos que no fueron reportados ante el Ministerio Público, fue de 91.9% en 2014. De tal forma que se inició averiguación previa en el 8.1% del total de los delitos cometidos.

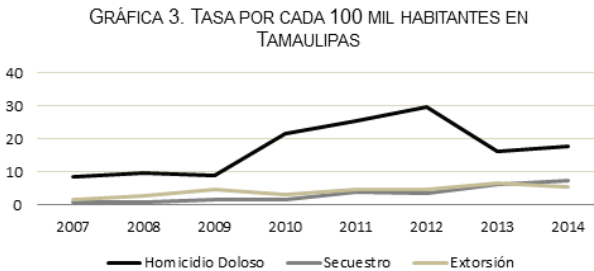
Por otro lado, cabe reiterar que la gráfica 1 muestra información sobre denuncia de delitos del fuero común, mientras que los delitos con mayor impacto social han ido en aumento en los últimos años. En la gráfica 2 se puede observar que en Tamaulipas se ha incrementado el número de secuestros, en gran parte como consecuencia de la violencia ligada con la delincuencia organizada.



FUENTE: elaboración propia con base en el reporte Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015 del SESNSP.

Como se puede apreciar el número de secuestros se incrementó por más del doble del 2010 al 2011 y continuó esa tendencia ascendente hasta 2014 cuando se quintuplicó el número inicial. En 2014 Tamaulipas se ubicó como el estado con el mayor número de secuestros a nivel nacional con 262, siendo el Estado de México el segundo con un total de 176, considerablemente menos que en el estado fronterizo del norte.

Cabe destacar que la tasa delictiva en Tamaulipas tuvo un mayor incremento a partir de 2011, como se puede apreciar en la gráfica 3 donde se presentan las tasas de homicidio doloso, secuestro y extorsión.



FUENTE: elaboración propia con base al reporte Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2015 del SESNSP.

En lo que hace a las tasas por cada 100 mil habitantes de los tres delitos en 2014, la de secuestro fue en Tamaulipas de 7.48, la más alta a nivel nacional, tres puntos arriba de la segunda que fue la de Tabasco de 4.24, mientras que la del Estado de México fue el segundo con mayor número registró una tasa de



1.06; lo cual pone en evidencia que en comparación con otras entidades federativas, en Tamaulipas el secuestro es un delito de gran incidencia e impacto.

En lo que respecta a la tasa de extorsión en comparación con la nacional, Tamaulipas mostró una mayor; mientras la de homicidio doloso, a pesar de haber disminuido sigue manteniéndose por encima de la nacional, como se puede observar en la tabla 1.

TABLA 1. TASA POR CADA 100 MIL HABITANTES

| Año  | <i>Homicidio doloso</i> |            | <i>Secuestro</i> |            | <i>Extorsión</i> |            |
|------|-------------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
|      | Nacional                | Tamaulipas | Nacional         | Tamaulipas | Nacional         | Tamaulipas |
| 2008 | 11.82                   | 9.51       | 0.81             | 0.65       | 4.37             | 2.72       |
| 2009 | 14.28                   | 8.75       | 1.03             | 1.58       | 5.61             | 4.65       |
| 2010 | 18.10                   | 21.62      | 1.07             | 1.41       | 5.35             | 3.21       |
| 2011 | 19.75                   | 25.32      | 1.24             | 3.82       | 3.97             | 4.65       |
| 2012 | 18.57                   | 29.71      | 1.21             | 3.60       | 6.22             | 4.50       |
| 2013 | 15.48                   | 16.03      | 1.43             | 6.10       | 6.92             | 6.50       |
| 2014 | 13.08                   | 17.93      | 1.17             | 7.48       | 4.82             | 5.40       |

FUENTE: elaboración propia con base al reporte Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2015 del SESNSP.

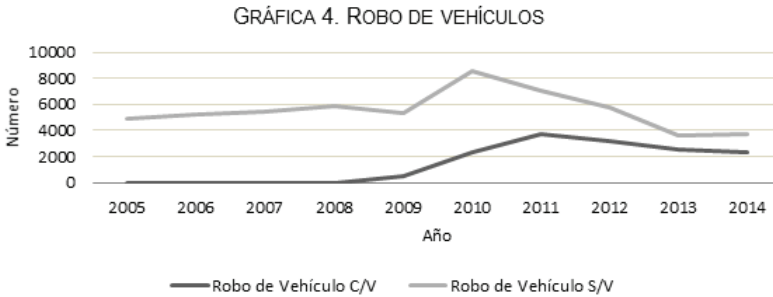
El número de delitos y víctimas de los tres tipos referidos, comparativamente entre Tamaulipas y el índice nacional en 2014 se puede apreciar en la tabla 2. Cabe observar que el número de víctimas es mayor al número de delitos, en particular resalta el caso del secuestro en Tamaulipas, donde se muestra que el número de víctimas es más del doble que el número de delitos, es decir, mientras que los delitos registrados son 262, el número de víctimas es 556, lo cual pudiera encontrar explicación en la ausencia de las respectivas denuncias ante la falta de garantías o por la no identificación del presunto delincuente.

TABLA 2. NÚMERO DE DELITOS Y VÍCTIMAS EN 2014

|            | <i>Homicidio</i> |          | <i>Secuestro</i> |          | <i>Extorsión</i> |          |
|------------|------------------|----------|------------------|----------|------------------|----------|
|            | Delitos          | Víctimas | Delitos          | Víctimas | Delitos          | Víctimas |
| Nacional   | 32,631           | 35,955   | 1,395            | 1,839    | 5,773            | 6,139    |
| Tamaulipas | 1,368            | 1,785    | 262              | 563      | 189              | 252      |

FUENTE: elaboración propia con base en el Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2014 del SESNSP.

Es necesario destacar que el homicidio, la extorsión y el secuestro no son los únicos delitos que afectan a la población tamaulipeca y que se han incrementado recientemente. El número de robos que se cometen en la entidad también es un indicador de la inseguridad que se vive. Dentro de los robos, el de vehículo con o sin violencia está representado en la gráfica 4.



FUENTE: elaboración propia con base en el reporte Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015 del SESNSP.

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, el robo de vehículos se incrementó significativamente en 2011, llegando hasta un total de 10,897, de los cuales 3,746 fueron efectuados con violencia. Asimismo, se puede apreciar que hasta 2009 no se reportaban robos de vehículos con violencia, pero a partir de ese año se siguen reportando y a pesar de haber disminuido en 2014, este número sigue siendo alto, ya que ubica a la entidad en el cuarto sitio a nivel nacional.

Estos y otros delitos ligados con la operación de la denominada delincuencia organizada, como robo a negocios, instituciones bancarias, casa-habitación, en carretera, y delitos sexuales también se incrementaron en el contexto de violencia que comenzó a repuntar en la entidad desde 2009, afectando en particular a municipios como Altamira, Ciudad Madero, El Mante, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, Tampico, Valle Hermoso y Victoria. La incidencia de los delitos referidos en estos municipios se habría de agudizar a partir de 2011, como se muestra en la tabla 3.

TABLA 3. ROBO DE VEHÍCULOS POR MUNICIPIO  
 (INCIDENCIA Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA EN LA ENTIDAD FEDERATIVA)

| Municipio     | 2011       |            | 2012       |            | 2013*      |            | 2014       |            |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|               | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje |
| Altamira      | 427        | 3.9%       | 296        | 3.3%       | 190        | 3.0%       | 284        | 13.6%      |
| Ciudad Madero | 531        | 4.8%       | 399        | 4.4%       | 208        | 3.3%       | 268        | 4.7%       |
| El Mante      | 317        | 2.9%       | 405        | 4.5%       | 189        | 3.0%       | 203        | 3.3%       |
| Matamoros     | 848        | 7.8%       | 812        | 9.0%       | 514        | 8.3%       | 902        | 14.9%      |
| Nuevo Laredo  | 2,368      | 21.8%      | 1840       | 20.5%      | 1,269      | 20.6%      | 780        | 12.9%      |
| Reynosa       | 2,005      | 18.4%      | 1593       | 17.7%      | 1,083      | 17.6%      | 1,872      | 31.0%      |
| Río Bravo     | 214        | 1.9%       | 139        | 1.5%       | 74         | 1.2%       | 148        | 2.4%       |
| Tampico       | 1,317      | 12.1%      | 849        | 9.4%       | 430        | 7.0%       | 517        | 8.5%       |
| Valle Hermoso | 156        | 1.4%       | 173        | 1.9%       | 35         | 1.5%       | 68         | 1.1%       |
| Victoria      | 2,217      | 20.4%      | 1892       | 21.0%      | 835        | 13.5%      | 522        | 8.6%       |

\*Para el caso de 2013, en la Incidencia Delictiva del Fuero Común por Municipio sólo se cuenta con datos de enero a octubre. Los datos de noviembre y diciembre no están contemplados en este año.

FUENTE: elaboración propia con base en el reporte de Incidencia Delictiva por Municipio 2011-2015 del SESNSP.

El robo de vehículos en Tamaulipas registró de 2011 al 2013 una mayor incidencia en Nuevo Laredo, representado en promedio un 20% del total reportado en la entidad, sin embargo, en 2014 el mayor número se presentó en Reynosa, donde fueron efectuados el 31%. Particularmente en cuanto al robo en carretera, en la tabla 4 se muestra que el municipio fronterizo de Nuevo Laredo también fue el más afectado, donde se registró el 43.6% en 2014.

TABLA 4. ROBO EN CARRETERA  
 (INCIDENCIA Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA EN LA ENTIDAD FEDERATIVA)

| Municipio     | 2011       |            | 2012       |            | 2013       |            | 2014       |            |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|               | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje |
| Altamira      | 1          | 0.7%       | 2          | 1.3%       | 2          | 2.8%       | 7          | 12.7%      |
| Ciudad Madero | 4          | 3.1%       | 0          | 0%         | 0          | 0%         | 1          | 1.8%       |
| El Mante      | 0          | 0%         | 10         | 6.8%       | 0          | 0%         | 3          | 5.4%       |
| Matamoros     | 4          | 3.1%       | 7          | 4.8%       | 6          | 8.4%       | 4          | 7.2%       |
| Nuevo Laredo  | 82         | 64.5%      | 123        | 84.8%      | 37         | 52.1%      | 24         | 43.6%      |
| Reynosa       | 12         | 9.4%       | 8          | 5.5%       | 0          | 0%         | 3          | 5.4%       |
| Río Bravo     | 5          | 3.9%       | 1          | 0.6%       | 1          | 1.4%       | 3          | 5.4%       |
| Tampico       | 4          | 3.1%       | 3          | 2.0%       | 1          | 1.4%       | 4          | 7.2%       |
| Valle Hermoso | 1          | 0.7%       | 0          | 0%         | 1          | 1.45       | 1          | 1.8%       |
| Victoria      | 1          | 0.7%       | 2          | 1.3%       | 1          | 1.4%       | 2          | 3.6%       |

FUENTE: elaboración propia con base en el reporte de Incidencia Delictiva por Municipio 2011-2015 del SESNSP.

En lo referente al robo a negocios, tan sólo en 2014 se efectuaron un total de 1,637 en la entidad, correspondiendo, asimismo, a Nuevo Laredo el 21.8% y a Matamoros el 26.3%, como se muestra en la tabla 5.

TABLA 5. ROBO A NEGOCIOS  
 (INCIDENCIA Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA EN LA ENTIDAD FEDERATIVA)

| Municipio     | 2011       |            | 2012       |            | 2013       |            | 2014       |            |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|               | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje |
| Altamira      | 80         | 3.2%       | 97         | 4.0%       | 61         | 3.5%       | 67         | 4.0%       |
| Ciudad Madero | 114        | 4.5%       | 173        | 7.2%       | 107        | 6.2%       | 108        | 6.5%       |
| El Mante      | 44         | 1.7%       | 51         | 2.1%       | 19         | 1.1%       | 8          | 0.4%       |
| Matamoros     | 292        | 11.7%      | 465        | 19.4%      | 264        | 15.3%      | 432        | 26.3%      |
| Nuevo Laredo  | 1,019      | 41.0%      | 681        | 28.4%      | 345        | 20.0%      | 358        | 21.8%      |
| Reynosa       | 187        | 7.5%       | 218        | 9.0%       | 111        | 6.4%       | 173        | 10.5%      |
| Rio Bravo     | 42         | 1.6%       | 35         | 1.4%       | 31         | 1.2%       | 32         | 1.9%       |
| Tampico       | 304        | 12.2%      | 352        | 14.6%      | 210        | 12.1%      | 186        | 11.3%      |
| Valle Hermoso | 19         | 6.7%       | 21         | 0.8%       | 16         | 0.9%       | 44         | 2.6%       |
| Victoria      | 293        | 11.85      | 249        | 10.3%      | 249        | 14.4%      | 133        | 8.1%       |

FUENTE: elaboración propia con base en el reporte de Incidencia Delictiva por Municipio 2011-2015 del SESNSP.

Con relación a los delitos de extorsión, secuestro y homicidio, que por su impacto y frecuencia han venido destacando en la entidad, en las tablas 6, 7 y 8 se muestra su incidencia entre 2011 y 2014. Cabe comentar en cuanto a extorsión que la mayor frecuencia se presenta en Victoria con un 22.2% en 2014 y que se ha mantenido como unos de los municipios con mayor número.

TABLA 6. EXTORSIÓN  
 (INCIDENCIA Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA EN LA ENTIDAD FEDERATIVA)

| Municipio     | 2011       |            | 2012       |            | 2013       |            | 2014       |            |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|               | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje |
| Altamira      | 17         | 10.8%      | 22         | 14.2%      | 10         | 4.4%       | 8          | 4.2%       |
| Ciudad Madero | 17         | 10.8%      | 13         | 8.4%       | 15         | 6.6%       | 15         | 7.9%       |
| El Mante      | 1          | 0.6%       | 1          | 0.6%       | 9          | 4.0%       | 3          | 1.5%       |
| Matamoros     | 8          | 5.0%       | 4          | 2.5%       | 9          | 4.0%       | 22         | 11.6%      |
| Nuevo Laredo  | 22         | 14.0%      | 36         | 23.3%      | 37         | 16.4%      | 37         | 19.5%      |
| Reynosa       | 20         | 12.7%      | 11         | 7.1%       | 17         | 7.5%       | 17         | 8.9%       |
| Rio Bravo     | 0          | 0%         | 2          | 1.2%       | 3          | 1.3%       | 1          | 0.5%       |
| Tampico       | 10         | 6.3%       | 29         | 18.8%      | 28         | 12.4%      | 35         | 18.5%      |

FUENTE: elaboración propia con base en el reporte de *Incidencia Delictiva por Municipio 2011-2015* del SESNSP.

TABLA 7. SECUESTRO  
 (INCIDENCIA Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA EN LA ENTIDAD FEDERATIVA)

| Municipio     | 2011       |            | 2012       |            | 2013       |            | 2014       |            |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|               | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje |
| Altamira      | 8          | 6.3%       | 1          | 0.8%       | 3          | 1.4%       | 11         | 4.1%       |
| Ciudad Madero | 11         | 8.5%       | 1          | 0.8%       | 1          | 0.4%       | 14         | 5.3%       |
| El Mante      | 5          | 3.8%       | 5          | 4.0%       | 2          | 0.9%       | 25         | 9.5%       |
| Matamoros     | 4          | 3.1%       | 6          | 4.8%       | 8          | 3.7%       | 17         | 6.4%       |
| Nuevo Laredo  | 5          | 3.8%       | 17         | 13.8%      | 20         | 9.4%       | 12         | 4.5%       |
| Reynosa       | 10         | 7.7%       | 7          | 5.6%       | 8          | 3.7%       | 41         | 15.6%      |
| Río Bravo     | 1          | 0.7%       | 0          | 0%         | 1          | 0.4%       | 1          | 0.3%       |
| Tampico       | 57         | 44.1%      | 67         | 54.4%      | 53         | 25.1%      | 30         | 11.4%      |
| Valle Hermoso | 2          | 1.5%       | 5          | 4.0%       | 4          | 1.8%       | 4          | 1.5%       |
| Victoria      | 28         | 21.7%      | 36         | 29.2%      | 66         | 31.2%      | 42         | 16.0%      |

FUENTE: elaboración propia con base en el reporte de Incidencia Delictiva por Municipio 2011-2015 del SESNSP.

Tratándose de secuestro, como se muestra en la tabla 7, también fue la capital la más afectada entre 2011 y 2013, no obstante, la mayor incidencia entre 2011 y 2012 se registró en Tampico; despuntando Reynosa en 2014.

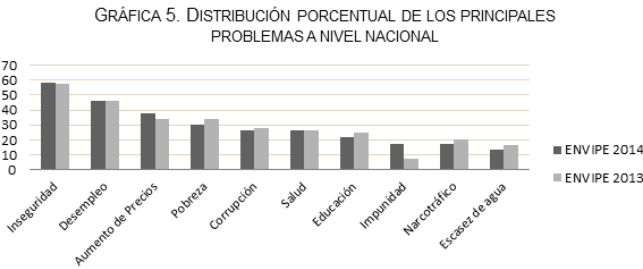
TABLA 8. HOMICIDIO DOLOSO Y CULPOSO  
 (INCIDENCIA Y PORCENTAJE QUE REPRESENTA EN LA ENTIDAD FEDERATIVA)

| Municipio     | 2011       |            | 2012       |            | 2013       |            | 2014       |            |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|               | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje | Incidencia | Porcentaje |
| Altamira      | 76         | 5.5%       | 64         | 4.2%       | 33         | 3.1%       | 106        | 7.7%       |
| Ciudad Madero | 64         | 4.6%       | 50         | 3.3%       | 35         | 3.3%       | 78         | 5.7%       |
| El Mante      | 34         | 2.4%       | 44         | 2.9%       | 27         | 2.5%       | 31         | 2.2%       |
| Matamoros     | 142        | 10.3%      | 164        | 10.8%      | 80         | 7.6%       | 258        | 18.8%      |
| Nuevo Laredo  | 188        | 13.7%      | 342        | 22.6%      | 122        | 11.6%      | 139        | 10.8%      |
| Reynosa       | 197        | 14.3%      | 188        | 12.4%      | 136        | 12.9%      | 221        | 16.1%      |
| Río Bravo     | 30         | 2.1%       | 28         | 1.8%       | 16         | 1.5%       | 22         | 1.6%       |
| Tampico       | 112        | 8.1%       | 108        | 7.1%       | 55         | 5.2%       | 104        | 7.6%       |
| Valle Hermoso | 66         | 4.8%       | 59         | 3.9%       | 17         | 1.6%       | 21         | 1.5%       |
| Victoria      | 135        | 9.8%       | 192        | 12.7%      | 147        | 14.9%      | 102        | 7.4%       |

FUENTE: elaboración propia con base en el reporte de Incidencia Delictiva por Municipio 2011-2015 del SESNSP.

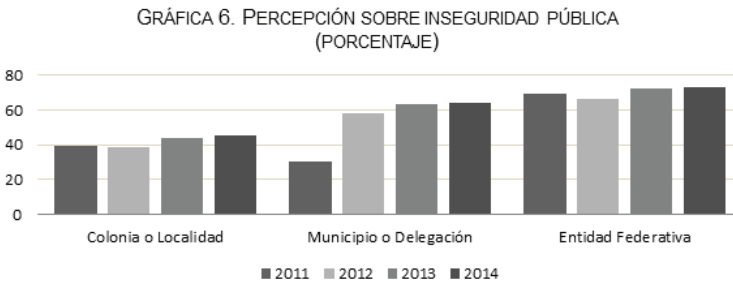
En lo que respecta al homicidio, como se puede observar en la tabla 8, el porcentaje de incidencia por municipio ha variado a través de los últimos cuatro años, ya que el municipio de Reynosa fue el más afectado en 2011, mientras que Nuevo Laredo fue en 2012, Victoria en 2013 y Matamoros en 2014. En todo caso habría que señalar que la mayor incidencia se concentra en estos municipios.

Este panorama local da pauta para entender las razones por las que la población percibe a la inseguridad como uno de los principales problemas aún por resolver; no obstante, si se compara dicha preocupación con el ámbito nacional, se podrá observar una confluencia significativa. De acuerdo con la ENVIPE 2014, que elabora el INEGI, se estima que el 58.1% de la población de dieciocho años y más considera a la inseguridad como el problema más importante que aqueja a su entidad federativa, seguido del desempleo con 46.1 % y el aumento de precios con el 37.7%.



FUENTE: elaboración propia con base en los Principales Resultados de la ENVIPE 2014.

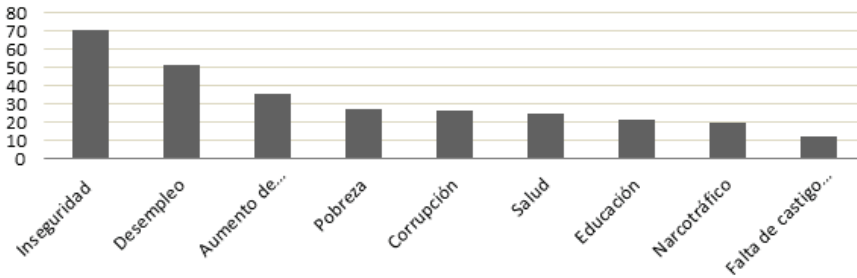
En ese sentido, en la gráfica 6 se muestra la percepción de inseguridad a nivel local, municipal y por entidad federativa de 2011 a 2014, donde se puede apreciar que la percepción de inseguridad ha ido en aumento en estos últimos cuatro años.



FUENTE: elaboración propia con base en los Principales Resultados para Tamaulipas de la ENVIPE 2014.

Como se puede observar en la gráfica 7, de igual forma que a nivel nacional, para Tamaulipas el problema de la inseguridad es percibido como el principal problema que aqueja a la población, seguido por el desempleo y el aumento de precios.

GRÁFICA 7. PERCEPCIÓN SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS EN TAMAULIPAS (PORCENTAJE)



FUENTE: elaboración propia con base en los Principales Resultados para Tamaulipas de la ENVIPE 2014.

De acuerdo con la ENVIPE 2014, el 83.9% de los tamaulipecos percibió a la entidad como insegura. De tal forma que el tema de la seguridad pública en Tamaulipas, y en la nación en su conjunto, es un problema que sigue en aumento.

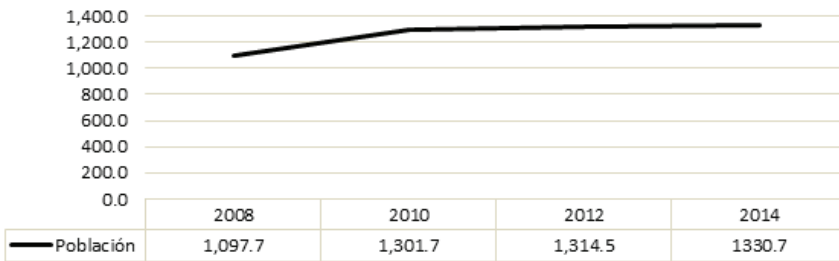
## V. LAS CIFRAS SOBRE DESARROLLO SOCIAL

Los indicadores de desarrollo social en la entidad federativa ponen sobre la mesa de discusión el tema de la desigualdad presente; particularmente, los datos sobre pobreza, rezago educativo y desempleo, entre otros, aportan luz sobre el problema del insuficiente desarrollo en Tamaulipas. De modo que, a pesar de que la fluctuación de cada variable por año no es tan alta como en el caso de la comisión de delitos, resulta suficiente para ubicar la dimensión del problema en el contexto estatal.

A nivel nacional de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 2014, uno de cada diez hombres jóvenes en México no tenía empleo ni estudiaba. Asimismo, más del 20% de los jóvenes entre quince y veintinueve años no tenían empleo ni estudiaban. De este porcentaje, el 27.1% tenía entre veinticinco y veintinueve años, es decir, en plena edad productiva.

En Tamaulipas, de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2014 había 1'330,707 personas en situación de pobreza, lo que representaba el 37.9% de su población. De éstas, 1'179,102 se encontraban en situación de pobreza moderada, mientras 151,605, 4.3% de la población total, sobrevivían en pobreza extrema. Como se puede ver en la gráfica 8, de 2008 a 2014 hubo un incremento de 233,000 personas en situación de pobreza.

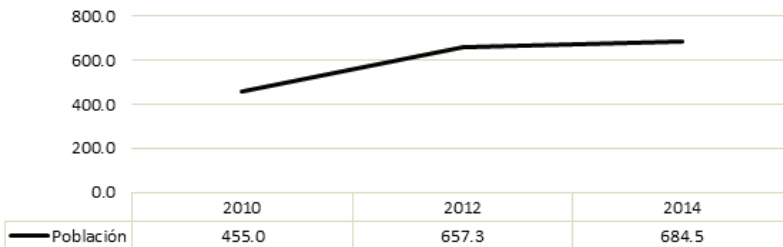
GRÁFICA 8. POBLACIÓN TAMAULIPECA EN SITUACIÓN DE POBREZA (MILES DE PERSONAS)



FUENTE: elaboración propia con base en la Medición de Pobreza, Tamaulipas, 2012 y 2014 del CONEVAL.

El número de personas que tenían al menos una carencia social pasó de 2'170,200 en 2008 a 2'285,743 en 2014; de modo que el 62.3% de la población contaba con al menos una carencia social en ese año. De ésta, 684,521 tenían carencia por acceso a la alimentación, aumentando de un 11.8 % en 2008 a un 19.5% en 2014, lo cual se puede observar en la gráfica 9.

GRÁFICA 9. CARENCIAS POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN (MILES DE PERSONAS)

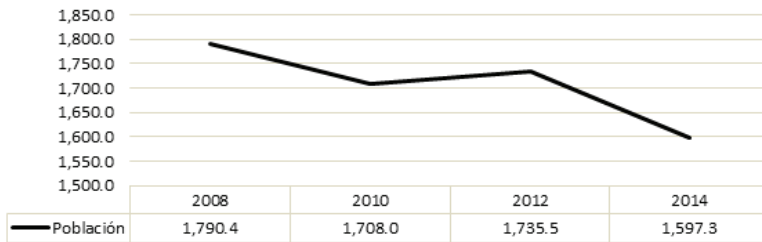


FUENTE: elaboración propia con base a la Medición de Pobreza, Tamaulipas, 2012 y 2014 del CONEVAL.



Asimismo, a pesar de que el número de personas en situación de carencia por acceso a la seguridad social había disminuido entre 2008 y 2010, en los dos años siguientes aumentó en 2012 a 1'735,200 personas, que representó el 50.6% de la población total, para disminuir una vez más en 2014 a 1'597,326 personas, que representan el 45.5% de la población total, como se muestra en la gráfica 10.

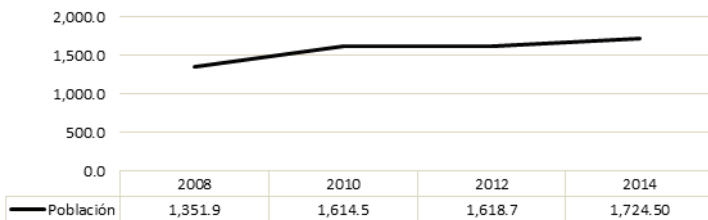
GRÁFICA 10. CARENCIAS POR ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL (MILES DE PERSONAS)



FUENTE: elaboración propia con base a la Medición de Pobreza, Tamaulipas, 2012 y 2014 del CONEVAL.

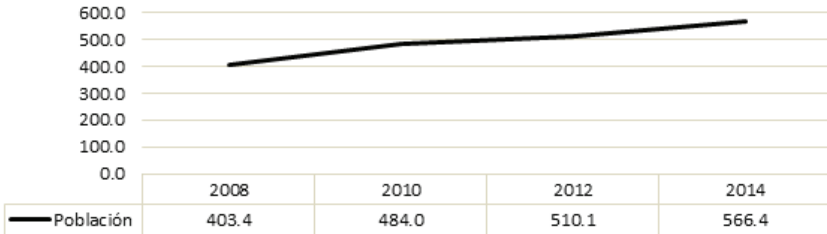
En cuanto a la población vulnerable por ingresos, en 2014 fue de 395,778; a lo cual habría que sumar que 1'724,485 personas registraron un ingreso inferior a la línea de bienestar, que equivale al 49.1% de la población. Es decir, este número de personas aun haciendo uso de todo su ingreso no podría adquirir los bienes y servicios para suplir sus necesidades básicas; y de éstas, 566,357 (16.1%) percibieron un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, refiriéndose a aquellas personas que no cuentan con los ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimentaria. Esto se muestra en las gráficas 11 y 12.

GRÁFICA 11. POBLACIÓN CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE BIENESTAR (MILES DE PERSONAS)



FUENTE: elaboración propia con base en la Medición de Pobreza, Tamaulipas, 2012 y 2014 del CONEVAL.

GRÁFICA 12. POBLACIÓN CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE BIENESTAR MÍNIMO (MILES DE PERSONAS)

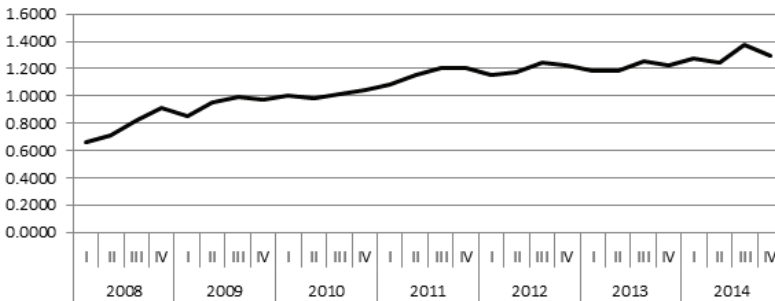


FUENTE: elaboración propia con base en la Medición de Pobreza, Tamaulipas, 2012 y 2014 del CONEVAL.

Sobre el Índice de la Tendencia Laboral a la Pobreza (ITLP), que registra el CONEVAL, cabe observar que con una frecuencia trimestralmente muestra la tendencia del poder adquisitivo del ingreso, es decir, la tendencia del porcentaje de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral.

En la gráfica 13 se muestra que de 2008 al 2014 ha habido un incremento significativo en Tamaulipas del número de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con su salario. Basta observar que del cuarto trimestre de 2013 al cuarto trimestre de 2014 se registra un incremento en este índice de alrededor de 7.0%. Este indicador obliga a considerar que el número de personas que son vulnerables por sus ingresos, comparten en gran medida escenario con quienes se encuentran en carencia por acceso a la alimentación.

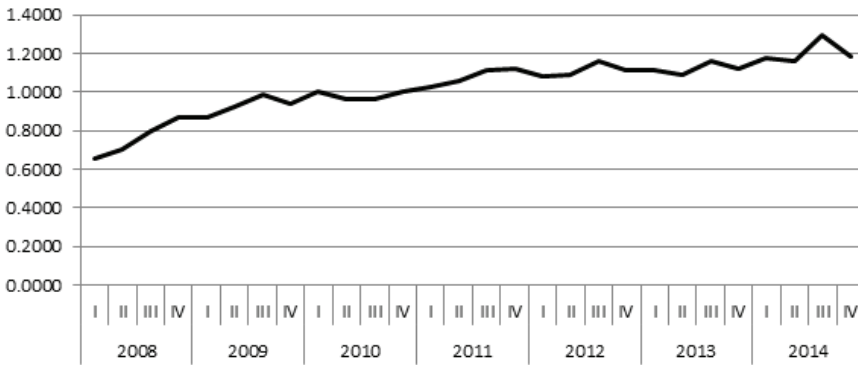
GRÁFICA 13. ITLP PARA TAMAULIPAS



Fuente: elaboración propia con base en Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) por entidades federativas, primer trimestre del 2008 al cuarto trimestre del 2014 del CONEVAL.

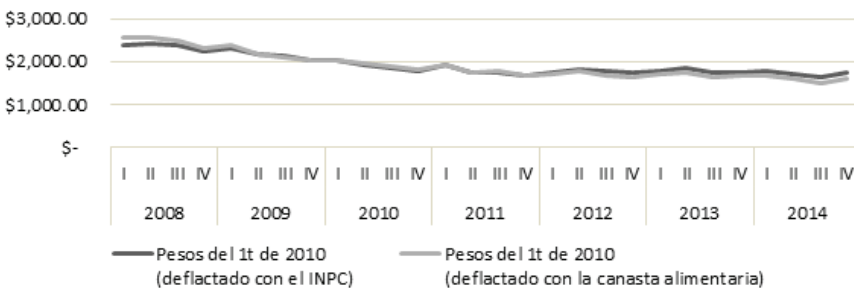
En la gráfica 14 se presenta el Índice de la Tendencia Laboral a la Pobreza con Intervalos de Salario (ITLP-IS), el cual no muestra gran variación en comparación con el ITLP. Mientras en la gráfica 15 se reporta el ingreso laboral per cápita deflactado con el valor de la canasta alimentaria y el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), en el que se puede observar la disminución sistemática en el poder adquisitivo de los tamaulipecos.

GRÁFICA 14. ITLP-IS PARA TAMAULIPAS



FUENTE: elaboración propia con base en el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza-Intervalos de Salarios (ITLP-IS) por entidades federativas, primer trimestre de 2008 al cuarto trimestre de 2014 del CONEVAL.

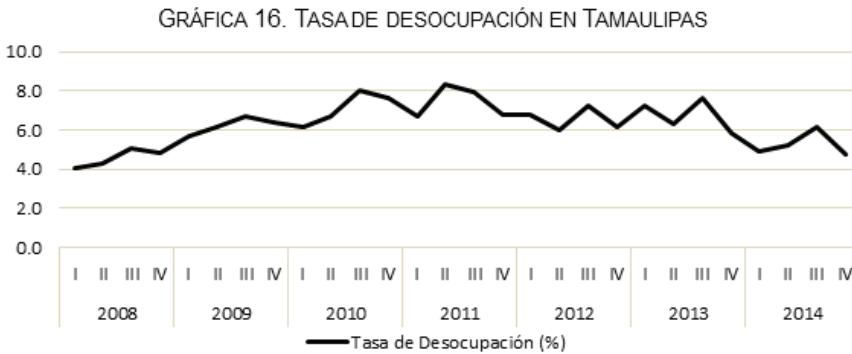
GRÁFICA 15. INGRESO LABORAL PER CÁPITA TAMAULIPAS



FUENTE: elaboración propia con base en Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) por entidades federativas, primer trimestre del 2008 al cuarto trimestre del 2014 del CONEVAL.

Estos datos aportan elementos para explicar que los tamaulipecos, como el resto del país, perciben el aumento de precios como uno de los tres principales problemas que les afectan; y al desempleo como el segundo que habría que resolver.

La tasa de desempleo al cuarto trimestre de 2014 fue de 4.8%, por debajo de la media nacional de 4.4%, registrándose en 2014 un promedio de 5.3%. La evolución de la tasa a partir de 2008 se muestra en la gráfica 16, pudiéndose observar el incremento en el segundo trimestre de 2011 que llegó a 8.4%.



FUENTE: elaboración propia con estimaciones de la STPS, con base en la ENOE 2014.

Finalmente, en materia de educación en Tamaulipas, de acuerdo con el CONEVAL en 2015, el 31.74% de la población de quince años y más contaba con la educación básica incompleta, como se muestra en la tabla 9. Por otro lado, en 2014 de acuerdo con la medición de pobreza del CONEVAL, 559,983 personas en Tamaulipas se encontraban en rezago educativo.

**TABLA 9. POBLACIÓN DE QUINCE AÑOS Y MÁS  
 CON EDUCACIÓN BÁSICA INCOMPLETA EN TAMAULIPAS (PORCENTAJE)**

|            | 2005  | 2010  | 2015   |
|------------|-------|-------|--------|
| Nacional   | 45.9% | 41.1% | 35.29% |
| Tamaulipas | 41.8% | 35.9% | 31.74% |

FUENTE: elaboración propia con las estimaciones de CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

En suma, es importante considerar que el último dato del CONEVAL sobre el índice de rezago social para Tamaulipas en 2015, el cual sumado a las evidencias aquí mostradas, permiten destacar que el desarrollo social en la entidad sigue siendo una tarea apremiante. La evolución de este índice se puede observar en la tabla 10.

TABLA 10. ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL EN TAMAULIPAS

|            | 2005     | 2010     | 2015       |
|------------|----------|----------|------------|
| Tamaulipas | -0.69581 | -0.65218 | -0.5268046 |

FUENTE: CONEVAL, 2015.

## VI. CONCLUSIONES

La evidencia empírica del último lustro en torno a las variables de la seguridad pública y el desarrollo social analizadas en el contexto de Tamaulipas, permite establecer las conclusiones siguientes:

- La inseguridad pública en los municipios estudiados ha ido en aumento, en particular la comisión de delitos en los que la denominada delincuencia organizada ha tenido una creciente participación y beneficio.
- No obstante, las acciones desplegadas por las diversas autoridades municipales, estatales y sobre todo federales, con responsabilidad en materia de seguridad, en conjunto han resultado exiguas para revertir dicha tendencia.
- Los indicadores sobre desarrollo social en la entidad federativa muestran la insuficiencia del quehacer gubernamental para lograr un impacto significativo de crecimiento y bienestar en los diferentes municipios.
- Cabe subrayar que los datos analizados permiten inferir la ausencia de una vinculación directa entre las políticas de desarrollo social, y las de empleo y distribución del ingreso vía salarial.
- En un análisis comparativo entre ambas variables durante el lapso estudiado, fue posible establecer una tendencia inversa entre ellas; es decir, crecen los niveles de inseguridad y disminuyen los de bienestar social.
- Dados los precarios resultados de la política de desarrollo social en

la entidad federativa, es dable concluir que los esfuerzos del gobierno en la materia han estado encaminados básicamente a la reproducción de programas de asistencia, más que a revertir el estancamiento histórico en bienestar social.

- A la luz del precario e inconstante crecimiento de las oportunidades de trabajo y del ensanchamiento de la desigualdad social en sus diversas manifestaciones, es factible establecer y proponer como una línea de investigación, que en el fenómeno de la inseguridad encabezado por los grupos delincuenciales encuentran cabida amplios sectores, particularmente los jóvenes quienes por esa vía intentan construir un proyecto de vida.
- Como derivación del análisis conjunto de ambas variables, resulta imprescindible sugerir un abordaje del tema del desarrollo social a partir de un diagnóstico amplio y profundo en torno a las desigualdades, particularmente las de orden económico (Piketty, 2015); en la idea de ir analizando los diversos factores sociales que repercuten en la inseguridad pública.
- Asimismo, es menester destacar la ausencia en la entidad federativa del respeto irrestricto a los derechos humanos y sus garantías establecidos en las Constituciones federal y estatal, particularmente el pleno ejercicio de los derechos a la vida, al trabajo digno, a la libertad de tránsito y a la propiedad, como lo demuestran los datos aquí analizados.
- En este contexto es previsible que en el mediano plazo será poco probable la formación de un capital social independiente, que se pudiera constituir en un contrapeso real a favor de mayor seguridad ciudadana y de bienestar social; lo cual habilita a proponer otra línea de investigación que aborde a ambas variables desde una perspectiva sistémica.

## VII. FUENTES DE CONSULTA

ARRIAGADA, Irma y GODOY, Lorena (2000), *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y política en los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2015), *Ingreso laboral per cápita por entidad federativa*, México, CONEVAL, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/ITLPS/2015/ITLP\\_IS%20Ingreso%20laboral%20entidades.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/ITLPS/2015/ITLP_IS%20Ingreso%20laboral%20entidades.pdf).

- (2015), *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) por entidades federativas, primer trimestre del 2005 al cuarto trimestre del 2014*, México, CONEVAL, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/ITLP\\_ITLP-IS.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/ITLP_ITLP-IS.aspx).
- (2015), *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza-Intervalos de Salarios (ITLP-IS) por entidades federativas, primer trimestre de 2005 al cuarto trimestre de 2014*, México, CONEVAL, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/ITLPIS\\_resultados\\_a\\_nivel\\_nacional.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/ITLPIS_resultados_a_nivel_nacional.aspx).
- (2015), *Medición de la pobreza, Tamaulipas, 2012*, México, CONEVAL, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Resultados\\_nal\\_2008-2012\\_sin\\_combustible.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Resultados_nal_2008-2012_sin_combustible.aspx).
- (2016), *Medición de la pobreza, Tamaulipas, 2014*, México, CONEVAL, disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx).
- DE BUEN UNNA, C. (2010), *La Ley General de Desarrollo Social y la Política Social*, México, Porrúa.
- FUENTES, Mario Luis (2006), “Exclusión social”, en CORDERA, Rolando y LOMELÍ, Leonardo (coords.), *El mundo del trabajo y la exclusión social*, México, UNAM.
- HERNANDEZ LICONA, Gonzalo *et al.* (2003), *Desarrollo social en México: situación actual y retos*, México, Secretaría de Desarrollo Social, serie Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 7.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2014), *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE), principales resultados*, México, INEGI, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>.
- (2014), *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2014. Principales resultados Tamaulipas*, México, INEGI, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>.
- (2015), *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2015. Principales resultados Tamaulipas*, México, INEGI, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015\\_tamps.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_tamps.pdf).
- KLIKSBERG, Bernardo (2001), *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*, México, INAP.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2014), *Panorama de la educación: indicadores de la OCDE 2014 para México*, OCDE, disponible en: <https://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>.

PIKETTY, Thomas (2015), *La economía de las desigualdades*, México, Siglo XXI.

SÁNCHEZ, Vicente (2013), *Violencia e inseguridad en los estados fronterizos del norte de México en la primera década del siglo XXI*, México, RNIU.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2015), *Histórico de la información básica por entidad federativa*, México, STPS, disponible en: [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/302\\_0629.htm](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/302_0629.htm).

——— (2015), *Tamaulipas. Información laboral. Marzo, 2015*, México, STPS, disponible en: [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20tamaulipas.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20tamaulipas.pdf).

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2015), *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015*, México, SESNSP, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HD-SECEXTRV.pdf>.

——— (2015), *Incidencia delictiva del fuero común 2005-2014*, México, SESNSP, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>.

——— (2015), *Incidencia delictiva del fuero común municipal 2011-2015*, México, SESNSP, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>.

——— (2015), *Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2014*, México, SESNSP, disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2014\\_012015.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2014_012015.pdf).

——— (2015), *Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2015*, México, SESNSP, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas012015.pdf>.



## DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO VS. CLIENTELISMO ELECTORAL: EL CASO DE TÉCAMAC, ESTADO DE MÉXICO

Aldo MUÑOZ ARMENTA\*  
Rosalinda CASTRO MARAVILLA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Clientelismo y Estado de derecho.* III. *El surgimiento del nuevo grupo hegemónico en Tecámac.* IV. *El desarraigo partidista y la ausencia de liderazgos sociales consolidados.* V. *Características del funcionamiento de la red clientelar de Tecámac.* VI. *Conclusiones.* VII. *Fuentes de consulta.*

### I. INTRODUCCIÓN

El trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se hace un breve recorrido teórico de lo que significa el clientelismo y la forma en cómo afecta el Estado de derecho o la legalidad en el ámbito electoral. En el segundo apartado, con base en entrevistas e investigación documental, se hace un recuento de cómo el grupo hegemónico en el municipio logra posicionarse gracias a que su principal cabeza, Aarón Urbina, quien pasa de ser un empresario mueblero, desconocido en el ámbito de la política municipal, a ser uno de los políticos más influyentes en el oriente del Estado de México.

En el tercer apartado, igualmente con base en entrevistas y testimonios de personas cercanas a su grupo, se hace un análisis de cómo logra sobrepone a las estructuras partidistas y a los liderazgos sociales en Tecámac antes de la creación de su red clientelar. En el cuarto apartado se documenta la forma en cómo se organiza la red y las funciones operativas que cumplen las diferentes jerarquías en su interior.

---

\* Doctor en ciencias políticas por la Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: [aldomunozarmenta@gmail.com](mailto:aldomunozarmenta@gmail.com).

\*\* Doctora en ciencias sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: [rosalindacm@yahoo.com](mailto:rosalindacm@yahoo.com).

## II. CLIENTELISMO Y ESTADO DE DERECHO

El clientelismo se ha definido como un intercambio interactivo que involucra diferentes tipos de recursos económicos, políticos, sociales y simbólicos (bienes, lealtad, apoyo, votos, afiliaciones, protección y promesas) que se da de manera asimétrica entre individuos o entre grupos sociales con diferentes grados de poder y en diferentes ámbitos incluyendo el electoral.

No obstante, es preciso ubicar al clientelismo como un medio de vinculación política establecida sobre la base de ciertas transacciones entre un político que la literatura sobre el tema denomina “patrón” y un grupo de individuos que se les denomina “clientes”. En este vínculo, el político ofrece recursos y favores de diversa índole a los ciudadanos (clientes), quienes en reciprocidad le corresponden con lealtad, servicios y apoyo político a través de su voto. Este modo de vinculación tiene una razón básica de ser: el que los políticos o partidos tratan de obtener el apoyo de los ciudadanos en las elecciones (Audelo, 2004: 37).

En este sentido, el clientelismo refiere a la estructura del poder político en redes de relaciones informales diádicas que vinculan individuos de poder desigual en relaciones de intercambio. Así, en estructuras de autoridad clientelistas, el poder se invierte en un individuo en posición superior (jefe, soberano o caudillo), quien personalmente decide cómo distribuir los recursos según sus preferencias personales (Audelo, 2004: 39-40).

El clientelismo en sus diversas y variadas manifestaciones es a menudo la forma principal de participación política de las comunidades y barrios pobres en el mundo real. El diálogo patrón-cliente es, en el ámbito local, “el lenguaje de la interfaz” entre el poder público y los sectores populares. En estos acuerdos, la reciprocidad asimétrica es acompañada por discursos de vínculos solidarios y de amistad, pero sus términos pueden ser negociados duramente, incluso por escrito y firmados (Auyero, 1996).

Por ello, también se puede afirmar que el clientelismo, de igual forma, puede ser entendido, por lo general, como una forma de organización integrada por *redes* constituidas por los actores que participan en éstas y que se relacionan entre sí con el propósito compartido de satisfacer intereses particulares cuya atención requiere de apoyo recíproco. Para Auyero (1997), las redes de tipo clientelar son, a la vez, “redes de resolución de problemas”; los clientes resuelven, a través de ellas, situaciones adversas, carencias o debilidades que afectan su supervivencia.

Otros estudios han coincidido en señalar que en ocasiones, tales redes representan el único recurso al alcance de los ciudadanos más vulnerables

para afrontar los múltiples problemas cotidianos, lo que no implica, por supuesto, que los únicos participantes en una relación clientelar sean los pobres. Lo que sí es característico de los grupos de menores recursos es la recurrencia con la que se incorporan a dichas estructuras, a diferencia de otros actores sociales que lo hacen con menor frecuencia o que optan por distintas expresiones (Auyero, 2004).

De ahí, por cierto, que el clientelismo político se ha visto como un sistema *extraoficial* de intercambio de favores en el que regularmente participan personajes públicos, pues es precisamente a través de los cargos que algunos ocupan en el aparato gubernamental como se materializa la concesión de bienes y prestaciones a los grupos vulnerables o económicamente desprotegidos. De este modo, en sociedades donde existe algún tipo de relación clientelar se puede hablar de que el ejercicio de la función pública adquiere un uso patrimonial del poder con fines electorales.

Según esto, en un sistema clientelar el control sobre la decisiones de la administración pública sirve para obtener algún beneficio privado, pues el patrón aprovecha su posición para favorecer a su propia clientela y ella se lo recompensa, ayudándole a lograr un objetivo particular y permitiéndole apropiarse de los bienes públicos para su beneficio personal o el de su grupo.

Para Kitschelt y Wilkinson (2012), el clientelismo como forma de intercambio directa y contingente requiere un montaje contractual específico y complejo a través de los partidos políticos. De hecho, las contribuciones claves de los participantes en la negociación del intercambio deben pasar desapercibidas o ser imperceptibles.

Para ambos autores, en el caso del clientelismo, bajo condiciones de democracia electoral, la manera más costosa de construir tales tipos de vínculos consiste en el establecimiento de jerarquías organizacionales de intercambio entre clientes electorales. En el nivel más bajo se ubica lo que se denomina “la base” o los clientes; en el nivel intermedio están varios *brokers* organizados de manera piramidal; y finalmente, en la cúspide, están los patrones. Los políticos deben identificar los recursos que pueden extraer y ofrecer a los clientes a cambio de contribuir con su esfuerzo electoral.

Kitschelt y Wilkinson explican que los políticos necesitan organizar el flujo de recursos materiales a lo largo de complejas redes piramidales de intercambio cliente-*broker*-patrón. Coordinando un gran número de operadores políticos, ellos deben cubrir los desafiantes problemas de la acción colectiva y los conflictos entre principal y agente, a través de un sistema de incentivos, balanceado de manera precisa.

Para García Ojeda (2011), desde esta lógica, el clientelismo no sería problemático porque los implicados obtienen ganancias de él, sin embargo,

tal como lo ha señalado la literatura especializada, el clientelismo sí es problemático debido a los efectos colaterales y agregados que genera el producto de los intercambios del que sacan provecho los ciudadanos y los políticos que participan de estas relaciones.

Específicamente, dice el autor, el clientelismo provoca ineficiencias en el efecto distributivo de las políticas públicas, ya que gracias al *lobby* selectivo de los políticos, se asignan recursos públicos en forma preferencial a grupos o individuos que no necesariamente deberían ser focalizados por las políticas públicas; también provoca un acceso desigual de recursos, pues al tratarse de un intercambio particularizado sólo participarán en él quienes entreguen apoyo político a sus benefactores. Así, se distorsiona el acceso igualitario a los recursos públicos que debería manifestarse en un vínculo sustentado en derechos ciudadanos y en definiciones programáticas de las políticas públicas en vez de un vínculo político clientelar.

En este mismo sentido, no se debe pasar por alto que el clientelismo electoral es en sí mismo un acto ilegal que puede alterar el resultado de una elección. Esto sólo es posible a través de la afectación de la voluntad de cientos, miles o millones de votantes, que opten por “vender” su voto a cambio de bienes materiales, servicios o dinero (Ugalde y Rivera Loret de Mola, 2014).

Para Ugalde y Rivera Loret de Mola, uno de los principales razonamientos jurídicos para sancionar el clientelismo electoral, la coacción y compra del voto es que ponen en riesgo la realización de elecciones libres y auténticas. Sin embargo, dicen los autores, resulta muy difícil determinar cuántos votos de hecho se condicionan por los operativos clientelares de los partidos políticos. La principal y más obvia razón por la que resulta difícil calcular el costo de un voto es que esta práctica es ilegal, se realiza con sigilo y es motivo de condena social. Como cualquier mercado ilegal, el “mercado de votos” no lleva un registro público de sus transacciones.

Por otra parte, más allá de la eficacia del clientelismo electoral para afectar la intención del voto, su instrumentación requiere de sumas cuantiosas de dinero en efectivo. Con frecuencia, ese gasto no se reporta a la autoridad electoral y constituye una de las principales causas del creciente gasto en campañas políticas en México, asimismo, ese gasto para movilizar votantes, dar dádivas o dinero en efectivo se financia generalmente de fuentes ilegales, tanto de recursos públicos triangulados como de personas físicas y morales que lo hacen a cambio de beneficios futuros (por ejemplo: contratos, permisos, obra pública) (Ugalde y Rivera Loret de Mola, 2014).

### III. EL SURGIMIENTO DEL NUEVO GRUPO HEGEMÓNICO EN TECÁMAC

El nuevo grupo que gobierna el municipio de Tecámac es encabezado por Aarón Urbina Bedolla, personaje que inició su carrera política como alcalde bajo las siglas del PAN y terminó como jefe político del PRI en el municipio; proviene de una familia de muebleros: su padre tenía una mueblería en la avenida 5 de mayo en la localidad de Felipe Villanueva del municipio de Tecámac, Estado de México. Sus familiares más cercanos (sobre todo tíos por el lado paterno) poseían vastos terrenos y su padre era dueño de algunas mueblerías, sin embargo, a pesar de esto, su padre desde muy pequeño lo puso a vender dulces o “chucherías” para que aprendiera a apreciar el dinero y a ganarse la vida.<sup>1</sup>

A pesar de su cómoda posición económica, la familia procuraba no ser ostentosa. Una muestra de ello es que solían asistir a comer, en cualquier momento, con las familias vecinas y en donde siempre fueran bienvenidos, de igual forma, sus padres siempre se mostraron generosos con las personas que solicitaban apoyo. Su madre de nombre Lilia Bedolla organizaba eventos en fechas especiales para entregar obsequios, provenientes de las mueblerías de su esposo, a niños, madres o familias completas.

La señora cuando vivía, el treinta de abril daba juguetes a todos los niños... En abril o en el día de reyes les hacía sus piñatas en la calle; los niños ya sabían... los llamaba la señora y les daba sus juguetes, les hacía su piñata, pero no el día de reyes, al otro día, el siete, porque todo lo de la mueblería que no se vendía, todo se lo traían para acá para regalarle a los niños.<sup>2</sup>

Desde entonces hasta la fecha, toda su familia sigue manteniendo su humildad y generosidad para con sus vecinos. Incluso cuando las personas comunes coinciden con Aarón Urbina, él suele saludarlos con amabilidad.

Su familia son amables con nosotros... no sé si con todos los de la colonia que los hayan conocido más antes; lo que es su familia... los encontramos en la calle y nos saludamos o vienen aquí o así... cuando hay reuniones aquí en la colonia... entonces por eso conocemos a su familia y sus hermanas... sus primas (y) sí nos saludamos.<sup>3</sup>

La suerte política de Aarón Urbina cambió cuando contrajo matrimonio con Rosalina Salazar, integrante de una familia de políticos tecama-

<sup>1</sup> Entrevista realizada a Rodolfo Trejo.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

quenses. Al principio, empero no fue fácil. Con su reputación de hombre de negocios exitoso e integrante de una familia pudiente, pero con sensibilidad social, parecía un trámite aspirar a ser candidato por el PRI a la presidencia municipal, previo al proceso electoral estatal de 1997.<sup>4</sup> En ese momento, las posiciones políticas de dicho partido eran controladas por dos expresidentes municipales de Tecámac: Gaspar Ávila Rodríguez (1988-1990) y Eduardo Guadalupe Bernal Martínez (1994-1996). Ambas figuras políticas no sólo controlaban el partido, sino también el gobierno municipal.

Desde el punto de vista político, al PRI no le hacía falta para ganar nuevamente en el municipio un “buen” nombre o un “buen” candidato. Tampoco le hacía falta “popularidad”, prestigio o dinero. Hasta las últimas elecciones este partido había conseguido el triunfo en las urnas sin mayor problema. Por otro lado, los líderes agrupados en el PAN y el PRD, principales partidos de oposición en los niveles nacional y estatal, estaban lejos de ser una alternativa de gobierno.

Ante la negativa de ser postulado por el PRI, Aarón Urbina buscó a los hermanos Félix Ismael y Sergio Octavio Germán Olivares, quienes en ese momento dirigían la estructura municipal del PAN. Si bien estos personajes se sentían cómodos siendo la segunda fuerza electoral en Tecámac y por tener representación en el cabildo a través de dos a tres regidores, conocen la reputación de Aarón Urbina y, a diferencia del PRI, los candidatos panistas a la presidencia municipal carecen de reputación, de popularidad y de recursos para impulsar una campaña eventualmente ganadora. En este escenario, aceptaron que Aarón Urbina fuera candidato para el periodo 1997-2000, quien sin mayor problema obtiene el triunfo por una diferencia de 5,568 votos.

En su primer periodo como presidente municipal, Aarón Urbina destaca por su capacidad para atender y resolver problemas dentro del municipio. Igualmente, siguiendo la tradición familiar, se caracteriza por su cercanía con la gente. Muy pronto comprende los beneficios políticos que puede obtener al ayudar a los pobladores del municipio ante alguna necesidad. De esta manera, es como sistemáticamente otorga apoyos económicos o en especie a quienes se acercan a su oficina para solicitarle ayuda:

---

<sup>4</sup> Es importante mencionar que desde ese momento y hasta la fecha, el PRI es el partido político más representativo dentro del municipio de Tecámac. En 1996 el PAN, que no era representativo a nivel municipal, era controlado por los hermanos Félix Ismael Germán Olivares y Sergio Octavio Germán Olivares, posteriormente presidentes municipales de Tecámac en los periodos 2000-2003 y 2006-2009, respectivamente.

La gente aquí en Tecámac ya estaba aburrida de los políticos que estaban en el PRI como Gaspar Ávila, Eduardo Bernal, Nazario Cruz y los Alarcón. Ven con buenos ojos a Aarón Urbina en el Partido Acción Nacional y esto lo lleva a la presidencia en su primer periodo de gobierno, realmente Aarón Urbina gana, pero digamos de la gente que yo he tenido información sobre él, es que realmente hace un buen gobierno los tres años e incluso es un gobierno muy paternalista, porque toda la gente que va a la presidencia la atiende, la apoya, se habla por ahí de ejemplos de apoyar a una quinceañera, apoyar a gente que fallecía, incluso de dinero de su bolsillo; entonces esto obviamente le da mucha presencia frente a la población porque rápidamente se corren los rumores y pues la gente acude a la presidencia, la gente que tiene necesidad y realmente de lo que yo he sabido por lo menos que sí los apoya.<sup>5</sup>

Al finalizar su periodo como presidente municipal, Aarón Urbina decide participar como candidato para obtener una diputación local por parte del PAN. En esta nueva aspiración, Urbina Bedolla no sólo se basa en el apoyo de los ciudadanos de Tecámac, sino además recibe el respaldo de diversos grupos y asociaciones, y grupos de diferente naturaleza organizativa. Así, sin mayores dificultades obtiene la diputación local para el periodo 2000-2003. Para ganar, igual que en el trienio anterior, utiliza los recursos de la red clientelar creada en 1997.

En el Congreso del Estado de México, Aarón Urbina forma parte de la bancada panista más numerosa que hasta entonces había existido en la entidad (veintiocho diputados), lo cual fue correlativo al hecho histórico que el gobernador mexiquense (a la sazón Arturo Montiel), por primera vez en la historia, no contaba con la mayoría legislativa. Al parecer esta circunstancia le fue favorable para consolidar su presencia política en Tecámac.

Gracias a los buenos oficios del dirigente del PRI estatal, Isidro Pastor Medrano, principal operador político de Arturo Montiel, un grupo de trece diputados panistas anuncian su separación del partido y se asumen como “independientes”. Entre ellos se encuentra Aarón Urbina,<sup>6</sup> quien pasado un tiempo se afilia a la bancada del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).<sup>7</sup> Este suceso fractura su relación con el PAN y tensa las relaciones con los líderes panistas de Tecámac. Por otro lado, estrecha relaciones con la dirigencia estatal del PRI y el propio gobernador Montiel.

Concluido su periodo como legislador (en 2003) ya con el apoyo de la dirigencia estatal del PRI y con un nuevo acuerdo con los líderes de este

<sup>5</sup> Entrevista realizada a Héctor Arriaga.

<sup>6</sup> Plana Mayor, 6 de marzo de 2015.

<sup>7</sup> El Universal, 6 de diciembre, 2014.

partido en Tecámac, logra que bajo sus siglas lo postulen nuevamente como candidato a presidente municipal. Nuevamente, las circunstancias lo favorecen porque sus principales opositores dentro del PRI, Eduardo Bernal y Gaspar Ávila, se encuentran haciendo política en la capital del estado y están ajenos a los juegos de poder en Tecámac.<sup>8</sup> Si bien se puede hablar de apoyo del gobierno estatal, existen testimonios de que también hizo un trabajo de conciliación y negociación dentro del PRI: “Aarón Urbina empieza a conciliar su grupo con algunos priistas que fueron muy cercanos colaboradores de Gaspar Ávila y de Eduardo Bernal”.<sup>9</sup>

Sin ningún problema, con el apoyo de su red clientelar, gana la presidencia municipal de Tecámac por las siglas del PRI. Tres años más tarde, en 2006, Aarón Urbina regresa al congreso local, nuevamente con el Partido Revolucionario Institucional. Otra vez las circunstancias políticas lo favorecen porque en este periodo legislativo estrecha lazos de amistad con el entonces diputado Eruviel Ávila Villegas —a la postre mandatario mexicano—, quien entonces fungió como coordinador de la bancada priista.<sup>10</sup>

Sin ningún obstáculo en el interior del PRI municipal, en 2009, por tercera ocasión y quinta elección consecutiva Aarón Urbina logra convertirse en alcalde de Tecámac, municipio vecino de Ecatepec, entonces gobernado por segunda vez por el priista Eruviel Ávila, donde la relación política entre ambos se fortaleció. En 2012, con Eruviel Ávila como gobernador del Estado de México, Aarón Urbina fue a las urnas por sexta ocasión al hilo desde 1996, en la búsqueda de ser por tercera vez diputado local. Las urnas le favorecieron, pero su cercanía con Eruviel Ávila le permitió alcanzar el momento cumbre de su carrera política, al ser designado como coordinador de la bancada priista y presidente de la Junta de Coordinación Política de la legislatura mexicana.<sup>11</sup>

Como líder de la banca del PRI, a partir de 2012, Aarón Urbina maniobró, ejecutó y gobernó en los órganos de dirección de la legislatura local. En tal función fue promotor de las principales iniciativas del gobernador

---

<sup>8</sup> Gaspar Ávila y Eduardo Bernal, quienes controlaban al PRI y el destino político de Tecámac, se alejan del municipio para ocupar diferentes espacios políticos a nivel estatal, provocando que el PRI municipal se quede sin sus dos figuras más emblemáticas hasta entonces. Gaspar Ávila sale del escenario político municipal para convertirse en diputado federal y después en secretario general de la CNC a nivel estatal, mientras que Eduardo Bernal se convierte en secretario general del PRI del Estado de México y posteriormente apoya la campaña de Carlos Hank Ron en Baja California.

<sup>9</sup> Entrevista realizada a Martín García.

<sup>10</sup> Plana Mayor, 6 de marzo de 2015.

<sup>11</sup> *Idem*.



Eruviel Ávila y logró mediante su singular operación política, amplios consensos legislativos a favor de “su jefe”. En total, Urbina Bedolla ha sido alcalde de Tecámac durante nueve años y diputado local por nueve. En las seis elecciones en las que participó, ganó dos bajo las siglas del PAN y con los emblemas del PRI y PVEM, de manera que en los hechos se decide quiénes pueden ser candidatos:<sup>12</sup>

Urbina tiene una gran presencia política a nivel estatal por la relación que mantiene con Eruviel Ávila. Él sólo se ha ido creando esta imagen que tiene; se le reconoce su capacidad política; antes de ser un personaje casi olvidado, en el olvido o no reconocido, pasa a ser el personaje más importante de esta región e incluso se habla de que él controla o negocia directamente todos los cargos que existen en el municipio de Tecámac. Por ejemplo, se plantea que Urbina Bedolla negoció con Eduardo Bernal, en la última elección, que su hija Sue Ellen Bernal Bolnik<sup>13</sup> se convirtiera en diputada federal por el PRI. Mientras que Gaspar Ávila a su regreso negocia con Urbina una regiduría para su esposa.<sup>14</sup>

Pero la cercanía de Aarón Urbina con la familia Ávila Villegas no sólo es política; con Germán Ávila Villegas, hermano del gobernador, tiene diversos negocios en el ámbito inmobiliario, en donde el primero tiene un largo historial: durante sus tres periodos como alcalde, Tecámac se convirtió en el municipio del país en donde más viviendas de interés social se construyeron. Sólo en el periodo 1997-2000, Aarón Urbina entregó cinco permisos para la construcción de 27 mil 631 casas a constructoras como Urbi, Geo y Sadasi.<sup>15</sup>

En Aarón Urbina, como en otros representantes políticos, se observa que su consolidación política ha influido significativamente en su posición

<sup>12</sup> Plana Mayor, 6 de marzo de 2015.

<sup>13</sup> Diputada federal por el Partido Revolucionario Institucional 2013-2015.

<sup>14</sup> Entrevista realizada a Martín García.

<sup>15</sup> El problema de ese crecimiento desmedido de viviendas es la falta de vialidades, seguridad y servicios públicos como agua, que han generado un sin fin de denuncias y quejas por promesas de servicios y plusvalía que nunca se cumplieron. El Frente Mexiquense de Vivienda, A.C., que representa a colonos, ha presentado varias denuncias penales y administrativas, lo mismo contra constructoras como Sadasi y Urbi, y contra Aarón Urbina Bedolla y su hermano Vicente Urbina Bedolla, secretario del Ayuntamiento de Tecámac en el periodo 2012-2015, a quien se acusa de haber “actuado en connivencia con la constructora Sadasi para enajenar, vender y desaparecer varios ejidos de ese municipio como San Pablo Tecalco”. En su denuncia, presentada en marzo pasado ante José Carlos Ramírez Marín, secretario de Desarrollo Urbano del gobierno federal, el Frente señala que Vicente Urbina apoyó a la constructora para engañar y comprar ilícitamente terrenos de Tecalco a los ejidatarios para construir un complejo de nueve mil viviendas de interés social. Hasta la fecha nada ha investigado la Sedatu (El Universal, 4 de diciembre, 2014).

económica; de ser un empresario mueblero con dos o tres mueblerías, pasa a convertirse en el dueño de mueblerías, terrenos y tiendas departamentales dentro del municipio. Todos esos cargos que ha ocupado desde 1996 a la fecha, según testimonios de sus colaboradores, le sirvieron para amasar una auténtica fortuna que se refleja en negocios, casas, predios y propiedades a nombre de él, de su hermano Noé Urbina y de sus hijos Antonio, Lilia e Isabel Urbina Salazar:<sup>16</sup>

Aquí en Tecámac, se habla de otros proyectos que tiene a nivel estatal y nacional de inversiones, lo que he escuchado es que tiene un proyecto de inmobiliaria en Cancún que es residencial y también se habla de que él tiene vínculos económicos con diferentes constructoras, que está construyendo casas-habitación dentro del municipio y que tienen proyectos de traer a un millón de personas o más al municipio en los próximos años.<sup>17</sup>

Sin embargo, su presencia en la cámara de la LVIII Legislatura (2012-2015) no solamente le permite consolidar su presencia dentro del PRI estatal y estrechar vínculos con el gobernador Eruviel Ávila, sino que además logra generar alianzas con los líderes del PAN y del PRD a nivel estatal:

Se habla que él y el anterior presidente municipal de Nezahualcóyotl (Héctor Bautista) eran los que controlaban la Cámara en el Estado de México... por eso actualmente Aarón Urbina tiene mucha cercanía con la gente de Nueva Izquierda y por esa razón llega a ser presidente de la cámara por la presencia, su cercanía y por la capacidad política que tiene para negociar con diferentes actores políticos: PRI, PRD y PAN.<sup>18</sup>

No obstante, estas “cualidades” y vínculos que detenta Aarón Urbina como dirigente político no son su único capital en la vida pública; desde su primer periodo como presidente municipal descubrió los beneficios políticos que podía aportar de forma auxiliar a la personas que se acercaban a su oficina para solicitarle algún tipo de ayuda, y a lo largo de sus tres periodos como presidente municipal especializó su capacidad para obtener recursos y distribuirlos entre sus seguidores. Con este propósito se rodeó de un amplio equipo de trabajo con la tarea de “bajar” recursos de diferentes programas municipales, estatales y federales, cuyos beneficios se distribuyen entre los ciudadanos que forman parte de su red clientelar:

<sup>16</sup> El Universal, 4 de diciembre de 2014.

<sup>17</sup> Entrevista realizada a Héctor Arriaga.

<sup>18</sup> Entrevista realizada a Martín García.

Cuida mucho a todos estos grupos necesitados, vulnerables, porque son los votos que tiene, que todo el tiempo le responden, por eso ha podido ganar y obviamente los cuida aunque sea con despensas, con apoyos mínimos... a los grupos de la población vulnerable... reciben una despensa, algún apoyo como tinacos, cemento, varilla para construcción, aunque es mínimo pues la gente se conforma con eso... También otorga apoyos diversos como bicicletas, como utilitarios o alguna gestión que les cumplen, como llevar servicios como la luz, agua, pavimentación.<sup>19</sup>

#### IV. EL DESARRAIGO PARTIDISTA Y LA AUSENCIA DE LIDERAZGOS SOCIALES CONSOLIDADOS

Si bien se puede afirmar que Aarón Urbina pudo construir su poder político en Tecámac apoyado inicialmente en sus recursos personales. En especial, porque con parte de su fortuna familiar y personal construyó una red clientelar que en cada periodo electoral otorgó incentivos a personas en condiciones de vulnerabilidad económica y social. No obstante, también es importante preguntar, ¿por qué el PRI que había gobernado más de setenta años en el municipio no pudo contrarrestar este suceso? ¿Representó Aarón Urbina una alternativa a los liderazgos políticos existentes? ¿Los apoyos otorgados a través de su red le dieron acceso a la población a los recursos municipales? ¿Cuál es el papel del PRI y del PAN cuando Aarón Urbina asume el liderazgo?

De acuerdo con la información recabada a través de entrevistas a sus colaboradores y de un expresidente municipal, la red clientelar creada por Aarón Urbina suplantó por completo la gestión partidista de los recursos públicos del municipio. Asimismo, suplantó a los operadores electorales tanto del PAN como del PRI y, más aún, terminó cooptando a todas aquellas personas que eventualmente podían convertirse en dirigentes sociales. Este proceso fue producto de la creación de la estructura de distribución de beneficios desarrollada a partir de 1997, con la cual no pudieron competir liderazgos sociales de mayor arraigo. Sin embargo, la red no supuso el reconocimiento de derechos ciudadanos, sino la distribución de apoyos a ciertos grupos sociales al principio y, posteriormente, la apropiación de los programas sociales para beneficio de dicha red:

En el caso del municipio de Tecámac, no se puede hablar de liderazgo social en el hecho de que Aarón Urbina Bedolla tenga el control político. Ni siquiera

<sup>19</sup> Entrevista realizada a Héctor Arriaga.

ra tiene que ver con su trayectoria política o su biografía personal. En todo caso importa la forma en cómo a lo largo de los años este dirigente reparte beneficios a diversos actores sociales y políticos de las diferentes comunidades de este municipio.<sup>20</sup>

De igual forma, tampoco se puede decir que el control político personalizado en Tecámac fuera resultado de una gestión eficiente desde el ayuntamiento:

Tampoco se puede afirmar que la omnipresencia político-electoral de Aarón Urbina sea resultado de una administración pública eficiente, que haya aplicado los conceptos «académicos» de gestión pública, participación ciudadana, desarrollo sustentable, análisis y evaluación de las políticas públicas más necesarias y en función de los recursos disponibles. Incluso se puede afirmar que en el ámbito local, concretamente del municipio, eso no aplica. Es probable que esos esquemas se manejen en los niveles estatal o federal. Regularmente los funcionarios públicos municipales no tienen un conocimiento preciso de lo que es una política pública, una política social, una política económica. Se puede decir, en este sentido, que lo «académico» es completamente diferente al ejercicio del gobierno en el municipio.<sup>21</sup>

La otra cara de la moneda que implica un liderazgo personalista, que le permite a Aarón Urbina construir y mantener una red clientelar, la cual le ha posibilitado gobernar Tecámac y controlar los recursos públicos desde hace varios años, se acrecienta porque la participación ciudadana es sumamente limitada:

En Tecámac ha sido importante la participación ciudadana y no se desdeña del todo desde el gobierno municipal. La actividad política en la práctica, sin embargo, no la toma en cuenta, y en muchos sentidos la evita. Esto es significativo porque en Tecámac hay grupos organizados que pretenden influir en la política municipal desde hace 30 años. Se formaron cooperativas agrícolas, grupos de teatro, así como organizaciones que intentaban promover a personas distinguidas, por honestas, para cargos administrativos en el Ayuntamiento. Sin embargo, todo este impulso ciudadano es sumamente limitado frente al poder que tiene la red de Aarón Urbina para movilizar votantes a su favor.<sup>22</sup>

De acuerdo con Carlos Rodríguez, ex presidente municipal, la participación ciudadana en Tecámac es muy débil porque “la intensidad de la pre-

---

<sup>20</sup> Entrevista con el presidente municipal de Tecámac, Carlos Rodríguez.

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

sión social organizada varía”. De acuerdo con la experiencia de un alcalde en funciones, la participación ciudadana en este municipio “a veces es muy fuerte y a veces desaparece; no es permanente”. Incluso ocurre que:

Se focaliza hacia ciertos problemas, o bien, se manifiesta solamente en procesos electorales municipales o de estructuras organizativas de la sociedad, como son el caso de los concejos de los comités de agua potable. Cuando algunas personas se involucran intensamente en estos procesos, se valora mucho el trabajo realizado por los integrantes del grupo social al que pertenecen, pero no pasa de ahí. Ahora bien, la situación ha cambiado mucho en los últimos años y actualmente los ciudadanos solamente se movilizan en tiempos electorales.<sup>23</sup>

Por otra parte, es un hecho que la “movilización social no tiene efectos inmediatos en las demandas planteadas”, según el ex presidente municipal. Es más efectivo que los ciudadanos más “influyentes” accedan un cargo público, lo cual, sin embargo, no siempre implica un compromiso con la ciudadanía:

Llegar a un cargo dentro del Ayuntamiento y conocer los elementos de la gestión pública tiene mayor impacto. Es decir, la experiencia en los cargos públicos es fundamental. Queda claro que hay funcionarios municipales que se comprometen, pero hay otros que no hacen un buen trabajo de gestión y que incluso incurrir en prácticas de corrupción, pero sin consecuencias porque aunque sean propuesta ciudadana, pues quien los nombra es el presidente municipal y es el único que los puede remover.<sup>24</sup>

Ante ello, algunos que se asumen como líderes buscan obtener cierta respuesta del gobierno municipal mediante su participación en el ámbito electoral. Por ello, muchos grupos de ciudadanos terminan vinculándose a los partidos políticos, y como el PRI es la fuerza política con mayores posibilidades de triunfo en Tecámac, es el partido que más adherencias recibe. Esta situación limita en gran medida la posibilidad de que se formen liderazgos sociales con reconocimiento por su capacidad de organizar, de influir en el gobierno municipal o de hacer gestiones en el ayuntamiento para resolver problemas. En dicho escenario, los liderazgos no se asumen como portavoces de grupo, porque no se construyen con una base social, sino con base en prácticas clientelares.

En este sentido, la participación ciudadana como alternativa al liderazgo político de tipo personalista en Tecámac se ve seriamente limitada

---

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*

porque además, en la mayor parte de las organizaciones que existen: “No hay horizontalidad entre dirigentes y ciudadanos. El problema, es que los «supuestos» líderes sociales «no vienen desde abajo». Más aún, no toman decisiones con base en asambleas o reuniones plenarias, sino bajo un esquema de tipo vertical y «autoritario»”.<sup>25</sup>

Por si no fuera suficiente, cuando un líder reúne a cierto grupo de personas, su principal objetivo es vincular a sus huestes a los partidos para acceder a un puesto, sea como representantes o sea como funcionarios del ayuntamiento, es decir, no se asumen como líderes sino tienen un cargo político. Ello retroalimenta el ciclo. Si tienen cargo público pueden hacer gestión y si hacen gestión tienen seguidores. De este modo, los líderes sociales en Tecámac no se construyen socialmente, desde abajo, sino políticamente, desde arriba.<sup>26</sup>

En todo este entramado de relaciones de líderes-gestores con un cargo en el ayuntamiento o de representación popular, el dirigente principal es Aarón Urbina y su forma de mantener adeptos es a través del clientelismo. Sus seguidores lo apoyan fundamentalmente porque él está en la cúspide de las “relaciones de poder”. Aarón Urbina, como el dirigente principal de todas las gestiones sociales, trabaja en dos dimensiones.

En la primera dimensión se cubre la formalidad, por ejemplo, se hacen eventos para jóvenes, como conciertos de grupos de rock, obras de teatro; también eventos para mujeres, a favor de la salud, pero estas acciones no tienen un impacto visible en la mejora de la población. Incluso en la organización de estas actividades se presentan planes de trabajo en los que participan académicos, economistas, politólogos y sociólogos, sin embargo, al final dichos planes a nadie le interesan: “Las personas quieren algo tangible”, señala Carlos Rodríguez.

Una segunda dimensión es la gestión de ciertos beneficios, mas se distribuyen en forma clientelar por los gestores, los cuales no siempre son los más calificados como responsables de un área administrativa o como representantes en el cabildo o en el PRI. En este marco, quienes trabajan para

---

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> El discurso de muchos líderes de esta naturaleza es a veces muy moderno, hablan de democracia, de gestión pública, de participación ciudadana, de planeación urbana, de cómo tener un plan de desarrollo urbano. Pero eso no significa que esos proyectos se puedan desarrollar o que se sepa cómo desarrollarlos, porque lo sustantivo es que muchas decisiones de gobierno se impulsan a partir de relaciones de poder. Por ejemplo, en el terreno de planeación urbana, el gobierno del estado puede definir de antemano o etiquetar y en otras ocasiones son las inmobiliarias las que terminan decidiendo, de forma que los del puesto o los representantes del cabildo quedan completamente al margen. Entrevista con el presidente municipal de Tecámac, Carlos Rodríguez.

Aarón Urbina no se diferencian por su preparación, no destacan por sus conocimientos o por su capacidad, sino que son conocidos por su propensión a ser corruptos.

En muchos casos se hacen grupos o coaliciones que pueden estar en pugna, pero al final todos cooperan a favor de Aarón Urbina. Por otro lado, la mayor parte del tiempo, Aarón Urbina es quien elige a las personas que van a ocupar los principales cargos del ayuntamiento. Después los elegidos, en función de sus relaciones o de sus simpatías, eligen a sus colaboradores.<sup>27</sup>

En este marco, según se puede apreciar, los que pueden o pretenden ser líderes “alternativos” son cooptados por el grupo de Aarón Urbina. Después de que son cooptados, no importa si tienen un perfil sólido o si no tienen proyección personal o si cuentan con experiencia administrativa o política. De este modo, “hay muchas personas que han sido beneficiadas en lo personal y esperan seguir recibiendo esos beneficios”. Desde luego, puede haber líderes más capaces, pero todos ocupan puestos: “Como producto del dedazo, el amiguismo o como cuota de intereses de grupo; excepcionalmente hay líderes que posicionan por su capacidad de gestión y conocimientos administrativos y por su honradez”.<sup>28</sup>

En suma, en Tecámac, se puede afirmar que los liderazgos sociales, reconocidos por su representatividad social, no existen; quienes tienen un puesto o cierto apoyo para sus clientelas, son personas producto del acomodo, de la conveniencia de los grupos, pues generalmente no tienen antecedentes de haber hecho trabajo o gestión a favor de la comunidad. Por otro lado, los supuestos líderes no tienen conocimiento real de lo que pasa en el municipio. Tampoco tienen autoridad moral, no saben de gestión pública y por lo mismo, no pueden influir en las decisiones, en consecuencia, no son capaces de construir ciudadanía.<sup>29</sup>

¿Por qué todos los posibles líderes terminan alineados con el esquema personalista de control? Como el Ayuntamiento es la principal fuente de recursos en todo el municipio, ese equipo de trabajo es muy leal:

Porque no podrían encontrar un trabajo con los mismos beneficios fuera del Ayuntamiento. Por lo mismo, porque en realidad no son líderes. Incluso ellos solamente ejecutan las indicaciones que les da Aarón Urbina. Nadie puede

<sup>27</sup> Entrevista con el presidente municipal de Tecámac, Carlos Rodríguez.

<sup>28</sup> Generalmente no importa la capacidad de los colaboradores o su nivel de estudios, sino que se resuelvan los asuntos importantes. Sin embargo, lo sustantivo de la gestión radica en el asistencialismo, porque buena parte de las personas no esperan una política pública, sino una dádiva. Entrevista con el presidente municipal de Tecámac, Carlos Rodríguez.

<sup>29</sup> Entrevista con el presidente municipal de Tecámac, Carlos Rodríguez.

decidir o acordar por cuenta propia o en grupo dentro del Ayuntamiento. Aarón Urbina decide todo.<sup>30</sup>

Posteriormente, cuando los eventuales líderes cooptados se les convoca a que apoyen en actividades o eventos que organiza el ayuntamiento a favor de Aarón Urbina, ¿qué tan voluntaria es la participación y qué tanto se integran al proyecto político de su jefe? Según Carlos Rodríguez: “No es que las personas participen voluntariamente”, sino que apoyan porque reciben algo a cambio, porque se compra su tiempo. En este escenario nadie puede oponerse a este liderazgo porque no existe una persona en Tecámac que tenga los recursos económicos y políticos como para hacerle frente “¿Quién le puede decir algo?” —se pregunta Carlos Rodríguez—:

Se impone. Es difícil cuestionarlo. Tiene mucha experiencia en esto y como es un tipo que siempre está atento conoce lo que se debe hacer; por eso para muchas personas es mejor que repita porque no se improvisa. Sus colaboradores, entonces, tienen que dedicarse de lleno a la gestión pública, a tal grado que no tienen vida social.<sup>31</sup>

Por ello, “no importa si un funcionario municipal tiene trayectoria académica o experiencia en la gestión”. Puede ser que haya alguien con ciertos conocimientos y que los pueda expresar, pero eso no es un mérito que cuente; lo más importante en este proceso es tolerar cosas difíciles; muchas veces se tiene que aceptar ser cómplice de algunas cosas, como las campañas:

Te tienes que prestar a montar escenarios ficticios. Por ejemplo, si te mandan a una campaña a organizar, tienes que entrarle, pero debes tener claro que organizar es colaborar con gente que no necesariamente tiene conocimientos o capacidades necesarias para esa tarea y que son personas que no tienen compromisos sociales, que no son líderes. La gente que organiza tiene que hacer lo que le digas porque si no te sustituyen; nadie es indispensable. Entre otras cosas, porque el trabajo no se basa en estudios técnicos, en estudios hechos a través de convenios con universidades.<sup>32</sup>

Por otra parte, si alguien dentro de la estructura considera que necesita aprender algo para la actividad administrativa en el ayuntamiento o en la gestión, tiene que hacerlo por su cuenta, pero es un asunto personal porque no hay reconocimiento sobre ello y tampoco ningún apoyo.

Los dirigentes de oposición dentro del PRI o fuera del PRI no son un contrapeso al poder y el control de Aarón Urbina, porque los liderazgos de

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*



oposición tampoco trabajan. Por ejemplo, Carlos Rodríguez señala que los dirigentes de grupos como la UPREZ o del PRD que hay en Tecámac “se venden o acuerdan a espaldas de sus bases y entonces el liderazgo ¿para qué sirvió?, no hubo, porque son posiciones personales: “Tienen cierto apoyo de la gente porque les consiguen sus taxis, les consiguen sus placas, pero son poquitos. No hacen políticas públicas que beneficien a todo mundo, entonces el problema sigue como iniciamos antes de la llegada de la oposición”.<sup>33</sup>

#### V. CARACTERÍSTICAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA RED CLIENTELAR DE TECÁMAC

La red clientelar de Tecámac está dividida en veinticuatro regiones<sup>34</sup> que abarcan todo el municipio. Su estructura vertical la componen un patrón, un coordinador general, veinticuatro coordinadores de región, 157 coordinadores de sección, 5,495 coordinadoras de grupo y 192, 325 clientes. Como se puede observar, la presencia de cuatro mediadores así como el gran número de integrantes que la componen dan cuenta que es una red amplia y en constante crecimiento. En este sentido, Carlos Rodríguez, ex presidente municipal de Tecámac, expone que los recursos para sostenerla provienen principalmente de las arcas del gobierno municipal.<sup>35</sup>

Aunque Carlos Rodríguez argumenta que la estructura de la red clientelar sólo funciona con regularidad en las elecciones, en realidad opera de manera ininterrumpida, es decir, los diferentes incentivos materiales que se entregan a los clientes, tales como despensas, becas, material para construcción, créditos, entre otros, se hace de forma permanente. Estos incentivos con que se beneficia a los clientes provienen principalmente de programas sociales del municipio, del gobierno estatal y del gobierno federal.

Por más económico que resulte, sería muy difícil sostener todos los apoyos que se otorgan a las personas, sean becas o despensas. En todo caso funciona con muy baja intensidad, porque de lo contrario, se corre el riesgo de que en el transcurso de los meses o años, antes de las elecciones, llegue algún personaje que se dice líder o representante y empieza a pedir para formar su propia clientela porque le tomarían la medida al Ayuntamiento y al partido.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Antes de la elección de 2013 el municipio estaba organizado en diecinueve regiones.

<sup>35</sup> Entrevista con Carlos Rodríguez, presidente municipal de Tecámac (2012-2013).

<sup>36</sup> *Idem.*

¿Algún empresario podría asociarse al grupo invirtiendo recursos? Carlos Rodríguez, uno de los dirigentes de la red, explica que a diferencia de otros municipios, no es necesario hablar con líderes empresariales, de comerciantes o de transportistas para solicitar su apoyo económico o en especie para triunfar electoralmente. Esto se debe a que el ayuntamiento tiene los recursos suficientes para ganar una elección: “La red no pide favores a ningún actor político o social del municipio; no se hacen acuerdos y por lo tanto, no debe favores”. Por otra parte, de cuánto dinero o recursos dispone la red, es “un secreto”. La única persona que conoce a cuánto asciende el capital económico y social con que dispone la red es Aarón Urbina.

### 1. Organización de la red

Hasta las elecciones municipales de 2012, la estructura de la red clientelar abarcaba 150 secciones. Las secciones no fueron elegidas aleatoriamente. Se definieron en función que sus pobladores sean propensos a intercambiar beneficios por votos, tomando en cuenta dos elementos: un nivel socioeconómico bajo y las posibilidades de que las calles, colonias, pueblos y comunidades beneficiarias tengan un sentimiento fuerte de identidad, es decir, se tenía que comprobar si había capital social o confianza entre los habitantes de las secciones para así garantizar un mínimo de lealtad política y electoral. Como se puede observar, no se tomó como criterio la situación de pobreza en sus distintas modalidades.<sup>37</sup>

Desde su origen en 1997, los responsables de la red han ido perfeccionando su organización y su funcionamiento. Cuando la red dio inicio su base de datos sobre los clientes y sus lugares de residencia era muy rudimentaria. Se tomaban los datos de las personas que se iban a beneficiar con algún apoyo de forma poco especializada, pues se apuntaban los nombres y se elaboraba una lista. Actualmente esta red elabora una base de datos especializada, con cálculos estadísticos sobre cómo está distribuida la población; proyecciones y estimaciones del crecimiento de la población en cada comunidad, sección y región.<sup>38</sup>

En este sentido, los responsables de la red están desarrollando un sistema informático para hacer un padrón de beneficiarios y potenciales votantes.

---

<sup>37</sup> Un dato a destacar es que algunas secciones son muy grandes en cuanto al número de habitantes, las cuales son dirigidas por dos coordinadores de sección. En este sentido, el número de la población que habita una sección puede determinar el número de coordinadores que se harán responsables.

<sup>38</sup> Entrevista con Noé Urbina Salazar, coordinador general de La Red clientelar de Tecámac.

Para tal efecto, se trabaja sobre una base de datos sofisticada y “profesional” que permita saber a dónde están llegando los apoyos o recursos de los diferentes programas municipales, estatales y federales con la intención de repartirlos adecuadamente y no beneficiar a una misma persona o familia.<sup>39</sup>

También la base de datos permite conocer en qué calles se vota por el PRI el día de las elecciones, con el fin de ubicar a quienes no votan por este partido y con ello cancelarles los beneficios si es que reciben alguno. De acuerdo a Noé Urbina, coordinador de la red, esta información es clave porque “no conviene apoyar a las personas que no votan por nosotros”. Tener esta información es posible si se tiene una base de datos confiable.<sup>40</sup>

La construcción de esta base de datos, de acuerdo al coordinador general de la red, les ha implicado meses de trabajo, porque se recopila la información, se revisa la calidad de los datos, se actualiza de forma permanente, se depura el padrón en referencia a los incentivos que se están entregando y sobre todo se busca saber qué personas los están recibiendo. Para lograrlo se utiliza la lista nominal para un seguimiento más puntual de los puntos que interesan: quiénes son, qué apoyos reciben y si votan por el PRI. El trabajo resulta complejo porque la depuración y la actualización requieren trabajo de campo.<sup>41</sup>

De acuerdo con las estimaciones que han hecho los encargados de las proyecciones y de la base de datos, la red necesita hacer trabajo de campo para comprometer y asegurar entre 60 y 61 mil votos a favor del candidato que ellos apoyen. Esto es un poco menos de la tercera parte de los 192 mil 325 empadronados en la red.

Uno de los principales objetivos de la red en los próximas elecciones (la de 2015 en adelante) es atraer a la población joven del municipio para que la estructura se mantenga por largo tiempo. Para esto se pretende realizar una campaña de afiliación entre las personas de este sector de la población, ya que detectaron que este grupo etario representa aproximadamente al 40%, de los votantes.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Entrevista con Noé Urbina Salazar, coordinador general de La Red clientelar de Tecámac. Él argumenta que *La Red*, además de llevar un registro permanente, busca consolidarse como una estructura organizada para “bajar” los programas que se distribuyen desde el ayuntamiento. En este sentido, dice él, que resultaría muy complicado y costoso para el ayuntamiento municipal o para la estructura del PRI entregar los apoyos a todas las comunidades del municipio. Se puede pensar que un recurso también podría distribuirse a través de convocatorias públicas o espectaculares pero, no todas las personas podrían ir por el recurso, y más aún, no podría establecerse la relación entre apoyo y compromiso de votar por el PRI.

<sup>42</sup> El coordinador general de La Red tiene el dato de que buena parte de los jóvenes son apáticos, pues sólo acuden a votar el 23%.

## 2. *Las jerarquías en la red*

Como se dijo antes, la red está estructurada jerárquicamente: en la parte más alta se encuentra el patrón de la red, que en este caso es Aarón Urbina; le sigue el coordinador general, el coordinador de región, el coordinador de sección, la coordinadora de grupo y, finalmente, el cliente. En esta estructura no se observa independencia por parte de los coordinadores respecto al patrón o líder de la red, como sí sucede en otras redes como es el caso de la investigación realizada por Magdalena Tosoni (2007) en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, es decir, no hay jefes con su propia clientela.

La estructura pertenece y es controlada de forma completa por Aarón Urbina. Lo anterior se explica por varias razones: 1) Urbina Bedolla fue quien ideó la red e inicialmente la alimentó con su fortuna personal; 2) quienes están a cargo de la red en el mayor nivel jerárquico pueden ser removidos en cualquier momento, ya que todos son empleados en el ayuntamiento o en el Comité Nacional del PRI; 3) el coordinador general de la red es su hijo, ¿quién mejor que un familiar directo que vele por sus intereses?, y 4) todos los coordinadores de región y sección tienen un empleo formal en el ayuntamiento, si salen de la red perderían su trabajo.

Para el caso de los diferentes integrantes que conforman la red, quienes son incorporados a la estructura a nivel de dirigencia, es decir, los coordinadores de región y de sección, si bien se les exige cierto mérito como actores sociales que destaquen dentro del municipio: ser personas con cierto capital social y económico, y que cuenten con experiencia administrativa dentro del ayuntamiento, todos, sin excepción, igual que quienes ocupan los niveles más altos de la jerarquía son trabajadores del ayuntamiento.<sup>43</sup>

En términos generales, el perfil socio-laboral de los coordinadores de región y sección son las siguientes: son hombres y mujeres; pueden ser jóvenes o adultos, tienen experiencia previa con la gente; saben cómo llegar a ellos, cómo hablarles. Son personas que ya han trabajado administrativa, política y electoralmente en el PRI o en el ayuntamiento y deben estar familiarizados con las actividades de la red en su respectivo espacio, de forma que deben conocer cómo funciona la rutina del trabajo político-electoral en su región.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> De acuerdo a las entrevistas realizadas por formar parte de la red, sólo perciben una bonificación mensual de dos mil pesos que les permite pagar los gastos extras.

<sup>44</sup> Entrevista con Mario Pérez, coordinador de sección de La Red.

Para el caso de las coordinadoras de grupo, éstas se destacan por ser, sobre todo, mujeres, amas de casa, jóvenes o adultas, tienen un bajo nivel educativo, no laboran formalmente para el PRI o para el ayuntamiento, lo que les permite dedicar su tiempo a las diferentes actividades que deben realizar dentro de la red clientelar; viven en la misma sección de sus clientes; generalmente ellas son las que deciden a quiénes incorporar a la red. De esta manera, se puede constatar que familiares, amigos o vecinos son quienes integran los grupos que ellas dirigen.

### 3. *Funciones en la red*

Aunque las diferentes figuras que conforman la red, coordinador general, coordinadores de región, coordinadores de sección, coordinadoras de grupo, no tienen funciones específicas reglamentadas, es decir, no hay un documento en donde se estipulen qué actividades les corresponde a cada uno;<sup>45</sup> las funciones se definen “sobre la marcha” o en base a “usos y costumbres”, o se prefiere a partir de ciertas rutinas establecidas en cada área. En este sentido, las “instrucciones” sobre lo que hay que hacer se reciben sin plazos fijos. Sin embargo, por lo que se pudo investigar, las tareas implican entregar los incentivos y verificar que los beneficiarios se encuentren en la lista establecida por la coordinación general.

En este sentido, el coordinador general es quién dicta todas las instrucciones en esta *red clientelar*; él se encarga de los trabajos de análisis estadísticos sobre la intención del voto y la distribución de apoyos; es el responsable de la organización y logística en los eventos que organiza el PRI durante las campañas y los que hace el ayuntamiento. Asimismo, tiene que revisar quiénes están trabajando y quiénes están desmovilizados, revisar quiénes ya no forman parte de la red, es decir, actualizar el padrón y solucionar los problemas que se generan dentro de la *red*.<sup>46</sup>

También se reúne y comunica de forma continua con los coordinadores de región, les solicita información en referencia a los clientes, les enuncia

---

<sup>45</sup> Entrevista con Noé Urbina Salazar, coordinador general de La Red clientelar de Teacámac. Explica con respecto a las tareas de los coordinadores seccionales que eso siempre se define sobre la marcha. Todas las actividades que se van a realizar las deciden los miembros con mayor jerarquía en la red, es decir, coordinadores de región y de sección definen, conforme la situación lo amerite, lo que se va a hacer, pero es una rutina que una vez que se traza un plan de trabajo por escrito, deben destruir la información. Igualmente, tienen prohibido enviar información por correo postal, por servicio de paquetería o por correo electrónico.

<sup>46</sup> Entrevista con Mario Pérez, coordinador de sección de La Red.

los diferentes programas que se van a entregar y les solicita los documentos requeridos para su entrega, les avisa sobre los eventos políticos que se van a realizar y les solicita los datos de los clientes que van a asistir.

El coordinador de región se encarga de entregar los recursos en cada una de las regiones. Este coordinador está en constante comunicación con el coordinador general y con los coordinadores de sección a su cargo. Les avisa a los coordinadores de sección sobre los incentivos a entregar a los clientes y los eventos políticos a los que deben asistir, les solicita información sobre qué clientes están asistiendo a los diferentes eventos. También aconseja a los coordinadores de sección qué hacer ante un problema, un conflicto, una exigencia. Asimismo, coordinan los apoyos para la organización de eventos o para llevar a las personas a las actividades que se organizan por parte del partido o por parte del ayuntamiento.<sup>47</sup>

El coordinador de sección es quien se encarga de organizar a cada una de las secciones; hay un coordinador por sección, cada uno de ellos se encarga de dirigir y organizar a aproximadamente a 35 coordinadoras de grupo. En números redondos hay 150 coordinadores de sección. El coordinador de sección se vincula directamente con las coordinadoras de grupo, asiste a reuniones con ellas de forma continua, les avisa de los incentivos a entregar y de los documentos que se requieren, las características que deben reunir los clientes para obtener los incentivos; les avisa de los diferentes eventos políticos a los que deben asistir con su grupo de clientes. Si existe algún problema dentro del grupo de las coordinadoras él suele resolverlo y en caso de que no pueda lo canaliza a los coordinadores superiores de región.<sup>48</sup> De igual forma, los coordinadores de sección se encargan de recopilar la información sobre las necesidades, la intención del voto o las inconformidades. Esa información la llevan al ayuntamiento y les sirve de insumo para gestionar apoyos e incluso coordinarlos:

Básicamente nuestro coordinador de región nos bajaba la información a nosotros como coordinadores de sección, lo que nosotros hacíamos era bajar la información a las coordinadoras de grupo y tal cual como a nosotros nos las bajaban para darles indicaciones de las actividades programadas de una semana. Aquí podría variar que el aviso se diera de un día para otro o a lo mejor el plazo máximo que te daban era para una semana... Nos citan, nos llaman y nosotros bajamos esa información... nos dicen “tienes que decirle a tus coordinadoras que va a haber entrega de despensas o de canasta hortofrutícola o tal, que tienen que estar con su copia de su credencial de elector

---

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> *Idem.*

y credencial original, actualizada en tal lugar a tales horas”... Ya tenías tú entendido que el camión iba a llegar ahí, gente de la misma estructura, va a bajar las despensas y recoger los Ifes, tú estás como que mediando.<sup>49</sup>

Las coordinadoras de grupo son una de las figuras más importantes de la red, ya que ellas son las que organizan y están en comunicación constante con su propio grupo, que varía de treinta a cuarenta personas. Se tiene un estimado que en la estructura hay aproximadamente seis mil coordinadoras. Las coordinadoras de grupo son quienes se encargan de informar a cada uno de los clientes qué incentivos les serán entregados, les solicitan los documentos requeridos; también llenan los diferentes formatos que se requieren para que sean otorgados los incentivos y acompañan al *cliente* en todo momento.<sup>50</sup> Las coordinadoras de grupo además seleccionan a los clientes que llevarán a los eventos políticos en que se requiera su presencia, así como también “motivan” al *cliente* a que acuda a las urnas a votar el día de las elecciones, incluso acuden a su casa para recordarle que debe ir a votar.<sup>51</sup>

Pese a que las coordinadoras de grupo hacen el trabajo más pesado dentro de *la red*, ellas no reciben un salario fijo. Los únicos que obtienen una remuneración por sus actividades son el coordinador general, los coordinadores de región y sección. Las coordinadoras de grupo de alguna manera “se pagan” con parte de los recursos que deben entregar a la gente, como pueden ser despensas, tabiques, bultos de cemento, tñacos, utensilios de cocina, becas, y, en algunas ocasiones, reciben un estímulo económico por el trabajo que realizan dentro de *la red* si cumplen con ciertas metas:<sup>52</sup>

Recibimos a veces un estímulo económico, pero es esporádico, no es siempre... Cuando hay elecciones se hace un compromiso: «si ganamos te vamos a dar tanto». A veces el estímulo depende de tu resultado de sección; igual si perdiste no esperes tanto porque quiere decir que a lo mejor tu movilización no fue tan buena, ese tipo de cosas influyen.<sup>53</sup>

Es importante destacar que buena parte de la comunicación que se genera entre los diferentes actores que conforman *la red* se da vía telefónica y personal; por “seguridad” no hay una comunicación vía correo electrónico

---

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> De acuerdo a los clientes entrevistados las coordinadoras de grupo no les dicen por quién debe votar, pero ellos asumen que los incentivos que reciben provienen del PRI.

<sup>51</sup> Entrevista con la coordinadora de grupo, Diana Cruz.

<sup>52</sup> Entrevista con Mario Pérez, coordinador de sección de La Red.

<sup>53</sup> Entrevista con la coordinadora de grupo, Diana Cruz.

o notas que dejen constancia de su vínculo, esto con la finalidad de proteger la información que se transmite entre ellos.

## VI. CONCLUSIONES

Conviene cerrar este trabajo con tres preguntas: ¿Por qué es posible constituir una red clientelar en un municipio? ¿Cómo logra mantenerse a lo largo del tiempo? Y, ¿por qué las autoridades estatales permiten que los recursos de los programas sociales de los gobiernos federal y estatal se entreguen de forma focalizada a un grupo de personas que no necesariamente cumplen con los requisitos de un beneficiario?

A grandes rasgos se puede advertir, con respecto a la primera pregunta, que en Tecámac se constituye una *red* de esta naturaleza porque hubo un personaje —Aarón Urbina— que tenía los recursos personales para crear la estructura inicial. Por otro lado, el municipio había sido gobernado por una oligarquía familiar que no generaba lealtades permanentes entre la mayoría de la población tecamaquense y en un escenario de alternancia política a nivel nacional y estatal, el viejo modelo de gobernar y de ganar elecciones, esto es, sin competencia y sin rendición de cuentas, estaba agotado. Fundamentalmente porque los electores mexicanos ahora sí pueden hacer valer su voto o incluso venderlo. A ello hay que agregar que los líderes sociales dentro del municipio aceptaron ser cooptados a generar una alternativa al grupo de Aarón Urbina y lo mismo pasó con los dirigentes de los principales partidos de oposición.

Esta *red* logra mantenerse a lo largo del tiempo porque una vez que obtiene el poder Aarón Urbina, utiliza los recursos del municipio y de los programas sociales para distribuirlos bajo un esquema clientelar entre los *clientes* empadronados. Por otra parte, es muy probable que muchos de los beneficiarios, efectivamente, tengan el perfil sociodemográfico que exige la norma para ser considerado en un programa social. En este sentido, también es probable que muchos de los beneficiarios de los incentivos de *la red* asuman que es preferible mostrar su lealtad y no quedar visiblemente afuera. De cualquier forma, en los hechos pueden votar por el partido que quieran.

Finalmente, ¿por qué las autoridades estatales y federales toleran estas acciones? En principio, queda claro que la estrategia de Aarón Urbina de hacerse diputado local, a partir de 2003, le valió para establecer alianzas con el PRI y el gobierno del estado. En este marco, Aarón Urbina se convirtió en un socio político de la clase política que gobierna el Estado de Mé-



xico. Así, gracias a su apoyo, el PRI gana todo en su territorio, de manera que no es lógico que un capital de votos tan importante como el suyo sea penalizado.

## VII. FUENTES DE CONSULTA

AUDELO CRUZ, Jorge M. (2004), “¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática”, *Estudios Sociales*, México, vol. XII, núm. 24, julio-diciembre.

AUYERO, Javier (1996), “La doble vida del clientelismo político”, *Revista Sociedad*, Buenos Aires.

——— (1997), “Introducción”, en AUYERO, Javier (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, Losada.

EL UNIVERSAL (2014), “El abarca de Tecámac”, consultado en: <file:///C:/Users/USER1/Documents/AARON%20URBINA%20periodisticos/El%20Universal%20-%20Serpientes%20y%20Escaleras.htm>.

GARCÍA Ojeda, Mauricio (2011), “Capital social y clientelismo: otra limitación para el control social”, *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Chile, vol. 10, núm. 29.

KITSCHERL, Herbert y WILKINSON, Steve (2012), *Vinculos entre ciudadanos y políticos una introducción*, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

PLANA MAYOR (2015), “Aarón Urbina: enfrentará séptima elección; busca el cuarto mandato como alcalde de Tecámac”, disponible en: <http://planamayor.com.mx/aaron-urbina-enfrentara-septima-eleccion-busca-el-cuarto-mandato-como-alcalde-de-tecamac>.

TOSONI, María M. (2007), “Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, núm. 29, enero-junio.

UGALDE, Luis Carlos y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo (2013), “Clientelismo electoral y la compra del voto en México”, *Revista Nexos*, México, junio.

### *Entrevistas realizadas*

1. Entrevista con Noé Urbina Salazar, coordinador general de la red.
2. Entrevista con Mario Pérez, coordinador de sección de la red.
3. Entrevista realizada a José Luis Correa, coordinador de sección de la red.

4. Entrevista realizada a Diana Cruz, coordinadora de grupo.
5. Entrevista realizada a Cristina Barrera, coordinadora de grupo.
6. Entrevista realizada a Teresa Espino, coordinadora de grupo.
7. Entrevista realizada a Guadalupe Estrada, coordinadora de grupo.
8. Entrevista realizada a Abigail Castillo, coordinadora de grupo.
9. Entrevista realizada a Alejandra Cedillo, coordinadora de grupo.
10. Entrevista realizada a Paola Ayala, coordinadora de grupo.
11. Entrevista realizada a Imelda García, coordinadora de grupo.
12. Entrevista realizada a Diana Baltazar, coordinadora de grupo.
13. Entrevista realizada a Jazmín Ruiz, coordinadora de grupo.
14. Entrevista realizada a Angélica Cervantes, cliente.
15. Entrevista realizada a Ana Rocha, cliente.
16. Entrevista realizada a Adriana Rivero, cliente.
17. Entrevista realizada a Isabel Ojeda, cliente.
18. Entrevista realizada a Aurora Galindo, cliente.
19. Entrevista realizada a Rosa López, cliente.
20. Entrevista realizada a Alejandro Alvarado, cliente.
21. Entrevista realizada a Carlos Rodríguez, presidente municipal de Tecámac (2012-2013).
22. Entrevista realizada a Rodolfo Trejo.
23. Entrevista realizada a Héctor Arriaga.
24. Entrevista realizada a Martín García.

## CIVIL SOCIETY, THE DEMOCRATISING FACTOR OF MEXICO?

José Ángel GARCÍA VELÁZQUEZ\*

SUMMARY: I. *Introduction: civil society and democracy.* II. *The public sphere as theoretical framework.* III. *Civil society in Mexico, a brief context.* IV. *Civil society and democracy, evolving together?* V. *Conclusions.* VI. *Annex.* VII. *Bibliography.*

### I. INTRODUCTION: CIVIL SOCIETY AND DEMOCRACY

Democracy and civil society are two highly contested notions, concepts, if not conditions. Both are evolving conceptualisations and notions that acquire different meanings in relation to the context in which they are applied. Hence, although this chapter does not attempt to resolve the theoretical disputes surrounding them; it does provide working definitions to provide clarity and coherence to the arguments made on relation to the specific analysis of civil society as a democratising factor in Mexico.

Regarding the former, *democracy*, many studies have focused on its *procedural* condition: contested and regular elections, free party competition, a generalised —although not *universal*— suffrage and majority rule. However, this approach provides a limited scope for a complete analysis on the causes, conditions and consequences of democracy. In fact, the use of the procedural view could actually conduct to the mischaracterisation of democracy if notions of equality, freedom and participation are left out of discussion. In other words, as implied by Sergio Aguayo and explicitly stated by Bromley, Curtice and Seyd (Bromley *et al.* 2004); democracy is more than elec-

---

\* José Ángel García is a PhD researcher and Associate Tutor at the Politics Department of the University of Sheffield. His research interests include democratisation, policy making, and public security analysis. He is currently an Associate Fellow at The Crick Centre. Prior to his Doctoral studies José Ángel completes a BA in International Relations at UDLA (Mexico) and a MA in Governance and Public Policy (University of Sheffield).

toral processes (Buss, 2011). More explicitly, voting for elected legislators is important, but it is a peculiar idea of democracy which supposes that this is either the unique, or the most important act of self-government that citizens can take (Lever, 2009). Taking this into account this work builds on the *substantial* definition of democracy. This conceptualisation refers to democracy as the system where members of society take decisions that shape their destiny jointly, with equal rights and opportunities of participation, and without arbitrarily imposed constraints on debate (Scholte, 2001). This is precisely why scholars like Scholte consider that civil society is now regarded as a way to enhance public participation, consultation, transparency and accountability; all vital components of any democratic regime (Scholte, 2001: 16).

Like *democracy*, *civil society* has known many meanings in different places and times. In fact, as noticed by Tejeda (Tejeda, 2014), as the conceptualisation and reality of “civil society” has been changing through time and history, it might be easier to define “what it does not entail”. Notwithstanding this, overall, it can be argued, *civil society* functions as “the sphere of intermediation between the state and the basic fundamentals of society” (Civicus, 2011: 19). It is *the moral structure of democracy*, Reyes argues (Reyes, 2013). For others, an *organised* civil society represents the chance for minorities and disadvantaged groups to argue their case in a *democratic* scenario that does not work for all the people (Grant, 1995: 160). In the case of Mexico, *civil society* is currently associated to a “non-profit sector”, organized under certain level of institutionalism (but which can or cannot be formally registered), functioning as a self-governed body, with a voluntary membership and which main objective is to *alter* or *reform* laws and to contribute to public life (Cohen & Arato, 1992; Reyes, 2013). More importantly, it is a sector that, working within the social and civil spheres—arguably and in FUSDA and Reyes’ words (Reyes, 2013; FUSDA, 2009: 24), does not look to obtain political power, neither to be part of the State, and where the government does not have a monopoly on their managerial decisions. Going further, there is not specific definition of civil society organisation in the mexican context. Building on this, then, a Civil Society Organisation (CSO) is defined as a non-profit organization, not part of the government, where self-autonomous actors voluntarily join forces to act collectively and influence the formulation and implementation of public policy (*i.e.* any set of authoritative decisions taken by any of or all the three branches of government) (FUSDA, 2009: 26). Thus, whilst in the english political thought of the XVIII century *civil society* was associated with the state, contemporary conceptualisations tend to establish clear boundaries between it and the state. Considering a non-profit actor, but also a non-

state one, *civil society* is regarded as the agent that imposes limits or controls over the state, even more, a political actor of disruption and dissent (Scholte, 2001). Hence, for the correct functioning of the state and civic-democratic evolution, Perez-Díaz, Castells and Villarreal argue, there are, and should be clear boundaries between civil society and government (Perez-Díaz, 1978: 32; Castells, 2008: 78; Villarreal n.d.).

Considering civil society as the natural terrain of consensus and communication, Tejeda argues, it should differentiate itself from *the* governmental, *the* coercive and *the* repressive; it should be the actor in charge of containing and disarticulating the State's brutality and prepotent character (Tejeda, 2014: 135-148). Notwithstanding Tejeda's arguments detailing the need for having a civil society clearly differentiated from the State, state and civil society are not—and should not be—alienated from each other. Democracy and civil society are two interrelated and mutually reinforcing notions; one cannot exist without the other. In Gramsci's words, the political and civil society are not two separated spheres; both comprise an organic unity as both are elements of the modern society (FUSDA, 2009: 24). Even within their specific spheres of action; the actors involved, relations and flow of resources between them mutually transform and transfer new actors, attitudes and rules of interaction across them (Perez & Díaz, 1978: 55). While civil society provides the economic contributions, manpower and required civil obedience for the correct functioning of the State apparatus; the State provides economic policies, public works, social services, etc. The problem is, it is argued, "the people" has been reduced to "a group of spectators whose intrusion in fundamental political questions has being minimized" as their participation in political processes has been gradually reduced to none or to one of minor importance circumscribed to electoral times (Dahlgren, 2000; Perez-Díaz, 1978: 8, 33, 58).

Considering Dahlgren and Perez-Díaz's arguments, and Bromley, Curdice, and Seyd's work on democracy and participation in Britain (Bromley *et al.*, 2004), this chapter depicts civil society's (dis)engagement from politics in Mexico and its connection to the country's democratic development. Building on Habermas' *public sphere* theory, this work reflects on the importance of civil society as the basis and legitimating factor of any democratic government. Making use of data from Mexico's National Surveys on Political Culture and Citizen Practices (ENCUP), the most complete historical surveys on political participation, this work argues that citizens remain interested and willing to engage in political practices. However, the level of citizens' interest is not translated into political participation and, in those cases where citizens' political involvement does occur, it does not

take place in the most effective way. Hence, the limited participation of civil society in political processes is both, a consequence and cause of Mexico's limited democratic development, if not stagnation.

## II. THE PUBLIC SPHERE AS THEORETICAL FRAMEWORK

The need for citizens' political participation as a key element of a democratic regime has been historically recognised. When stating that *man is by nature a political animal* Aristotle also acknowledged the fact that every citizen achieves the highest sense of purpose to the *polis* by means of the fullest possible engagement in it. Cicero envisaged the notion of a *res-publica*, where the political involvement of *the* people residing in the state's domain impacted on the discussion and implementation of ideals of justice, equality and democracy. Moreover, Gramsci understood politics as the process based on actively engaged and informed citizens, rather than manipulated subjects to be deployed at the whim of the elite. Contemporary political scientists continue to acknowledge the importance of forums for political engagement in the development of modern societies (Martin & Swank, 2012; Callan, 2003; Castells, 2008). Thus, the notion of a "public sphere" where citizens obtain, analyse and discuss information to decide on those matters of their interest, to then affect public policies is the result and a vital part of "modernity"; more specifically, of the emergence of the nation-state and the evolving universal norms of citizenship and political rights.

The *public sphere*, considered by Kant a *method of enlightenment* (Habermas, 1989: 104), emerges as the link between communities and politics (Nitoiu, 2013; Hall *et al.*, 1978; Linklater, 2007), as an extra political arena between civil society, elites and the power structure of the state (Eriksen, 2005: 42; Taylor, 2008: 89). It is where members of the society understand themselves to form an association —not constituted by its political structure— to deliberate, discuss and engage in matters of *common interest*, to produce a *common mind* or public opinion about them (Taylor, 2008: 83), and 'exercise formal (election of governments) and informal (pressure of public opinion) control over the state' (Curran, 1993: 36; Nieminen, 2008: 67; Castells, 2008: 78; Jacobs & Townsley 2011: 54). The public sphere, however, entails more than putting the state in touch with the needs of the society and vice versa. The public sphere emerges when 'ordinary' people are allowed to become involved in making decisions about how a country should be run (McKee, 2005). More importantly, it is "the vital linkage between social movements

and transformative politics, between civic discourse and an engaged citizenry, and between an emancipatory vision and emergent forms of self-governance” (Boggs, 2000). The public sphere is, hence, a “central feature” of any democracy’, a promoter of good and accountable governance (Nitoiu, 2013; Trenz, 2008).

For there to be an effective public sphere, though, a main condition needs to be met. In order for a decision to be valid, it must be ensured that everyone affected by it can accept the consequences of its observance (Bessant, 2014). Therefore; people should be able to openly participate in debates which, according to Vreese, must be facilitated by the government (Habermas, 1989: 83). Once this is achieved, for them to monitor, critically evaluate the government and, more importantly, convince of the rightness of their demands and affect policy making, citizens, in the public sphere of civil society, should not only identify the problems, but amplify their pressure, thematize them in a convincing and influential way, and furnish them with possible solutions. They should dramatize them in such a way that these can be taken up, dealt with by parliamentary complexes, and trigger the support of the political sphere to their demands. In other words, citizens should appeal to their equals and champion common sense against or in pro of technocrats and bureaucrats (Moffitt & Tormey, 2014: 391).

It is clear, then, that in order for democracy to develop, even subsist, there should be certain element of citizens’ participation in political procedures. Voting is an essential feature of a democratic regime, but it is only one of the conditions and underpinnings of democracy. As noticed by the Council on Foreign Relations, accountability, transparency, human rights protection, economic development and many other aspects represent the essence of democracy. Regime legitimacy, political equality, and an inclusive and accessible political system are, though, some of the pillars of democracy. The problem is, however, what happens when there is no active, even less engaged civil society? Or when the channels of social and socio-political interaction seem to be inexistent or are considered to be inefficient? More importantly, when the limited participative civil society is unable to have an impact on the democratic improvement?

Building on the premise that democracy cannot flourish without an active, participative and representative society, the public sphere, thus, not only represents one of the best theoretical approaches for the study of the roots of any democratisation process, but the most suitable framework to assess the characteristics, evolution and potential impact of civil society as a democratising factor in Mexico.

### III. CIVIL SOCIETY IN MEXICO, A BRIEF CONTEXT

An organised civil society, in the form of Civil Society Organisations (CSOs) has been present in Mexico for many decades now. In this vein, the first autonomous (social) organizations to appear in the country were the higher education institutions, and the charitable organisations of the catholic Church during the 1960s. However, it was not until late 1980s, when Mexico experienced three critical socio-political events, that civil society began to have a more noticeable and pronounced presence in the public sphere. In 1982, a severe economic crisis forced the government to reduce subsidies and its involvement in the provision of public services. In 1985, Mexico City suffered an earthquake of a magnitude of 8.1 Richter, killing between 6,000 and 10,000 people (SPSS, n.d.), and triggering solidarity between mexicans. And in 1988, in the context of the federal elections, different protests took place against an alleged electoral fraud, political corruption, social inequality and government opacity. All of this began to give civil society more visibility, legitimization and, to a certain extent, channels for negotiation with the government to achieve more public impact, governmental funding and democratic impulse. In fact, by the 1990s, it was possible to notice the existence of different “clusters” of CSOs working on different areas: *a)* opposing electoral frauds, therefore fighting for democracy; *b)* a peace process in Chiapas, a region with indigenous aspirations for autonomy —although not independence— during the middle 1990s; *c)* legal recognition of the CSOs, and *d)* the negative consequences of the North American Free Trade Agreement. Consequently, and due to the negative socio-economic scenario that prevailed during the end of president Carlos Salinas’ “sexenio”, CSOs started to become legitimate actors capable of influencing public opinion, debating with the government, and leading society in the pursuit of a more democratic environment. Thus, from 1991 to 2000, Mexico witnessed what has been the largest development of civil society organisations, with more than 50% of the still existing ones being created in that decade (FUSDA, 2009: 31).

As it occurred during the democratisation processes of different Latin American countries (Hipsler, 1998: 153); in Mexico, socio-political activists, taking advantage of the country’s “transition to democracy” of 2000, began to demand for the provision of more social rights, including better education, urban services, and the prosecution of human rights abuses. As the Partido Accion Nacional (PAN) wanted to mark a difference between the PRI’s previous regime and its new democratic potential, Vicente Fox’s administration (2000-2006) promoted the development of CSOs to the point of the



creation and promotion of a national pact (“Pacto de Chapultepec”) for the socio-political development of Mexico, an agreement between international development organizations (UNDP), Mexico’s Federal government and more than 400 academics, businessmen, and citizens’ representatives. Consequently, constituencies that were previously represented by *social movements* became now part of a larger number of *civil society organisations* intended to support “the” “public interest”, particularly in the fields of freedom of information, human rights and state of law. Notwithstanding the important advances during Fox’s presidency, and despite the fact that former president Calderon and the current administration of president Peña Nieto have publicly supported the reconstruction of —what both have called the— “social fabric” through a more direct interaction and collaboration with society; reality seems to be different. As noticed by Reyes, the presence and potentiation of civil society is still facing “a period of nebulosity”, as Mexico is still far away from achieving “the minimal precepts of citizenship and democracy” (Reyes, 2013: 113).

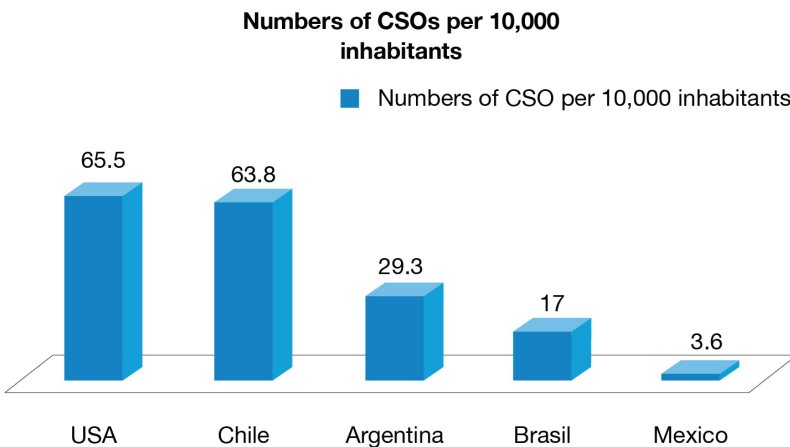
#### IV. CIVIL SOCIETY AND DEMOCRACY, EVOLVING TOGETHER?

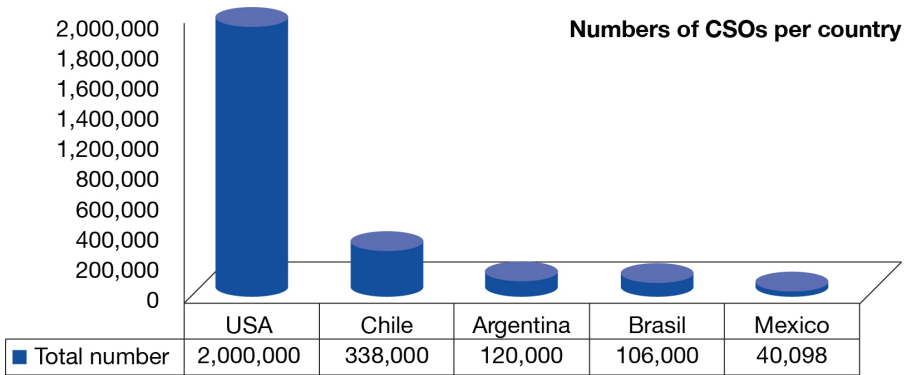
In the last three governmental administrations different efforts have been made to continue incentivising citizens’ political involvement and participation *de jure*. For instance, in 2004 the government enacted the “Federal Law for the Promotion of the Activities Conducted by the Organizations of Civil Society” which intends to “favour the coordination between governmental dependencies and federal government entities” (Congreso, 2012). In an effort to “create an *interactive* communication bridge between civil society and the Secretary of Foreign Affairs”, the Secretary has created a web portal where citizens can submit their queries and suggestions (SRE, n.d.). Nevertheless, governmental initiatives are *de facto* inefficient in promoting a closer and more direct civil participation.

According to a governmental report, in 2008, 72% of the governmental agencies did not have any area in charge of promoting citizens’ participation in their sphere of work, and of the remaining 28%, only 3.8% of them provided certain type of funding for CSOs to conduct evaluation programmes. Furthermore, only 11% of all the agencies allowed social actors to observe their decision making processes, and solely 10% involved them in the process (CITCC, 2008). What is worse, some of the most effective ones, at least in the area of provision of justice, have ceased to exist. One of the most notorious cases is the creation and elimination of the Citizens’ Participation Council within the General Prosecutor’s Office (PGR). Created in 2002, the Council was responsible for “i) analysing, proposing and evaluating the programmes,

strategies and actions related to the institution; ii) promoting citizens' participation within the PGR, and iii) evaluating the National Programme of Provision of Law" (PGR, 2002). Despite its achievements, including the creation of the National Centre for Telephonic Attention and the National Citizens Net to Combat Delinquency (Presidencia, 2006), the Council was abolished in 2013 under the argument of the need for a "more efficient and transparent use of public resources" (PGR, 2013). By prioritising financial considerations over the development of more inclusive and transparent practices; the PGR called into question the government's commitment towards the empowerment of civil society and democratisation. Cases like this not only have contributed to the social delegitimisation of governmental institutions, they have consequentially constrained the development of a more participative and democratic society. A fact that can be noticed in a twofold way, as a *collective*, in terms of the limited number of CSOs in the country; and in an *individual* manner expressed through citizens' political disentanglement and low level of active participation in political processes.

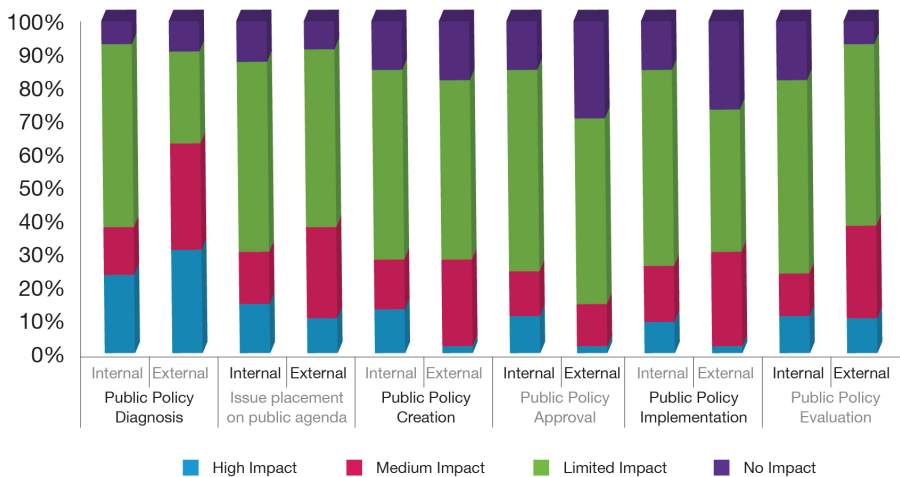
Regarding the former, according to the Federal Registry of Civil Society Organizations (SIRFOSC), it is estimated there are currently between 20,000 and 35,000 CSOs in the country (INDESOL, 2013). Although this figure may seem high, the development of CSOs in Mexico is still low when compared to other countries. As noticed in graphs 1 and 2, while in Mexico there are only 3.6 CSOs per each 10,000 citizens; in the United States there are more than 65. More importantly, according to the last available figures there are only 50 CSOs, among think tanks, NGOs and academic institutions, working on the issue of crime and violence in Mexico (OECD & IMCO, 2012: 39).





It is perhaps due to the limited number of CSOs across the country, that CSOs themselves perceive they have a limited 28% of effectiveness in public policy. More importantly, as a consequence of the restricted access to the decision making corridors, CSOs are perceived to be more effective in public policy *diagnosis* and *provision of information*, whilst less effective in public policy *creation*, *approval* and *implementation*. Hence, as noticed by Reyes and Olvera, even though in 2000 Mexico experienced its democratization (in the strict meaning of alternation of power), civil society remains considering itself fragile and lacking political influence (Reyes, 2013; Olvera, 2002).

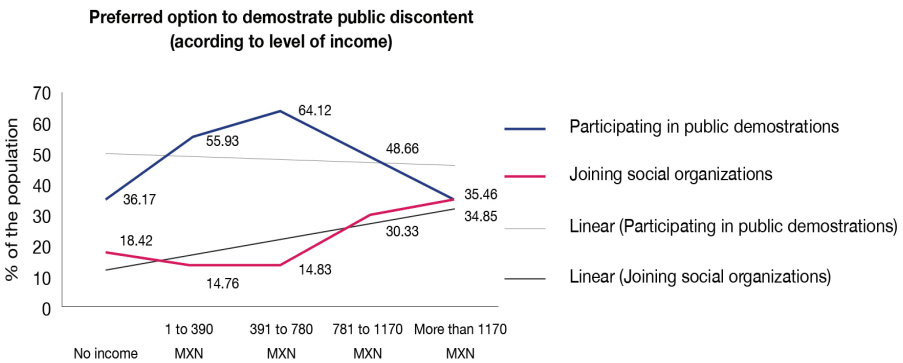
**Internal vs. External perception of CSOs impact on public policy**



Regarding the latter —*individually*, the disentanglement between citizens and political institutions has contributed to the worsening of the society’s democratic culture, as the prevailing citizens’ democratic values, attitudes, and level of political interest do not facilitate the consolidation of an influential civil society. To begin with, the established channels for socio-political interaction and the promotion of democracy have proved not to be working efficiently. Although in 2001, 68% of the population was of the opinion that *the people* should promote a change in law if it was considered unfair; and a similar percentage thought it had “something to say” about the government’s actions (Gobernación, 2001), data demonstrates their concerns remained unheard. According to different surveys, only 9% of mexicans had spoken with a *local* (being state or municipal) public servant, and even less, 3%, had done it with a *federal* public servant (Gobernación, 2001; INEGI, 2003; INEGI/SEGOB, 2008). However, the lack of interaction between government and citizens is not the only constrain to democratic advancement in Mexico.

The level of civil engagement in socio-political activities outside the governmental sphere is limited as well. In 2001, *a*) participating in public demonstrations and blockades was the preferred method to demonstrate inconformity for 40.33% of the population; *b*) *joining a social organisation* for 28.68%, and *c*) *promoting a public servant’s destitution* for 16.71%. Nevertheless, only 8% of the respondents had actually attended a citizens’ organisation meeting and even less, 6%, had participated in political demonstrations, at least in between 2008 and 2001 (Gobernación, 2001). In 2008, the most popular way of protest among citizens, that of *unite with other people*, was conducted by a maximum of 22% of the population. Even the level of political participation of those who are already members of at least one CSO is quite low. As noticed by “CIVICUS Snapshot of civil society in Mexico 2012” report only 30% of the CSOs’ membership has signed a petition, 13% participated in peaceful demonstrations and 3% taken part in boycotts. More worrying is the fact that 34% of the CSOs’ members acknowledged they would never engage in petitions, 43% would not take part in demonstrations and 53% would not engage in boycotts. A political disengagement reinforced by the fact that from all the types of reunions and meetings (neighbour meetings, church reunions, unions’ gatherings, etc.); citizens’ meetings were regarded as the least important by the population (Gobernación 2001). Reflecting on Habermas’ theory, the lack of a critical and participative society, represented by the low percentage of citizens actively involved in the above mentioned activities, undermines the society’s formal and informal control over the state of which Curran, Nieminen, Habermas and others talk about (Curran, 1993: 36; Nieminen, 2008: 67; Castells, 2008: 78; Jacobs & Townsley, 2011: 54; Vetrovsek, 2012).

More importantly, McKee’s point on the usefulness of the public sphere as the space where “ordinary” people are allowed to become involved in making decisions about how a country should be run (McKee, 2005) seems not to occur in the Mexican case. Proof of this is that in 2012, 78% of mexicans wanted the government to submit the important decisions to popular vote but, when asked a similar question, 74% considered citizens elect governments to take the important decisions (INEGI, 2003).

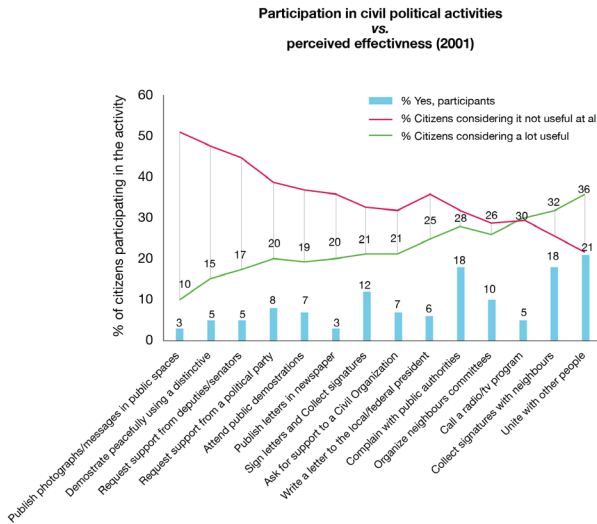


Going further, different from developed socio-political scenarios, including the United States, the United Kingdom, Netherlands and Italy, where people with higher levels of education and income are more prone to be “protesters”; in Mexico, the level of participation in public demonstrations and blockades diminishes with higher levels of income. Hence, rather than an inclusive and unitary public opinion able of triggering a consensual policy decision or change, as the public sphere theory suggests, the disconnected demands and methods of protest across civil society actors, make of it a weak political agent in Mexico. Building on this it is the opinion of this work that the problem is not so much one of an absence of citizen’s political participation, but one of a deficit in the type of participation (Lara, n.d.).

Despite political activism does occur in Mexico, as thousands of citizens participate in a multiplicity of activities to express their socio-political concerns and demands; it does not take place in the most efficient possible way. Although it would be expected that the level of citizens’ participation on political activities corresponded to their perceived level of effectiveness, evidence reveals this is not the case. In order to demonstrate this, this work collated and analysed the information from the more than 12,000 interviews from the 2001 and 2008 ENCUP surveys to create a *civil-political effectiveness index*. Built

ding on both *i*) figures on perceptions of effectiveness of political involvement, and *ii*) level of citizens' political participation, this *index* not only provides useful comparative information on changes in citizens' political culture; it also permits the identification of potential ways for achieving a better and more efficient political activism. The *index*, then, collates different information:

- i) Political activity.
- ii) % Yes participants: indicating the % of citizens' that have participated in the political activity.
- iii) % Citizens considering it useful, which:
  - a. For 2001 it is formed by the % of citizens considering the political activity "a lot" and "a little" useful based, it is argued, on a mix of their perceptions and factual knowledge.
  - b. For 2008 it is formed by the % of citizens considering the political activity "a lot" and "to a certain extent" useful based, it is argued, on a mix of their perceptions and factual knowledge.
- iv) % Citizens considering it not useful at all, which:
  - a. For 2001 it is formed by "not useful all" answer.
  - b. For 2008 it is formed by "a little" and "not useful at all" answers
- v) Variation: entailing % of citizens considering each activity useful minus the % of citizens considering it not useful at all.
- vi) Civil-political effectiveness index: denoting the rank give to each activity according to the variation column, where 1 is the most effective, and 14 the less effective.



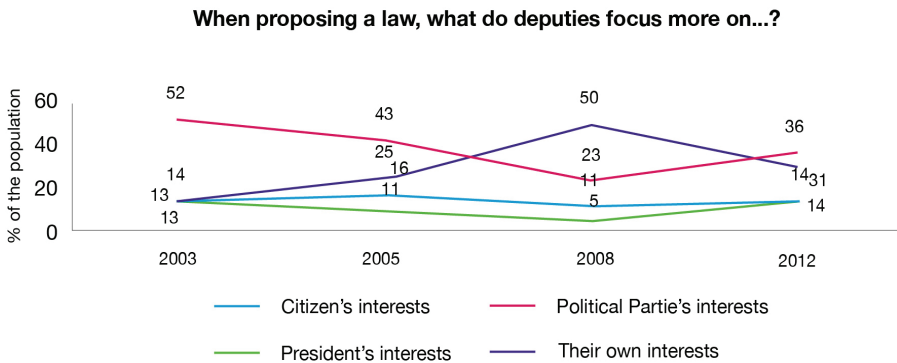
SOURCE: Author's own elaboration with information from (Gobernación, 2001).

| <i>Political Activity</i>                         | 2001         |                |                  |                            |                  |              |
|---|--------------|----------------|------------------|----------------------------|------------------|--------------|
|   | <i>% Yes</i> | <i>% A lot</i> | <i>%A little</i> | <i>% Not useful at all</i> | <i>Variation</i> | <i>Index</i> |
| Unite with other people facing the same problem   | 21           | 36             | 41               | 22                         | 55               | 1            |
| Collect signatures with neighbours                | 18           | 32             | 42               | 26                         | 48               | 2            |
| Organize neighbours committees                    | 10           | 26             | 44               | 29                         | 41               | 3            |
| Call a radio/TV program                           | 5            | 30             | 39               | 30                         | 39               | 4            |
| Complain with public authorities                  | 18           | 28             | 40               | 32                         | 36               | 5            |
| Ask for support from a Civil Organization         | 7            | 21             | 45               | 32                         | 34               | 6            |
| Sign letters and Collect signatures               | 12           | 21             | 45               | 33                         | 33               | 7            |
| Public letters in newspapers                      | 3            | 20             | 43               | 36                         | 27               | 8            |
| Write a letter to the local authorities/President | 6            | 25             | 38               | 36                         | 27               | 9            |
| Attend public demonstrations                      | 7            | 19             | 42               | 37                         | 24               | 10           |
| Request support from a political party            | 8            | 20             | 40               | 39                         | 21               | 11           |
| Request support from deputies/senators            | 5            | 17             | 37               | 45                         | 9                | 12           |
| Demonstrate peacefully using a distinctive        | 5            | 15             | 36               | 48                         | 3                | 13           |
| Publish photographs and messages in public spaces | 3            | 10             | 37               | 51                         | -4               | 14           |

SOURCE: Author's own elaboration with information from (Gobernación, 2001).

To begin with, the data shows that the level of social distrust in political institutions and actors continues aggravating. Whilst in 2001, 18% of the population *complained with public authorities* and 8% *wrote a letter to a local or the federal president* in an attempt to find a solution to the communities' problems; by 2008 this social-governmental interaction considerably diminished (Refer to annex). Less than a decade after the first ENCUP (2001), a similar percentage of citizens (16.7%) complained with authorities to try to solve its problems, but only 3.5% of them look for the president as a viable alternative to do it. Surprisingly, by 2012 the number of people writing to the pre-

sident increased to 9%, and more than 27% complained to the authorities to attempt to solve a problem. Nevertheless, citizens’ political trust in the current policy-making process continues being low. A fact that is noticeable in the limited % of citizens contacting deputies or senators for solving a social problem. From 2011 to 2012, this type of political participation has remained as one of the lowest 5; a fact highly connected to citizens’ views on deputies’ work signalling that —from the society’s point of view— deputies are more interested in their political parties’ and own objectives rather than the citizens’ needs.



Secondly, but equally important, the *index* demonstrates the existence of important discrepancies between *i*) the perceived level of effectiveness of each political activity, and *ii*) the level of citizens’ participation. Two main cases exemplify this condition. In 2001 citizens considered that the 3<sup>rd</sup> most effective political action to solve a community’s problem (see the *variation* column) was to Call a radio / TV programme. Notwithstanding this, the level of citizens’ participation in that activity was the 3<sup>rd</sup> lowest among 13 others. With more citizens focusing on what were perceived as less effective activities that year (for instance, signing a letter and collecting signatures and requesting support from a political party); civil society as a whole lost the effectiveness it could have achieved by having approached the media instead that year. A condition of ineffectiveness that became more notorious in 2008 (refer to annex).

Different from 2001, in 2008 more people considered citizens’ involvement in political activities to be ineffective, than people regarding it as useful in the solution of the community’s problem. More importantly, some of the most relevant citizens’ political efforts continued being used in a non-ef-



fective way. Despite *publishing letters in newspapers* being regarded as one of the most effective ways to trigger the solution of a community's problem (rank #3), this action had the lowest level of civil participation that year, with only 1.7% of citizens doing it. In fact, more people (3.5%) wrote a letter to the local authorities/president, even though it was regarded as the least effective way to solve a problem (rank #14). Regarding 2012, although there is no available data on citizens' perceptions of effectiveness, it is possible to notice two main changes. Firstly, the level of citizens' political participation has experienced an important increase, denoting the development of a more participative democracy. Secondly, through the analysis of the level of citizens' participation, it is possible to notice that society has moved from a more *spectator* to a more *hands on* role regarding political activism, as, for instance, signing letters and asking for support from Civil Society Organisations have become two of the most important activities in terms of number people involved on them.

## V. CONCLUSIONS

In 2000 Mexico became a country with democratic elections where citizens, in free and equal socio-political conditions, voted for an alternation in power. Nevertheless, democracy is more than elections. In fact, citizens' confidence in institutions, and their level of political engagement and participation are a better indicator of a country's democratic advancement.

Despite the establishment of mechanisms for socio-political participation, these have proved to be insufficient or inadequate. Citizens' involvement in the decision making process of governmental agencies, even as spectators, continues to be extremely restricted which, consequentially, has worsened the level of citizens' political disengagement and cynicism. As the main channels of communication and interaction between citizens and government remain blocked; institutions become more illegitimate. More importantly, with a society demanding *from*, but not actively engaging *on* the political processes, the appearance of a certain form of self-governance of which Boggs talks about, and the civil reconstruction of the social-fabric of which the current Mexican government talks about, seems an unfeasible objective in the short term. Hence, the limited participation of civil society in political processes is both, a consequence and cause of Mexico's limited democratic development, if not stagnation.

VI. ANNEX

| Political Activity                                | 2008  |         |                       |            |                     |           | 2012  |
|---|-------|---------|-----------------------|------------|---------------------|-----------|-------|
|   | % Yes | % A lot | % To a certain extent | % A little | % Not useful at all | Variation | % Yes |
| Unite with other people facing the same problem   | 2     | 21.6    | 30.7                  | 34.1       | 12.5                | 5.7       | 5.93  |
| Collect signatures with neighbours                | 4.5   | 17.6    | 30.2                  | 43.7       | 7.5                 | -3.4      | 7.49  |
| Organize neighbours committees                    | 5     | 18.6    | 31.8                  | 32.7       | 16.4                | 1.3       | 8.52  |
| Call a radio/tv program                           | 9.3   | 18.7    | 31                    | 39.1       | 10.8                | -0.2      | 11.45 |
| Complain with public authorities                  | 1.7   | 18.7    | 37.3                  | 25.3       | 18.7                | 12        | 7.27  |
| Ask for support from a Civil Organization         | 10.4  | 19      | 29.5                  | 33.7       | 17.5                | -2.7      | 13.54 |
| Sign letters and Collect signatures               | 9.9   | 21.6    | 33                    | 37.2       | 8                   | 9.4       | 14.85 |
| Public letters in newspapers                      | 6.7   | 15.4    | 32.8                  | 38.2       | 13.7                | -3.7      | 15.94 |
| Write a letter to the local authorities/President | 3.5   | 20.6    | 23.2                  | 34.2       | 21.3                | -11.7     | 8.92  |
| Attend public demonstrations                      | 7.8   | 18.7    | 36.7                  | 36.4       | 8.2                 | 10.8      | NA    |
| Request support from a political party            | 16.2  | 17      | 31.5                  | 34.3       | 17                  | -2.8      | 27.21 |
| Request support from deputies/senators            | 3.9   | 17.8    | 33.1                  | 36.7       | 10.7                | 3.5       | 7.43  |
| Demonstrate peacefully using a distinctive        | 13.6  | 19.2    | 34.3                  | 36.1       | 10                  | 7.4       | NA    |
| Publish photographs and messages in public spaces | 22.4  | 28.1    | 37.5                  | 29.4       | 4.2                 | 31.5      | 34.32 |

VI). BIBLIOGRAPHY

AZUELA, M. (2013), *Primera cumbre ciudadana para construir un México pacífico y justo*, Mexico City, Universidad Nacional Autónoma de México.

BESSANT, J. (2014), “The political in the age of the digital: Propositions for Empirical Investigation”, *Politics*, vol. 34, núm 1.

BOGGS, C. (2000), *The End of Politics*, New York, The Guilford Press.

BROMLEY, C. et al. (2004), *Is Britain Facing a Crisis of Democracy?*, available at: <http://www.crest.ox.ac.uk/papers/p106.pdf>.

BUSS, T. (2011), “Reclaiming Mexico’s Democracy”, *Berkeley Review of Latin American Studies*, Spring 2011, available at: <http://clas.berkeley.edu/research/mexico-reclaiming-mexicos-democracy>.

CALLAN, E. (2003), *Creating Citizens: Political Education and Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

CASTELLS, M. (2008), “The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance”, *Annals*, 616.

CITCC (2008), *Participación ciudadana... ¿para qué? hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*, available at: <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion ciudadana.pdf>.

CIVICUS (2011), *A Snapshot of Civil Society in Mexico, Analytical Report on the CIVICUS Civil Society Index*.

- COHEN, J. & ARATO, A. (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge MA, MIT Press.
- CONGRESO (2012), *Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, Mexico City, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, available at: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>.
- CURRAN, J. (1993), “Rethinking the Media as a Public Sphere”, in Dahlgren, P. & C. Sparks, C. (eds.), *Communication and Citizenship: Journalism and the Public Sphere*, London, Routledge.
- DAHLGREN, P. (2000), *Television and the Public Sphere: Citizenship, Democracy and the Media*, London, SAGE Publications.
- DAVIS, D. (2010), “The Political and Economic Origins of Violence and Insecurity in Contemporary Latin America: Past Trajectories and Future Prospects”, in DESMOND, A. & GOLDSTEIN, D. (eds.), *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press.
- ERIKSEN, E. (2005), “An Emerging European Public Sphere”, *European Journal of Social Theory*, vol. 8, núm. 3.
- FUSDA (2009), “Las organizaciones de la sociedad civil”, *Sociedad en Movimiento*, available at: <http://www.fusda.org/Revista16/Revista1LASORGANIZACIONESDELASOCIEDADCIVIL.pdf>.
- GRANT, W. (1995), *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, 2nd editio., Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf.
- HABERMAS, J. (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Great Britain, Polity Press.
- HALL, S. et al. (1978), *Policing the Crisis*, YOUNG, J. & WALTON, P. (eds.), London, The Macmillan Press Ltd.
- HIPSHER, P. (1998), “Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamis in Democratizing Latin America”, in MEYER, D. & TARRROW, S. (eds.), *The Social Movement Society*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- INDESOL (2013), *SCP Register of Beneficiaries*, available at: [http://www.indesol.gob.mx/en/web\\_indesol/Registro](http://www.indesol.gob.mx/en/web_indesol/Registro).
- INEGI (2003), *ENCUP 2003*, Mexico City.
- (2012), *Resultados Quinta ENCUP 2012 (Excel)*.
- SEGOB (2008), *ENCUP 2008: resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*.
- JACOBS, R. & TOWNSLEY, E. (2011), *The Space of Opinion, Media Intellectuals and the Public Sphere*, New York, Oxford University Press.

- LARA, M.A. (n. d.), “Effective participation in Latin America: from extralegal to legal mobilization. The challenges ahead”, *Razón y Palabra*, available at: [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx).
- LEVER, A. (2009), “Democracy and judicial review: are they really incompatible? *Perspectives on politics*”, available at: [http://eprints.lse.ac.uk/23097/1/Democracy\\_and\\_judicial\\_review\(LSERO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/23097/1/Democracy_and_judicial_review(LSERO).pdf).
- LINKLATER, A. (2007), “Public Spheres and Civilizing Processes”, *Theory, Culture & Society*, 24(4), available at: <http://tcs.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0263276407080091> [Accessed March 11, 2013].
- MARTIN, C. & SWANK, D. (2012), *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth and Equality*, New York, Cambridge University Press.
- MCKEE, A. (2005), *The Public Sphere: An introduction*, New York, Cambridge University Press.
- MOFFITT, B. & TORMEY, S. (2014), “Rethinking populism: Politics, Mediatization and Political Style”, *Political Studies*, 62.
- NIEMINEN, H. (2008), “Social networks and the European Public Sphere”, in BODEJBERG, I. and MADSEN, P. (eds.), *Media, Democracy and European Culture*, Bristol, Intellect.
- NITOIU, C. (2013), “The European Public Sphere: Myth, Reality or Aspiration?”, *Political Studies Review*, 11.
- OECD & IMCO (2012), *Strengthening Evidence-Based Policy Making on Security and Justice in Mexico*.
- OLVERA, A. (2002), *Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas*, available at: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/24/5/olve0502.pdf>.
- PEREZ-DÍAZ, V. (1978), *State, Bureaucracy and Civil Society*, Hong Kong, The Macmillan Press Ltd.
- PGR (2013), Acuerdo A/011/13 del Procurador General de la República por el que se abrogan los acuerdos A/037/02, A/096/09, A/012/11 y A/111/12, available at: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294970&fecha=26/03/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294970&fecha=26/03/2013).
- (2002), Acuerdo número A/037/02 del Procurador General de la República, por el que se crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República y se establecen las reglas para su organización y funcionamiento, Mexico City, available at: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=734567&fecha=19/04/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734567&fecha=19/04/2002).
- PRESIDENCIA (2006), *Toma de protesta al consejo de participación ciudadana de la procuraduría general de la república 2006-2007*, available at: <http://fox.presidencia>.

*gob.mx/actividades/?contenido=24790.*

REYES, L. (2013), “La ciudadanía en Mexico. Un breve recuento histórico”, *POLIS*, vol. 9, núm. 2.

SCHOLTE, J. (2001), *Civil Society and Democracy in Global Governance*, available at: [http://wrap.warwick.ac.uk/2060/1/WRAP\\_Scholte\\_wp6501.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2060/1/WRAP_Scholte_wp6501.pdf)

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2001), *ENCUP 2001, Resumen de resultados*, available at: <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/20/1/images/resumen2001.pdf>.

SPPS, *Los terremotos de 1985*, available at: <http://www.spps.gob.mx/avisos/1120-los-terremotos-de-1985.html> [Accessed April 4, 2013].

SRE, Portal de Participación Social de la Secretaría de Relaciones Exteriores, available at: <http://participacionsocial.sre.gob.mx/index.php> [Accessed March 3, 2015].

TAYLOR, C. (2008), *Modern Social Imaginaries*, Durham, N.C., Duke University Press.

TEJEDA, J. (2014), “Las dimensiones de la sociedad civil”, *POLIS*, vol. 10, núm. 1.

TRENZ, H. (2008), “The Unknown player in European Integration”, in Bonderbjerg, I. & Madsen, P. (eds.), *Media, Democracy and European Culture*, Bristol, Intellect.

VEROVSEK, P. (2012), “Meeting Principles and Lifeworlds Halfway: Jurgen Habermas on the Future of Europe”, *Political Studies*, 60.

VILLARREAL, M., *Participación ciudadana y políticas públicas*, available at: [https://www.academia.edu/202715/Participaci%C3%B3n\\_ciudadana\\_y\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas?login=jgarcia2@sheffield.ac.uk&email\\_was\\_taken=true](https://www.academia.edu/202715/Participaci%C3%B3n_ciudadana_y_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas?login=jgarcia2@sheffield.ac.uk&email_was_taken=true).

## EL ESTADO DE DERECHO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO MEXICANO: PERSPECTIVA DESDE LA ACCION GUBERNAMENTAL Y LOS DERECHOS HUMANOS

Mario CRUZ MARTÍNEZ\*  
Enrique CRUZ MARTÍNEZ\*\*

*SUMARIO: I. Introducción: ¿Por qué la seguridad pública es fundamental para la consolidación del sistema democrático y el Estado de derecho en México? II. Objetivo de la investigación. III. Los desafíos institucionales del problema de la seguridad pública. IV. La política de la seguridad pública: los derechos fundamentales y los derechos de la seguridad pública. V. Conclusiones. VI. Fuentes de consulta.*

### I. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ LA SEGURIDAD PÚBLICA ES FUNDAMENTAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO?

Un reclamo que se ha vuelto un imperativo universal de la ética política de las sociedades democráticas es el aseguramiento efectivo de la seguridad pública; sin embargo, la realidad de los últimos años ha evidenciado la complejidad que envuelve la temática. La desigualdad económica y la evidente

---

\* Profesor-investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana; miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt doctor en derecho por la Universidad de Roma II; máster en filosofía y estética, Universidad de la Sorbona de París. Correo electrónico: *mario.cruz@ibero.mx*, twitter: *@M\_CruzMartinez*.

\*\* Profesor-investigador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt; doctor en derecho por la Universidad de París Panthéon-Assas; máster en administración fiscal, Universidad de la Sorbona; máster en derecho europeo, Universidad París (Nouvelle Sorbonne). Correo electrónico: *enricruz12003@hotmail.com*.

injusticia social ha delineado comunidades políticas donde los derechos no son más que sinónimo de dominación y/o letra muerta. Por consiguiente es clara la existencia de sociedades donde la punición o el castigo son considerados como el horizonte social y sobre todo, a partir de los dantescos índices de criminalidad y su aumento inmisericorde en los últimos años, la seguridad pública es cada vez más un tema de la agenda de México del siglo XXI. Tan es así que se ha ido creando un malestar de insatisfacción ciudadana en el que se advierte la existencia de zonas/vacíos donde el Estado no ha logrado funcionar adecuadamente. La fuerza del aparato estatal ha sido desafiada por diferentes intereses y por los altos niveles de corrupción imperantes en sociedades desiguales y flageladas por la polarización social. El Estado se ha vuelto una ficción, y la inseguridad pública el marco cotidiano de las relaciones públicas. La ética de la sinrazón se ha adueñado de la conciencia ciudadana y el sistema democrático ha creado enemigos íntimos<sup>1</sup> que en muchos casos han desafiado el Estado de derecho.<sup>2</sup>

Una de las primeras reacciones que se ha tenido es la de considerar al modelo político como ineficaz a causa del sistema normativo, lleno de lagunas o incluso por falta de normas jurídicas que sean lo suficientemente persuasivas para prevenir los problemas en materia de seguridad. La solución se ha buscado en el plano formal y por ello se ha señalado que la falta de leyes ha provocado la incertidumbre que caracteriza a las sociedades inseguras. Todo lo anterior lleva a un aspecto del debate que merece ser analizado. La seguridad pública no sólo como una obligación del Estado y los actores institucionales, sino una condicionante de la existencia misma del modelo democrático. De tal suerte, el emblemático bienestar social pregonado por los defensores del sistema democrático ha sucumbido bajo la crispación y fractura del tejido social en México por la falta de articulación del modelo de seguridad pública y el aseguramiento de derechos. Es claro que la falta de eficacia y transparencia de los actores públicos ha provocado una crisis del Estado mexicano y su supuesto sistema democrático. En este panorama, la eficacia estatal ha sido severamente cuestionada en cuanto a los resul-

---

<sup>1</sup> Una magnífica reflexión sobre los factores endógenos que han afectado el modelo democrático, como la inconformidad ciudadana, se encuentra en Todorov (2012: 227).

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, el surgimiento de grupos de autodefensa en algunas comunidades indígenas de México para evitar la proliferación de delitos y que evidencian la falta de eficacia del Estado para asegurar el principio de seguridad jurídica. Véase *La Jornada*, nota de Javier Salinas Cesáreo, “Policías comunitarias: más pueblos a la defensiva (en Chiconautla se organizan para actuar contra la delincuencia), 17 de marzo de 2013, p. 2; nota de Ernesto Martínez Elorriaga, “Acuerdan más de treinta pueblos indígenas de Michoacán dar seguimiento a autodefensas (es la única garantía para la seguridad de los ciudadanos y la protección de bosques), p. 3.

tados y sobre todo, por la falta de estrategia y organización institucional. Alain Renaut ha señalado el fin del concepto de autoridad y el nacimiento de una nueva forma de entender lo público (Renaut, 2004: 264).

Sin embargo, sea cual fuera el sistema estatal, todo modelo democrático debe garantizar estabilidad social y aseguramiento efectivo de derechos y por tanto, resulta evidente la afirmación sobre cómo el derecho a la seguridad incluye todos los demás derechos (Pavarini, 2011: 5 y 6)<sup>3</sup> y sin él, el modelo institucional se vuelve una masa exangüe de intereses dispuestos al mejor postor. Asimismo, es importante considerar que al problema de la seguridad también se agrega otro de gran dimensión, cuyo desafío para el Estado mexicano es al parecer inalcanzable: el problema de la corrupción<sup>4</sup> al interior de muchas de las instancias gubernamentales en todos los niveles de gobierno.

Hasta hace algunos años, los análisis sobre seguridad y democracia eran escasos y más bien estaban vinculados a especialistas dedicados a la criminología y áreas afines (Pavarini, 2011: 49). En la actualidad no es posible concebir el modelo democrático sin el aseguramiento mínimo de derechos y sobre todo, el entendimiento cabal de la seguridad pública a partir de la coordinación efectiva de los actores institucionales. Por esta razón, se puede observar cómo la democracia es el terreno de la voluntad política efectiva, pero sobre todo del aseguramiento de los derechos. En este orden de ideas, es posible señalar el informe *Nuestra Democracia* de 2010, sobre el estado de la democracia en América Latina, auspiciado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en donde se señaló que una de las tres cuestiones públicas prioritarias en el continente para “la sostenibilidad de la democracia en la región” es la seguridad pública.<sup>5</sup> Por lo

---

<sup>3</sup> “La seguridad no es un derecho de los ciudadanos y, sobre todo, como tal no podrá nunca ser considerado. No es, en verdad, un derecho de primera generación, ni tampoco de segunda, en tanto (sea en el Estado de derecho como en el Estado social), la seguridad es la consecuencia implícita, necesariamente, de la seguridad de los derechos. Únicamente garantizando los derechos de todos (o de la mayoría) se produce o decide el bien público de la seguridad de todos o de la mayoría”.

<sup>4</sup> (Maldonado, 2000: 37 y 38). Para este exfuncionario de seguridad pública, el problema institucional se vincula estrechamente a la forma en que el sistema político está diseñado, ya que al no poder ofrecer una alternativa adecuada a las necesidades colectivas, se hace más rígido estructuralmente hablando, lo que impide que las instituciones puedan adaptarse fácilmente a los requerimientos de la sociedad. Este problema es considerado como una de las principales debilidades del Estado en su ámbito administrativo.

<sup>5</sup> *Cfr.* Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Nuestra democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, PNUD-OEA, 2010, pp. 15, 159 y ss.



anterior es necesario señalar, que resulta fundamental que los regímenes democráticos pasen por el reconocimiento de un andamiaje institucional efectivo, toda vez que mediante la consolidación de la seguridad pública se puede tener un impacto positivo en el aseguramiento de otros derechos. Precisamente uno de los objetivos de la democracia es asegurar los mecanismos legales e institucionales, que brinden la posibilidad de actualizar los principios democráticos como representación política y aseguramiento efectivo de derechos. Por ello, a la par de reclamos más antiguos como democracia e igualdad económica, uno de los principales reclamos de las sociedades contemporáneas es la observancia de los estándares de seguridad pública. Una cosa resulta evidente, la seguridad pública hace las veces del gozne democrático por excelencia, entre el paradigma político, el sistema jurídico y la sociedad civil que las democracias contemporáneas buscan establecer. De tal ejemplo, resulta claro que la seguridad pública decide de forma cabal la auténtica gobernabilidad de los estados y siempre determina la calidad de vida de los ciudadanos.

Dentro de este panorama, emerge el discurso de los derechos humanos como parte importante del modelo democrático. En este sentido, la búsqueda de un nuevo entramado institucional que logre vertebrar criterios de derechos humanos resulta perentoria en la agenda política del siglo XXI de México y de los países latinoamericanos. A partir de lo anterior, resulta convincente señalar que no hay avance democrático sin el aseguramiento por parte del Estado de un modelo de seguridad pública que esté garantizado por los principios básicos de derechos fundamentales. Como se podrá advertir entonces, la seguridad es un punto de convergencia del entramado institucional de los sistemas democráticos y del aseguramiento efectivo de los derechos fundamentales. Un distinguido administrativista, Jorge Fernández Ruiz, ha señalado de manera certera que la seguridad es “punto de partida del Estado y punto de arribo del derecho” (Brito, 2007: 61). La discusión de la seguridad es en la actualidad una reflexión urgente sobre la naturaleza de la vida pública y el tipo de convivencia social existente en el seno de las diferentes comunidades, llámese familia, barrio, municipio. En otras palabras, la seguridad es un discurso social.

La vida social no puede transitar amenazada por la navaja de la violencia y la delincuencia. Al contrario, hoy en día el buen gobierno se concibe como un sistema transparente que combata la corrupción que afecta a las instituciones públicas y que asegure los derechos mínimos. De tal suerte, las interpretaciones teóricas o científicas no pueden esperar análisis cuantitativos para señalar vías de solución; más bien, lo que se señala como perentorio es una perspectiva que logre establecer los diferentes vértices

de la cuestión y establecer propuestas que puedan ser consideradas por los actores políticos y sociales. El gobierno en sus diferentes niveles (legislativo, ejecutivo y judicial), los actores sociales y la ciudadanía son parte de la solución integral. Pero, considerando que a la par de las temáticas deben plantearse una serie de propuestas, analizaremos la cuestión de la seguridad pública en diferentes niveles y buscando encontrar una cierta homologación de los diferentes discursos que estarán involucrados en estas cavilaciones: el lenguaje de las políticas públicas y el universo discursivo de los derechos humanos, determinante en los modelos democráticos. Desde el planteamiento financiero que conlleva el fenómeno de la seguridad pública hasta la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, pasando indudablemente por la importante reforma constitucional en materia de seguridad de 2008.

## II. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

El tema de la seguridad pública no sólo se analiza en esta investigación desde la perspectiva de la actuación institucional del gobierno, sino también de la relación que guarda el fenómeno con la consolidación de un Estado democrático. Desde esta orientación se trata de vincular la acción gubernamental con un problema específico; esto es, con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, particularmente cuando se pone de manifiesto que la ley no se cumple, quedando algunos o muchos de los derechos como enunciados alejados de la realidad. Precisamente para construir una sociedad más libre y democrática (Acosta, 2011: 11-13), se pretende garantizar y fortalecer la seguridad pública, para poder acceder a un sistema más justo en el que incluso se ha incorporado la protección de los derechos humanos como plataforma para la construcción de dicha sociedad. La cuestión de los derechos fundamentales será considerada más adelante en este ensayo.

En este punto, se debe considerar un fenómeno social que tiene un gran impacto en la seguridad pública: la corrupción y la forma cómo inhibe la efectiva actividad de los actores públicos y sobre todo, la forma en que anula el ejercicio y salvaguarda de los derechos fundamentales. Específicamente se puede decir que algunos de los factores que han intervenido en el problema de la corrupción y que consecuentemente han afectado el funcionamiento del aparato gubernamental son: la falta de transparencia, la falta de rendición de cuentas y la falta de aplicación de leyes en materia de responsabilidad de servidores públicos (González, 2010: 39-40). La inobservancia de estos aspectos ha provocado de forma sintomática la vulneración de mu-

chos de los derechos humanos recogidos por nuestra Constitución y que el derecho bajo un enfoque mundializado pretende hacer valer por medio de múltiples políticas públicas.

### III. LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES DEL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Cuando se analizan escrupulosamente las diferentes vías para la eficaz articulación de la seguridad pública en el andamiaje institucional, se señalan argumentos que pretenden buscar en nuevo modelo administrativo y nuevas políticas públicas que logren establecer un espacio político distinto y capaz de brindar estabilidad social a la ciudadanía.<sup>6</sup> Los razonamientos que se solicitan resultan importantes porque a partir de la crítica del sistema actual se señala la importancia del tránsito de un modelo de seguridad pública imperativo a un paradigma donde la ciudadanía sea parte integral y así, la participación de la comunidad en su conjunto sea determinante en el nuevo horizonte político, pero la cuestión tiene una connotación más amplia en cuanto a la participación de los actores institucionales, es decir, la responsabilidad compartida que surge entre actores sociales y órganos públicos. En este punto es necesario menuzar con cuidado la situación de la participación de las entidades gubernamentales.

#### 1. *Acción gubernamental y seguridad pública*

El México de nuestros días transita por una época marcada por grandes desafíos en sus tres órdenes de gobierno. La inestabilidad provocada por diversos problemas políticos y sociales permite que sea calificada como una sociedad de riesgo que pone a prueba la capacidad del poder público (Gilbert, 2008: 241-245) para ofrecer soluciones a sus ciudadanos. Dentro de los principales riesgos colectivos se encuentran la consolidación de las instituciones democráticas, la transparencia sobre la actuación del gobierno, los

---

<sup>6</sup> Por ejemplo: “Una de las posibles soluciones, que se quieren plantear ante esta «crisis» de seguridad, que se vive más acusadamente día a día, es que las personas tienen que conscientizarse por medio y a través, de políticas y acciones educativas, cívicas y de participación ciudadana, que sean vinculativas y asociativas. Todo esto para favorecer la comprensión del trabajo y labor en conjunto así como la asistencia entre ellos mismos. Lo cual traerá como consecuencia una inversión de los valores del individualismo posesivo capitalista hacia nuevas formas de convivencia y cooperación democrática” (Aguilera y González, 2011: XIV).

problemas financieros, de salud pública, y los altos índices de desempleo, la falta de mejora en el sistema educativo, el deterioro del medio ambiente, y tantos otros que la lista parece interminable. En esta perspectiva, la seguridad pública es uno de los que más destaca; incluso, la última administración federal (2006-2012) tomó este asunto como eje rector de su política gubernamental, invirtiendo millones de pesos del presupuesto federal. La administración actual (2012-2018) parece no haber cambiado de dirección y continúa reforzando y priorizando este delicado tema como una cuestión de carácter nacional.

Esta problemática estableció un gran desafío para las autoridades, relativo a la discusión sobre el modelo más eficaz de seguridad pública. La pregunta que resulta de esta situación consiste en explorar porqué surge la necesidad de hacer eficiente la acción gubernamental y porqué es urgente garantizar la seguridad pública. Bajo esta lógica, se asume como cierto que cada vez que llega un gobierno al poder, la única opción para resolver los problemas internos es formulando programas de gran impacto (Arellano *et al.*, 2000: 149-157).<sup>7</sup> El diseño de un buen gobierno bajo esta perspectiva implica particularmente a la estructura administrativa del Estado bajo un esquema de competencias y de finalidades, inscritas desde una normatividad constitucional hasta reglamentaria.

La ingente problemática social y política ha puesto al límite el funcionamiento del aparato estatal, particularmente tratándose de la falta de resultados en el ámbito de la seguridad pública, ésta ha demostrado la ineficacia del aparato estatal independientemente de su filiación partidista; es decir, la alternancia de los gobiernos en el poder no ha podido evitar los problemas internos<sup>8</sup> de los cuerpos policíacos, que frente a un aumento de la criminalidad en todos los orbes rebasa la capacidad del Estado para garantizar la

---

<sup>7</sup> Para algunos estudiosos, el tema de las formas de organización gubernamental, están ligadas a la innovación. Incluso se habla del nivel funcional-estructural de la innovación que comprende: la integración de nuevos procesos, que no tengan antecedente con la organización objeto de análisis, así como la adopción de nuevas formas organizacionales.

<sup>8</sup> Es necesario agregar que la alternancia de un gobierno de oposición en 2000, con la llegada de Vicente Fox al poder, es fuertemente analizada para destacar que a pesar de este cambio de orientación política, los problemas internos persisten. Precisamente para Mari-claire Acosta (*El legado autoritario y la falta de acceso a la justicia*, en Acosta Urquidi, Mari-claire, *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito federal, México, 2011, p. 20) quien analiza el aspecto del ejercicio del poder, indica que a pesar de que el sistema presidencial autoritario que caracterizó a las administraciones federales hasta finales de los años 90s fue remplazado por otra forma de ejercer el poder, “las viejas prácticas aún siguen vivas: la corrupción, la impunidad, el patrimonialismo, el corporativismo y el clientelismo”.

tranquilidad y paz de sus ciudadanos. De este modo, surgen un par de interrogantes: ¿qué relación guarda la seguridad pública con la consolidación democrática de México?, y ¿por qué fallan las autoridades encargadas de proteger a los ciudadanos?

La respuesta a estas interrogantes implica abordar el tema de la acción gubernamental desde diferentes presupuestos analíticos. Por un lado, se debe mencionar que esta es una problemática mundial. Esto es, la seguridad pública es en mayor medida solicitada en países no desarrollados a causa de problemas internos, aunque también en países desarrollados se observa que es importante (Fukuyama, 1999: 112-121);<sup>9</sup> por ejemplo en Estados Unidos se tuvo que crear el Homeland Security. Por medio de este departamento, el gobierno federal implemento una política pública para garantizar la seguridad de los ciudadanos norteamericanos. Con ello el gobierno justificaba su acción como algo necesario para el desarrollo y estabilidad nacional. Desde esa postura, la democracia se confirmaba como sistema de participación política, ya que la acción gubernamental respondía a las necesidades más urgentes de los ciudadanos. En diversos casos a nivel internacional y nacional, resalta el hecho de que la seguridad pública permite ofrecer mejores condiciones para proteger otros derechos de los individuos, tan es así que la noción de seguridad se ha extendido hacia la de seguridad humana (Michaud; 2011: 754 y 755) o ciudadana.

En México, la administración federal no ha permanecido inmóvil ante dichos desafíos. Por lo que el tema ha planteado que desde lo jurídico haya una relación con el complejo sistema de competencias que permiten actuar a las instancias del gobierno para garantizar a los ciudadanos la paz necesaria, para establecer estándares de convivencia social. Esto no puede ser ajeno desde luego a la elección de los gobernantes, que en otros términos consiste en colocar en puestos fundamentales a quienes deben dirigir al

---

<sup>9</sup> Es posible establecer un vínculo entre el problema de la inseguridad y el proceso de adaptación de una sociedad a nuevos requerimientos de desarrollo en un contexto globalizado. Es decir, que difícilmente los países no desarrollados pueden acceder a la misma calidad de vida que sociedades avanzadas, y que probablemente en el intento por alcanzar ese tipo de desarrollo, se abandonan etapas de evolución indispensables para garantizar la adaptación de la población a un nuevo tipo de requerimientos y de cualidades. Francis Fukuyama expuso en su obra *Le Grand Bouleversement (La nature humaine et la reconstruction de l'ordre social)*, una serie de situaciones por las que se explica el incremento de la criminalidad en Estados Unidos, asociando principalmente el problema a una cuestión de exclusión social. Esto es, que mientras los individuos se alejan de un sistema de vida marcado por condiciones de progreso, más difícil logra mantener incluso la cohesión familiar. En este sentido, la ruptura del núcleo familiar va a privar la educación de valores de ciertos individuos que se expondrán a necesidades y situaciones complejas para sobrevivir.

país. Es paradójico que el elemento característico del modelo democrático, es decir, la satisfacción del interés general constituya justamente una de las perversiones<sup>10</sup> del propio sistema. Lo anterior, debido a la instrumentalización de necesidades sociales y a la falta de interés, en muchos casos, de quienes gobiernan de resolver los problemas. Por muchos años, la adecuada solución para enfrentar las espinosas realidades de la seguridad pública fue establecer aparatos de justicia más represores con la finalidad de inhibir las conductas irregulares. La realidad evidenció que la actividad gubernamental requería de una buena coordinación y un modelo de seguridad diferente al que se planteó en reiteradas ocasiones. Esto es, que respecto a los resultados se debía asumir como cierto que múltiples factores habían determinado el mal funcionamiento del gobierno. De entre los principales se puede hacer referencia a la falta de recursos para invertir en la correcta formación de los cuerpos encargados de garantizar la seguridad pública, o la falta de recursos humanos.

El argumento de los bajos salarios de quienes integran los cuerpos policíacos, por ejemplo, no es suficiente para explicar la falta de profesionalización de las corporaciones encargadas de proteger a los ciudadanos y la falta de valores morales de quienes hace un mal uso del cargo público que ocupan. La inversión de montos estratosféricos anualmente con la intención de superar los problemas de inseguridad sin alcanzar resultados positivos pone en duda la efectividad de la política pública implementada. La gravedad de la cuestión es que se vincula a otros aspectos como el de la impartición de justicia, sobre todo cuando la impunidad constituye un rasgo muy particular del comportamiento gubernamental frente a los gobernados y se ven afectados en otras esferas jurídicas. Precisamente, en esta época en la que la protección de los derechos humanos se convierte en un elemento característico de sociedades avanzadas, en nuestro caso, esto parece cada vez más difícil de alcanzar por la falta de planeación de

---

<sup>10</sup> (Fleury, 2005: 135-136). Este tipo de actos en donde los responsables de dirigir el país se desentienden de sus responsabilidades, para prestar mayor atención a otros aspectos, es considerado por esta autora como una *perversión mediocre*, identificando a quien no cumple con sus funciones, como un gran perverso, ya que este o estos sujetos, crean organizaciones de normas, de procedimientos, con el objeto de transgredir las leyes sociales. En el caso particular de esta investigación, el problema se vincula la instrumentalización de necesidades, con todo conocimiento de causa por parte de los actores políticos. En el capítulo que la autora denomina De Léviathan à Big Mother, hace alusión a que los individuos que se colocan en la categoría de perversos, tienen preferencia por una cultura de la gratuidad, es decir, que nada les cueste directamente. Desde esta perspectiva, la gratuidad se incorpora como una patología de la democracia.

las políticas públicas bajo lineamientos de los derechos humanos (Acosta, 2011: 23).<sup>11</sup>

Es necesario decir que tratar de resolver el inquietante problema de la inseguridad es mucho más complicado de lo que puede parecer a simple vista, por la variedad de factores institucionales y sociales que intervienen, pero que si no se actúa se puede agravar la descomposición social que se vive en México. En este sentido, uno de los principales aspectos que se pueden mencionar es el alto nivel de desigualdad que se ha gestado en todo el país, creando zonas de extrema pobreza y otras de gran desarrollo. Desde esta perspectiva, el problema de cómo construir un Estado democrático (que pretenda garantizar el Estado de derecho paralelamente) parece difícil de alcanzar, ya que en un contexto de marginación se excluye socialmente a determinados grupos de participar en la edificación de una sociedad más equilibrada social y económicamente.

Es así que resulta claro que el Estado debería aparecer como un actor encargado de poner orden, de moderar y de proporcionar estabilidad social (Michaud, 2011: 22). Por este motivo, proporcionar seguridad a los ciudadanos constituye una de las vías para afianzar uno de los múltiples pilares que sostienen al modelo democrático y el Estado de derecho en cualquier región del planeta. Es por medio de esa ausencia para garantizar un clima de tranquilidad a los ciudadanos, que el tema del aseguramiento de un Estado de derecho por parte de la administración en el poder se pone en duda.

Particularmente, en México los grandes problemas internos son el resultado de un pasado inestable y de una falta de dirección en donde se privilegió la presencia de un Estado con un poder político incontestable (Blum, 1996: 51-53).<sup>12</sup> Al incrementar el poder del gobierno se privilegiaron los acuerdos políticos para dirigir el país, elaborando una estructura jurídica *ad hoc* (Acosta, 2011: 13 y 14): “En otras palabras, el predominio de lo político sobre lo jurídico en México no solo pervirtió el funcionamiento de las instituciones componentes en un Estado de derecho, sino que además generó una cultura contraria al respeto y sincera observancia de la ley” (Cantú, 2004: 21). Por lo que podemos decir que la acción gubernamental ha sido afectada por esta forma de concebir el ejercicio del poder.

---

<sup>11</sup> La autora percibe este problema como algo generalizado a nivel nacional. Justamente las divergencias económicas territoriales, han provocado una evolución desigual en términos de desarrollo humano.

<sup>12</sup> A lo largo de la historia política de México, se ha puesto de manifiesto la enorme injerencia de los problemas de carácter político, con los problemas relativos a la estructura gubernamental.

## 2. *La intervención gubernamental por medio de políticas públicas*

Con la llegada de un gobierno de alternancia en 2000, se puso en evidencia que el nuevo sistema político tenía que renovar el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos. Esta cuestión, mejor conocida como gobernabilidad democrática, requiere condiciones especiales para poder materializarse, tales como: prosperidad económica, disminución en la desigualdad para poder combatir problemas asociados a esta situación, legitimación de la ciudadanía sobre las instancias gubernamentales, y tener un buen desempeño en el contexto internacional (Tomasi, 2011: 45-48). Todos estos aspectos son conocidos por los gobernantes y la mayoría de las veces se incorporan a los planes de desarrollo. Sin embargo, se advierte que en el terreno de las políticas públicas, los actores que intervienen en su creación y puesta en marcha no logran vincular las políticas de manera transversal, de tal manera que los resultados no se optimizan. A nivel local, que constituye la esfera de gobierno más próxima a los ciudadanos, se identifican algunos de los principales problemas que impiden el buen funcionamiento y ejecución de los programas gubernamentales. Dentro de éstos se encuentra que en muchas de las ocasiones falta iniciativa, voluntad política y capacidad técnica de las administraciones de los gobiernos (Guillome *et al.*, 2002: 83-95).

Otro grave problema es la falta de diagnósticos en los que se incorporen adecuadamente las dimensiones social, económica, cultural, ambiental, etcétera, necesarios para conocer el impacto de las políticas implementadas (Ramos, 2009: 75-82). Estos diagnósticos son necesarios en tres momentos; primeramente como un acto previo para saber cómo se debe actuar. El segundo momento es durante la ejecución de alguna acción gubernamental, y el tercer momento es posterior, con el objeto de tener resultados sobre el buen o mal funcionamiento. Este último momento por lo regular coincide con los cambios de administración, ya que los actores políticos cambian de dirección o continúan con la misma política pública, como lo es en el caso de la seguridad en la que dos administraciones federales a pesar de pertenecer a corrientes ideológicas opuestas, continúan bajo la misma lógica de gobernanza.

La tabla que se presenta a continuación contiene los montos que se han invertido a nivel federal desde 2004 hasta el 2013, en materia de seguridad pública. Esto muestra claramente cómo no sólo se ha dado continuidad al asunto de la seguridad pública, sino que se ha incrementado notablemente el gasto público en esta área. Para 2014 y 2015, las cifras desaparecen a diferencia de los años anteriores donde había mayor transparencia sobre la ejecución de esos rubros.



GASTO FEDERAL INVERTIDO EN SEGURIDAD PÚBLICA

| <i>Año</i> | <i>Monto en millones de pesos mexicanos</i> |
|------------|---|
| 2015       | No disponible en el presupuesto             |
| 2014       | No disponible en el presupuesto             |
| 2013       | 41,217,172,226                              |
| 2012       | 40,536,522,049                              |
| 2011       | 35,519,104,867                              |
| 2010       | 32,437,776,662                              |
| 2009       | 32,916,838,380                              |
| 2008       | 19,711,622,600                              |
| 2007       | 13,664,682,654                              |
| 2006       | 9,274,400,000                               |
| 2005       | 7,036,818,690                               |
| 2004       | 6,462,687,360                               |

FUENTE: Elaborado por los autores. Cada uno de los montos señalados se encuentra en el Presupuesto de Egresos Federal del año al que se hace referencia.

La construcción de un mejor Estado democrático, o buen gobierno, va de la mano del nivel de eficiencia de las políticas públicas implementadas para combatir el problema de la inseguridad. En este caso, el funcionamiento administrativo del Estado es sometido a evaluación no sólo por el impacto de los programas de gobierno aplicados a la población, sino de la efectividad institucional para operar esas nuevas responsabilidades. Desde el punto de vista técnico, se ha puesto más énfasis en los elementos que permiten evaluar el funcionamiento del gobierno y el impacto, en términos de resultados, de las actividades que se realizan. En este sentido, los gobiernos de diversos países tanto en Europa como en América han adoptado los presupuestos por resultados.<sup>13</sup> Esto quiere decir que todas las actividades gubernamentales deben justificarse adecuadamente bajo la lógica de recursos, medios y resultados. De forma específica podemos mencionar que el ciclo operativo del gobierno se contiene bajo los siguientes rubros: la planeación, el costo presupuestario, la evaluación, la distribución y el seguimiento de lo

<sup>13</sup> Los países desarrollados hacen de este instrumento de gestión, un aspecto esencial para la consolidación y credibilidad de la actuación de sus gobernantes. Esta forma de gestión pública ha sido adoptada específicamente en América Latina, por países como Ecuador, Bolivia, Chile, Venezuela, Brasil, Colombia, México y Uruguay (Cordova, 2007: 2 y 3).

que se está haciendo.<sup>14</sup> Incluso en la tabla anterior vemos cómo desaparece de la estructura programática la claridad con la que se venía proporcionando la información que coincidiera con esa lógica de administración por resultados.

A la luz de esta reflexión, podemos establecer un vínculo muy claro entre el comportamiento gubernamental y la consolidación de las instituciones democráticas, ya que la transparencia sobre las decisiones tomadas por los actores políticos demuestran la claridad con la que se actúa, es decir, la satisfacción del interés general bajo un clima de transparencia y de resultados (Guillome *et al.*, 2002: 83-85) viene a reforzar la seguridad de los ciudadanos de que se está haciendo algo para responder a los constantes desafíos sociales.

Los gobiernos a nivel mundial precisamente han tenido que enfrentar diversos problemas como la dispersión del esfuerzo gubernamental debido a las características administrativas de los países.<sup>15</sup> Particularmente, en un sistema federal como el mexicano, el aumento de la burocracia en los tres niveles de gobierno y la corrupción han sido aún más evidentes. Estos problemas se han agravado con la desigualdad desde el punto de vista del desequilibrio económico territorial. Aparentemente se podría pensar que las autoridades no hacen absolutamente nada para mejorar las condiciones de seguridad, sin embargo, sí existen algunos esfuerzos que se manifiestan mediante acciones puestas en marcha para una mejor aplicación de la ley. Por ejemplo, podemos mencionar la justicia penal para menores, el fortalecimiento de las fiscalías, la implementación de programas de convivencia, y cuestiones penitenciarias. Una de las acciones que más resaltan es la creación de un mando único de policía en donde los gobiernos locales (Estado de México, Morelos, Aguascalientes, Nuevo León, Chihuahua, Campeche y la Ciudad de México) se adhieren a la iniciativa federal para coordinarse y combatir la delincuencia por medio de la unificación del sistema policial.<sup>16</sup> Carrillo Flores considera que si se desea tener un sistema más adaptado al

---

<sup>14</sup> (Barrera, 2010: 144-146). Este autor indica que los administrativistas han identificado a lo largo de los años, algunos enfoques sobre la actuación de la administración pública. Estos pueden variar según el enfoque o finalidad de la Administración.

<sup>15</sup> (Gaudin: 279). Este autor se hace una pregunta fundamental, si con una mayor discusión y experimentación de debates públicos, ¿esto no constituye una concurrencia con el sistema tradicional democrático y el principio de representatividad? Esto surge, frente a la necesidad de incorporar más a los ciudadanos a la discusión de las políticas públicas a implementarse. Sin embargo, el autor refiere que esta es una característica de la sociedad moderna y que el elemento del debate público es una prolongación tanto de la democracia como del buen gobierno, por lo que la forma de organización administrativa se ve reforzada.

<sup>16</sup> *Reforma*, sección Gobierno, año 15, núm. 5597, 5 de marzo de 2013, p.6.

contexto social, es indispensable fortalecer el poder civil, es decir, ofrecer alguna alternativa de control democrático de carácter civil sobre el aparato de seguridad del Estado (Carrillo, 2001: 22 y 23).

Frente a la falta de resultados en el pasado, la adopción de los presupuestos por resultados se convirtió en una necesidad gubernamental, pero sobre todo social. Bajo esta perspectiva el sistema democrático mexicano se hace más técnico, con el objeto de concebir un nuevo modelo de acción gubernamental basada en el riesgo (Gilbert, 2008: 254) provocado a los ciudadanos por la inseguridad que se tiene a nivel nacional. Con la nueva actuación del gobierno en sus tres niveles, garantizar el Estado de derecho no se convierte en una característica del sistema legal, sino la base del Estado democrático, fundado en la igualdad (Carrillo, 2001: 22). Es así que el tema de la inseguridad se convierte en uno de los principales desafíos del gobierno para consolidar la evolución no sólo de la democracia, sino también del propio modelo federal.

### *3. Entre lo público y lo privado, un binomio inseparable de nuestro tiempo*

La función del gobierno en materia de seguridad se desprende de la Constitución y de reglamentos específicos, sin embargo, este marco jurídico sólo se refiere a dos cuestiones; la primera es la delimitación del espacio público por medio de la definición de competencias del gobierno desde el plano constitucional y la segunda es relativa al funcionamiento material del gobierno en el ámbito administrativo. Una cuestión que escapó a esa legislación era la entrega de buenos resultados que ahora se ha convertido en una necesidad el contexto del Estado democrático en México.

Cuando se reportan los resultados gubernamentales en el área de seguridad pública, ha quedado de manifiesto que a pesar de los datos siempre sobresalientes de las autoridades encargadas de dicho servicio, éstos no coinciden con la realidad y los problemas son persistentes. De tal modo que la injerencia de lo privado en tareas de seguridad ocupa un lugar cada vez más notorio en la oferta de servicios que el Estado no es capaz de garantizar. Es en este sentido en el que se establece un vínculo entre los sectores, público y privado, para ofrecer más alternativas y mejores resultados a los ciudadanos, no obstante, cuando emerge lo privado debido a la insuficiencia gubernamental, surge una cuestión fundamental que debe ser analizada; si bien el Estado toma como elemento rector de su funcionamiento al *interés público*, el sector privado por el contrario está basado únicamente en la obtención de algún beneficio o provecho. Aun cuando estas dos posi-

ciones parecen contrarias por su finalidad, se debe explorar, ¿hasta dónde es posible que el sector privado sustituya al aparato estatal en el tema de seguridad?

La discusión que se abre en este sentido desvela algo que no es nuevo para el gobierno: o se entregan mejores resultados o bien se incorpora a los actores privados que en principio se exponen menos al problema de la corrupción. Sin embargo, esta situación obliga a reconsiderar la capacidad financiera del Estado, para solventar los gastos que se podrían generar por la incursión de actores privados. Una de las mejores maneras para comprobar que el binomio público-privado ya se encuentra funcionando es por medio de la obra pública. En materia de seguridad se le delega a empresas privadas la construcción de las instalaciones de centros penitenciarios. También se observa una oferta más marcada de cuerpos de seguridad privada para proteger los bienes patrimoniales y personales que el sector público no puede. Sobre esta situación ya se habían referido Stephen Holms y Sustain (2000: 13-31), quienes explican cómo existe un costo para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos. Dentro de estos se integran los derechos patrimoniales y desde luego otros que para numerosos doctrinarios forman parte del catálogo de los derechos humanos.

Según se puede apreciar, la injerencia del sector privado para solucionar problemas públicos no se puede desechar del todo. La pregunta que se debe responder es, ¿por qué es más eficiente el sector privado en términos de resultados? Para poder responder a esta interrogante, no se debe perder de vista que las instituciones privadas se caracterizan por formas de contratación de personal más estrictas. Desde el punto de vista jerárquico, todo mundo tiene que cumplir cabalmente con una responsabilidad, y si falla se le expulsa. Los altos mandos responden a criterios de dirección muy específicos para generar los mejores resultados.

En una emblemática frase pronunciada por Ronald Reagan en los años ochenta, “Government isn’t the solution; it’s the problem” (Holms y Sustain, 2000: 13), se criticaba severamente al gobierno con la intención de justificar la creación de uno más eficiente. En el caso de México, el gobierno es responsable de una gran parte de los problemas que actualmente se resienten más, debido a la impunidad y el exceso de poder de quienes contribuyeron negativamente en la cultura de la corrupción. Después de haber bosquejado la discusión sobre la actividad de entidades privadas en el ámbito de la seguridad pública, surgen propuestas sobre la posibilidad de considerar, si no será más adecuado delegar a alguna empresa privada la protección de los ciudadanos para que éstos puedan despreocuparse y atender otro tipo de prioridades. Como se puede advertir, la pertinencia de sustraer al Estado

de la gestión de actividades típicamente estatales, para incluir a la iniciativa privada, plantea debates de alcances inimaginables en México.

Las relaciones público-privado, como se ha mencionado, no son nada nuevas y han sido empleadas por el gobierno para la construcción de infraestructura o de bienes necesarios que el propio Estado no se encuentra en condiciones de elaborar. Otra razón es porque el gasto que dicha inversión supone puede prolongarse más en el tiempo y no asume el costo en un sólo momento. Finalmente, también encontramos que se asume un riesgo compartido (Marty *et al.*, 2006, 34 y 35), es decir, que si hay malos resultados, estos no recaen únicamente en el Estado, quien tendría que gastar más de lo debido para reparar lo que no está bien. Aun cuando la intervención del sector privado ha sido privilegiada en cuestiones de salud, de caminos y puentes, etcétera, en materia de seguridad se plantea como algo evidente. Todo mundo tiene que recurrir a empresas de seguridad privada para proteger sus establecimientos o sus bienes. La creación de infinidad de zonas habitacionales con accesos controlados es un ejemplo del temor que se resiente frente a la violencia y de la injerencia de lo privado en una cuestión que es netamente pública.

#### IV. LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA: LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LOS DERECHOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Después de haber hecho una amplia reflexión sobre la cuestión de las políticas públicas y la cuestión de la gestión gubernamental en materia de seguridad pública en los modelos democráticos, ahora se hará una serie de reflexiones sobre aquella y los derechos fundamentales. Esto, porque no existe una política pública en materia de seguridad pública que no considere el respeto irrestricto de los derechos humanos. En este sentido, resulta claro el aserto de que el primer reto de la seguridad es lograr la reducción de la violencia y la sistemática violación de los derechos humanos de la población, auspiciada por las autoridades gubernamentales, y la acción avasalladora del narcotráfico, así como del crimen organizado.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Continúa la idea: “Los mexicanos enfrentamos numerosos retos y un profundo estancamiento en la construcción de nuestra democracia y de un Estado en donde los derechos humanos sean respetados por gobernantes y gobernados, en donde encontremos la verdad y la solución al pasado autoritario y en el que los nuevos retos de la violencia homicida, del crimen organizado, del narcotráfico y la impunidad sean enfrentados con políticas socialmente aceptables” (Alvarado, 2010: 11).

No hay mejor manera de iniciar estas líneas, que señalando la importancia que reviste el respeto a los derechos humanos en los modelos democráticos y la necesidad de subrayar el carácter de los derechos que gravitan en torno a la seguridad pública. Precisamente, los derechos fundamentales y el principio de seguridad jurídica son en la actualidad dos vértices de la geografía de las democracias contemporáneas.<sup>18</sup>

### 1. *Los derechos fundamentales en la gramática democrática*

Pudiera resultar excesivo, para algunos, la consideración de que los derechos humanos son el criterio orientador de la vida democrática. Sin embargo, la mejor manera de entender la eficacia del paradigma democrático es de acuerdo a la existencia de niveles de bienestar social que puedan brindar los elementos mínimos de subsistencia a los ciudadanos: alimentación, educación, vivienda, trabajo, y, especialmente, el aseguramiento de la seguridad pública. A la luz de esta discusión, resulta fundamental la comprensión efectiva del famoso principio de la voluntad popular, esto es, la actividad del Estado al servicio de la “voz del pueblo”. En otras palabras, la comprensión cabal del sistema democrático ha concebido no tan sólo el terreno exclusivo de lo político para su entendimiento, sino la necesidad de que se asuma la voluntad política en su dimensión de reivindicación social a través del aseguramiento de derechos básicos.<sup>19</sup> Por ello, en la actualidad se

---

<sup>18</sup> Asimismo, dentro de este debate, se ha destacado una noción interesante: la seguridad humana. Incluso, la seguridad humana surge como uno de los desafíos más complejos de la última década en el espectro latinoamericano, con el aumento de la delincuencia e inseguridad pública, ya que a mayor descomposición social, menos calidad humana en la población. En este sentido, el informe de Latinobarómetro, *La seguridad ciudadana (El problema principal de América Latina)* es contundente, “la seguridad ciudadana emerge hoy día como el problema principal de América Latina, al tiempo que disminuye el problema del desempleo”. Además, la seguridad humana evidencia un panorama sombrío en América Latina, una desigualdad atroz: “Si bien los datos muestran como en la región ha disminuido la pobreza de 48.3% a 33.2% entre 1990 y 2008. Cinco de los 10 países más desiguales del mundo están en América, entre ellos Brasil. El último quintil de ingreso tiene el 2.9% del ingreso en América Latina, mientras en Asia es el 8.7%, y en Europa el 6.6%. En América Latina el 20% más rico tiene el 57.8% del ingreso. Al mismo tiempo, tenemos el 9% de la población del mundo y el 27% de los homicidios y 10 de los 20 países con mayores tasas de homicidios del mundo son Latinoamericanos” (Lagos y Dammert, 2012). Disponible en el banco de datos en la línea de Latinobarómetro: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) (consultado el 9 de mayo del 2012).

<sup>19</sup> “Se deriva de ello, a causa del nuevo y distinto isomorfismo entre Derecho y sistema político, también una dimensión sustancial de la democracia, dado que la institucionalización de los derechos fundamentales equivale a la imposición de límites y vínculos sustanciales a los poderes políticos de las mayorías: límites generados por los *derechos de libertad*, que

debe comprender que la representación política no colma el universo democrático. “También por esto, para que un sistema político pueda considerarse expresión, siquiera sea aproximativa, del «poder del pueblo», no menos importante que sus formas representativas es que en él se garanticen, además del poder de la mayoría de sus representantes, esos contrapoderes de todos que son los derechos fundamentales”.<sup>20</sup>

La seguridad pública en México ha evidenciado el alejamiento entre los modelos jurídicos, perfectos en su diseño geométrico, y la cruda realidad social, siempre cambiante y llena de meandros. Por ello, la forma de entender los derechos humanos ha cambiado. Así, desde hace algunos años se ha discutido y analizado desde diferentes perspectivas, la forma en cómo los derechos humanos deben dejar de ser una vieja aspiración política o social y convertirse de manera efectiva en mecanismos de justicia social y criterios orientadores en la vida democrática de México. Como se puede advertir, la visión formal del derecho es sólo una parte del ámbito de lo jurídico, y se ha transformado para concebir la construcción de un horizonte democrático a partir de la existencia efectiva de modelos jurídicos que estén constituidos por derechos fundamentales. Pero la cuestión no se agota en lo anterior, más aún, los valores políticos de los derechos humanos, como la dignidad, se han convertido en valores sociales de la convivencia cívica y ciudadana (Désiré, 2009: 19).

En este sentido, la seguridad pública es una de las obligaciones/funciones del Estado donde confluyen de manera objetiva las políticas públicas de los Estados y en cómo los postulados de dichos lineamientos institucionales se desarrollan en una serie de derechos, que desembocan en un entramado institucional-administrativo. Por tanto, una de las preocupaciones esenciales de las políticas sociales que acompañan a los debates sobre la seguridad pública se centran en el universo de la confianza ciudadana, la paz y la justicia social. Precisamente, la perspectiva de derechos humanos asegura un modelo donde la ciudadanía tiene un rol activo. Esto tiene que considerarse, ya que la inseguridad pública crea un ambiente o percepción de injusticia

---

ninguna mayoría puede violar válidamente; vínculos generados por los *derechos sociales*, que cualquier mayoría tiene la obligación de satisfacer” (Ferrajoli y Ruiz, 2012: 29).

<sup>20</sup> (Ferrajoli, 2011: 12 y 13). Continúa el autor italiano, señalando la importancia de los derechos a la subsistencia, salud, educación e información: “Los derechos de libertad serán tanto más efectivos cuanto más apuntalados estén a su vez por la garantía de los derechos sociales a prestaciones positivas: del derecho a la subsistencia y a la salud y, todavía más obviamente, del derecho a la educación y a la información. Sin la satisfacción de estos derechos, no sólo los derechos políticos sino incluso los derechos de libertad están destinados a quedarse en el papel: porque no hay participación en la vida pública sin garantía de los mínimos vitales, es decir, de los derechos a la supervivencia, ni hay formación de voluntades conscientes sin educación e información”.

que afecta de manera decidida el tejido social y se establece un ambiente de polarización social, donde sólo una minúscula parte de la demanda de justicia es otorgada con eficacia.<sup>21</sup>

En este panorama, las cifras sobre seguridad pública y justicia son desalentadoras en México. La numeralia presenta un cuadro complejo lleno de dudas e interrogantes que ponen en entredicho las instituciones del Estado mexicano. Siete de cada diez mexicanos no tienen confianza en las corporaciones policiacas. Dicha desconfianza aumenta en poblaciones urbanas.<sup>22</sup> En este sentido, se ha aseverado que:

Las procuradurías en México no han podido responder en forma eficaz al incremento de la incidencia delictiva. Los datos estadísticos indican un alto nivel de ineficacia en dos sentidos: 1) la tasa de impunidad es del 90% de los delitos denunciados, y 2) el 93% de las consignaciones son casos en flagrancia, que involucran generalmente delitos de poca monta y que no exigen ningún proceso de investigación criminal previo (Magaloni, 2007: 1).

El nuevo tiempo mexicano ha estado dibujado por debates y propuestas que buscan un equilibrio en la vida social. Todo esto porque el miedo y la necesidad son características que delinear a las sociedades inseguras y pro-

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, en lo que concierne al derecho constitucional de contar con un defensor se ha señalado que: “Los altos niveles de arbitrariedad que padece un inculpaado desde el momento de la detención hasta la sentencia, están directamente relacionados con la inadecuada configuración jurisprudencial de sus derechos constitucionales. En concreto, con la ausencia de criterios jurisprudenciales que tengan como propósito modificar las prácticas autoritarias del sistema penal mexicano. La Suprema Corte y los Tribunales Colegiados deben hacerse cargo de la dimensión axiológica o material de los derechos fundamentales y ello, necesariamente, significa modificar la forma en que se genera, utiliza y publica la jurisprudencia en México” (Magaloni e Ibarra, 2007: 31).

<sup>22</sup> Algunos números presentan un grave cuadro social. Por ejemplo, Luis de la Barreda Solórzano señala algunos elementos: “Más de la mitad de los habitantes se sienten inseguros en el lugar donde viven, 86% de los capitalinos, 71% de los mexiquenses y 62% de quienes residen en Baja California comparten tal percepción. Más de la mitad de la población se siente insegura en el transporte público y en la calle, y casi la mitad en las carreteras y en los mercados. Sólo en 2004, poco más de la cuarta parte de los mexicanos modificaron ciertos hábitos o dejaron de realizar determinadas actividades por temor a la delincuencia. Ocho de cada diez personas aseguran que su vida se ha visto afectada por la inseguridad” (Peñaloza, 2007: XIII). Dicha situación se ha agravado (o creado) con el aumento de los delitos contra la salud: “De septiembre de 2010 a julio de 2011 (un periodo de 11 meses) se detuvieron a 28,764 personas por delitos contra la salud en México. De acuerdo con la Procuraduría, a nivel federal, durante el 2010 se despacharon 138,895 averiguaciones previas en las agencias del ministerio público federales del país. De éstas, 57,584 fueron por delitos contra la salud” (Pérez, 2012: 2).



vocan un impacto en el ámbito de la seguridad humana<sup>23</sup> en sus diferentes ámbitos. En este sentido, la seguridad jurídica se tiene que examinar en su relación con diferentes modelos regionales de seguridad nacional.<sup>24</sup> Sin embargo, en la actualidad el enfoque que determina los estudios de seguridad es el ámbito de lo local.

Es indudable que el análisis de la seguridad pública pasa por la interpretación del paradigma político en México. De tal suerte, se comprende que la transición del modelo político de México a finales del siglo XX, con ciertos rasgos de autoritarismo y de falta de cumplimiento del Estado de derecho, debe pasar por un modelo que debería de privilegiar el ejercicio de los derechos fundamentales de otra manera. La nueva perspectiva de la seguridad pública ha planteado la necesidad de concebir una nueva visión de la coacción institucionalizada. En este orden de ideas, y con motivo de los últimos acontecimientos políticos y sociales, la seguridad pública se yergue como la estructura de la vida ciudadana, en donde el Estado mexicano muestre su respeto a un aparato normativo creado con la finalidad de establecer certeza jurídica en el ejercicio de los derechos fundamentales. Mientras para el ciudadano y su vida cotidiana, los derechos fundamentales representan una órbita de libertad donde sus aspiraciones y necesidades van menuzándose en un esquema institucional. En este caso los criterios enderezados por los derechos fundamentales se refieren no tan sólo a un fenómeno regulatorio, sino a una órbita regulatoria, es decir, el ámbito donde gravitan los derechos fundamentales evidencian de forma palmaria la obligación del Estado: asegurar que la regulación jurídica permita que la ciudadanía respete el Estado de derecho y que a partir de este fenómeno pueda lograr el ejercicio de las libertades ciudadanas.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Como señala el Informe sobre Desarrollo Humano 2013: “El *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* sostenía que el concepto de seguridad debe cambiar de la idea de protección armamentista de las fronteras nacionales hacia la idea de reducción cotidiana de las personas (o de la inseguridad humana)”, *Informe sobre Desarrollo Humano 2013 (El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso)*, PNUD, p. 38, disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>. Consulta: 13 de marzo de 2013.

<sup>24</sup> Señala sobre el particular Alvarado (15): “La estrategia de seguridad pública federal muestra ineficiencia, corrupción e impunidad policiaca, judicial y carcelaria. Muestra la importancia y objetivos de la asistencia policiaco-militar estadounidense vía el Plan México (PM), bajo el cobijo de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAM)”.

<sup>25</sup> En esta tesitura, se advierte el enfoque de diversos autores que han reflexionado sobre el trinomio ciudadanía-derechos-democracia. Por ejemplo, Habermas afirma que: “Dado que los presupuestos normativos en los que se basa el Estado constitucional democrático son más exigentes en lo que respecta a la función de los ciudadanos si se entienden éstos como autores del derecho que si se entienden como meros destinatarios del derecho” (Habermas y Ratzinger, 2008: 16).

Frente a la búsqueda de soluciones de la seguridad ciudadana y pública, se destaca que los derechos humanos y la seguridad pública están asociados en la creación de la ética pública y por ello, es necesario vincularlos en el análisis. Esto es, la forma de entender la seguridad pública y el ejercicio de los derechos humanos evidencian el paradigma social que ordena la vida en México, pero sobre todo, la forma en cómo los ciudadanos viven y ejercitan los valores democráticos.<sup>26</sup> En esta perspectiva no se puede desdeñar el enfoque de derechos humanos en la consideración de la seguridad pública.

En la actualidad, no es posible argumentar la existencia del Estado de derecho sin la componente basilar de los derechos fundamentales. Más aún, “la democracia implica necesariamente el derecho. Bien puede haber, ciertamente, derecho sin democracia. Pero no puede haber democracia sin derecho” (Ferrajoli, 2011: 17). Como se advierte, la estructura del Estado reposa en los diferentes derechos humanos que integran el núcleo de la comunidad política y por este motivo, la justificación de los derechos fundamentales “es la justificación ético política o el fundamento axiológico de los principios de justicia” (Ferrajoli, 2004: 333) de una sociedad. De esta forma, la seguridad pública junto con los derechos fundamentales crean una pléyade de expectativas vitales en la ciudadanía: establecer claramente la dignidad e igualdad, asegurar la paz y dar tutela efectiva a los más débiles.

Es indudable cómo el discurso de los derechos humanos se ve fraseado bajo un lenguaje enteramente político, donde los conceptos de justicia social, democracia y paz son recurrentes en el fenómeno de la seguridad pública:<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Es claro que, a pesar de muchas reticencias, cada vez es más evidente la manera en cómo el modelo legal-institucional va creando dinámicas sociales particulares y en donde la readaptación social en las cárceles se antoja más como una quimera que como una realidad. Un análisis sobre la relación entre las formas culturales y los modelos de aplicación de penas (Troncone, 2012: 241). En este orden de ideas se ha señalado que México es uno de los países que más encarcelan (cuarto lugar, con 239,941 presos; 20.7% por millón de habitantes) en el mundo, sólo después de Estados Unidos de Norteamérica, Rusia y Brasil: “¿Y México? Tiene 240,000 presos, según mis fuentes, lo que supone 20.7 encarcelados por cada millón de habitantes. Y una vez más es notable, incluso para las cifras de Latinoamérica, el gran número de detenidos e internos en prisión preventiva que hay en México, que alcanza la alarmante cifra de 40.3% de todos los encarcelados” (Christie, 2013: 12).

<sup>27</sup> Los debates que se han planteado en las democracias contemporáneas, sobre la necesidad de contar con una gramática jurídica-institucional y objetiva-eficaz, han sido amplios y complejos. Esta consideración surge al requerirse estudios donde las diferentes ciencias sociales deban ampliar sus objetos de estudio; e incluso, de compartir herramientas metodológicas. Para comprender la exuberancia de los derechos humanos en la conformación política del Estado contemporáneo, véase, CHAMPEIL, Verónica, «Norberto Bobbio et les droits de l'homme », en *Analisi e diritto 2005 (Ricerche di giurisprudenzaanalitica)*, Editorial Giappichelli, Turín 2006, p. 171 y ss.

Puesto que la democracia es un conjunto de reglas sobre el válido ejercicio del poder: por un lado, las reglas que confieren poderes de autodeterminación individual y colectiva, garantizando su igual titularidad a todos en cuanto personas o ciudadanos: por el otro, las reglas que imponen límites y vínculos a estos mismos poderes para impedir su degeneración en formas despóticas y garantizar su ejercicio en tutela de los intereses de todos. Y estas reglas valen para limitar y vincular los diferentes tipos de poder en garantía de los intereses de todos en la medida en que establezcan la igualdad en los derechos fundamentales como normas constitucionales jerárquicamente superiores a aquellos poderes (Ferrajoli, 2011: 17).

Claramente se advierte que una enseñanza que han provocado los debates sobre seguridad y derechos humanos, es la de considerar al derecho o entramado institucional como herramienta para la estabilidad y paz de las comunidades políticas:

Ésta es, por lo demás, una dura lección de la historia, que nos ha enseñado que las razones principales de todos los fracasos de las grandes esperanzas suscitadas por las revoluciones del siglo pasado, aun animadas por proyectos de emancipación universal, han sido el total desprecio del derecho y de los derechos y la ingenua confianza en un poder “bueno” sólo por haber sido conquistado y ejercido en nombre de los oprimidos (Ferrajoli, 2011: 17).

De lo anterior, resulta trascendental la participación de diversos actores sociales en la discusión y debate de un modelo de seguridad pública eficiente y que sea capaz de articular un entramado jurídico y administrativo que establezca como eje, el respeto a los derechos humanos básicos que toda democracia debe asegurar a sus ciudadanos.

Sin embargo, la discusión sobre la seguridad pública está basada en un debate aún inacabado en México. Los ciudadanos han vivido en los últimos años bajo un sistema perverso, en donde la ley no se cumple y por ello, los derechos parecerían meros enunciados abstractos, alejados totalmente de la vida cotidiana. Dicho de otra manera, los derechos humanos serían un catálogo de buenos principios que no tendrían ninguna homologación en la vida ciudadana y por consiguiente, no existiría ninguna relación entre la ley y el bienestar social. Asimismo, se encontraría que la ley y su aplicación, su ejercicio, serían un ámbito que es posible transigir, pero siempre por vías políticas o de ilegalidad. “En otras palabras, el predominio de lo político sobre lo jurídico en México no solo pervirtió el funcionamiento de las ins-

tituciones componentes de un Estado de derecho, sino que además generó una cultura contraria al respeto y sincera observancia de la ley”.<sup>28</sup>

Así, resulta evidente que la impunidad es el principal problema para la seguridad en México.<sup>29</sup>

La discusión señalada presenta el debate de la seguridad pública como un desafío que convoca a actores institucionales y académicos. A pesar de las innumerables dificultades es necesario señalar que en los últimos años, sea por el aumento de los índices de desigualdad y las diversas reformas constitucionales, se han realizado múltiples seminarios y se ha escrito de forma amplia sobre la forma de enfrentar los meandros que presenta la inseguridad y la manera de garantizar la seguridad pública en la vida diaria de los ciudadanos mexicanos. Evidentemente, las propuestas y diagnósticos son de diversa envergadura (Cabrera, 2012: 206; Aguilera, 2011: 308; Alvarado y Serrano, 2010: 359; Aguilar y Castañeda, 2011: 113-136)<sup>30</sup> ya que algunas propuestas se han realizado en la coyuntura política; otras con el objetivo de desarrollar cuestiones teóricas, entre otras perspectivas.

## 2. *La seguridad pública como discurso de la legalidad ciudadana*

Las múltiples y variadas respuestas que pueden señalarse a los planteamientos y galimatías sobre la seguridad pública, evidencian una cuestión fundamental: los análisis son tan ambiciosos como complejos. Un análisis de la nutrida bibliografía trae consigo una reflexión. Muchas de dichas obras resultan coyunturales y otras pretenden menuzar alguna vertiente de la cuestión, llámese política pública, procuración e impartición de justicia, derechos humanos, entre otras. Por ejemplo, las recientes reformas constitucionales, la de 2008, 2011 (reforma en derechos humanos y juicio de amparo). Una de las propuestas que merece recordar es el diagnóstico “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en

---

<sup>28</sup> (Cantú, 2004: 21). Como se advierte, en la ciudadanía mexicana hay una total parcialidad respecto al fenómeno jurídico y la idea predominante es la creación y existencia del derecho como una herramienta de dominación y sometimiento político y ciudadano.

<sup>29</sup> “Para el año 2000, de cada 100 delitos denunciados: 50 alcanzan a ser investigados, en 8 se inicia procedimiento en contra de algún posible responsable y sólo en 3 se llega a sancionar a algún responsable. Por tanto, el índice de impunidad es de 97% con respecto a los delitos denunciados” (Azaola, 2009: 30 y 31).

<sup>30</sup> *Cfr. México 2012 (Desafíos de la consolidación democrática)*, México, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 261-288.

democracia”,<sup>31</sup> realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que por su calidad y con el prestigio de la institución que la auspició, tuvo una importante repercusión en México. En dicho diagnóstico, la seguridad se acompaña de un elemento intrínseco al Estado de derecho: la justicia. Señala el diagnóstico:

La violencia ha tomado en numerosas regiones del país dimensiones y formas nunca antes vistas, lo que causa un daño irremediable contra las personas, las familias y las comunidades, llegando incluso a debilitar el proyecto de desarrollo nacional. Con este fondo, se han multiplicado la preocupación y los cuestionamientos respecto a la manera como nuestros gobiernos en sus tres esferas —federal, estatales y municipales— enfrentan el problema. Numerosos foros, expresiones sociales y propuestas elaboradas desde todos los sectores evidencian la necesidad de construir una política de Estado encaminada a transformar el paradigma dominante en la seguridad y justicia.<sup>32</sup>

Como se podrá advertir, el concepto de justicia aparecerá de manera reiterada en la encrucijada que evidencia la seguridad pública. Justicia como sinónimo de derechos mínimos; justicia como objetivo y sinónimo de bienestar social. En este sentido, es necesario identificar el contenido y alcance de la mención del concepto de justicia en la temática de la seguridad pública. Una primera consideración consiste en identificar que el ámbito de la seguridad y justicia se inscriben en la forma cómo el Estado establece un adecuado marco regulatorio, donde el aseguramiento de los derechos humanos es determinante. Como señala el diagnóstico de la UNAM:

Las prácticas institucionales no se adecuan al marco constitucional de la seguridad y los derechos humanos. En la práctica, el quehacer institucional guarda una relación lejana con los mandatos constitucionales que soportan las funciones de seguridad y justicia. La separación comienza por una idea de

---

<sup>31</sup> Dicho diagnóstico estableció diversos lineamientos. Éstos son el resultado de un foro de discusión sobre seguridad y Justicia en democracia, que se llevó a cabo del 6 al 10 de junio de 2011. Dicha actividad académica convocó a 88 especialistas divididos en 18 mesas de trabajo. La conclusión del foro se llevó a cabo con una relatoría general, que recuperó las temáticas más importantes y las acciones a seguir. Por ello, la UNAM creó una Comisión, integrada por cinco universitarios y un secretario de reconocida reputación, para revisar y evaluar los materiales del foro. Esta actividad académica fue un buen ejercicio para organizar los elementos del debate sobre seguridad y justicia. Disponible en: [http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta\\_Seguridad\\_y\\_Justicia\\_en\\_Democracia.pdf](http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf) (Consultado el 26 de febrero de 2013).

<sup>32</sup> *Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*, agosto de 2011, p. 3.

la seguridad lejana a su condición de garantía para la vigencia de todos los derechos humanos. La idea dominante pone a las instituciones en el centro de las políticas de seguridad, mientras el ciudadano queda al margen. Quizá es por eso que los índices de confianza institucional se mantienen mayoritariamente en valores negativos.<sup>33</sup>

Lo anterior requiere de nuevos enfoques y políticas públicas que logren establecer un nuevo modelo político e institucional. El diagnóstico de la UNAM es contundente:

El más importante instrumento de racionalidad y control sobre las políticas de seguridad y justicia y sus instrumentos de implementación son los derechos humanos. Cualquier acción del Estado que tiende a vulnerarlos es, en sí misma, contraria a los fines de la seguridad y la justicia en democracia, en tanto ellas son parte de las prerrogativas fundamentales de ser humano.<sup>34</sup>

Después de evidenciar la justicia como un concepto intrínseco a los derechos humanos, se debe analizar el concepto en el ámbito de la teoría jurídica. ¿Cuál es el derecho justo? En otras palabras, ¿cómo establecer los elementos necesarios para constituir en un ordenamiento jurídico criterios de justicia social? Dicha cuestión es compleja, ya que implica una relación entre el sistema jurídico y los alcances efectivos en la vida social. La cuestión resulta evidente. La política y el derecho, como elementos de la sociedad, se armonizan cuando el entramado jurídico logra establecer los principios democráticos del Estado de derecho. Los derechos humanos son precisamente una conjunción de cómo lo político puede tener un canal institucional. En la seguridad pública se conjuga una función básica del Estado, pero también el ejercicio de su potestad, de su imperio, “de su autoridad, de su soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo” (Fernández, 2007: 74). El universo del derecho humano de la seguridad pública presenta al Estado como una entidad que requiere administrar adecuadamente la fuerza pública y con una serie de criterios suficientes para asegurar el bienestar colectivo.

Bajo esta perspectiva, resulta apremiante señalar una cuestión que se ha mencionado en los párrafos anteriores y que ahora se requiere completar. El Estado mexicano debe afrontar la creación de políticas institucionales que busquen la disminución de la delincuencia e inseguridad pública con la obligación de establecer un entramado institucional con un catálogo de

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 10.

derechos humanos. Esta es una labor primordial de las entidades estatales, puesto que una sociedad en “donde la población no goza de la seguridad debida es una colectividad en la que el Estado nacional no ha cumplido como debiera con una de las principales razones de su existencia” (Narro, 2011: 3). Esto es evidente, si el Estado mexicano no garantiza el mínimo de seguridad pública, su función se desdibuja y el sistema democrático es una mera utopía.

## V. CONCLUSIONES

Las conclusiones que surgen en este trabajo, después de analizar el fenómeno de la seguridad pública desde la perspectiva de los derechos humanos, son múltiples. A continuación, sólo señalaremos algunas reflexiones finales que buscan focalizar algunas cuestiones, inacabadas, pero que van delineando una agenda de trabajo sobre la seguridad pública, Estado de derecho y derechos humanos.

Históricamente, la seguridad pública había sido un concepto vinculado a ciertas disciplinas en el ámbito del derecho penal, criminalística, entre otras. Es decir, la seguridad pública era un terreno de especialistas. Sin embargo, en el discurso político y social contemporáneos, la seguridad pública ha adquirido el rango de disciplina determinante en la construcción del modelo democrático y su geografía ha adquirido matices insospechados. Esto debido a múltiples factores que se han reseñado en este texto. En este sentido, vale la pena señalar la consolidación de un notable filón teórico de la seguridad pública en el ámbito de las teorías de los modelos democráticos, especialmente en lo que concierne, la acción pública y los derechos humanos. Por ello, se advierte la relación estrecha entre la gramática democrática y el cumplimiento efectivo a los derechos humanos que salvaguardan la seguridad pública.

Después de haber analizado los alcances del problema de la inseguridad en la construcción del Estado democrático, particularmente sobre el caso de la crisis contemporánea del Estado mexicano, el fenómeno revela una crisis institucional y social. Inclusive se han dado casos de ingobernabilidad en algunos estados de México por falta de aseguramiento mínimo de seguridad pública. Por ello, se advierte una amplia gama de desafíos en el sector público, ya que un aspecto determinante en las labores de seguridad pública es el respeto efectivo de los estándares de los derechos humanos y la forma como esto plantea las nuevas maneras de administración pública.

La seguridad pública no puede ser concebida como un fenómeno exclusivo de los derechos, sino como una noción que involucra debates sobre

la efectiva implementación de los mismos como políticas públicas y nuevas estrategias de creación de espacios públicos. Precisamente, la crisis de seguridad pública ha empujado la discusión de nuevos paradigmas de gestión para la administración pública en México. Por ello, no es posible concebir instituciones públicas sólidas, sino se atienden las falencias gubernamentales que se vinculan al mal desempeño de sus funciones y especialmente, en el ámbito de los derechos humanos.

Efectivamente, desde una perspectiva general se puede considerar que el primer responsable frente al alto índice de inseguridad es el sistema gubernamental. Pero esta percepción de la cosas debe ir más lejos; es decir, la seguridad como elemento determinante del nuevo Estado democrático únicamente puede entenderse si se analizan a todos los actores y factores que condicionan el correcto funcionamiento del Estado. Esto incluye actores sociales y políticos, ciudadanía, una nueva cultura de la legalidad, entre otras cuestiones.

El tema de la seguridad pública al postularse como uno de los grandes retos democráticos en México establece la amplitud de la gramática política de los derechos humanos. La noción clásica de los derechos fundamentales que buscaban privilegiar exclusivamente marcos regulatorios se ve superada por una concepción diferenciada, en donde los derechos son parte de una estrategia gubernamental. De esta manera, se advierte la necesidad de concebir a la seguridad pública como un problema de Estado y no tan sólo de las leyes.

La seguridad pública representa uno de los grandes desafíos de la democracia mexicana que merecen ser resueltos. Mientras más se afecte su existencia, el futuro del país seguirá sometido a los vaivenes de la inseguridad, violencia y tensión social. Sin una seguridad pública efectiva, el paradigma político de México seguirá siendo una mera promesa democrática del siglo XXI.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

- ACOSTA URQUIDI, M. (2011), *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito federal.
- AGUILERA PORTALES, Rafael y GONZÁLEZ CRUZ, Joaquín (2011), *Políticas de seguridad pública (análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales)*, México, Porrúa.
- ALVARADO MENDOZA, Arturo (2010), “Prólogo”, en *Los grandes problemas de México (Seguridad Nacional y seguridad interior)*, México, Colmex, t. XV.



- ARELLANO David *et al.* (2000), *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- AZAOLA, Elena (2009), *Crimen, castigo y violencias en México*, México, CIESAS-FLACSO.
- BARRERA RIVERA, Mónica (2010), *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- BLUM VALENZUELA, Roberto (1996), *De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- BRITO CHECCHI, Mariano R. (2007), “Del régimen jurídico de la seguridad pública o, antes bien, de la inseguridad del régimen jurídico de la seguridad pública. ¿Cuestiones de compromiso?”, *Seguridad pública (segundo congreso iberoamericano de derecho administrativo de derecho administrativo)*, México, UNAM.
- CABRERA DIRCIO, Julio (2012) *Tópicos sobre la reforma penal del 2008*, México, Fontamara, Universidad Autónoma de Morelos.
- CANTÚ CONCHA, Hugo *et al.* (2004), *Cultura de la Constitución en México (una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores)*, México, UNAM-TRIFE-COFEMER.
- CARRILLO FLOREZ, Fernando (2001), “El déficit de la democratización en América Latina”, *Banco Interamericano de Desarrollo, Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington.
- CHAMPEIL, Verónica (2006), “Norberto Bobbio et les droits de l’homme”, *Analisi e diritto 2005 (Ricerche di giurisprudenza analitica)*, Turín, Editorial Giappichelli.
- CORDOVA, Francisco (2007), *El presupuesto por resultados: un instrumento innovativo de Gestión Pública*, CEPAL.
- DÉSIRÉ YAMB, Gervais (2009), *Droits humains, démocratie, état de droit (Chez Rawls, Habermas et EboussiBoulaga)*, Francia, L’Harmattan.
- FERRAJOLI, Luigi y RUIZ MANERO, Juan (2012), *Dos modelos de constitucionalismo (Una conversación)*, España, Trotta.
- (2011), *Principia iuris (Teoría del derecho y de la democracia). 2. Teoría de la democracia*, España, Trotta.
- (2004), “Diritto fondamentali e democrazia costituzionale”, *Analisi e diritto 2002-2003*, Turín, Editorial Giappichelli.
- FLEURY, Cynthia (2005), *Les pathologies de la démocratie*, París, Fayard.
- FUKUYAMA, Francis (1999), *Le Grand Bouleversement. La nature humaine et la reconstruction de l’ordre social*, París, La table ronde.

- GILBERT, Claude (2008), “Quand les débats se séparent de l’action. À propos des risques collectifs”, en GIRARD, Olivier y WARIN, Philippe, *Politiques publiques et démocratie*, París, La découverte/PACTE.
- GONZÁLEZ RUIZ, Samuel (2010), “La evaluación y transformación de la seguridad pública en México. Pasos hacia el modelo del siglo XXI”, en ARELLANO TREJO, Efrén y ALVARADO, Arturo, *Políticas de seguridad pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México.
- GUILLOME, Henri *et al.* (2002), *Gestion publique. L’Etat et la performance*, Francia, Presses de sciences Po et Dalloz.
- HABERMAS, Jürgen y RATZINGER, Joseph, (2008), *Entre razón y religión (dialéctica de la secularización)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HOLMS, Stephen y SUSTEIN CASS, R. (2000), *The cost of Rights, Why Liberty Depends on Taxes*, Estados Unidos, Norton.
- IBARRA, Ana María (2007), “La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una «defensa adecuada»”, *Documentos de trabajos del CIDE*, México, núm. 24.
- LAGOS, Marta, y DAMMERT, Lucía (2012), *La seguridad ciudadana. El problema principal*, documento presentado en Lima, Perú, 9 de mayo de 2012, disponible en: [www.latinoabarometro.org](http://www.latinoabarometro.org) (consultado el 9 de mayo de 2012).
- MAGALONI, Ana Laura e IBARRA, Ana María (2007), “La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una «defensa adecuada»”, *Documentos de trabajos del CIDE*, México, núm. 24.
- MALDONADO GARAY, David (2000), “Desgaste y debilidad del Estado y de sus instituciones”, en *Ier Congreso de egresados en administración pública, rediseñando la administración pública hacia el nuevo milenio*, México, Memorias.
- MARTY, Frédéric *et al.* (2006), *Les partenariats public-privé*, Francia, La Découverte.
- MICHAUD, Nelson (2011), *Secrets d’Etats? Les principes qui guident l’administration publique et ses enjeux contemporains*, Canadá, ENAP- Université de l’Administration Publique, Université de Laval.
- NARRO, José (2011), “Hacia una propuesta integral de seguridad y justicia”, *Revista de la Universidad de México*, Nueva Época, núm. 90, agosto.
- PAVARINI, Massimo (2011), “Democracia y seguridad (notas de una conferencia jamás impartida)”, en *Políticas de seguridad pública (análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales)*, México, Porrúa.
- PEÑALOZA, Pedro José (2007), *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*, México, Porrúa-INACIPE.

- PÉREZ CORREA, Catalina (2012), “(Des) proporcionalidad y delitos contra la salud en México”, *Documentos de trabajo del CIDE*, México, núm. 59.
- RAMOS GARCÍA, José María (2009), *Gestión de las políticas de desarrollo y seguridad ciudadana: hacia un enfoque estratégico e integral*, en RAMOS GARCÍA, José María y AGUILAR BARAJAS, Ismael, *La gestión del desarrollo local en México. Problemas y agenda*, México, Porrúa, El Colegio de la Frontera Norte.
- RENAUT, Alain (2004), *La fin de l'autorité*, Flammarion, France.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, (2010), *Nuestra democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, PNUD-OEA.
- TODOROV, Tzvetan (2012), *Les ennemis intimes de la démocratie*, Ediciones Robert Laffont, France.
- TOMASSI, Luciano (2001), “Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, *Democracia en Déficit, Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington.
- TRONCONE, Pasquale (2012), “Breviriflessioni intorno al fondamento e allo scopo del diritto dello Stato di punire con la morte”, *Rivista penale*, núm. 3, marzo.

## LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN DOS SEXENIOS DE NUEVO LEÓN. SU MEDICIÓN A TRAVÉS DE LA *RESPONSIVENESS*

Laura Nelly MEDELLÍN MENDOZA\*

*I. Introducción. II. Una mirada desde la calidad democrática: las políticas de seguridad pública en el esquema de la responsiveness. III. El regreso de los priistas al poder. IV. Cifras del delito en el primer ciclo de gobierno priista postransicional. V. La responsiveness en materia de seguridad pública. VI. Percepción de inseguridad en el sexenio de González Parás. VII. Cambio de sexenio, renovada sintomatología de inseguridad. VIII. Cifras del delito en el segundo ciclo de gobierno priista postransicional. IX. La responsiveness en materia de seguridad pública. X. Percepción de seguridad en el gobierno de Medina. XI. Conclusiones. XII. Fuentes de consulta.*

### I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo abordamos uno de los principales problemas en la agenda pública de Nuevo León, como es el tema de la creciente inseguridad pública y violencia característica en su territorio. Este acercamiento se hace desde una mirada en la teoría de la calidad de la democracia, entendiendo la necesidad de acotar el análisis a una dimensión precisa. Se analizan los dos últimos sexenios, José Natividad González Parás (2003-2009) y Rodrigo Medina (2009-2015) con el fin de indagar cuáles han sido sus respuestas mediante la política pública a tal agenda y la satisfacción hallada por sus gobernados. A esta vinculación, en la teoría de la calidad de la democracia, Morlino la ha denominado *responsiveness*.

---

\* Doctora en Ciencias Sociales por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UANL; profesora-investigadora del Centro de Investigaciones de Tecnología Jurídica y Criminológica, Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: [laura.medellinm@uanl.edu.mx](mailto:laura.medellinm@uanl.edu.mx).

Señalamos como hipótesis que esta política pública en materia de seguridad se hizo desde un marco donde se pretendió aumentar la eficacia institucional del sistema de seguridad, a través de un renovado marco normativo, desarrollo institucional y de programas de participación ciudadana, teniendo resultados contrastantes en la disminución de los índices y en la percepción de inseguridad por parte del ciudadano.

Este trabajo está dividido en tres apartados específicos. En el primero se hace una breve revisión del concepto de calidad de la democracia de Morlino, pero destacamos la dimensión con respecto al resultado, en donde se toma como variables contextuales relevantes a la seguridad pública y su vinculación con la percepción de la ciudadanía.

En un segundo momento analizamos el sexenio de González Parás (2003-2009), que denominamos el primer ciclo de gobierno priista postransicional, porque es el primero —después de la alternancia partidista del PAN— que llegó legitimado en las urnas. Sobre este gobierno medimos las cifras del delito, enfatizando los datos de robo y homicidio doloso, desagregando en estos últimos los relacionados a las muertes por narcotráfico. Posteriormente, se especifica la respuesta gubernamental en seguridad pública que hemos dividido en tres apartados: normativa jurídica, desarrollo institucional y programas de participación ciudadana. Después incorporamos las cifras de percepción ciudadana durante todo el sexenio. Para el segundo ciclo del gobierno priista postransicional, de Rodrigo Medina de la Cruz, aplicamos el mismo instrumento de recolección de información y análisis, aunque cabe hacer notar que sólo incorporamos los primeros cuatro años de gobierno.

Por último, en conclusiones hacemos un análisis de los datos encontrados vinculados a la hipótesis en cuestión.

## II. UNA MIRADA DESDE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA: LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESQUEMA DE LA *RESPONSIVENESS*

Uno de los debates más contemporáneos en la ciencia política es indagar la capacidad de los gobiernos para generar condiciones en donde la democracia sea la *prima facie* de su identidad política. Esto no es nada fácil, aún para aquellos en donde ya ha ocurrido un proceso de transición democrática, no obstante, es deseable que los gobiernos mantengan dentro de sus objetivos la democracia como norma de vida institucional.

Al situarse el presente trabajo en esta perspectiva, podemos decir junto a Morlino que la democracia es de calidad cuando: "...presenta una es-

estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos” (Morlino, 2005: 38).

Para Morlino, una buena democracia es un régimen legitimado y estable, que satisface completamente a sus ciudadanos. A esto le llama calidad con respecto al *resultado*: sólo mediante un conjunto de instituciones que gocen del respeto de la sociedad civil, es posible un avance en los valores propios del régimen. En la calidad con respecto al *contenido*, los ciudadanos y las organizaciones que forman parte del sistema político gozan de una libertad e igualdad por encima de los mínimos. La calidad con respecto al *procedimiento* se traduce en que los ciudadanos pueden controlar el proceso de decisión.

Una buena democracia tiene al menos cinco dimensiones de variación: las dos primeras son procedimentales, porque se refieren principalmente a las reglas y en menor medida a los contenidos: *a) rule of law* (el respeto a la ley), y *b) accountability*, responsabilidad en la rendición de cuentas (Morlino, 2009: 187).

La tercera dimensión tiene que ver con el resultado y está ligada a la *responsiveness* o reciprocidad, es decir, de la capacidad de respuesta gubernamental que encuentra la satisfacción de los ciudadanos. El resto de las dimensiones son de carácter sustantivo: *a) pleno respeto de los derechos* que se pueden ampliar en la consecución de las libertades, y *b) la progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica* (Morlino, 2009: 187).

De estas dimensiones que menciona el autor, en el presente trabajo estaremos enfocados en el resultado de la seguridad pública y la satisfacción que encuentra en el ciudadano, medible en la percepción de seguridad, toda vez que fue problema toral en la agenda local de este periodo.

Por tanto, ubicamos para el estado de Nuevo León el análisis de la *responsiveness* en donde éste es el *linkage* —dimensión de satisfacción con respecto al resultado— en materia de seguridad. A nuestra interpretación, la *responsiveness* representaría un círculo virtuoso entre las demandas y la capacidad gubernamental, elementos vinculantes para la estabilidad del sistema político, sobre todo cuando el problema es la seguridad pública.

El enclave teórico del cual partimos es considerar al Estado como responsable primario de la seguridad pública, como una condición clave para el orden público.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ahora bien, en una visión más integradora señalaríamos que no basta conformarse con cualquier tipo de “orden público” que se preserve en la vida pública, sino que este orden debe realizarse bajo la garantía de los derechos fundamentales de la ciudadanía. En

En el análisis de la seguridad pública podemos señalar que en el ámbito federal ha sido sujeta de diversas interpretaciones y reformas de su marco normativo, para adecuarla a las necesidades de la población, como lo ha señalado Arteaga desde la Ley Nacional de Seguridad Pública en el gobierno de Ernesto Zedillo (Arteaga, 2003) y el acentuado enfoque de militarización en el gobierno de Felipe Calderón, como lo señalaron otros autores (Barachina y Hernández, 2012: 79-92; Moloensnik y Sánchez, 2012: 11-144). Es evidente que esto ha tenido un efecto en la homologación de criterios y de la normatividad que los sistemas de seguridad subnacionales tendencialmente han adoptado.

En lo correspondiente a la ciudadanía, la forma de medir su aprobación o rechazo a tal política pública está referido a la percepción de seguridad que existe en la entidad. Como señala Bergman y Magaloni: “El índice de percepción de seguridad mide el nivel de seguridad que sienten los ciudadanos en distintos espacios públicos y privados (casa, transporte y colonia)” (Bergman y Magaloni, 2007: 7-22).

Las encuestas que miden esta percepción generalmente están construidas desde la subjetividad que el ciudadano tiene, respecto de la situación que transmiten los medios de comunicación o de la situación personal que le toca vivir. Para Bergman y Magaloni, esta percepción está construida desde la eficacia de las instituciones de seguridad (Bergman y Magaloni, 2007: 13).

Para Alcocer y Vázquez, esta percepción está construida por “una reacción a la percepción del ambiente”. Está formulada con base en “un proceso cognitivo o una evaluación de la información percibida de acuerdo a ciertos parámetros y estereotipos culturales” (Alcocer y Vázquez, 2005: 25). En Jiménez, el acento de la percepción está fuertemente ligado a la influencia de los *mass media* y en segundo término, en la desconfianza en las instituciones policiales y su abierta corrupción (Jiménez, 2005: 331). Esta percepción construida subjetivamente por el ciudadano está vinculada a la sensación del miedo, pero es evidente que hacen falta más mediciones para analizar localmente qué es lo que más influye en su miedo: la realidad cotidiana de la calle; la influencia de los medios de comunicación o el hecho de haber sufrido un delito.

Es evidente que cualquiera de estos componentes puede tener un efecto mayor que otro en la construcción del miedo. Sin embargo, nosotros no in-

---

ese sentido, otra vinculación de la seguridad pública con la democracia, es la garantía del cumplimiento de los derechos humanos (Ramírez, 2010: 120; Peña, 2011: 27).

dagaremos qué influye más en esta construcción, sino cuándo esta percepción ya es medible por la encuesta aplicada.

En el caso de Nuevo León, Minowa hace un recuento de las políticas de seguridad pública desde el sexenio de Martínez Domínguez (1979-1985) desde la *responsiveness*. Una de sus conclusiones es que fue justamente en el sexenio de González Parás donde se incrementaron las medidas de seguridad pública, particularmente en el ámbito de la prevención, pero paradójicamente la percepción de inseguridad del ciudadano también se incrementó (Minowa, 2011: 31 y 32).

Aunque no entra en los objetivos de este estudio, sería interesante correlacionar posteriormente esta política pública con la *precarización* de la ciudadanía, que no tiene garantizados sus derechos económicos y sociales. Por ejemplo, de acuerdo al reporte del Coneval para datos de Nuevo León, los resultados de la medición de la pobreza habían aumentado entre el 2008 y el 2010. Además, de acuerdo al coeficiente de Gini, para este mismo periodo, el estado se encontraba entre los estados con mayor desigualdad en el país (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2008).

En el discurso gubernamental al explicar el fenómeno de la inseguridad, generalmente, no se abunda en esta “ciudadanía precaria” y como señala Durand (2010), ésta forma parte de un “Estado de excepción permanente”.

Más bien, la inseguridad en la mayoría de los discursos gubernamentales es vista como una “eventualidad o un riesgo que impide el desarrollo social, que bloquea el desarrollo económico y significa, en determinados casos, un peligro a la estabilidad del sistema político de la entidad” (Arteaga, 2007: 84). En este orden de ideas —señala Arteaga— lo que se genera es una perspectiva gerencial para la administración o gestión del riesgo, en donde lo que importa es controlar geoespacialmente las zonas de conflicto, producir estadística e información que puedan ser compartidas por los diferentes niveles del sistema de seguridad; en ese sentido, el sistema tiene un “principio consumista o autorreferente”. También se hace partícipe a la comunidad a través de comités vecinales que vigilen a la comunidad, desplazando al ciudadano los mecanismos de persecución y sanción social para ejercer el control de la conducta desviada (Arteaga, 2007: 26-28, 79).

Veremos en el particular caso de Nuevo León, tanto en el primero y segundo gobierno del retorno priista, que esta perspectiva se manifestó desde el ámbito del marco normativo, el desarrollo institucional y el particular enfoque de participación ciudadana de esta *responsiveness*.



### III. EL REGRESO DE LOS PRIISTAS AL PODER

Nuevo León es uno de los estados norteros que fue considerado un estado tendencialmente seguro, con un “clima” agradable para hacer negocios y que cuenta con la expansión de fábricas y comercio desde hace décadas, como lo señalan los historiadores Cavazos y Ortega (Cavazos y Ortega, 2010: 211-217). Esta historia de modernización económica no siempre fue acompañada por una historia de democracia, ya que en Nuevo León gobernó durante la mayor parte del siglo XX el priismo de viejo cuño. La modernización política, aunque tarde, llegó. Pero a su vez, las condiciones que hacían del estado una zona tradicionalmente segura fue arrebatada hasta hace pocos años.

Las elecciones de 2003 se distinguieron por el retorno del PRI a la gubernatura del estado gracias a una combinación de factores entre los que destacan: la incapacidad de gobernar con resultados democráticos del gobierno de la alternancia del PAN (1997-2003) y la figura carismática de Natividad González Parás durante el proceso de campaña. Cabe recordar que González Parás se convirtió en el primer candidato priista a la gubernatura de Nuevo León en perder una elección frente al panista Fernando de Jesús Canales Clariond, quien puso fin a la hegemonía ininterrumpida del PRI en el estado durante más de setenta años (Medellín, 2011).

No obstante, a pesar de ser la primera derrota en su carrera política, González Parás volvió a contender en el 2003, esta vez logró que su triunfo fuera contundente, y recuperó para el tricolor esta estratégica posición geopolítica y económica del país. La diferencia entre González Parás y el candidato panista Mauricio Fernández Garza fue de casi veintitrés puntos porcentuales, 56.66% para la coalición Alianza Ciudadana y 33.8% para el PAN, lo que representó una diferencia de más de 350 mil votos entre el primer y segundo lugar (824 mil frente a 491 mil) (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2004).

Sin embargo, fue en las elecciones intermedias del sexenio de Natividad en 2006, cuando electoralmente el gobierno recibió un voto de castigo, aunque se siguió ratificando el bipartidismo local, el dominio del PRI y el PAN. En esta ocasión el PRI resultó en segundo lugar con su Coalición Alianza por México en el Congreso del Estado, perdiendo su mayoría relativa, pero conservó la mayor parte de los municipios de la entidad (perdió ocho de 51), no obstante, no pudo retener la capital del estado (Monterrey), que había obtenido en 2003, y ganar otros municipios, tradicionales bastiones del PAN como San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina, todos dentro del área metropolitana de Monterrey, que de nueva cuenta retuvo Acción Nacional.

Al perder el PRI, el control del congreso local representó un llamado de atención, de insatisfacción del electorado con los resultados de la administración de González Parás, que incumplía parte de las expectativas que había generado su éxito político, tres años antes.

#### IV. CIFRAS DEL DELITO EN EL PRIMER CICLO DE GOBIERNO PRIISTA POSTRANSICIONAL

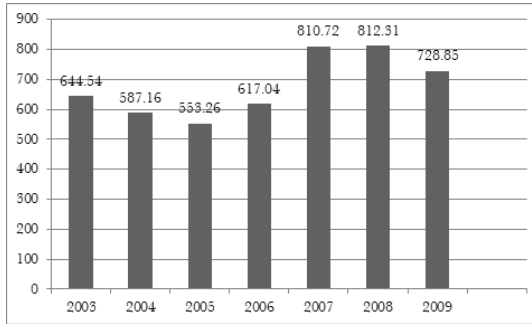
El Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009 en el gobierno de González Parás contenía un diagnóstico muy similar a una declaración de inoperancia en materia de seguridad pública como no se había conocido antes: el gobierno estatal tenía como prioridad la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado; también se reconocía que el alto índice delictivo había asolado la tranquilidad y el “clima inversor en el estado”. Ante esta situación admitía tener instituciones policiacas viciadas por la corrupción, insuficiente número de policías y aunado a la escasa confianza ciudadana en las instituciones que limitaban las tareas de prevención del delito (Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009: 39-41). Por tanto, una de las metas estratégicas fue cambiar este escenario desolador para dar tranquilidad a sus habitantes.

Sin embargo, lejos de alcanzarse las metas planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo, al corte de los tres años, los delitos del fuero común se incrementaron. Como podrá verse en el cuadro siguiente se comienza con una tasa alta de robos (644.54), pero estas disminuyen en los dos años siguientes para repuntar en el 2006 (617.04). En 2007 y 2008 esta cifra creció (810.72 y 812.31, respectivamente). La sociedad de acuerdo a diversos reportes fue perdiendo de forma gradual la seguridad de sus transacciones comerciales, así como el abandono de la ciudad capital para emigrar preferentemente a Estados Unidos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Dos hechos que señala la Carta de Política mexicana son contundentes del escenario: “Entre el 2004 y el 2009 los industriales del acero enfrentaron una ola de «robos violentos» (1,053 tráileres) en las carreteras federales que costó algo así como 5,000 toneladas anuales de varilla (principalmente de Villacero, Altos Hornos de México, Ternium, Gerdau, Talle- res y Aceros, Deacero y ArcelorMittal). “La emigración «silenciosa» a Estados Unidos de figuras de la élite regia (empresarios, ejecutivos, líderes de opinión, familias enteras) ante el clima enrarecido y la violencia en auge”. El silencio fue roto en septiembre del 2008, cuando se hizo pública la carta enviada por el presidente y director general de Grupo Reforma, Alejandro Junco de la Vega, al entonces gobernador de Nuevo León, Natividad González Parás: “Sé que te enteraste de que mi familia y yo nos hemos cambiado de residencia a Texas. Estaba en un dilema: comprometer nuestra integridad editorial o cambiar a la familia a un lugar seguro. Los problemas de inseguridad a eso nos orillaron. Perdimos fe. Y eso cuenta mucho en un país donde millones la han perdido y han emigrado” (Carta de Política mexicana, 2010: 10).

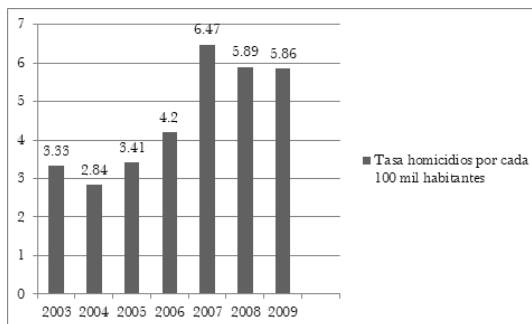
GRÁFICA 1. TASA DE ROBOS POR CADA CIENTO MIL HABITANTES EN EL SEXENIO DE GONZÁLEZ PARÁS



FUENTE: elaboración propia con base en denuncias ante agencias del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León reportadas ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública durante estos años. El cálculo poblacional para cada año está dado por el INEGI, Secretaría de Gobernación, *Incidencia delictiva reportada ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública*, disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva\\_Nacional\\_fuero\\_comun](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun) (fecha de consulta: 6 de julio de 2012).

En lo que respecta al tema de homicidios dolosos, el comportamiento es parecido. La tasa de homicidios comienza a crecer en el 2006 (4.2). El pico más alto es el 2007 (6.47). La tasa decrece en los dos siguientes años en cifras similares 5.89 y 5.86, respectivamente.

GRÁFICA 2. TASA DE HOMICIDIOS DOLOSOS POR CADA CIENTO MIL HABITANTES EN EL SEXENIO DE GONZÁLEZ PARÁS



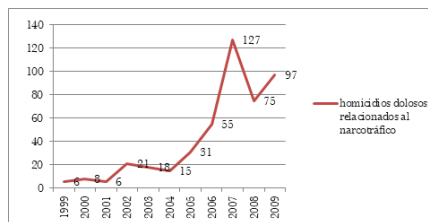
FUENTE: elaboración propia con base en denuncias ante agencias del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León reportadas ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública durante estos años. El cálculo poblacional para cada año está dado por el INEGI, Secretaría de Gobernación, *Incidencia delictiva reportada ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública*, disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva\\_Nacional\\_fuero\\_comun](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun) (fecha de consulta: 6 de julio de 2012).

Los homicidios dolosos relacionados con el narcotráfico se identificaron con la evidencia más palpable de la descomposición del clima de seguridad en la entidad, porque fue más notoria su difusión ante la opinión pública. Si antes por ejemplo, algunos de esos asesinatos eran perpetrados en horarios nocturnos, lejos de la zona metropolitana; ahora eran a plena luz del día, en lugares abiertos frente a zonas escolares, en los centros comerciales o plazas públicas. Se evidenció que la delincuencia se había apoderado de la ciudad, porque dada la naturaleza del narco, “la muerte tiene permiso para ocurrir donde sea”. El uso de la violencia contra otras bandas del crimen o contra el mismo estado, se convirtieron en el signo procesual para la defensa territorial de su poder.

Ya no eran noticias provenientes de Tijuana, Culiacán, Ciudad Juárez o Reynosa, donde la violencia se había consolidado desde muchos años antes. Monterrey, y su área metropolitana, se había convertido ahora en el “lugar antropológico de la interacción violenta”, de acuerdo a una expresión de Cajas (2009: 197). El mismo ex gobernador reconocería años después que el cambio súbito del contexto de seguridad pública en la entidad fueron los delitos relacionados con el narcotráfico que se incrementaron con la detención de José Luis Carrizales Coronado, alias “el Tubi”, un jefe de plaza ligado al cártel de Sinaloa en un restaurante al sur de la ciudad en el 2005 (González: 2012). A esa detención se siguió en los meses posteriores una ola de ejecuciones, entre ellas la del director de la recién estrenada Agencia Estatal de Investigaciones, Marcelo Garza y Garza, en septiembre de 2006.

Los datos oficiales que se muestran en el cuadro siguiente son conservadores respecto al número de homicidios que la prensa por lo regular maneja, pero de igual manera revelan como a partir del 2006 se disparan las cifras y se tienen contabilizados 55 muertos, hasta llegar al pico más alto de este sexenio con la cifra de 127 en 2007. Se revela que justo 2006 y 2007 son los más conflictivos para este periodo.

GRÁFICA 3. NÚMERO DE HOMICIDIOS RELACIONADOS CON EL NARCOTRÁFICO



FUENTE: elaboración propia con base en información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, *Reporte de homicidios dolosos (ocisos) relacionados con el narcotráfico, periodo 1999-2009*, Dirección de Asuntos y Estudios Legislativos, Oficio núm. 11/2011, Monterrey, 1 de abril de 2011.

## V. LA *RESPONSIVENESS* EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Particularmente, en el sexenio de Natividad González Parás —de 2003 a 2009— las respuestas en materia de seguridad pública se basaron en una triple hélice: reforma jurídica, figuras institucionales y de programas de participación ciudadana.

Se hacen cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, para dar paso a dos figuras institucionales importantes: la Secretaría de Seguridad Pública y la Agencia Estatal de Investigaciones (AEI). De acuerdo al Periódico Oficial del Estado se elevó a rango de Secretaría, lo que antes era dependiente de la Secretaría General de Gobierno (Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 2003: 7-60).

Con la creación de la AEI se refuncionalizan las actividades del Ministerio Público de la Procuraduría con mayor profesionalización (Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 2004: 11-94).

Por primera vez se crea la Ley de Seguridad Pública, en el año de 2008, casi al final del mandato de González Parás, la cual tuvo los mayores impactos en la creación de instituciones que otorgaron infraestructura más amplia en la organización del estado para salvaguardar el punto crítico de su administración (Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 2008: 20-108). Como figuras institucionales aparecen el Instituto Estatal de Seguridad Pública, el Centro de Cómputo, Comando, Control y Comunicaciones (C5) y la Academia Estatal de Policía.

Las reformas al Código Penal del estado, específicamente a los artículos 165 bis, 176 y 177 bis, endurecieron las penas a los actos delictivos de la delincuencia organizada. Particularmente, el delito contra la seguridad de la comunidad fue incluido —artículo 165 bis— para castigar aquellos actos donde la delincuencia tiende sus redes de operación con despliegue de vehículos, informantes y aparatos de radiocomunicación, a través de lo que se conoce como “halcones”. También se endurecieron las penas contra los servidores públicos que estuvieran ligados a la misma delincuencia (Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 2007: 8-14).

De igual manera, en marzo de 2009, como respuesta a los “narcobloques”, en los que contingentes humanos (relacionados con la delincuencia) paralizaron el tráfico vehicular como protesta a la actua-

ción del ejército, se reformó en el artículo 177 bis 1 para sancionar con cárcel a quien se manifieste de esta forma.<sup>3</sup>

En lo que corresponde al ámbito de la participación ciudadana se crearon el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado y los comités de participación ciudadana. De estos últimos, sin embargo, no se reportan actividades en los informes de gobierno.

Otras de las instancias que se aplicaron fueron los Comités de Vigilancia y Seguridad Escolar (Covies) y el Programa de Educación para la Resistencia al Uso y Abuso de las Drogas y la Violencia (Dare), ambos programas que aparecen de igual forma en administraciones anteriores y que reportan actividades en todos los informes de gobierno, pero se puede apreciar cómo en estos dos últimos programas, la participación ciudadana decrece a lo largo del sexenio (González, 2009: 37-43).

También se crea la ley y el respectivo Consejo de Valores y Cultura de la Legalidad con el fin de “promover en el estado de Nuevo León los valores universales y trascendentes del ser humano, así como la promoción de una cultura de la legalidad que robustezca el Estado de derecho y el respeto a las reglas de convivencia armónica en la sociedad”.<sup>4</sup> Para fines prácticos este organismo, con integración de la sociedad civil y de gobierno, intenta rescatar los “valores” regiomontanos orientados al trabajo, la disciplina y el ahorro. Organizó dos encuentros mundiales de valores y cultura de la legalidad, en los que participaron conferencistas de talla internacional, pero sin que existiera un impacto real en la asistencia masiva de los ciudadanos o que, a partir de ahí, se produjeran cambios sustanciales, por lo menos en indicadores medibles, en el comportamiento de esos “valores” en la ciudadanía.

---

<sup>3</sup> (Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 2009: 13-15). Es evidente que la experiencia local refiere la experiencia de la manifestación pública en donde la delincuencia tuvo una implicación clave en la organización de los manifestantes, pues de acuerdo a las crónicas, se pagó con dinero a los asistentes, principalmente de la colonia Independencia, de alta marginación y presencia del narcomenudeo para protestar por la presencia del Ejército en la zona. No obstante, es evidente que la reciente legislación local cancela el derecho de otros manifestantes que tengan un genuino reclamo social. Por lo menos, en la Declaración sobre el Derecho y el Deber de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU (1999) y otras convenciones internacionales, protegen el derecho ciudadano a luchar por sus necesidades humanas. Correas recientemente ha estudiado la criminalización de la protesta social en México, en donde se parte desde el sistema político de una estigmatización y criminalización de los movimientos sociales, tanto en el caso Atenco y el APPO de Oaxaca, que son los referentes actuales (Correas, 2011).

<sup>4</sup> Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, “Decreto por lo que se crea la Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad”, Decreto núm. 42, periódico núm. 43, 23 de marzo de 2007, pp. 8-14.

TABLA 1. LAS PRINCIPALES RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE GONZÁLEZ PARÁS

| <i>Norma jurídica</i>  | <i>Desarrollo institucional</i>   | <i>Programas de participación ciudadana</i>  |
|--|---|--|
| Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León       | Secretaría de Seguridad Pública   |  |
| Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León | Agencia Estatal de Investigaciones  |  |
| Ley de Seguridad Pública   | Instituto Estatal de Seguridad Pública<br>Centro de Cómputo, Comando, Control y Comunicaciones (C5)<br>Academia Estatal Seguridad Pública | Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado<br><br>Comités de Participación Ciudadana  |
|  |   | Comités de Vigilancia y Seguridad Escolar (Covies)*<br><br>Programa de Educación para la Resistencia al Uso y Abuso de las Drogas y la Violencia (Dare)* |
| Reformas al Código Penal para el Estado de Nuevo León                        |   |  |
| Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad                   |   | Consejo Estatal para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad   |

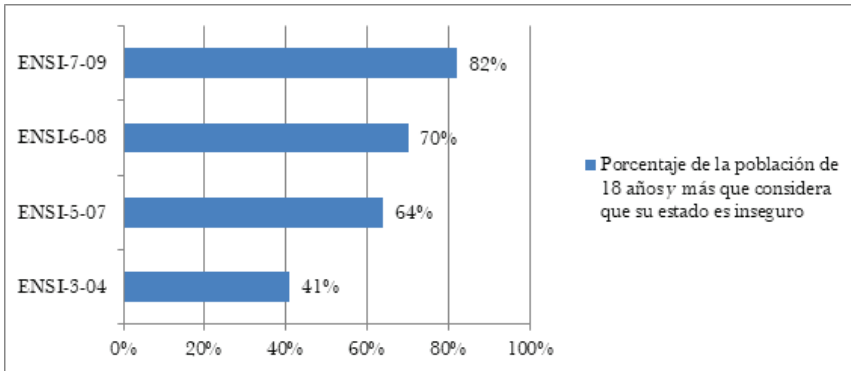
FUENTE: elaboración propia con información del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, años 2003, 2004, 2007, 2008 y 2009; González, Natividad, *Sexto informe de gobierno. Por un Nuevo León más próspero y más justo. Anexo estadístico*, Monterrey, Gobierno del estado de Nuevo León, 2009.

Nota: estos programas ya operaban desde el sexenio anterior.

## VI. PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN EL SEXENIO DE GONZÁLEZ PARÁS

Las encuestas del ICESI confirman los datos de la percepción de inseguridad para Nuevo León, las cuales tienen un efecto notablemente adverso. Cronológicamente se puede observar cómo los porcentajes de percepción negativa en vez de decrecer, conforme avanza el sexenio, más bien se incrementan. Mientras la población que cree que el estado es inseguro, en la encuesta del 2004, es de 41%, para el 2007 esta se incrementa en un 64%, en el 2008 en un 70% y cierra con una histórica cifra de 82% de la población encuestada en el 2009. En términos prácticos, ocho de cada diez nuevoleonenses consideraron que su estado es inseguro. Como nunca, la percepción del miedo es tremendamente alta.

GRÁFICA 4. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE DIECIOCHO Y MÁS AÑOS QUE CONSIDERA QUE SU ESTADO ES INSEGURO. DATOS PARA NUEVO LEÓN



FUENTE: elaboración propia con datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Sexta encuesta nacional sobre inseguridad. ENSI-6, 2009*, Resultados primera parte. Nacionales y por entidad federativa, México, disponible en: <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf> (fecha de consulta: 6 de agosto de 2012).

Este agravamiento en la percepción de la ciudadanía es resultado de la inseguridad, la ineficacia y la descoordinación gubernamental que dejan ver los responsables de enfrentarla. Particularmente, emerge la organización de la sociedad civil “Iluminemos Nuevo León”, a raíz de la marcha ciudadana a favor de la seguridad del 30 de agosto de 2008, que logró reunir a 25 mil personas para demandar una mayor seguridad (El Universal, 2008: 7).



Pese a todos estos efectos para mejorar la seguridad pública en el gobierno de González Parás, vemos cómo encuentra una pronunciada insatisfacción con el hecho de que el ciudadano se sienta “seguro”, ya que se eleva de un 70% en el 2008 a un 82% al terminar el sexenio. La *responsiveness*, como tal, había fracasado en términos de lograr mayor satisfacción ciudadana respecto a la capacidad de respuesta gubernamental. No obstante, ese hecho no le impide al PRI retener la gubernatura, como lo veremos más adelante, sino más bien continuar en la lógica de la triple hélice para la seguridad pública: reformas jurídicas, figuras institucionales y programas de participación ciudadana.

## VII. CAMBIO DE SEXENIO, RENOVADA SINTOMATOLOGÍA DE INSEGURIDAD

La crisis de confianza en materia de seguridad pública en el estado de Nuevo León no tuvo un impacto electoral en el partido gobernante. Por lo menos, esa sería una primera lectura de los resultados de las elecciones a gobernador en el 2009.

Como podrá verse a continuación, la elección del siguiente gobernador, Rodrigo Medina, se dio en el marco de inseguridad, pero no desvió el desarrollo institucional de las elecciones, que a pesar de la competencia fuerte del PAN, ganó el PRI de nuevo en coalición. El tema de la inseguridad fue, sin duda, el núcleo del marketing electoral. Ante la situación de crisis, Rodrigo Medina, candidato de la coalición priista, “prometía dar la vida por Nuevo León” en sus anuncios televisivos.

La coalición Juntos por Nuevo León estuvo integrada por el PRI, el PVEM, el Partido Fuerza Ciudadana y el Partido Demócrata. Esta coalición representó una votación del 49% de ventaja sobre un 43.4% del Partido Acción Nacional. En esta contienda electoral el PRD sacó una votación de 3.4%; Nueva Alianza de 1.5% y PSD de 0.3%. También ganó el 33% de los municipios frente a un 15% que obtuvo el PAN. Nueva Alianza ganó 2% y Convergencia 1% (Comisión Estatal Electoral, 2010).

A decir por los números, la victoria siguió siendo holgada, mas la diferencia esta vez entre el candidato ganador del perdedor fue de 5.6%, a diferencia del 26% de la victoria en el primer ciclo priista.

En el diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo, del cual partió el actual gobierno en materia de seguridad pública, señalaba que la cifra del delito común del 2004 al 2009 había aumentado en un 13%, acentuándose el problema del robo de vehículo y de negocios (Plan Estatal de Desarrollo

2010-2015). También en este diagnóstico se aceptaba por primera vez: “La percepción, por parte de la comunidad, de que la frecuencia y la violencia asociada a los delitos se han incrementado; dicha percepción ha sido alimentada en gran medida por las modalidades que han adquirido los delitos, en especial porque ahora los delincuentes se esmeran en hacer alarde de sus actos” (Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015).

En materia de crimen organizado, en su Primer Informe de Gobierno, el diagnóstico señalaba que: “Las rupturas internas de los grupos de la delincuencia organizada, principalmente de los ubicados en la zona fronteriza, así como la lucha por el territorio y el mercado del narcomenudeo, generaron un clima de inseguridad y violencia en la región” (Medina, 2010).

Por tanto, la situación en términos del diagnóstico no cambió respecto a la definición del pasado gobierno. Entre los principales déficits que se evaluaban estaban el incumplimiento de estándares cualitativos y de número de policías por habitante; falta de infraestructura y estrategia de despliegue territorial en delegaciones; desigualdad de recursos económicos para la seguridad. Así, se definieron cuatro ejes rectores como estrategia de seguridad para el estado, a saber: *a*) reestructuración y fortalecimiento institucional; *b*) cohesión social y participación ciudadana; *c*) coordinación con los sectores productivos, de inversión, de fomento educativo y salud, y *d*) reforma al sistema de seguridad pública (Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, 2010).

Como veremos a continuación, hay un efecto positivo cuando se observan las cifras del delito.

#### VIII. CIFRAS DEL DELITO EN EL SEGUNDO CICLO DE GOBIERNO PRIISTA POSTRANSICIONAL

En el nuevo gobierno, Rodrigo Medina, a pesar del margen de victoria electoral, tiene que edificar su programa de gobierno en un escenario muy similar al de su antecesor. Los narcobloqueos se impusieron de nuevo como norma de acción de la delincuencia organizada. A la par, el asesinato de alumnos universitarios tanto del Tec de Monterrey, así como de la UANL (dos y seis respectivamente) que habían caído en el fuego cruzado en calles de la capital, hizo encender de nuevo la voz de alarma sobre la crisis de seguridad que en vez de mejorar con el nuevo gobierno había empeorado.<sup>5</sup> El mismo día del

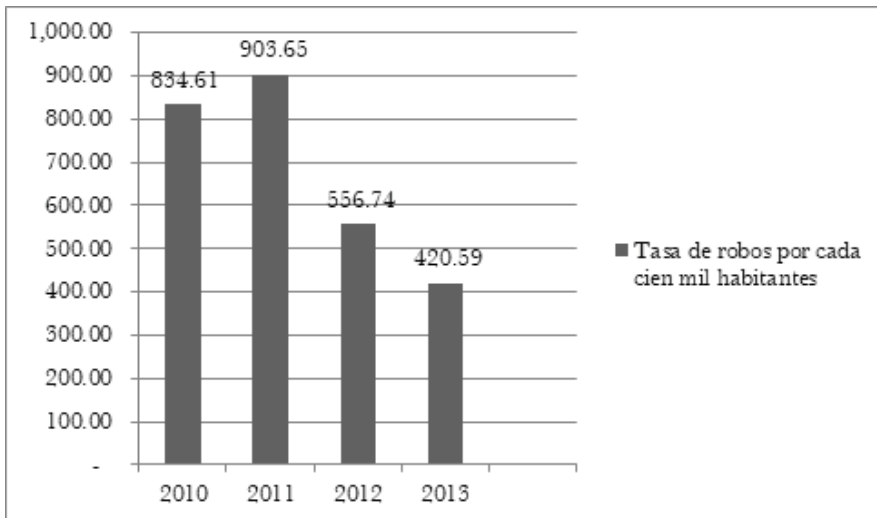
<sup>5</sup> Milenio, “Crimen organizado trunca vida a estudiantes de Nuevo León”, 14 de marzo de 2012, p. 1.

primer informe de gobierno de Medina fue realizado en la capital tomada por bloqueos y balaceras (Milenio, 2010: 1).

Además, al igual que en el gobierno anterior, en el que se había asesinado a una figura de élite del sistema de seguridad, en el nuevo gobierno, al matar al director del C5 (organismo de inteligencia policiaca), Homero Salcido en febrero de 2011, se asestó también un duro golpe al andamiaje recién construido.<sup>6</sup>

En materia de robos, en los cuatro años analizados del gobierno de Rodrigo Medina se puede observar que hay un decremento de la tasa de robos denunciados por cada 100,000 habitantes. Se inició en el 2010 con una cifra de 634.61, el pico más alto es de 2011 con 903.65, para terminar el 2013 con 420.59, como se muestra a continuación.

GRÁFICA 5. TASA DE ROBOS POR CADA CIENTO MIL HABITANTES EN EL GOBIERNO DE RODRIGO MEDINA

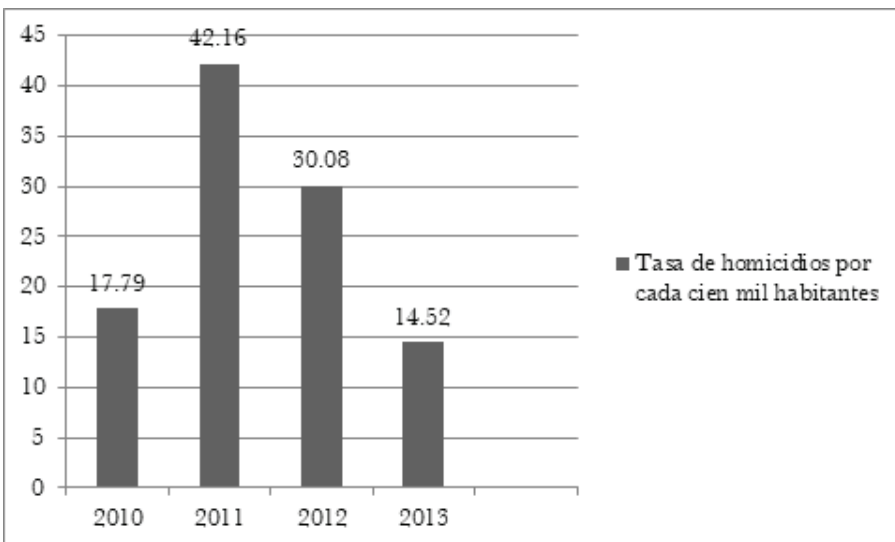


FUENTE: elaboración propia con base en denuncias ante agencias del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León reportadas ante al Sistema Nacional de Seguridad Pública durante estos años. El cálculo poblacional para cada año está tomado con cifras del INEGI, Secretaría de Gobernación, *Incidencia delictiva reportada ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública*, disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva\\_Nacional\\_fuero\\_comun](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun) (fecha de consulta: 6 de agosto de 2014).

<sup>6</sup> El Universal, “Matan a titular de inteligencia en Nuevo León”, 14 de febrero, 2011, p. 5.

En lo que respecta al homicidio doloso, el comportamiento es parecido. De los cuatros años, el segundo es el que trae la cifra más alta, es decir, el 2011 con un 42.16 homicidios por cada cien mil habitantes. En las cifras de los siguientes dos años hay una reducción significativa, sobre todo en 2013, que se llega a la tasa de 14.52 homicidios por cada cien mil habitantes.

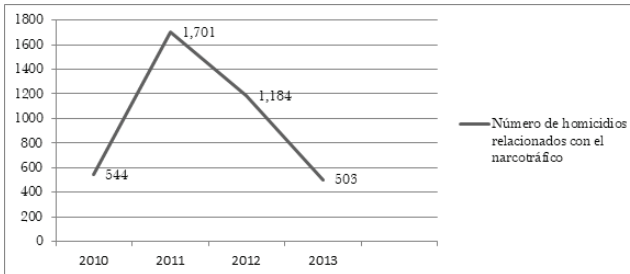
GRÁFICA 6. TASA DE HOMICIDIOS DOLOSOS POR CADA CIENTO MIL HABITANTES EN EL GOBIERNO DE RODRIGO MEDINA



FUENTE: elaboración propia con base en denuncias ante agencias del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León reportadas ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública durante estos años, Secretaría de Gobernación, *Incidencia delictiva reportada ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública*, disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva\\_Nacional\\_fuero\\_comun](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun) (fecha de consulta: 6 de agosto de 2014).

En lo que respecta al número de homicidios dolosos, relacionado con el narcotráfico en este primer periodo de gobierno, señalamos que de 2010 a 2011 se duplicaron a casi más del doble el número de casos por este tipo, al pasar de 544 casos a 1,701. Sin embargo, esta cifra también decrece en los últimos dos años, pues al cierre del 2013 se llegan a contabilizar 503 muertes.

GRAFICA 7. NÚMERO DE HOMICIDIOS DOLOSOS RELACIONADOS CON EL NARCOTRÁFICO



FUENTE: elaboración propia con base en información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, *Reporte de homicidios dolosos (ocisos) relacionados con el narcotráfico. Periodo 2010-2011*, Dirección General de Averiguaciones Previas, oficio núm. PGD/DEAL/SAIP/2008, Monterrey, 16 de noviembre de 2012; *Reporte de homicidios dolosos (ocisos) relacionados con el narcotráfico. Periodo 2012-2013*, Dirección General de Averiguaciones Previas, Oficio Núm. PGJ/DJAL/SAIP/075/2014, Monterrey, 13 de mayo de 2014.

## IX. LA *RESPONSIVENESS* EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

El gobernador presentó como eje estratégico de seguridad pública, Alianza por la Seguridad, que es el instrumento de donde se desprende la normatividad jurídica, el desarrollo institucional y los programas de participación ciudadana para combatir los altos niveles de criminalidad (La Jornada, 2010: 42).

En la normatividad jurídica se suscribieron reformas a la Ley de Seguridad Pública, que había sido aprobada en el sexenio anterior: con su reforma se da pie a la creación del Sistema Integral de Seguridad Pública para el estado de Nuevo León con el fin de “armonizar los distintos ámbitos de intervención que realizan las instituciones de seguridad pública del Estado y de los municipios” (Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 2010: 4-56). También se crea el Comité de Inteligencia para la Seguridad del Estado y Centro de Información para la Seguridad del Estado, Evaluación y Control de Confianza y se crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad, entidad pensada en capacitación constante a los cuerpos policiacos (Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 2011: 27-48).

Por otra parte, se crea la Ley de Emergencia Policial, que es la reglamentación de la fracción XVIII del artículo 85<sup>7</sup> de la Constitución Política

<sup>7</sup> El referido artículo constitucional alude a la facultad del gobernador para ordenar el uso de la fuerza pública municipal, en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

del Estado libre y Soberano de Nuevo León. En esta legislación, se pretende que el Ejecutivo

...determine la existencia de hechos o acontecimientos presentes o futuros inminentes de fuerza mayor, o que por cualquier motivo alteren gravemente el orden público de uno o más municipios del Estado, podrá emitir órdenes y deberán acatarlas las policías municipales requeridas para tal efecto, respecto de operativos o estrategias de seguridad pública que dependerán de un mando estatal.

Señala que esta declaratoria será sólo: “Temporal, emergencia estrictamente eventual, temporal y nunca será motivada por fallas o insuficiencias estructurales, ni podrá incidir permanentemente en las políticas públicas municipales en materia de seguridad pública” (Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 2010: 4-56).

En este marco es como se configura el nuevo ordenamiento policial del estado, llamado fuerza civil, basado en un reclutamiento selectivo, capacitación y pruebas constantes de confianza acorde al flamante modelo de seguridad pública nacional.<sup>8</sup>

En lo que respecta al tema de participación ciudadana, dentro de la Alianza por la Seguridad que se presentó en 2010, se proyectó la recuperación de espacios públicos “Unidos transformado mi comunidad” en sectores sumidos en la delincuencia, como la colonia Independencia y San Bernabé, para la capacitación educativa y cultural de los jóvenes y prevenir “conductas antisociales”. No obstante, reportes recientes señalan deficiencias en la integración de los centros comunitarios, además de que no operan la Coordinación Ejecutiva como el Observatorio Ciudadano, que fueron creados *ex profeso* para vigilar las acciones de este programa, desde que fueron creados en el 2010.<sup>9</sup> En el informe de gobierno del 2012 se presentó el programa de Prevenleón, que es la incidencia de la prevención en zonas de

---

<sup>8</sup> Por otra parte, el gobernador, en el seno de la Conago, había expuesto la necesidad de crear un mando único policial, que implicaría desaparecer los cuerpos policíacos municipales de forma permanente (y no sólo por causas temporales como señala la Ley de Emergencia Policial) y establecer una sola policía que dependa del Poder Ejecutivo. Esta es la iniciativa que más resistencia ha encontrado no sólo por la referencia de inobservancia en materia constitucional, en relación al artículo 21, en donde claramente se señala que la seguridad pública es una función a cargo de los municipios en lo que compete a su jurisdicción. La propuesta del mando único policial también ha encontrado resistencias con los ediles incluso del mismo partido al que pertenece el gobernador, como es el caso de Escobedo. De los 54 municipios que tiene el estado, sólo doce para el cierre de 2011 habían formalizado su adhesión al proyecto, principalmente del área rural.

<sup>9</sup> El Norte, “Usan a ciudadanos... sólo para la foto”, 17 de septiembre, 2012, p. 1.

alto riesgo, pero tampoco se aclara la relación con el anterior programa. Los programas de Covies y Dare siguen en función, sin embargo, las cifras del último informe de gobierno muestran una disminución en la participación.

CUADRO 1. LAS PRINCIPALES RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DE RODRIGO MEDINA

| <i>Norma jurídica</i>                               | <i>Figura institucional</i>   | <i>Prevención del delito con participación ciudadana</i>   |
|---|---|--|
| Reforma a la Ley de Seguridad Pública               | Sistema Integral de Seguridad Pública<br>Comité de Inteligencia para la Seguridad del Estado<br>Universidad de Ciencias de la Seguridad | Consejo Consultivo en Seguridad Pública<br><br>Comités de Participación Ciudadana  |
| Ley de Emergencia Policial                          |   |  |
| Ley de la Institución Policial Estatal Fuerza Civil | Policía fuerza civil  |  |
|   |   | Comités de Vigilancia y Seguridad Escolar (Covies)*<br>Programa de Educación para la Resistencia al Uso y Abuso de las Drogas y la Violencia (Dare)* |
|   |   | Unidos Transformado mi comunidad. (Recuperación de espacios públicos)  |
|   |   | Prevenleón (Intervención comunitaria en zonas de alto riesgo)  |

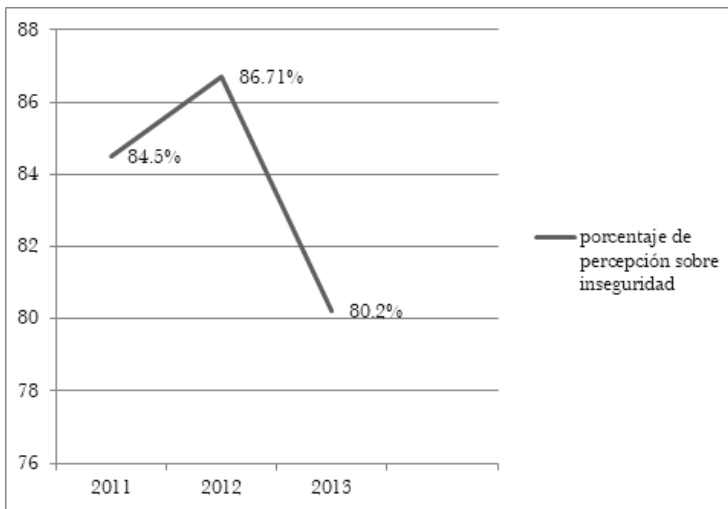
CUADRO: elaboración propia con información de Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, *Programa sectorial de seguridad pública. Plan estatal de desarrollo 2010-2015. Seguridad integral. Programa sectorial 2010-2015*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, 2010; Medina, Rodrigo, *Primer informe de gobierno. Unidos salimos adelante*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, 2010; Periódico Oficial del Estado, 2010, 2011.

## X. PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD EN EL GOBIERNO DE MEDINA

Hago una aclaración metodológica respecto al cambio del instrumento de evaluación. Al carecer del seguimiento de la encuesta del ICESI (que sirvió para medir la percepción ciudadana de manera consecutiva en el anterior gobierno), ya que ésta se descontinuó en su aplicación, porque generó resistencia de los gobernadores en los estados a aceptar los resultados adversos y el bloqueo de recursos por parte de la administración pública federal para seguir operando (De la Barreda, Luis, 2011) por tanto, utilizamos el instrumento validado por el ENVIPE-INEGI para aplicar la encuesta de percepción de inseguridad a nivel nacional.

De acuerdo al ENVIPE 2011, la percepción de la población respecto de la situación actual, que guarda la inseguridad pública en Nuevo León fue del 84.5%. Para 2012, esta percepción había aumentado a 86.7%. Es decir, creció la percepción en un 2.6%. Sólo en 2013, ésta apenas comenzó a bajar al 80.2%, la diferencia fue de un 6.5%.

GRÁFICA 8. PORCENTAJE DE PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN POBLACIÓN MAYOR DE DIECIOCHO AÑOS. DATOS PARA NUEVO LEÓN



FUENTE: elaboración propia con información de INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Años 2011, 2012 y 2013, México, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx> (fecha de consulta: 13 de mayo de 2014).



Si resumimos la *responsiveness* hasta los cuatros años del gobierno de Medina, podemos señalar que en este sexenio existe una relativa reciprocidad entre las acciones de respuesta gubernamental y la percepción de seguridad en la ciudadanía nuevoleonesa, ya que se tiene un decremento significativo en las tasas de delitos, pero la percepción sobre inseguridad continúa alto, sólo hasta el último año analizado, 2013, empieza a ser una cifra baja, aunque no menor a 50%, que fue la cifra que se tenía al inicio del ciclo de gobiernos postransición, 41%.

## XI. CONCLUSIONES

En el discurso del análisis explicativo en ambos gobiernos no se hace referencia a las condiciones socioculturales de la pobreza que están asociados al incremento del delito. Otro de los hallazgos discursivos es que el problema del “narco” en Nuevo León marca una pauta explicativa el crecimiento del fenómeno delictivo asociado también a la corrupción, a la falta de confianza de la ciudadanía en las policías y un deterioro de la institucionalización pública.

Es evidente que existen *clivajes* socioculturales que merodean a la creación o persistencia de la persona delincuente, frecuentemente asociadas a la marginación. Quizá tan sólo en el último tramo del gobierno de Medina con la creación de programas como “Unidos transformando mi comunidad” o “Prevenleón”, esté acercándose más a la prevención del delito, encarrando las condiciones socioambientales en las zonas de alto riesgo.

Es evidente que frente al problema de inseguridad, la lógica de acción en ambos gobiernos ha instrumentado prioritariamente como *responsive-ness* políticas de seguridad, que cambian el modelo de enfrentar a la delincuencia, enfatizando la reforma o creación de normas jurídicas que instrumentan figuras institucionales acordes a un modelo policiaco basado en la inteligencia para el combate al crimen (el C5). Por ejemplo, el esquema de la formación y adiestramiento de los cuerpos policiacos (fuerza civil) da un giro sistemático para adecuarla al modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública basado en la profesionalización y adiestramiento de los nuevos métodos de capacitación (Academia Estatal de Policía, Universidad de Ciencias de la Seguridad). En términos de la investigación criminológica (AEI) también genera un nivel superior en el funcionamiento de los ministerios públicos.

En este esquema, observamos que la mayoría de este instrumental jurídico-institucional se hizo después de que las cifras del delito se incrementa-

ron en el sexenio de González Parás, es decir, en 2006-2007. Es por eso que la principal operación de estas figuras para el gobierno sucesorio, en donde también se queda este ordenamiento, pero se agrega más reforzamiento jurídico con la ley de emergencia policial y se reglamentan las funciones de la nueva policía, “fuerza civil” que ya venía operando desde el 2011. Ya mencionamos que el énfasis de los programas de participación ciudadana en el gobierno de Medina tiene que ver con la prevención del delito en los espacios públicos donde se encuentran los mayores índices de criminalidad, no obstante, queda todavía por indagar si tiene un impacto positivo en el cambio de las condiciones socioculturales de las personas en condiciones de pobreza, ligadas frecuentemente a la incidencia del delito. Sin embargo, como hemos visto, el resto del instrumental jurídico e institucional está orientado a enfatizar la fuerza del Estado para castigar la conducta delictiva y ampliar la infraestructura policial. Podemos concluir que el modelo de seguridad pública de Nuevo León se asemeja a lo que Arteaga ha llamado “perspectiva gerencial para la administración del riesgo”; por tanto, existe una incipiente iniciativa desde el modelo de seguridad pública para reorientar los *clivajes* socioambientales en donde se inserta el fenómeno delictivo.

Lo que sí se puede desagregar con puntualidad como resultado en este análisis es que tanto en el gobierno de González Parás como el de Medina de la Cruz, estas políticas de seguridad pública no han tenido un efecto positivo en la percepción de la seguridad de los ciudadanos. Sólo en el último año del análisis, 2013, la cifra de percepción negativa no ha crecido. Esta baja en la percepción de inseguridad puede estar claramente asociada al decremento de los delitos en los dos últimos años. En resumen, el análisis de la *responsiveness* es variado: mientras que en un gobierno (González Parás) hay una relación negativa entre resultado de política-percepción de seguridad, en el siguiente gobierno (Medina de la Cruz) existe una relación tendencialmente positiva entre el resultado de política-percepción de seguridad, sin que se encuentre todavía en niveles óptimos.

## XII. FUENTES DE CONSULTA

- ALCOCER, Jorge y VÁZQUEZ, José Luis (2005), *El impacto social de la percepción pública en México*, en PEÑALOZA, Pedro (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa.
- ARTEAGA, Nelson (2003), “Construcción de la inseguridad pública en México: la especialización del miedo (1990-2000)”, *Revista de Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, núm. 17.

- (2007), “Seguridad pública en el Estado de México: perspectiva gerencial y micro-gestión de riesgos”, *Revista Criminalia*, núm. 2, mayo-agosto.
- BARACHINA, Carlos y HERNÁNDEZ, Juan Ignacio (2012), “Reformas al sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2012)”, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 11, marzo.
- BERGMAN, Marcelo y MAGALONI, Ana Laura (2007), “Qué medir, cómo y porqué en seguridad pública: algunos indicadores preliminares”, *Revista Criminalia*, núm. 2, mayo-agosto.
- CAJAS, Juan (2009), *Los desviados. Cartografía urbana y criminalización de la vida cotidiana*, México, Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Querétaro.
- CARTA DE POLÍTICA MEXICANA (2010), *Bitácora de “guerra”. La inseguridad de los privados*, México, Grupo Consultor Interdisciplinario.
- CAVAZOS, Israel y ORTEGA, Isabel (2010), *Nuevo León. Historia breve*, México, Fondo de Cultura Económica.
- COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL DE NUEVO LEÓN (2004), *Informe del proceso electoral Nuevo León 2003*, Monterrey, Comisión Estatal Electoral.
- (2010), *Informe del proceso electoral Nuevo León 2003*, Monterrey, Comisión Estatal Electoral.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2008), *Informe de pobreza y evaluación en el Estado de Nuevo León 2012*, México, Coneval.
- CORREAS, Oscar (2011), *La criminalización de la protesta social en México*, México, Ediciones Coyoacán, CEIICH-UNAM.
- DE LA BARREDA, Luis, *La magnitud de la violencia y la inseguridad ¿qué y cómo se mide?*, Ponencia presentada en Inseguridad y violencia: mediciones, acciones y representaciones, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 19 de septiembre de 2011.
- DURAND, Víctor Manuel (2010), *Desigualdad social y ciudadanía precaria. ¿Estado de excepción permanente?*, México, Siglo XXI, IIS-UNAM.
- GONZÁLEZ, Natividad (2009), *Sexto informe de gobierno. Por un Nuevo León más próspero y más justo. Anexo estadístico*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.
- EL NORTE, “Usan a ciudadanos... sólo para la foto”, 17 de septiembre de 2012.
- EL UNIVERSAL, “Iluminemos México culmina en paz en Nuevo León”, 30 de agosto de 2008.

———, “Matan a titular de inteligencia en Nuevo León”, 14 de febrero de 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMACIÓN, *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública. Años 2011, 2012 y 2013*, México, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enwipe/default.aspx> (fecha de consulta: 13 de mayo de 2014).

INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD, *Sexta encuesta nacional sobre inseguridad. ENSI-6, 2009. Resultados primera parte. Nacionales y por entidad federativa*, México, disponible en: <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf> (fecha de consulta: 6 de agosto de 2012).

——— (2012), “La gobernabilidad democrática en México”, Conferencia dictada por el exgobernador del estado de Nuevo León, FACDYC-UANL, Monterrey, 5 de noviembre.

JIMÉNEZ, R. A. (2005), “La percepción, componente indispensable contra la inseguridad”, en Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa.

LA JORNADA (2010), “Presentan en NL el programa alianza por la seguridad”, 14 de septiembre.

MEDELLÍN, Laura (2011), *Liberalización y gobernabilidad en Nuevo León*, Monterrey, UANL.

MEDINA, Rodrigo (2010), *Primer informe de gobierno. Unidos salimos adelante*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.

MILENIO (2010), “Informe de Medina entre reclamos, bloques y balas”, 15 de octubre.

——— (2012), “Crimen organizado trunca vida a estudiantes de Nuevo León”, 14 de marzo.

MINOWA, Shigeru (2011), “Políticas de la seguridad pública en el estado de Nuevo León y *responsiveness* del gobierno después de la democratización”, *Revista Conocimiento y Cultura jurídica*, núm.9, enero-junio.

MOLOESNIK, Marcos Pablo y Sánchez, María Eugenia (2012), “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Revista Frontera Norte*, núm. 48, julio-diciembre.

MORLINO, Leonardo (2005), “Calidad de la democracia. Notas para una discusión”, *Revista Metapolítica*, núm. 39.

——— (2009), *Democracias y democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

PEÑA RAZO, Francisco José (2011), *La seguridad humana para la reconstrucción del concepto de seguridad pública*, México, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (2003), “Decreto por el que crea la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León”, decretos núms. 8 y 131, 09 de octubre.

——— (2004), “Decreto por el que crea la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León”, decretos núms. 115 y 97, 30 de julio.

——— (2007), “Decreto por el que se reforma el Código Penal para el Estado de Nuevo León”, decretos núms. 68 y 38, 13 de marzo.

——— (2007), “Decreto por lo que se crea la Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad”, decretos núms. 42 y 43, 23 de marzo.

——— (2008), “Decreto por que se crea la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León”, decretos núms. 279 y 127, 22 de septiembre.

——— (2009), “Decreto por el cual se adiciona un capítulo IV denominado Obstrucción de la vía pública dentro del Código Penal para el Estado de Nuevo León”, decretos núms. 368 y 40, 25 de marzo.

——— (2010), “Reforma a la Ley de Seguridad Pública”, decretos núms. 180 y 142, 28 de octubre de 2010.

——— (2010), “Ley de emergencia policial, reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León”, decretos núms., 29 de octubre.

——— (2011), “Ley que crea la Universidad de Ciencias de la Seguridad”, decretos núms. 195 y 48, 15 de abril.

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2004-2009, *Por un gobierno humanista, democrático, competitivo y con resultados*, México, disponible en: [http://www.nl.gob.mx/?P=plan\\_desarrollo\\_historico](http://www.nl.gob.mx/?P=plan_desarrollo_historico) (fecha de consulta: 6 de mayo de 2012).

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2010-2015, *Nuevo León Unido. Gobierno para todos*. México, disponible en: [http://www.nl.gob.mx/?P=plan\\_desarrollo](http://www.nl.gob.mx/?P=plan_desarrollo) (fecha de consulta: 6 de mayo de 2012).

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (2011), *Reporte de homicidios dolosos (ocisos) relacionados con el narcotráfico, Periodo 1999-2009*, Dirección de Asuntos y Estudios Legislativos, oficio núm. 11/2011, Monterrey, 1 de abril.

——— (2012), *Reporte de homicidios dolosos (ocisos) relacionados con el narcotráfico. Periodo 2010-2011*, Dirección General de Averiguaciones Previas, oficio núm. PGD/DEAL/SAIP/2008, Monterrey, 16 de noviembre.

- (2014), *Reporte de homicidios dolosos (occisos) relacionados con el narcotráfico. Periodo 2012-2013*, Dirección General de Averiguaciones Previas, Oficio Núm. PGJ/DJAL/SAIP/075/2014, Monterrey, 13 de mayo de 2014.
- RAMÍREZ, Beatriz Eugenia (2010), *La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional*, México, Porrúa.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Incidencia delictiva reportada ante el sistema nacional de seguridad pública*, disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia\\_Delictiva\\_Nacional\\_fuero\\_comun](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun) (consultados el 6 de julio de 2012 y 6 de agosto de 2014).
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (2010), *Programa sectorial de seguridad pública. Plan estatal de desarrollo 2010-2015. Seguridad integral. Programa sectorial 2010-2015*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León.

## LA VIVENCIA DEL DUELO ENTRE LOS MIGRANTES INTERNACIONALES DEL ESTADO DE MÉXICO

Renato SALAS ALFARO\*  
Yuliana JIMÉNEZ QUEZADA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Descripción de participantes de duelo y migración.* III. *La partida y el duelo en los migrantes mexiquenses.* IV. *Resolución del duelo en Estados Unidos.* V. *El retorno y el proceso de duelo en los mexiquenses.* VI. *Conclusiones.* VII. *Fuentes de consulta.*

### I. INTRODUCCIÓN

Los ciclos de todo ser vivo son nacer, crecer, reproducirse y morir; dentro de este ciclo se vivencian etapas biopsicosociales, que incluyen el desarrollo, los cambios y adquisiciones en lo físico, lo cognitivo, lo emocional, lo social y en conjunto la personalidad del individuo. Las experiencias vividas son, en la mayoría de los casos, determinadas por el ser humano, ya sea por influencia de lo externo o lo interno y éstas le dejan una nueva forma de afrontar y vivir su existencia, de manera satisfactoria o dolorosa.

Este proceso que parece sencillo no resulta tanto a la hora de hablar de una vivencia completa en el individuo, ya que las situaciones (económicas, políticas, emocionales y sociales) no siempre son favorables para el ser humano. Lo cual lo lleva a buscar alternativas de mejor calidad de vida; entre éstas se encuentra la decisión de migrar y el propio proceso de migración hacia otro país. Dentro de este ciclo de experiencias se encuentra el duelo.

Para algunos investigadores, fue Freud con su ensayo “Duelo y melancolía”, quien primero elaboró una teoría clara y sólida sobre el duelo. El

---

\* Doctor en desarrollo regional; investigador del CICSyH-UAEM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: [rnt13@hotmail.com](mailto:rnt13@hotmail.com).

\*\* Licenciada en psicología, correo electrónico: [jimyulda\\_26@hotmail.com](mailto:jimyulda_26@hotmail.com).

sufrimiento de la persona es debido a un apego interno con el ser fallecido, pero este trance tiene la función de separar los sentimientos y apegos de lo perdido (Oviedo *et al.*, 2009). De acuerdo con otro autor (González, 2005: 81), para Freud, el duelo es un pasar normal y sirve para que el sujeto pueda recuperar la energía emotiva invertida en lo perdido, para reinventarla en otros apegos. Por definición etimológica, según Ortego y colegas (2001) esta palabra deriva del latín *dolus* que significa dolor, y puede ser definido como el proceso por el que atraviesa una persona ante la muerte de un ser querido. Otras definiciones (González, 2005), lo definen como un proceso psicológico que se pone en marcha debido a la pérdida de una persona.

Se puede decir que desde sus inicios, el duelo ha hecho referencia a la pérdida de personas con relación a su fallecimiento. Al paso del tiempo, se ha trasladado a otras áreas de investigación donde se verifica un sentimiento de pérdida y se han incorporado otras dimensiones, por ejemplo, la sensación de pérdida del territorio, el idioma, la cultura, las amistades, entre otras. Como menciona Galimberti (2009), el duelo es un estado psicológico consecuente también a la pérdida de un objeto significativo que formaba parte integrante de la existencia del sujeto. La pérdida puede ser de un objeto externo, como la muerte de una persona, la separación geográfica, el abandono de un lugar; pero también la pérdida de algo interno, como la desaparición de una perspectiva, la propia imagen social, un fracaso personal y otras cosas semejantes. En la misma tónica, González (2005: 81) argumenta que el duelo es útil a los sujetos, porque es un proceso dinámico, es íntimo y privado, mas a la vez público que trata de reorganizar y elaborar su estado de ánimo con dimensiones individuales, familiares y sociales.

En este sentido, se distinguen distintos tipos de duelo. En este caso, Ortego y colegas (2001) mencionan los duelos normales y los patológicos, entre estos estriba la intensidad y la duración de las emociones. Según Abengozar y Zacaes (Ortego *et al.*, 2001), existen seis tipos de duelo patológico: *reprimido*, donde el sujeto no se aflige por la pérdida e incluso, a veces, se vanagloria de su autocontrol, como si rehusara sentir dolor; *aplazado*, el sujeto no muestra ningún tipo de sentimiento ante la pérdida, sin embargo, al cabo de cierto tiempo con motivo de una pérdida diferente o menos importante reacciona con manifestaciones exageradas que son motivadas por la primera pérdida; *crónico*, el sujeto manifiesta un duelo intenso durante un tiempo más prolongado de lo normal; *idealización*, el sujeto recuerda únicamente las características positivas del difunto; *identificación*, el sujeto manifiesta comportamientos, síntomas, actitudes, calcadas a las del difunto, como si pretendiera mantenerlo vivo; *euforia*, se presenta de dos formas: la primera euforia va acompañada del no reconocimiento de la pérdida, así como de



los sentimientos persistentes de que el difunto se encuentra presente y en la segunda se acepta la muerte como gratificante para el que ha vivido la pérdida. Asimismo, González (2005) hace una clasificación de cinco tipos de duelo: el *normal*, que transita por las distintas etapas sin quedarse bloqueado en ninguna, que se lleva en un periodo de tiempo entre uno y dos años; *crónico*, sostenimiento del dolor en forma de sufrimiento, con fuerte sentimiento de desesperación unido a la incapacidad de rehacer su vida; *congelado*, constituye una dificultad para expresar emociones; *exagerado*, una excesiva prolongación del duelo; *retardado*, es frecuente ante pérdidas inesperadas, y supone una inhibición inicial; *anticipatorio*, elaboración anticipada del dolor por una pérdida posible (desapego emotivo).

En este sentido, el duelo tiene distintas formas de manifestarse según el ente que se ha perdido, en caso de la muerte de un ser querido ocurren algunas características que han sido bastante estudiadas.<sup>1</sup> No obstante, las personas viven distintas pérdidas en su ciclo de vida no sólo la muerte de los seres queridos, también sufren pérdidas materiales como objetos o pertenencias, terrenos, dinero, animales, así como personales, como las rupturas de una relación de pareja, de amistades y de familia. Según Freud (1917), el duelo ocurre en dos etapas, ante la pérdida de un ser amado o de una abstracción equivalente y otro intenso que implica la cesación del interés por el mundo exterior (en cuanto no recuerda a la persona fallecida) la pérdida de la capacidad de elegir un nuevo objeto amoroso, y al apartamiento de toda actividad no conectada con la memoria del ser querido.

Un aspecto importante a considerar en el duelo es el tiempo que una persona lo experimenta, que en ocasiones suele ser de largo o corto periodo. Al respecto Ortego y colegas (2001) mencionan que la duración depende de distintos factores: los sentimientos más intensos y agudos empiezan a remitir entre los seis meses y uno a dos años. Dentro de esta duración es importante contemplar la resolución que las personas dan. Dicha resolución tiene que contar con distintos factores que pueden favorecer, detener o prolongar este

---

<sup>1</sup> El duelo para ser superado necesita pasar por distintas etapas, que de manera natural o inducida llevan a su resolución. Bowlby (González, 2005) señala que las etapas son: estupefacción o shock, tristeza y dolor intenso, negación y búsqueda, ocultamiento y enfado, depresión-soledad y resolución. Por su parte, Ortego, López, Álvarez y Aparicio (2001) mencionan que la primer fase es el momento de aturdimiento, "embotamiento", incredulidad, negación, *shock* o gran impacto emocional, en el que la persona puede llegar a poner en duda o no aceptar la realidad. Una segunda fase en la que se pueden encontrar con desorganización, desesperanza, depresión y sentimientos de cólera e ira generalizada dirigida contra aquellos a quienes se considera responsables de la muerte, contra sí mismo, autoculpándose, e incluso contra aquellos que intentan brindar consuelo. Por último, la etapa en la que aparece la reorganización y la aceptación de la pérdida.

proceso en la persona. Según autores citados en Ortego y colegas (2001), cinco factores influyen: los recursos personales de afrontamiento y adaptación a la crisis; las circunstancias específicas de la muerte o pérdida; los vínculos y significados de la pérdida; los recursos de apoyo disponible (red de apoyo: familia, amigos, vecinos), el estado físico y emocional.

De este modo, con la migración internacional, el sentimiento de separación de la familia, la región, la tierra y otros objetos de apego, pueden analizarse bajo la noción de duelo. En este caso, con la migración al extranjero podría presentarse duelo por la familia y los amigos, la lengua, la cultura (costumbres, religión y valores), la tierra (paisajes, colores, olores, luminosidad), estatus social (papeles, trabajo, vivienda, posibilidad de ascenso social), el contacto con el grupo étnico (prejuicios, xenofobia, racismo), riesgos de integridad física como la expulsión y la indiferencia. Estos duelos son múltiples, parciales, pero recurrentes y continúan activos durante la vida del sujeto (Ashotegui, 2009), es decir, la migración introduce una separación física de las personas, las cosas, las relaciones, la convivencia, ora temporal, ora definitiva. En concreto, el autor destaca la existencia de al menos siete duelos relacionados a la migración: la familia y los amigos, la lengua, la cultura, la tierra, estatus social, el contacto con el grupo étnico y los riesgos para la integridad física. También señala que dentro de estos duelos existen etapas: *negación*, cuando no se puede aceptar la realidad del cambio, y el individuo no la quiere ver; *resistencia*, hay protesta y queja ante el esfuerzo que supone la adaptación; *aceptación*, la persona se instala en la nueva situación; *restitución* es la reconciliación efectiva con lo que se ha dejado atrás y con la nueva situación.

A su vez, González (2005) distingue dos tipos de duelo migratorio: el *simple*, que aparece cuando la migración se realiza en buenas condiciones y el migrante encuentra entornos acogedores que le facilitan la inclusión. Por su parte, el *complicado*, donde la conjunción de circunstancias sociales y personales dificulta la elaboración de las pérdidas. Para este autor, seis características definen el duelo migratorio: es parcial, recurrente y múltiple; parcial porque que el objeto de la pérdida no desaparece, existe la posibilidad del reencuentro temporal o definitivo; es recurrente porque siempre se está reabriendo: el contacto telefónico, el internet, los viajes esporádicos, la llegada de los paisanos. Es un duelo que se vive en la ambivalencia: es posible que el migrante vaya desarrollando su proyecto migratorio; los logros, los éxitos parciales resultan reconfortantes, no obstante, en ocasiones surgen emociones contrarias (alegría-tristeza, logros-deseesperanza, ausencia-presencia), cosas que favorecen el duelo perpetuo. Es un duelo donde la nostalgia por

los seres queridos se transforma en una parte central de “mi cultura familiar”, la forma en que los progenitores elaboran el duelo ejerce influencia sobre las siguientes generaciones.

Este mismo autor (González, 2005) alude un segundo duelo migratorio. Éste se constituye por el “retorno”, el regreso del migrante, cuando deja atrás el país de acogida, las personas, los vínculos, las vivencias; es una situación difícil cuanto más apego haya generado y cuanto más difícil haya sido la elaboración del duelo migratorio inicial. El duelo afecta la identidad: todos los duelos generan cambios en la identidad del sujeto. Por tanto, el enriquecimiento de la identidad es un signo de la elaboración del duelo, lo que conlleva a regresiones psicológicas: las conductas regresivas expresan una búsqueda de apoyo y ayuda. Las conductas regresivas más frecuentes son: dependencia y comportamiento sumiso, quejas y protestas infantiles ante situaciones de frustración y dolor.

En este sentido, esta investigación explora el sentimiento del duelo en migrantes internacionales mexicanos que han retornado a la entidad, la forma en que lo resuelven y algunas secuelas que manifiestan. Dado que los migrantes experimentan distintos procesos de migración, donde interviene la planeación, la gestión de las ideas, la separación familiar, la asunción de compromisos de migración, objetivos y demás. En esta investigación, el duelo se analiza en dos momentos: en el proceso inicial, que implica aspectos, desde la toma de decisión de migrar, las expectativas que se tienen de Estados Unidos, la situación en la que se encuentra económica y emocionalmente en el momento de la partida y la reacción de su familia ante esta decisión y la forma en que resuelve esto en Estados Unidos. La segunda etapa es la vida que desarrollan en dicho país, lo cual involucra sus vivencias en la primera experiencia en Estados Unidos, las cosas a las que se tuvo que adaptar, aspectos del área laboral, dificultad para encontrar trabajo, las emociones de soledad que sintieron, de igual manera la forma en cómo resolvieron el duelo a su retorno. En el caso de los migrantes que no han retornado a la entidad, en esta investigación nada puede decirse de ellos, las entrevistas fueron realizadas en sus lugares de residencia y no contemplan a quienes aun permanecen en el extranjero.

## II. DESCRIPCIÓN DE PARTICIPANTES DE DUELO Y MIGRACIÓN

La muestra de esta investigación comprende 56 entrevistas a profundidad realizadas a 46 hombres y diez mujeres migrantes internacionales del Estado

de México que residen en los municipios de: Temascalcingo, Acambay, Jilotepec, Jocotitlán, Tejupilco, Tlatlaya, Toluca, Tianguistenco, Nopaltepec, Tecámac, Otumba y Axapusco. La mitad de entrevistados son casados (55.4%), solteros (19.6%), unión libre (12.5%) y separados (12.5%). Poseen escolaridad promedio de preparatoria. Estos migrantes realizaron su primer viaje al extranjero a partir de 1978 hasta el 2009, en tanto que su retorno comienza en 1983 y se sostiene hasta 2012. Realizaron sus primeros viajes al extranjero con una edad promedio de 23.7 años y un rango entre doce y 55 años.

### III. LA PARTIDA Y EL DUELO EN LOS MIGRANTES MEXIQUENSES

El primer momento del duelo es la partida. En el caso de los migrantes mexiquenses no es un evento aleatorio y más bien deviene producto de una mezcla de circunstancias económicas, emocionales, familiares, tanto en la propia vida del migrante como de otros actores de los cuales recibe influencia.

Los migrantes mexiquenses refieren que partieron por diversas causas: situaciones económicas complicadas (poco trabajo, sin casa, casas en mal estado, problemas económicos); problemas familiares, desaprobación de los padres, pareja o hijos; emocionalmente refieren sentimientos de malestar al dejar a su familia, así como miedo, tristeza, indecisión, nostalgia y nervios. Algunos al partir llevaban sentimientos positivos, los cuales no pueden considerarse como duelos. Otro aspecto de estos migrantes es que tuvieron que convencer a su familia para que aceptara su migración, ya que aquéllos se negaban a que la persona partiera. En dos migrantes, el duelo ocasionado por perder el empleo y una ruptura familiar, fueron la causa primaria para migrar. En general, los escenarios pueden agruparse en cuatro tipos de duelo al partir.

#### 1. *Problemas familiares, con desaprobación de padres, pareja o hijos*

Este grupo de migrantes sufre un duelo complicado, como afirma González (2005), en estos duelos una conjunción de circunstancias sociales y personales dificultan la elaboración de las pérdidas. En el caso de los mexiquenses, las circunstancias familiares y personales no favorecen su partida; presentan conflictos de convivencia intrafamiliar, la no aceptación de reglas impuestas por la familia y falta de comunicación. Estas situaciones provocan que los migrantes lleven consigo aspectos de inconformidad, tristeza, inadaptación a sus hogares y síntomas de rebeldía.

## 2. *Duelo en el área laboral*

Este grupo de migrantes sufre un duelo por la pérdida laboral, así como una decepción de las opciones laborales locales y las condiciones de trabajo y remuneración en sus entornos, lo cual trae consigo emociones de inadaptación y rechazo, a una nueva oportunidad laboral en este país. Por lo cual decide buscar oportunidad en otro país con la idea de que allá tendrá mejores empleos y con esto una mejora en su economía. Estas personas refieren irse sin informar a su familia porque no quieren hacerlos sufrir y a su vez demostrarse a ellos que pueden tener desarrollo laboral.

## 3. *Situación económica complicada*

Los migrantes que sufren este tipo de situaciones no tienen casa propia, las condiciones de la casa donde habitan son insuficientes, no cuentan con la economía para gastos alimenticios balanceados ni básicos, carecen del recurso suficiente para solventar gastos escolares. Esto los motiva a migrar, pero hace que lleven consigo emociones de tristeza, desesperanza, inconformidad con la vida y soledad.

## 4. *Malestar, tristeza, depresión, miedo e indecisión*

Son migrantes que exteriorizan emociones desagradables al partir, por desprenderse o dejar los aspectos que los hacen sentirse bien, seguros y cómodos. Básicamente son quienes cuentan con el apoyo de su familia en lo económico y emocional al partir; aunque esto les genera malestar por su partida, experimentan en esta primera etapa un duelo múltiple.

# IV. RESOLUCIÓN DEL DUELO EN ESTADOS UNIDOS

En la etapa de estadía y adaptación en Estados Unidos, los migrantes refieren que su primera impresión en dicho país fue un cambio radical, ingresaron a una vida rápida y pesada, marcada por la constante rutina de trabajo, llegando incluso a considerarla como algo que no es vida. En general, vivenciaron diversas sensaciones que marcaron sus vidas. Algunos expresan que en sus estancias, tenían emociones de tristeza por la familia y seres queridos que dejaron al partir, también desilusión por las expectativas que idealizaron

sobre la vida en el norte y que no lograban cumplir, en algunos casos era aburrimento de no poder salir a otros lugares como lo hacían en México. La soledad, de igual forma, marcó sus estancias porque no había con quién convivir; sufrieron por lo que dejaron en su lugar de origen y por no poder adaptarse a la nueva vida, algunos tenían arrepentimiento de estar en este nuevo lugar por estar solos sin sus seres queridos. Otros sentimientos que los acompañaron siempre o en alguna parte de sus estancias en el extranjero, son: desesperanza, malestar, discriminación por otros mexicanos (no te hablan, no te ayudan), miedo de salir y ser descubiertos.

¿Pero cómo algunos salieron adelante? En general, ellos relatan que tuvieron que adaptarse, algunos con sufrimiento, otros imitando algunas conductas de paisanos, aprendiendo las nuevas formas de vida, otros buscaron la socialización con sus paisanos, parientes y haciendo nuevas amistades. Los compromisos que habían hecho con sus familias antes de partir, sobre todo aquellos de mejorar, enviar remesas y hacer algún patrimonio, eran sus alicientes. Las circunstancias que más les afectaban al inicio de sus estancias y sobre las cuales expresaban sus sentimientos negativos, fueron principalmente el idioma, aspecto que les impedía tener una adecuada socialización y adaptación en su desarrollo sociolaboral; también el hecho de saber que eran de otro color y estatura, por no tener papeles, lo cual señalan fue motivo de discriminación, asimismo, a los migrantes de mayor antigüedad, el no tener amigos ni redes en aquel país, no ver muchos hispanos, les generaba sentimiento de soledad e inadaptación. También la comida y todo lo que gira en torno a ella, como la variedad, la preparación (más en los hombres), los establecimientos donde comprarla, eran fuente de desasosiego en los migrantes y renegaban constantemente. La soledad, la cultura, las reglas y los hábitos de higiene personal, fueron otra fuente de disgusto para ellos. En los hombres destaca la necesidad de hacer tareas otrora inaceptables, por ejemplo, lavar su ropa y los trastes, asear su cuarto, cocinar, básicamente en sus lugares de origen ellos no hacían estas actividades.

### *1. Problemas familiares, con desaprobación de padres, pareja o hijos*

Los migrantes que partieron con estos rasgos, se observa que en el extranjero vivenciaron un duelo múltiple. Ellos refieren que al menos cuando recién arribaron, afrontaron una crisis de adaptación al clima, idioma, comida, la forma de socialización y principalmente extrañar a su familia.

Dentro de este grupo, la mitad logró resolver su duelo de partida, los demás lo trajeron consigo al retorno. En este caso, quienes cumplieron los objetivos económicos y de reflexión familiar (maduración personal), que llevaban al partir, son quienes aceptaron sus duelos y trabajaron en resolverlos. Esto es advertible, porque a su retorno (cuando se les entrevistó) observan satisfacción de sus vidas en los aspectos económicos y familiares, ya que antaño esos fueron motivos para migrar y ahora muestran deseos de permanecer en México y no desean volver al norte.

En cambio, quienes no resolvieron su duelo son aquellos que mantuvieron una depresión e inadaptación en el exterior, constantemente recordaban lo que dejaron en México y querían regresar, pero estas mismas emociones no les permitieron aprovechar las oportunidades que se les presentaban y no cerraron su duelo de partida y lo trajeron de regreso. Por tanto, en su retorno, estos migrantes refieren bastante insatisfacción por el área laboral, la economía, los sueldos y en general las oportunidades que tienen en su país de origen, mostrando con esto los rasgos de un duelo de retorno.

## 2. *Duelo en el área laboral*

Para los migrantes que partieron de la entidad teniendo un *duelo en el área laboral*, por asuntos de despidos, bajos salarios y malos tratos, se aprecia que en el extranjero resolvieron, según comentan, a través de sus vivencias una primera estancia de entorno acogedor, y ayuda por parte de otros migrantes, esto les permitió una adaptación rápida y sin dificultades emocionales al nuevo ambiente; lograron estabilidad laboral y económica que buscaban con su migración. Pero es la sensación de soledad la que hace que decidan regresar con su familia. Todos los de este grupo lograron resolver su duelo de partida y al retorno refieren encontrarse bien en la entidad.

## 3. *Situación económica complicada*

Los migrantes que antes de partir tenían una situación económica difícil, en sus estancias en el extranjero, comentan que percibieron una vida muy diferente, difícil de adaptarse, aspectos como la comida, el clima, los amigos, la familia, se les presentaban extraños, diferentes y de poco acceso. Estos migrantes exhiben un duelo múltiple y complicado, ya que no contaron con los recursos de apoyo adecuados para lograr sus objetivos de par-

tida. En ellos la idea del retorno era una constante, no veían ni disfrutaban las oportunidades que se le presentaban. Por tanto, este grupo manifiesta no haber logrado sus objetivos iniciales de mejora económica, aunque al fin con la acogida de sus familias, amigos y comunidad, se advierte que lograron solucionar el duelo vivido en Estados Unidos.

#### 4. *Malestar, tristeza, depresión, miedo e indecisión*

Estos migrantes experimentaron un duelo complicado. En el extranjero refieren sentir de manera constante emociones negativas con respecto a su familia, al lugar, a la libertad, a la alimentación, al clima y a ser deportados; casi a todo lo que vivenciaron.

### V. EL RETORNO Y EL PROCESO DE DUELO EN LOS MEXIQUENSES

Los migrantes refieren que regresaron para estar con su familia, por no perder la infancia de los hijos, por la crianza de éstos, por el estado emocional de soledad, por enfermedad de algún familiar, para recuperarse por algún accidente que tuvieron, por deportación propia o de un familiar, porque no les gustó aquella vida, por enfermedad propia, por falta de empleo, entre otras.

Al retorno puede distinguirse la presencia de tres tipos de duelo. Uno es aquel donde dominan los mismos rasgos de duelo inicial que llevaron desde México, otro es en el que domina el desarrollo de nuevos apegos, que al volver se transforman en duelo, y el tercero es una mezcla de ambos pero sin dominancia de alguno de ellos. En general, en estos migrantes predominan aquellos que retornaron con nuevos apegos hacia satisfactores, oportunidades laborales y comodidades que dejaron en el extranjero.

#### 1. *Problemas familiares, con desaprobación de padres, pareja o hijos*

De este grupo, quienes traen duelo al retorno es porque no cumplieron sus objetivos económicos o de otra índole. Por ejemplo, tenemos el caso de un mexiquense que retornó sin cumplir sus objetivos económicos, y que migró por conflictos familiares; en Estados Unidos tuvo oportunidad de madurar y reflexionar sobre ambos aspectos, de alguna forma cerró su duelo de partida. La necesidad de comunicar con sus familiares en conflicto,



su emoción, su pensar, provocó su retorno a la entidad, mas ahora muestra inconformidad por la falta de economía y oportunidades laborales. Esto sugiere que el duelo inicial fue restituido, sin embargo, se formó otro derivado de las vivencias y comodidades de aquella vida, lo trajo consigo y a la fecha no se observa resolución de éste, y de hecho comenta sus constantes intenciones de regresar a Estados Unidos.

## 2. *Situación económica complicada*

En este grupo de migrantes, nadie trajo duelo de regreso. Se observa que en el extranjero cumplieron sus objetivos económicos de adquirir bienes (casa, muebles, otros) y que en inicio fueron la causa de su migración. Como retornados, ellos refieren sentirse bien, a gusto, con su familia, no quieren regresar ni están insatisfechos por carencias económicas, valoran más la unión familiar. La misma situación se aprecia entre quienes migraron inicialmente por problemas laborales, acá en México. Éstos mejoraron su economía, enviaron recursos y viven bien con sus familias.

## 3. *Malestar, tristeza, depresión, miedo e indecisión*

En este grupo de migrantes, la mayoría fueron deportados sin alcanzar a restituir su duelo de partida, en cambio adquirieron y muestran rasgos de otros duelos derivados de nuevos apegos: a las condiciones económicas, por su retorno forzado, por las comodidades y oportunidades laborales. Por ejemplo, un migrante deportado quiere regresar al norte, además comenta que se siente inconforme con la economía que existe en México, porque con lo que gana no le alcanza a cubrir sus gastos, siente además depresión por esta situación, pero porque no restituyó el duelo que llevó con él, ahora eso le afecta en lo emocional y en su convivencia. Otro migrante regresó porque sufría depresión por soledad en Estados Unidos, además quería ver a su familia, comenta que ahora tiene dificultades por la inestabilidad económica y falta de oportunidades laborales, aunque emocionalmente se encuentra bien por estar con su familia; este migrante restituyó su duelo inicial hasta que volvió con su familia, pero aún le queda vigente el que desarrolló allá y que trajo consigo.

## VI. CONCLUSIONES

Las conclusiones obtenidas en la presente investigación separada por las etapas de migración, indican que con respecto al proceso de partida casi todos los migrantes experimentan algún tipo de duelo, éste lo refleja en tristeza, melancolía, depresión, inconformidad con su situación económica, miedo y sacrificio.

En cuanto a la estancia que tienen en Estados Unidos se aprecia que algunos migrantes logran resolver su duelo de partida porque encuentran factores de apoyo que facilitan esta resolución como son los amigos, los familiares, los patrones, que les permiten copiar, imitar, socializar algunas actitudes y adaptarse de mejor forma, cumplir sus objetivos y otras cosas. Mientras que otros migrantes no logran solucionar su duelo y esto les genera vivir inadaptados a casi todo lo que acontece a su alrededor, al clima, al idioma, a la comida, la cultura, a los hábitos de cuidado personal, la soledad, la inseguridad, las dificultades con las reglas, la ausencia de sus bienes materiales, la depresión, la discriminación; además lo traen consigo al retorno y en México lo manifiestan en actitudes de enfado, rechazo de oportunidades, insatisfacción, problemas familiares y una constante idea de volver al norte.

## VII. FUENTES DE CONSULTA

- ACHOTEGUI, Joseba (2009), *Migración y salud mental. El síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (síndrome de Ulises)*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- CUADRADO, David (2010), “Las cinco etapas del cambio”, *Revista Capital Humano*, núm. 241, recuperado de: [http://www.factorhumana.org/attachments\\_secure/article/420/c303\\_cincoetapas.pdf](http://www.factorhumana.org/attachments_secure/article/420/c303_cincoetapas.pdf).
- FREUD, Sigmund (1917), *Duelo y melancolía*, Escuela de Filosofía Universidad ARCIS, recuperado de: [www.filosofia.cl](http://www.filosofia.cl).
- GALIMBERTI, Umberto (2009), *Diccionario de Psicología*, México, Siglo XXI.
- GONZÁLEZ, Valentin (2005), “El duelo migratorio”, *Trabajo Social*, núm. 7.
- ORTEGO, María *et al.* (2001), “El duelo”, *Revista Ciencias Sociales*.
- OVIDEO, S. *et al.* (2009), “La muerte y el duelo”, *Revista enfermería global*, consultado en: <file:///C:/Users/rnt/Downloads/50381-214991-1-PB.pdf>.

ANEXO

Problemas familiares:

| <i>Salida de México</i>   | <i>Duelo</i>   | <i>Estados Unidos</i>   | <i>Dx</i>   | <i>Retorno</i>  | <i>Dx</i>   | <i>Perspectiva</i>  |
|---|--|---|---|---|---|---|
| Mujer<br>21 años<br>soltera<br>licenciatura trunca<br>Tlanguistenco<br>un viaje | Problemas con los<br>padres<br>Inmadurez<br>Inconforme con su<br>vida  | Le costó<br>trabajo el<br>idioma, la vida,<br>socializar y la<br>comida | Siempre conside-<br>ró diferencias de<br>costumbres<br>No lo resolvió | Regresó por en-<br>fermedad de un<br>ser querido<br>La economía no<br>era buena | Superó el duelo:<br>se siente bien,<br>cómoda   | Mejóro la<br>economía y la<br>unión familiar                                      |
| Hombre<br>36 años<br>casado<br>secundaria<br>Tecámac<br>un viaje                | Problemas con her-<br>mana, vivían en la<br>misma casa, conflic-<br>tos con la conviven-<br>cia de los hijos | Soledad, vida<br>difícil, comi-<br>das, victos, ex-<br>trañar familia   | Mantenia depre-<br>sión por lo que<br>dejaba en México<br>No resolvió | Retornó porque<br>extrañaba a<br>su familia<br>No cumplió<br>objetivos          | Ahora tiene duelo<br>por Estados<br>Unidos<br>Ganaba más, lo<br>trajo la emoción<br>Casa a medias | Estaría mejor<br>en Estados<br>Unidos<br>No mejoría<br>económica<br>Casa a medias |

Área laboral:

| <i>Salida de México</i>   | <i>Duelo</i>   | <i>Estados Unidos</i>                        | <i>Dx</i>                              | <i>Retorno</i>                           | <i>Dx</i>      | <i>Perspectiva</i>  |
|---|--|--|--|--|----------------|---|
| Hombre<br>37 años<br>casado<br>preparatoria<br>Orumba<br>dos viajes | Lo corrieron del<br>trabajo<br>Inestabilidad mental<br>Desplazamiento<br>Situación económica | Se sintió bien<br>Gente buena<br>Hizo amigos | Lo resolvió<br>Buscaba lo<br>económico | Regresó por<br>familia<br>Se siente bien | No traía duelo | Mejóro<br>economía y<br>unión familiar<br>Está a gusto en<br>México |

Situación económica complicada:

| <i>Salida de México</i>   | <i>Duelo</i>  | <i>Estados Unidos</i>   | <i>Dx</i>   | <i>Retorno</i>   | <i>Dx</i>                              | <i>Perspectiva</i>   |
|---|---|---|---|--|--|--|
| Hombre<br>46 años<br>casado<br>preparatoria<br>Tlatlaya<br>dos viajes | No tener una casa<br>Desacuerdo familiar<br>Inconforme con su<br>vida | Diferente, difícil, extraño<br>familia, mucho<br>sufrir   | Duelo por la<br>familia<br>Clima, amigos<br>No lo resolvió                | Regresó por<br>decepción de<br>aquella vida, la<br>familia y no se<br>acomodó            | No traía duelo                         | Mejor aquí<br>Está bien por la<br>familia, amigos<br>y libertad<br>Resolvió el<br>duelo que<br>llevaba desde<br>México hasta el<br>regreso |
| Hombre<br>33 años<br>casado<br>prepa<br>Temascalcingo<br>tres viajes  | Truncó estudios<br>por necesidad<br>económica                         | Difícil<br>adaptarse,<br>Difícil tener<br>empleo<br>Inexperiencia<br>laboral<br>No conocer<br>gente | No resolvió<br>duelos<br>permanentes<br>Vida solitaria<br>Quería regresar | Para ver<br>a su abuelita<br>Extrañaba<br>a su familia<br>Está a gusto con<br>el retorno | No trajo duelo<br>Regresó con<br>gusto | Está bien acá  |

LA VIVENCIA DEL DUELO...

Malestar, tristeza, depresión, miedo, indecisión:

| <i>Salida de México</i>  | <i>Duelo</i>   | <i>Estados Unidos</i>  | <i>Dx</i>   | <i>Retorno</i>                                | <i>Dx</i>   | <i>Perspectiva</i>   |
|--|--|--|---|---|---|--|
| Hombre<br>23 años primaria<br>Temascalcingo dos<br>viajes                                | Emocionalmente<br>mal por dejar a<br>su familia<br>Tristeza de<br>familia                                    | Vida, diferente,<br>hábitos, economía,<br>alimentación<br>soledad, estrés,<br>inseguridad, miedo a<br>la deportación<br>No cumplió objetivos | Duelo<br>Inadaptación   | Fue<br>deportado                              | Traía duelo,<br>no alcanzó a<br>cumplir sus<br>objetivos<br>Depresión al<br>retorno         | Quisiera regresar<br>al norte<br>Inconforme en lo<br>económico<br>Feliz por la familia                           |
| Mujer<br>47 años<br>primaria<br>Acambay<br>un viaje                                      | Emocionalmente<br>mal, triste por<br>dejar a sus<br>familiares, sus<br>hermanos<br>la apoyaron               | Adaptarse al clima,<br>idioma y comida<br>Estrés, soledad  | Rasgos de<br>duelo en la<br>soledad, en<br>menor grado<br>porque llevó<br>a sus hijos | Ver a sus<br>padres<br>Enfermedad<br>de madre | Trae algo<br>de duelo<br>Inconformidad,<br>extrañar el em-<br>pleo, ingreso,<br>comodidades | Estaría mejor en<br>Estados Unidos,<br>en lo económico<br>Acá la familia,<br>libertad                            |
| Hombre<br>38 años<br>secundaria<br>Tlanguistenco<br>dos viajes                           | Miedo e inde-<br>cisión al irse,<br>sacrificio al dejar<br>a su familia y<br>desacuerdo de su<br>esposa      | Tristeza por la au-<br>sencia de la familia,<br>de sus bienes mate-<br>riales, dificultades<br>en autosuficiencia,<br>arrepentimiento        | Rasgos de<br>duelo por<br>soledad y por<br>la libertad                                | Por<br>enfermedad<br>de su hijo               | Sin duelo   | Se siente bien<br>por estar con su<br>familia, así como<br>la economía que<br>percibe                            |
| Hombre<br>27 años<br>soltero<br>preparatoria San Pedro<br>Huitziluca (Lerma)<br>un viaje | Emociones:<br>tristeza por dejar<br>a su familia, nos-<br>taalgia, nervios,<br>no consultó con<br>su familia | Se sintió solo, extra-<br>ño por no conocer a<br>nadie, miedo a salir,<br>dificultades con el<br>idioma                                      | Rasgos de<br>depresión<br>por no tener<br>a su familia,<br>amigos y por<br>el idioma  | Ver a su fa-<br>milia                         | Duelo por el de-<br>sarrollo tecnoló-<br>gico, economía                                     | Estaría mejor en<br>Estados Unidos<br>por el desarrollo<br>tecnológico, pero<br>está bien aquí por<br>su familia |

| <i>Salida de México</i>   | <i>Duelo</i>  | <i>Estados Unidos</i>   | <i>Dx</i>   | <i>Retorno</i>   | <i>Dx</i>  | <i>Perspectiva</i>   |
|---|---|---|---|--|--|--|
| Hombre<br>27 años<br>casado<br>preparatoria<br>Temascalcingo<br>un viaje        | Muy triste por dejar a la familia (se puso a llorar), dejó de estudiar para irse a trabajar | Difícil por la convivencia por no tener amigos, novia y familia, soledad y dificultad para adquirir hábitos de ascso personal | Depresión por soledad   | Visitar a la familia, aunque formó una familia y eso hace sentir cómodo aquí | Duelo por la estabilidad económica que tenían, así como las oportunidades de trabajo | Aquí por la familia, allá por las oportunidades de trabajo                   |
| Hombre<br>65 años<br>casado<br>3ro de primaria<br>Valle de Bravo<br>tres viajes | Triste por dejar a la familia; sus familiares se encontraban tranquilos con la partida      | Difícil, tuvo que adaptarse al trabajo, las reglas, la gente, sintió soledad por que extrañaba a la familia                   | Depresión con sentimientos de tristeza y soledad hacia la familia | Lo deportaron  | Duelo por la economía que no tiene acá   | Estaría mejor allá, aunque desgraciadamente es difícil                       |
| Hombre<br>42 años<br>casado<br>secundaria Tecámac<br>tres viajes                | Emocionalmente estaba mal por que no tenía trabajo; no consultó son su familia              | Se sintió solo por no tener a su familia, le costó trabajo adaptarse al idioma  | Depresión, sublimando en el trabajo                               | Por la familia   | Sin depresión  | Aquí por la familia, allá porque cuentas con una estabilidad económica mejor |
| Hombre<br>38 años<br>casado<br>secundaria<br>Villa del Carbón<br>un viaje       | Melancolía por dejar a la familia   | Difícil adaptarse al idioma, la cultura y a los hábitos; soledad, tristeza porque no está la familia                          | Rasgos de depresión por dejar a la familia                        | Por vivenciar el desarrollo de su hijo                                       | Con depresión, inconformidad al no tener una solvencia económica estable en México   | Estuviera mejor en Estados Unidos si estuviera mi familia                    |

## PARTICIPACIÓN ELECTORAL, EXCLUSIÓN SOCIAL Y VIOLENCIA EN NUEVO LEÓN

José María INFANTE BONFIGLIO\*  
Laura Nelly MEDELLÍN MENDOZA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El comportamiento electoral*. III. *El caso de Nuevo León*. IV. *Conclusiones*. V. *Fuentes de consulta*.

### I. INTRODUCCIÓN

El problema de la seguridad y su conceptualización asumen diversas características según el nivel de análisis y la condición de subjetividad que se investigue; por un lado, existen numerosas fuentes de inseguridad personal y social: seguridad ambiental, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria y demás. Antanas Mokus, Henry Murraín y María Villa (2012: 258) entienden la seguridad como ausencia de riesgos o por su control por parte de la sociedad. Existiría un sentido amplio de seguridad, que se deriva del incumplimiento de reglas y acuerdos, pero también un sentido restringido que connota una situación donde existe bajo o nulo riesgo de ser una víctima de delitos. Las condiciones de inseguridad no se limitan a la presencia de delincuentes o drogadictos en la calle; existen muchas dimensiones de la inseguridad presentes en la vida cotidiana de los mexicanos en el momento actual.

En México, la idea de seguridad que predomina en el discurso político y social está referida, en los últimos tiempos, a la integridad personal, es decir, a las agresiones o distintas formas de violencia ejercidas sobre el individuo por parte de diferentes grupos. En cuanto a la subjetividad, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (Envipe) indaga sobre la percepción de los ciudadanos, pero no se establecen relaciones entre esta

---

\* Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, UANL.

\*\* Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones de Tecnología Jurídica y Criminológica, UANL.

condición y las mediciones intersubjetivas u objetivas. Tratando de encontrar alguna correspondencia entre estos niveles, C. Vilalta (2012) analiza la Enveipe de 2011 y llega a la conclusión de que los factores que determinan la sensación de inseguridad en México son las pautas locales de incivilidad (distintas formas de agresión en el vecindario), las actividades de los vecinos para organizarse en defensa de los delincuentes, la baja confianza en las fuerzas locales de seguridad, la condición de haber sido víctima de delitos que atentan contra la seguridad personal o patrimonial y el sexo (las mujeres denuncian siempre un mayor grado de inseguridad que los hombres). En el caso de Nuevo León y para la encuesta de 2014, un 64.4% de los ciudadanos se sentían seguros y el 34.9% inseguros, en general, uno de cada tres ciudadanos no percibía que se encontraba garantizada su integridad personal (INEGI, 2014). Los delitos que los ciudadanos nuevoleonenses percibían como más frecuentes eran el robo o asalto en la calle o en el transporte público y la extorsión.

El problema es que la inseguridad no es sólo una condición de la estructura social, sino que afecta núcleos básicos de la personalidad, produciendo sensaciones de angustia que pueden traducirse en miedos específicos o conductas de retraimiento o insociabilidad. Dado que el miedo y la sensación de amenaza son sentimientos subjetivos, considerados irracionales, su tratamiento en la psicología política ha sido poco valorado durante mucho tiempo. Ted Brader y George Marcus (2013: 165) recuerdan que el tema de las emociones en la política fue largamente ignorado y que a la vuelta del siglo XXI, las emociones consiguen un espacio en el trabajo académico. Por limitaciones técnicas no abordaremos esta dimensión, pero deseamos dejar claro que la inseguridad tiene consecuencias en la vida cotidiana, que sin duda deterioran la calidad de vida de las personas. Las respuestas comunes de la vida cotidiana están condicionadas por nuestras apreciaciones sobre las condiciones de seguridad a las que nos permitirán acceder (o mantener) las decisiones tomadas. Los seres humanos percibimos nuestro entorno y estamos permanentemente en un proceso de codificación y recodificación de ese entorno incluyendo a nosotros mismos en él; la percepción no es un proceso cognitivo, sino integral: nuestra afectividad está siempre involucrada.

El miedo es, posiblemente, una de las emociones humanas más antiguas (Walton, 2005). A las condiciones “objetivas” que se dan para todo ser vivo, los seres humanos le hemos adicionado la (in)conciencia y la imaginación. Esto hace que no sólo podamos sentir miedo para ciertas circunstancias determinadas presentes, sino que podamos anticipar imaginariamente condiciones en las que podríamos resultar dañados. El miedo es siempre resultado de experiencias culturales específicas y el que los objetos que lo provocan sean reales o imaginarios dependerá de condiciones de racionalidad o



irracionalidad que no siempre son controlables por el sujeto. Esta condición hace que para muchos individuos las reacciones de miedo sean incomprensibles en muchos casos. Más correctamente, deberíamos hablar de angustia, es decir, de la condición que se establece a partir de la percepción de un peligro, pero ese peligro a su vez es percibido, realísimamente, como más o menos amenazante según el grado de conocimiento que tengamos. El desconocimiento (pero no sólo esa condición) es el elemento que nos produce angustia, en el entendido de que un conocimiento adecuado del peligro no nos provocará necesariamente angustia, sino la adopción de las medidas correctas para superar el obstáculo (Freud, 1917: 359).<sup>1</sup> Cuando se posee un conocimiento adecuado de las condiciones que provocan temor o miedo se puede hacer una evaluación correcta para decidir el mejor curso de acción a seguir. Para el caso de las elecciones de 2015, se habían detectado un elevado número de casillas electorales con posibles problemas; para la coyuntura de Nuevo León aproximadamente la cuarta parte del total. Los problemas que el INE preveía se derivaban de las dificultades para integrar las mesas por la reticencia de muchos a participar, como funcionarios de casilla por razones de inseguridad y de deterioro social (Michel, 2015).

En épocas electorales, los medios de comunicación suelen colocar en el centro de las preocupaciones, la inseguridad que se vive en las campañas por parte de algunos candidatos, así como la posibilidad de que la jornada electoral se vea alterada severamente por actos criminales de distinto tipo. La función del miedo ha sido activada en la opinión pública por los medios de comunicación. Ignacio Alvarado, corresponsal de un periódico de circulación nacional en México, relataba unos días antes de los comicios, basándose en el testimonio de varios postulantes a cargos de elección, la existencia de una serie de amenazas que habían padecido candidatos a distintos puestos y de varios partidos, aunque sugería que no se trataba por igual a todos ellos, vinculando esas diferencias de tratamiento a las ideologías a las que se adherirían (Alvarado, 2012). Deberíamos decir que esos relatos son aceptados porque coinciden con ciertas construcciones del imaginario popular, aunque si los agentes tomaran clara conciencia de los implícitos de ese discurso, seguramente deberían expresar sus quejas y su desacuerdo ante las instancias de sanción aportando las pruebas adecuadas. El miedo ciudadano (construido sobre bases reales o producto de la presión mediática) suele ser explotado en las campañas electorales y puede convertirse en uno de los temas centrales de venta por parte del candidato. Esta inducción del *voto del miedo* ha sido eficaz-

---

<sup>1</sup> Es difícil, por lo tanto, evaluar la presencia de angustia sin tener acceso a los testimonios personales y recurriendo solamente a la conducta observada, donde sólo inferimos la presencia de angustia sin poder comprobar nuestra hipótesis.

mente utilizada en México en el periodo del inicio de la guerrilla en Chiapas y los asesinatos políticos cometidos en 1994 (Gutiérrez, 2000) o como los casos que se han estudiado para América Latina (Valdés y Huerta, 2009). Más recientemente, diversos estudios han demostrado cómo el voto del miedo fue explotado eficazmente por el empresariado nacional en la elección presidencial de 2006, cuando calificaron a Andrés Manuel López Obrador como un “peligro para México” (Hiller, 2011; Treviño, 2009).

Las condiciones generales de la vida política y social de México se han visto perturbadas en los últimos tiempos por el aumento alarmante de situaciones de violencia debidas a la presencia de grupos de criminales, algunos de ellos vinculados directamente al narcotráfico, pero otros ocupados en distintas formas de delincuencia, como secuestros, extorsiones o robos violentos. Por lo tanto, una de las grandes temáticas dentro de la agenda pública es la condición en que se garantiza al ciudadano la seguridad pública porque ésta: “Viene a ser una relación entre la garantía de seguridad y el uso de la libertad. Es una de las tareas más complejas del Estado” (Guerrero, 2007: 254). El panorama de la violencia no es homogéneo, ya que existen regiones o zonas donde la incidencia es mayor que en otras, por ejemplo cuando comparamos cifras de homicidio por zona territorial en el país (Escalante, 2012: 315). Tampoco se trata de un constante, ya que existen ciclos temporales de frecuencias con más intensificación y otras en las que los delitos bajan sin que tengamos explicaciones profundas al respecto. Sin embargo, es claro que la violencia se incrementó, sobre todo, en los delitos relacionados con el narcotráfico en el sexenio de Calderón y que a todas luces la guerra proclamada por él fue una guerra perdida (Chabat, 2012: 28; Pérez, 2011: 217).

En los Estados modernos, la manera habitual de proporcionar seguridad a sus habitantes es sostener el funcionamiento de un sólido Estado de derecho. El Estado de derecho es la condición de la sociedad por la cual todos sus habitantes ajustan sus conductas a la legalidad existente y no buscan salidas particularistas o personalistas para la solución de los conflictos. Cualquiera que sea la gravedad de éstos, es una de las precondiciones para la manifestación libre del voto. Partiendo de esta premisa, y de acuerdo a la teoría de la calidad de la democracia, es necesario contar con una vinculación positiva entre esferas de libertades civiles (Estado de derecho) y políticas (democracia) que permitan al Estado contar con procedimientos definidos y consensuados para el desarrollo de una vida democrática. Como aclaración metodológica, asumimos que esta perspectiva es meramente institucionalista, al señalar, junto a Morlino (2005: 38), que la democracia es de calidad cuando: “...presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus institu-

ciones y mecanismos”. Esta perspectiva entre la calidad de la democracia y la seguridad, vinculadas a través del Estado de derecho, es vital para entender la exigencia de que las instituciones tengan un marco referente en la obligatoriedad de proteger derechos ciudadanos de cualquier tipo.

Sin embargo, el problema surge cuando estas esferas no funcionan adecuadamente o cuando el Estado no puede asegurar al ciudadano una calidad de vida con seguridad o también cuando se tiene una debilidad del *rule of law* imperativo. Ante la carencia de alguna de estas condiciones, surgen los problemas de la ineficacia del Estado para garantizar la seguridad individual y el orden civil, en el derecho a la vida, la libertad del miedo y la tortura, la seguridad personal y el derecho a la propiedad garantizada y protegida a través del país.

## II. EL COMPORTAMIENTO ELECTORAL

El proceso electoral es el instrumento que tiene el sistema político para establecer criterios de acceso y representación en el poder político. En democracias consolidadas, la equidad en la contienda, entre otras condiciones garantistas, da un viso de legitimidad a quien asume el poder. Sin embargo, los contextos en que se mueven los procesos electorales pueden afectar de manera directa al resultado, porque los electores pueden verse afectados por las diferentes circunstancias en el camino, siendo un punto importante en la esencia explicativa, la influencia partidaria en el territorio determinado a estudiar. En ese sentido, entenderemos junto a Peschard (2000: 74) al comportamiento electoral como una conducta que vincula a la población con el poder, es decir, a la sociedad con el Estado y que se manifiesta a través del voto. Como señala la autora, podemos establecer dos grandes áreas de acción que afectan a los comportamientos electorales. La primera estaría constituida por aquellos factores de tipo más estable, como los que dan lugar a los alineamientos partidarios. Por otro lado, se encuentran los factores de tipo coyuntural, que pueden estar interviniendo en las decisiones circunstanciales de los electores y, por tanto, en el resultado de la votación.

En ciencia política existen varios modelos que explican el comportamiento electoral de los ciudadanos. Las principales corrientes son la escuela de Columbia, Michigan y la escuela de elección racional (Koschick, 2004). La primera escuela, fundamentalmente proveniente de una corriente sociológica, enfatiza que tanto la identidad como el comportamiento electoral de los votantes no cambian necesariamente por la influencia de las campañas electorales, ya que hay una determinación dada de su pertenencia de clase (Lazarfeld *et al.*, 1969). Este “determinismo sociológico” infiere que los ciu-

dadanos que viven en condiciones semejantes muestran conductas electorales parecidas, es decir, defiende el principio de: “Se actúa políticamente como se es socialmente” (Peschard, 2000: 82).

Por otra parte, la escuela de Michigan tiene un perfil psicosocial, ya que señala que los votantes están en mayor medida influidos por su identidad político-partidaria, por la imagen de los candidatos y los temas de campaña. En esta corriente, afectada por los estudios en psicología social, sus sostenedores se basan en postular al comportamiento electoral como resultado de la predisposición y las actitudes del elector: sus rasgos personales, afectos y valores (Peschard, 2000: 80). Esta caracterología es formada por la socialización del sujeto, lo que determina las inclinaciones político-electorales de los sujetos y la elección partidaria que hagan. La tercera corriente, de corte racionalista, señala que los votantes actúan con base a un análisis de costo-beneficio para la maximización de su interés individual. Esta corriente, de corte economicista y por fuera de los determinismos sociológico o psicológico, basa su argumentación en señalar que lo contingente y cambiante, más que la pretendida estabilidad de los otros modelos, es lo que motiva el comportamiento electoral del ciudadano. En esta perspectiva se parte de un concepto restringido de racionalidad, ya que en cada elección el ciudadano vota realizando un supuesto cálculo de utilidad esperada, tomando en cuenta las diferentes ofertas políticas en una determinada coyuntura, evaluando costos y beneficios. Esta forma de entender la capacidad humana de tomar decisiones es sumamente simple e ignora los trabajos que al respecto han hecho autores como Daniel Kahneman (2012). Como señala Peschard (2000: 86), dado “que este enfoque centra su atención en factores coyunturales que son de naturaleza cambiante, es una perspectiva útil para analizar los cambios en el comportamiento electoral”. No obstante, el modelo se fundamenta en los mismos criterios epistemológicos cuestionables del liberalismo económico: un ser humano racional.

Ahora bien, en las democracias abiertas, el voto es el resultado de una opción del ciudadano, sin embargo, esa opción no está libre de coacciones, algunas de ellas están en el límite de la legalidad. La presión familiar, la presión de los amigos o de los grupos de trabajo son fenómenos “naturales”, pero cuando esa presión se transforma en coacción con penas o castigos, la condición del ciudadano libre e independiente desaparece. Inclusive el extendido fenómeno de la compra de votos es una limitación a esa decisión (Schaffer, 2007: 10). En el imaginario se ha desarrollado la noción de que si las condiciones del entorno son percibidas como una amenaza para la seguridad, eso hará disminuir la participación ciudadana en los procesos políticos, en especial los electorales, aunque esa construcción —que incluye

a funcionarios del INE y similares— no puede presentar pruebas empíricas consistentes. Durante mucho tiempo, los estudios sobre la decisión del voto estuvieron basados en un modelo simple de determinación, con una o diversas variables independientes y una dependiente: el voto. En la actualidad, se entiende como un proceso complejo de toma de decisiones, en el que intervienen construcciones cognitivas, disposiciones y hábitos de naturaleza consciente e inconsciente, fuentes de información limitada y factores circunstanciales o contextuales (Lau y Redslawsk, 2006: 21-31).

La línea de investigación que se sigue en el presente texto nace de la siguiente pregunta de trabajo: ¿hasta qué punto, la inseguridad y la violencia vividas en años pasados en el estado de Nuevo León afectaron el comportamiento electoral de los ciudadanos nuevoleonenses, cambiando el alineamiento electoral en sus distritos locales?

### III. EL CASO DE NUEVO LEÓN

Nuevo León puede ser un caso particular de estudio porque allí han aparecido en los últimos años altos índices de violencia y criminalidad, los cuales afectaron a un tejido social que mostraba conflictos relativamente puntuales y restringidos a condiciones particulares, pero esas condiciones han cambiado en la última década; por ejemplo, desde el análisis de la econometría espacial, Aguayo y Medellín (2014) afirman que existe una relación de tipo efecto vecindario para señalar la probabilidad de que los vecindarios con altos niveles de delincuencia incidan positivamente en mayor delincuencia en los vecindarios cercanos, en una cohorte de estudio para el área metropolitana de Monterrey en el 2010. También hay estudios que ubican el tema del narcotráfico como detonante principal de la violencia e inseguridad en los últimos años en el estado (Astorga, 2007).

Desde el punto de vista de la relación que guarda el panorama de violencia y procesos electorales en el estado, se puede revisar el trabajo de Medellín y Ontiveros (2012) en perspectiva comparada con Sinaloa para el caso de la reciente elección de gobernador. En otro trabajo, Medellín y Martínez (2010) analizan las condiciones de alta violencia en pleno proceso electoral de 2009 para Nuevo León. En referencia comparada, de igual forma, puede revisarse el trabajo de Valdés y Paniagua (2011), quienes refieren el peso que tiene la incidencia de la criminalidad en la agenda de las elecciones locales en Ciudad Juárez, Chihuahua en 2010.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Este estudio particularmente no encuentra una relación positiva entre la percepción de inseguridad pública y el comportamiento electoral ciudadano que en todo caso, resultó en un apoyo al partido gobernante, el PRI.

En ese sentido, se puede establecer, de acuerdo a la revisión de estos trabajos previos, que lo que se refiere a Nuevo León y la relación entre los procesos electorales y la violencia, es que esta última ha sido una variable contextual emergente en el escenario local, mas que no parece haber sido determinante para la estabilidad y desarrollo de los procesos electorales. Si bien los discursos y las agendas de los candidatos están inmersas en erradicar la violencia e inseguridad, no se han generado disrupciones graves en el proceso electoral ni tampoco un conflicto poselectoral por este ámbito en las dos últimas elecciones a gobernador (años 2003 y 2009).

Para las elecciones de 2012, en Nuevo León, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Estatal Electoral (CEE-NL) ubicaron trece secciones electorales como espacios donde podrían registrarse incidentes, al tenerlas registradas como lugares de alta inseguridad pública, por ubicarse allí grupos de pandilleros, acciones vandálicas, comisión de delitos contra la seguridad, alcoholismo, drogadicción, prostitución y presencia de grupos armados (Comisión Estatal Electoral, 2012). Estos “focos rojos” fueron localizados principalmente en el municipio de Monterrey y siguen la lógica de los organismos electorales, es decir, no cubren colonias con una cierta identidad, sino que abarcan más de una colonia o, a veces, una colonia está fragmentada y una parte de ella se liga con otras para constituir una sección electoral. Una de las primeras ideas del imaginario popular es que las zonas que padecen distintas formas de conflicto o marginación social tienden a participar menos en los procesos políticos. Estas secciones tienen una población de 26,907 habitantes, lo que representa el .058% del Estado; la población que se encuentra entre los dieciocho y los veinticuatro años tiene el .077% del total estatal: proporcionalmente este grupo tiene una mayor presencia y es sabida la condición particular en que se encuentra, dado que es en este grupo etario donde aparece la mayor proporción de desocupados.

El problema es determinar si se trata de zonas conflictivas o zonas marginadas, o ambas cosas. Iris Marion Young cree que un sistema democrático es la única posibilidad para eliminar la desigualdad y la marginación, a pesar de la existencia de regímenes democráticos que tienden a reforzar el ciclo de la desigualdad política y económica, que permite a los poderosos mantenerse en su estatus usando al mismo sistema democrático para acentuar los privilegios y la injusticia (Young, 2002: 17). La marginación puede ser económica, social, espacial o de otro tipo, pero según ella, pocos teóricos de la democracia se han ocupado de la distribución espacial de las relaciones sociales. Los procesos que produce y reproduce la segregación espacial son formas obvias de exclusión social, económica y política (Young: 196-198). Debido a la declinación de la significación política del concepto de

clase social, muchos estudios de participación política, en especial de voto, han descuidado o despreciado la relación entre voto y marginación social (Clark *et al.*, 1993). Algunos autores han refutado la idea de la ausencia de relación entre clase social y participación política (Caínzos y Voces, 2010). Analizando veinte países europeos estos autores encuentran un patrón básico de asociación entre participación política y clase, una asociación significativa entre ambas condiciones en la mayoría de los países europeos.

El grado de diferenciación en indicadores básicos debe ser analizado con precaución. Podemos comenzar con el rubro educativo, ya que en el imaginario popular se ha asociado la falta de educación con la violencia. Algunos datos básicos fundamentales se presentan en la tabla 1.

TABLA 1. DATOS BÁSICOS EDUCATIVOS EN TRECE SECCIONES ELECTORALES SELECCIONADAS DE NUEVO LEÓN

| <i>Sección electoral</i> | <i>Tasa analfabetismo + quince años</i> | <i>Promedio de escolaridad</i> | <i>Promedio de escolaridad masculina</i> | <i>Promedio de escolaridad femenina</i> |
|--------------------------|---|--------------------------------|--|---|
| 1359                     | 5.49%                                   | 7.77                           | 7.69                                     | 7.85                                    |
| 1369                     | 2.32%                                   | 8.42                           | 8.51                                     | 8.34                                    |
| 1370                     | 4.38%                                   | 6.98                           | 6.29                                     | 6.97                                    |
| 1371                     | 4.03%                                   | 7.20                           | 7.25                                     | 7.15                                    |
| 1372                     | 2.77%                                   | 9.22                           | 9.34                                     | 9.10                                    |
| 1373                     | 3.45%                                   | 8.04                           | 7.94                                     | 8.14                                    |
| 1374                     | 5.97%                                   | 7.00                           | 7.15                                     | 6.86                                    |
| 1375                     | 3.98%                                   | 8.15                           | 8.25                                     | 8.06                                    |
| 1376                     | 4.03%                                   | 8.42                           | 8.48                                     | 8.36                                    |
| 1385                     | 4.83%                                   | 7.58                           | 7.71                                     | 7.45                                    |
| 1386                     | 6.45%                                   | 7.86                           | 8.03                                     | 7.68                                    |
| 1387                     | 5.27%                                   | 7.69                           | 7.89                                     | 7.49                                    |
| 1400                     | 5.75%                                   | 7.21                           | 7.26                                     | 7.17                                    |

FUENTE: elaboración propia, con datos de INEGI.

La tasa de analfabetismo para todo el país es de 6.88%, mientras que para el estado de Nuevo León se sitúa en 2.2%. En Monterrey es 2.26%. Una de las secciones electorales está cercana a la tasa estatal, entre tanto que otra se acerca a la tasa nacional, pero puede decirse que hay una gran variación en las trece secciones analizadas. En cuanto al promedio de es-

colaridad, el total del estado marca 9.8 años (para todo México, 8.6 años), por lo que todas estas secciones están por debajo de esa cifra; el Q1 de la escolaridad general es de 7.85, o sea que ocho de las trece secciones se encuentran dentro del 25% inferior de escolaridad. En el caso de los hombres, el Q1 es de 7.99, mientras que en las mujeres es 7.44; si se observa la tabla 1, el número de secciones en que las mujeres están por debajo de ese rango es menor al de los hombres, aunque las diferencias no sean estadísticamente significativas. Tampoco puede decirse que haya homogeneidad, ya que entre el valor mayor y el menor hay más de dos años de diferencia en escolaridad, algo que puede llegar a ser muy importante (la diferencia, prácticamente, entre haber cursado primaria y secundaria).

En lo que hace a ocupación, el estado de Nuevo León tiene una tasa de desocupación total de 4.34% (para todo México, 4.54). Aun cuando pueda discutirse que la desocupación marque una oposición de clase, la categoría de desocupado puede estar asociada a una condición marginal. Mientras que los hombres nuevoleonenses presentan 5.05% de desocupación, las mujeres en el Estado tienen una tasa de desocupación de 2.94, y tanto para hombres como para mujeres las tasas estatales y nacionales son muy similares. Para el caso de las trece secciones estudiadas, los datos se muestran en la tabla 2.

TABLA 2. DATOS OCUPACIONALES PARA TRECE SECCIONES ELECTORALES SELECCIONADAS EN NUEVO LEÓN

| <i>Sección</i> | <i>Porcentaje de desocupación</i> |
|----------------|-----------------------------------|
| 1359           | 6.20                              |
| 1369           | 5.79                              |
| 1370           | 10.21                             |
| 1371           | 6.43                              |
| 1372           | 5.66                              |
| 1373           | 5.46                              |
| 1374           | 6.51                              |
| 1375           | 6.46                              |
| 1376           | 6.38                              |
| 1385           | 5.83                              |
| 1386           | 3.29                              |
| 1387           | 3.62                              |
| 1400           | 6.71                              |

FUENTE: elaboración propia, con datos de INEGI.

Otra vez aparece la disparidad: mientras una de las secciones duplica la media estatal y nacional, dos se sitúan por debajo de esa media de manera importante, aunque la mayoría está por encima de los valores estatales y nacionales.



En lo que hace a la religión, los datos aparecen en la tabla 3:

TABLA 3. DATOS BÁSICOS DE RELIGIOSIDAD PARA TRECE SECCIONES ELECTORALES SELECCIONADAS DE NUEVO LEÓN

| <i>Sección</i> | <i>Porcentaje católicos</i> | <i>Porcentaje sin religión</i> |
|----------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 1359           | 85.1                        | 6.3                            |
| 1369           | 84.7                        | 2.8                            |
| 1370           | 90.3                        | 3.1                            |
| 1371           | 97.5                        | 4.5 (2)                        |
| 1372           | 93.2                        | 2.5                            |
| 1373           | 93.4                        | 3.1                            |
| 1374           | 95.8                        | 4.2                            |
| 1375           | 91.9                        | 6.2                            |
| 1376           | (1)                         | -                              |
| 1385           | 85.6                        | 6.8                            |
| 1386           | 79.8                        | 7.4                            |
| 1387           | 89.8                        | 3.9                            |
| 1400           | 91.6                        | 7.1                            |

FUENTE: elaboración propia, con datos de INEGI.

De la tabla 3 deseamos destacar algunos elementos:

- 1) Hay inconsistencia de datos, ya que el número de católicos sobrepasa al de pobladores de cinco y más años, que es la fracción con relación a la cual el INEGI calcula el porcentaje de religiosidad.
- 2) Tomando los datos por separado, católicos y sin religión superan al grupo de cinco y más años.

Según INEGI, la distribución de la religión por grupos confesionales en el estado de Nuevo León es similar a la del país (88.0% para todo el país y 87.9% para Nuevo León) y esa proporcionalidad se mantiene para todas las confesiones. Sin embargo, entre quienes se declaran “sin religión”, el porcentaje nacional es de 3.5 y entre los nuevoleonenses de 2.8. Salvo los casos marcados de inconsistencia en la tabla 3, el resto de los datos parecen verosímiles y en la mitad de las secciones la población se manifiesta con mayor adhesión al catolicismo que la del estado y la del país.

En lo que hace a la vivienda, presentamos los datos más relevantes en la tabla 4:

TABLA 4. ALGUNOS DATOS SOBRE LAS VIVIENDAS EN TRECCE SECCIONES ELECTORALES SELECCIONADAS DE NUEVO LEÓN

| Sección | Total viviendas | Viviendas particulares habitadas | Viviendas deshabitadas | Viviendas con agua entubada (en %) | Viviendas sin agua entubada | Viviendas sin drenaje | Viviendas con TV (en %) | Viviendas con automóvil (en %) | Viviendas con teléfono fijo (en %) |
|---------|-----------------|----------------------------------|------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| 1359    | 607             | 576                              | 23                     | 99.3                               | 0                           | 0                     | 96.9                    | 42.4                           | 59.4                               |
| 1369    | 306             | 303                              | 42                     | 98.0                               | 2                           | 0                     | 95.8                    | 39.3                           | 58.1                               |
| 1370    | 323             | 271                              | 31                     | 97.4                               | 5                           | 8                     | 94.1                    | 15.5                           | 28.0                               |
| 1371    | 448             | 378                              | 58                     | 99.2                               | 2                           | 1                     | 94.9                    | 20.6                           | 37.0                               |
| 1372    | 500             | 418                              | 61                     | 97.4                               | 4                           | 2                     | 97.6                    | 40.7                           | 54.8                               |
| 1373    | 464             | 425                              | 32                     | 98.8                               | 1                           | 2                     | 96.5                    | 31.3                           | 40.7                               |
| 1374    | 504             | 452                              | 37                     | 91.8                               | 36                          | 4                     | 96.7                    | 19.0                           | 34.9                               |
| 1375    | 937             | 773                              | 125                    | 93.8                               | 46                          | 10                    | 96.5                    | 37.4                           | 40.5                               |
| 1376    | 772             | 738                              | 16                     | 99.7                               | 1                           | 9                     | 97.6                    | 43.6                           | 50.4                               |
| 1385    | 757             | 695                              | 52                     | 96.4                               | 1                           | 8                     | 95.7                    | 35.7                           | 37.7                               |
| 1386    | 479             | 444                              | 21                     | 98.2                               | 0                           | 0                     | 96.6                    | 36.7                           | 55.8                               |
| 1387    | 449             | 407                              | 30                     | 96.1                               | 3                           | 0                     | 93.8                    | 33.4                           | 44.2                               |
| 1400    | 925             | 798                              | 59                     | 96.4                               | 22                          | 9                     | 95.8                    | 20.2                           | 20.5                               |

FUENTE: elaboración propia, con datos de INEGI.

El porcentaje de viviendas deshabitadas en las trece secciones es 7.8%, 96.9% de las viviendas poseen agua entubada, mientras que .08% no posee drenaje. En comparación con otros espacios de Nuevo León y de México, no puede hablarse de altos niveles de marginación, aunque, algunas de las secciones presentan serias carencias, no vale para todo el sector afirmarlo.

Por otro lado, se podría decir que para quienes viven en el área metropolitana de Monterrey, un refrigerador es un elemento de primera necesidad. Las condiciones climáticas hacen que durante varios meses del año si no se dispone de refrigerador, se deben comprar los productos perecederos de primera necesidad en el día a día, de lo contrario se malogran, con la pérdida monetaria y de esfuerzo que ello significa. Los datos sobre usufructo de refrigerador aparecen en la tabla 5, sin que exista posibilidad de discriminar sobre la eficiencia de esos aparatos. Aun cuando se dan variaciones entre las diferentes secciones electorales, con algunos casos altamente críticos, los refrigeradores constituyen una carencia importante, que supera en todos los casos al televisor. Aunque pueda creerse que es más fácil conseguir un televisor, los precios en el mercado de los refrigeradores (al menos de los pequeños) son similares, es decir que la compra de uno u otro de los enseres no obedece a razones económicas.

TABLA 5. PORCENTAJE DE VIVIENDAS QUE CUENTAN CON REFRIGERADOR EN TRECE SECCIONES ELECTORALES SELECCIONADAS DE MONTERREY, NUEVO LEÓN (EN PORCENTAJES)

| <i>Sección</i> | <i>Porcentaje de viviendas con refrigerador</i> |
|----------------|---|
| 1359           | 92.5  |
| 1369           | 94.4  |
| 1370           | 90.4  |
| 1371           | 90.1  |
| 1372           | 91.4  |
| 1373           | 88.6  |
| 1374           | 86.1  |
| 1375           | 50.4  |
| 1376           | 92.1  |
| 1385           | 90.1  |
| 1386           | 92.5  |
| 1387           | 89.8  |
| 1400           | 84.4  |

Del análisis de los datos mostrados, puede decirse que la zona analizada presenta un índice relativo de marginación en comparación con las de más alto nivel socioeconómico del país, pero la marginación no es tal como para ubicar una brecha categórica, sin embargo, es lo que acontece en la zona metropolitana de Monterrey. En las elecciones de 2009 y 2012, estas secciones presentaron los datos de participación electoral que se muestran en la tabla 6.

TABLA 6. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN TRECE SECCIONES ELECTORALES EN NUEVO LEÓN  
 EN LAS ELECCIONES DE 2009 Y 2012 (ELECCIONES PARA DIPUTADOS)

| Sección electoral | Población total<br>(1) | 2009          |                |                             | 2012          |                |                             |
|-------------------|------------------------|---------------|----------------|-----------------------------|---------------|----------------|-----------------------------|
|                   |                        | Lista nominal | Total de votos | Porcentaje de participación | Lista nominal | Total de votos | Porcentaje de participación |
| 1359              | 2468                   | 1952          | 774            | 39.65                       | 1851          | 925            | 49.97                       |
| 1369              | 1259                   | 1631          | 712            | 43.65                       | 1024          | 561            | 54.78                       |
| 1370              | 1113                   | 1092          | 468            | 42.85                       | 983           | 461            | 46.89                       |
| 1371              | 1514                   | 1281          | 558            | 43.56                       | 1155          | 525            | 45.45                       |
| 1372              | 1531                   | 1224          | 632            | 51.63                       | 1118          | 650            | 58.14                       |
| 1373              | 1720                   | 1295          | 597            | 46.10                       | 1241          | 683            | 55.04                       |
| 1374              | 1946                   | 1459          | 599            | 41.05                       | 1347          | 571            | 42.39                       |
| 1375              | 3227                   | 1996          | 891            | 44.63                       | 2007          | 1022           | 50.92                       |
| 1376              | 2955                   | 2298          | 1136           | 49.43                       | 2259          | 1254           | 55.51                       |
| 1385              | 2877                   | 2133          | 973            | 45.62                       | 2074          | 1032           | 49.76                       |
| 1386              | 1857                   | 1567          | 689            | 43.97                       | 1473          | 811            | 55.06                       |
| 1387              | 1933                   | 1524          | 689            | 45.21                       | 1416          | 739            | 52.19                       |
| 1400              | 3507                   | 161           | 95             | 59.01                       | 2355          | 1019           | 43.27                       |

FUENTE: elaboración propia, con datos de INEGI y CEE-NL. (1) corresponden al Censo de 2010.

La participación electoral para todo Nuevo León en el año 2009 fue de 54.61% y en 2012 de 59.65%. Algo que ya hemos observado sin que hasta ahora se pueda explicar por qué, es que cuando se trata de elecciones concurrentes para gobernador, la participación es menor que en los casos en que se presenta la elección presidencial (alternadas cada tres años). Aquí se mantiene la tendencia, que se repite en cada una de las secciones, con la excepción de la 1400, la cual está asentada en las colonias Alfonso Reyes, La Altamira y Las Canteras, pero algunas partes de la colonia Alfonso Reyes pertenecen a las secciones 1369 y 1370, y partes de las colonias Alfonso Reyes y La Altamira pertenecen a la sección 1371; son colonias ubicadas en la zona conocida como Loma Larga del sector popularmente conocido como “La Independencia” por ser la colonia, el núcleo original. Ésta se ha ido expandiendo a las faldas de la Loma Larga sobre el municipio de Monterrey y es una zona de asentamientos irregulares. En esa sección, la 1400, la lista nominal creció de manera notable, aunque no podamos decir cuál es la causa, se pueden mencionar varias hipótesis al respecto (la más probable es la necesidad de los mayores de dieciocho años de contar con la credencial de elector para acceder a los empleos formales).

Las trece secciones representan el .058% de la población del estado de Nuevo León, el .059 por ciento de la población mayor de dieciocho años, pero el .077% de los que se encuentran entre dieciocho y veinticuatro años, un sector que concentra la mayor cantidad de los “ni-ni” del estado. También puede apreciarse en la tabla 1 que en todas las secciones el porcentaje de participación es inferior al del total de Nuevo León, aunque los datos no sean estadísticamente significativos.

En cuanto a los votos obtenidos por los partidos en las elecciones de 2012, los datos se encuentran en la tabla 7.

TABLA 7. VOTACIÓN EN TRECE SECCIONES SELECCIONADAS  
 DE MONTERREY, NUEVO LEÓN

| <i>Sección</i> | <i>PRI<br/>(2012)</i> | <i>Variación PRI %<br/>2009-2012 (1)</i> | <i>PAN</i> | <i>Variación PAN %<br/>2009-2012</i> | <i>PRD</i> | <i>Variación PRD %<br/>2009-2012</i> |
|----------------|-----------------------|--|------------|--------------------------------------|------------|--------------------------------------|
| 1359           | 398                   | -3.5                                     | 320        | 48.1                                 | 71         | 129                                  |
| 1369           | 249                   | -27.3                                    | 176        | -1.1                                 | 42         | 320                                  |
| 1370           | 236                   | -38.6                                    | 155        | 96.2                                 | 11         | 83                                   |
| 1371           | 292                   | -33.6                                    | 143        | 48.9                                 | 14         | 40                                   |
| 1372           | 242                   | -26.8                                    | 272        | 18.8                                 | 47         | 840                                  |
| 1373           | 310                   | -3.8                                     | 260        | 48.6                                 | 30         | 173                                  |
| 1374           | 304                   | -16.8                                    | 182        | 8.3                                  | 22         | 57                                   |

| <i>Sección</i> | <i>PRI (2012)</i> | <i>Variación PRI % 2009-2012 (1)</i> | <i>PAN</i> | <i>Variación PAN % 2009-2012</i> | <i>PRD</i> | <i>Variación PRD % 2009-2012</i> |
|----------------|-------------------|--------------------------------------|------------|----------------------------------|------------|----------------------------------|
| 1375           | 511               | -4.1                                 | 334        | 50.4                             | 36         | 140                              |
| 1376           | 644               | -3.1                                 | 364        | 38.4                             | 56         | 195                              |
| 1385           | 501               | -2.3                                 | 349        | 57.2                             | 46         | 254                              |
| 1386           | 403               | 0.5                                  | 230        | 41.1                             | 37         | 95                               |
| 1387           | 365               | -15.6                                | 251        | 42.6                             | 30         | 114                              |
| 1400           | 493               | 830.2                                | 360        | 1185.7                           | 43         | (2)                              |

FUENTE: elaboración propia, con datos de INEGI y CEE-NL. (1) En las elecciones de 2012 el PRI concurreó en coalición con (2) no puede calcularse porque en las elecciones de 2009 registró cero votos.

La tabla 6 muestra que el PRI disminuyó sus votos en casi todas las secciones, con excepción de la 1386 y la excepcional sección 1400, mientras que el PAN y PRD aumentaron significativamente en todas las secciones, con la excepción para el PAN de la sección 1369.

El aumento del PRI en la sección 1400 es proporcionalmente menor a la de los otros dos partidos y la prueba *t* no muestra diferencias estadísticamente significativas para el PRI, entre tanto para los otros dos el valor es muy alto ( $-4.012 - \alpha < .005$  - para el PAN y  $-6.232 - \alpha < .001$  - para el PRD).

Un análisis de los datos demuestra que, en general, no puede decirse que las condiciones de criminalidad o de relativa marginación y exclusión social afecten la participación electoral. En los datos hay similitud con relación a todo el estado, es decir, la mayor o menor proporción de votantes no puede atribuirse a una causa general, menos todavía a la inseguridad de manera específica.

Si se analiza la sección 1370, presenta características muy especiales: posee el grado más bajo de escolaridad, pero su tasa de analfabetismo es relativamente baja. En desocupación y religión se encuentra en los valores promedio, pero mientras que en las elecciones de 2009 se situaba en el tercer escalón más bajo en comparación con las doce secciones restantes, en las de 2012 subió levemente, aunque son los votos concretos los que más llaman la atención: salvo para la sección 1400 (que ya ubicamos como un caso especial), es en esta sección donde el PRI tuvo la mayor pérdida relativa de votos y donde el PAN consiguió la mayor ganancia relativa de las trece secciones electorales analizadas, y como los candidatos eran los mismos para las trece, no se puede atribuir a alguna característica personal de un candidato esta variación.

Para las cifras del PRD, el caso es más complicado, dado que al obtener una cantidad de votos relativamente pequeña, cualquier variación

dispara los porcentajes de manera que pueden impresionar, ya sea al alza o a la baja. Por ejemplo, en esta sección 1370 pasó de seis votos en 2009 a once votos en 2012, lo que da un porcentaje de aumento de 83%.

Como suele ocurrir en la mayoría de los casos de análisis políticos en la ciencia social, no se puede establecer una ley definitiva, sin embargo, creemos que la relación entre inseguridad y comportamiento electoral debe ser objeto de mayores y más profundos estudios.

#### IV. CONCLUSIONES

Los factores sociales, culturales y económicos, asociados al comportamiento político de los ciudadanos en las distintas presentaciones de la democracia seguirán siendo objeto de debate y controversia; creemos que ello se debe, entre otras cosas, a que no hemos podido construir un modelo completo de la acción política y la intervención que corresponde a los distintos agentes, ya sea considerada de manera individual o por categorías. En el caso que estudiamos, la participación electoral en las secciones electorales en cuestión, calificadas por los mismos órganos electorales como “focos rojos” por considerar que se presenta cierto grado de exclusión social, se muestran tendencias relativamente estables salvo los casos específicamente señalados. En esta tesitura, consideramos que la inseguridad, así como lo han demostrado otros estudios locales, no tiene necesariamente un peso específico en la decisión de los ciudadanos, los que en este caso estarían de alguna manera más cercanos geográficamente a la violencia. Tampoco se producen alteraciones significativas en los realineamientos electorales de los partidos. Por tanto, una línea de investigación pendiente y que no abordamos aquí es la determinación de estas tendencias electorales por la corporativización del voto y el clientelismo relacionado con las prácticas del partido dominante, sobre todo por las características típicas en estas secciones electorales. Esto ayudaría a explicar, a pesar de las pequeñas diferencias encontradas, su propia estabilidad electoral.

#### V. FUENTES DE CONSULTA

- AGUAYO, Ernesto y MEDELLÍN, Sandra (2014), “Dependencia espacial de la delincuencia en Monterrey”, *Ecos de Economía*, vol. 18, núm. 38, México, disponible en: <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ecoseconomia/article/view/2514>.
- ALVARADO, I. (2012), “Hacen campañas de la mano de miedo”, *El Universal*, año 95, núm. 34570, 24 de junio.

- ASTORGA, L. (2007), *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Ciudad de México, Tusquets.
- BRADER, Ted y MARCUS, George (2013), “Emotion and Political Psychology”, en HUDDY, Leone *et al.*, *The Oxford Handbook of Political Psychology*, Nueva York, Oxford University Press.
- CAÍNZOS, Miguel y VOCES, Carmen (2010), “Class Inequalities in Political Participation and the «Death of Class» Debate”, *International Sociology*.
- CHABAT, J. (2012), “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en ALVARADO, Arturo y SERRANO, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, Ciudad de México, Colegio de México.
- CLARK, Terry *et al.* (1993), *The declining Political Significance of Social Class, International Sociology*.
- COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL (2012), *Secciones de atención especial*, Monterrey, Comisión Estatal Electoral.
- ESCALANTE GONZALBO, F. (2012), “Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007”, en ALVARADO, Arturo y SERRANO, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad anterior*, Ciudad de México, Colegio de México.
- FREUD, Sigmund (1917), “25 conferencia. La angustia”, *Obras completas*, Buenos Aires, Amorrortu, 1978.
- GUERRERO, L. F. (2007), “Seguridad pública y prevención del delito en el Estado social de derecho. Especial comentario a la trascendencia de la educación”, *Diakón*, vol. 21, núm. 16.
- GUTIÉRREZ, A. (2000), “Inducir el voto del miedo”, *¡Siempre!*, 46, disponible en: <http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CA62683600&v=2.1&u=uanl1&it=r&p=IFME&sw=w&asid=c57e99e4dd6af51e5d6f7209ec2a3f84>.
- HILLER, F. R. (2011), “En busca del voto del miedo: la construcción mediática de López Obrador como un peligro para México durante la campaña presidencial de 2006”, *Foro Internacional*.
- INEGI (2014), *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública*, Aguascalientes, INEGI.
- KAHNEMAN, Daniel (2012), “Pensar rápido, pensar despacio”, Barcelona, Debate.
- KOSCHICK, M. (2004), “Teorías del comportamiento electoral y algunas de sus aplicaciones”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 190.
- LAU, Richard y REDLAWSK, David (2006), *How Voters Decide. Information Processing During Election Campaigns*, Nueva York, Cambridge University Press.



- LAZARFELD, P. *et al.* (1969), *The People's Choice*, Nueva York, Columbia University.
- MEDELLÍN, Laura y ONTIVEROS, Claudia (2012), "Elecciones comparadas en Nuevo León y Sinaloa en un contexto de crimen organizado", *Ciencia UANL*, 63.
- y MURILLO MARTÍNEZ, Jorge Enrique (2010), "Un retrato de las elecciones en el año 2009 y la espiral violencia en Nuevo León", en HORIZAGARAY, Ernesto (coord.), *Elecciones en tiempos de guerra*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Mazatlán.
- MICHEL, Víctor Hugo (2015), "Por inseguridad, más de 5 mil casillas en vilo", *Milenio Monterrey*, año 41, núm. 107, 9 de marzo.
- MORLINO, L. (2005), "Calidad de la democracia. Notas para una discusión", *Revista Metapolítica*, núm. 39.
- MOCKUS, Antanas *et al.* (2012), *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo.
- PÉREZ, J. E. (2011), "La guerra contra el narcotráfico: ¿una guerra perdida?" *Espacios Públicos*, 14, núm. 30, recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67618934014>.
- PESCHARD, J. (2000), "Comportamiento electoral", en BACA OLAMENDI, Laura *et al.*, *Léxico de la política*, Ciudad de México, Flacso/Conacyt/Heinrich Böll Stiftung/Fondo de Cultura Económica.
- SCHAFFER, F. (2007), "Why Study Vote Buying?", en SCHAFFER, Frederic (ed.), *Elections for Sale. The Causes and Consequences of Vote Buying*, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- TREVIÑO, J. (2009), "Pánico moral en las campañas electorales de 2006: la elaboración del «peligro para México»", *Foro Internacional*.
- VALDÉS A. y HUERTA, D. (2009), "El miedo y la ira como estrategia en las campañas electorales: un análisis a la luz de las experiencias en América Latina", *II Coloquio binacional Brasil-México de ciencias de la comunicación*, mimeo, disponible en: <https://www.espm.br/ConhecaAESPM/Mestrado/Documents/COLOQUIO%20BXM/S5/andres%20e%20delia.pdf>.
- VILALTA, C. (2012), *Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México*, Washington, D.C., BID.
- WALTON, S. (2005), *Humanidad. Una historia de las emociones*, Madrid, Taurus.
- YOUNG, Iris M. (2002), *Inclusion and Democracy*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.

## LA POBREZA COMO INDICADOR DE GENERACIÓN DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN MÉXICO

Martha E. NATERAS GONZÁLEZ\*  
Daniel E. ZARAGOZA ORTÍZ\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Causas de la violencia.*  
III. *Seguridad y pobreza.* IV. *Delitos del crimen organizado.* V. *Conclusiones.*  
VI. *Fuentes de consulta.*

### I. INTRODUCCIÓN

Más allá de su impacto en el desarrollo económico, la violencia: social y organizada afectan el tejido social. Según el Informe de Desarrollo Humano de 2005, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), durante el siglo XX se produjeron casi diez veces más muertes que en el siglo XIX (109 millones según sus cálculos) y su porcentaje habría ascendido a más de 4% frente a 1.6% que había supuesto el siglo XIX, con el agravante de que, continuamente, las guerras han tenido cada vez más víctimas civiles, sobre todo de niños y mujeres.

América Latina se caracteriza por ser un continente con altos niveles de violencia y aunque no tiene un patrón específico que la detone, mantiene

---

\* Doctora en ciencias sociales en el área de Relaciones de poder y cultura política, por la UAM-Xochimilco; perfil Prodep desde noviembre de 2006 y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

\*\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Desde 2014 se ha desempeñado en diversas áreas de auditoría dentro de la Secretaría de la Función Pública. Actualmente es jefe del Departamento de Análisis, Elaboración y Seguimiento de Instrumentos Jurídicos en la Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional de la Procuraduría General de la República.

diferencias por países. Sin embargo, a lo largo del siglo XX la violencia dominó la vida social de los ciudadanos, lo alarmante es que hoy en día esta violencia no es el resultado de guerras o gobiernos dictatoriales.

En el caso de México, el tema de la seguridad se ha convertido en las últimas tres décadas en una de las principales preocupaciones sociales. El incremento en los niveles de delincuencia, la percepción de inseguridad y el temor ciudadano, cuando se combinan con la problemática social que se presenta actualmente en nuestro país, genera desconfianza en las instituciones y produce una sociedad cada vez más vulnerable.

Al respecto, cabe destacar que en la primera década del siglo XXI, México se dirigió hacia una especie de guerra civil. Es una guerra civil de las llamadas “nuevas”, que se libran por ganancias materiales y no por motivos políticos: es una guerra con muchas guerras; una guerra opaca donde conviven, se mezclan y se refuerzan la violencia criminal de empresas ilícitas y del Estado, la violencia entre organizaciones criminales y dentro de las mismas y la violencia ejercida contra los combatientes y la población civil (Schedler, 2014: 9).

La violencia en general y los eventos que se han presentado en Chihuahua, Michoacán, Tamaulipas, Guerrero, la Ciudad de México y el Estado de México, parecen haber iniciado un acelerado ascenso en los últimos diez años, con claras diferencias por regiones, siendo el aumento en estos últimos años mucho más claro.

En estos espacios geográficos “los ciudadanos no están sujetos a un régimen represivo nacional, sino a redes dictatoriales locales. Hay mucha variación territorial y social en la violencia privada que ejercen las organizaciones criminales. Aunque no todo está contaminado, hay espacios de paz y libertad” (Schedler, 2014: 11).

Lo importante es identificar cómo el clima de violencia que hoy prevalece en nuestro país no se produce en un contexto de guerra ni por motivaciones políticas, sino más bien es el resultado del incremento de la delincuencia: la común y la organizada.

México hoy en día es catalogado como uno de los países más peligrosos del mundo en materia delictiva,<sup>1</sup> la sociedad en general teme realizar las

---

<sup>1</sup> Según datos del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal reveló que en 2014 nueve ciudades mexicanas se encontraban en los primeros lugares del ranking de las cincuenta ciudades más violentas del mundo. Dato obtenido a partir del número de homicidios y la cantidad de habitantes, disponible en: <http://aristeguinoticias.com/0702/mexico/las-50-ciudades-mas-peligrosas-del-mundo-9-son-mexicanas>.

actividades cotidianas<sup>2</sup> y necesarias para sostenerse y progresar, y, según los hechos, el Estado mexicano ha mostrado una posición de incertidumbre al tomar decisiones que distan de una solución contundente; todo esto gracias a la estela de violencia y delincuencia sin precedentes que los grupos organizados han desatado en el país.

Lo anterior ha transformado de manera drástica el funcionamiento de la sociedad; los ciudadanos se ven directamente afectados como víctimas de la delincuencia organizada, o, aún más terrible, como partícipes de la misma. Dicha transformación no es difícil de percibir cotidianamente en cualquier entidad federativa, pero a pesar de los intentos tanto sociales como gubernamentales por dar respuesta a este problema y lograr erradicarlo, pareciera que la delincuencia organizada es una especie de bestia que al cortar su cabeza, crecen otras más peligrosas, lo cual repercute de inmediato en la ciudadanía y en las instituciones, colocándonos en un círculo vicioso del que pareciera no haber escapatoria.

Al analizar el fenómeno de la delincuencia organizada y querer encontrar una causa específica de su origen, es común remitirnos a distintos factores, el más común es el nivel socio-económico de las personas, es decir, explicar que el problema de la delincuencia en general es debido a la pobreza, la falta de oportunidades y en general, el contexto en el que se presenta esta pobreza. Lo anterior pareciera establecer un silogismo en el cual si eres pobre, eres propenso a ser delincuente,<sup>3</sup> por lo tanto, aquellas zonas que experimenten elevados índices de pobreza necesariamente están en riesgo de presentar niveles elevados de violencia y delincuencia.

Sin embargo, a pesar de que en esta investigación nos enfocaremos sólo a los aspectos socioeconómicos referentes a la pobreza, no debemos dejar de lado la contundencia de otros factores que son parte de los indicadores de la generación de la delincuencia y la violencia, y que, de igual manera, son detonantes de actos delictivos.

El objetivo de este texto es analizar en qué medida los índices de pobreza influyen en los niveles de delincuencia organizada en distintas enti-

---

<sup>2</sup> La encuesta nacional de victimización y percepción sobre la seguridad pública (Envi-pe) realizada en 2016 arroja que el 72.4% de los encuestados perciben inseguridad y violencia en su entidad federativa.

<sup>3</sup> Según Irma Arriagada, la pobreza no es exclusiva de la delincuencia, porque si lo fuera habría más delincuencia en los países menos desarrollados, y los países más desarrollados y ricos serían necesariamente los más seguros. Las peores crisis de seguridad deberían producirse durante las crisis económicas más devastadoras y todos los pobres serían delinquentes potenciales (Arriagada, 2000: 110).

dades de la República mexicana; a partir del análisis entre los índices de pobreza y rezago social, con los niveles de delincuencia que se registran, haciendo énfasis en los factores socio-económicos de distintas demarcaciones territoriales. La intención es analizar si en realidad la pobreza y el rezago social, por sí solas, son factores determinantes en los índices de violencia y delincuencia.

La pregunta que se pretende responder es ¿hasta qué punto, hoy en día, la pobreza es un factor determinante en el incremento de los niveles de la delincuencia organizada en México?

## II. CAUSAS DE LA VIOLENCIA

Retomando la propuesta de Irma Arriagada, los factores de riesgo pueden clasificarse en tres grandes grupos:

- a) Los relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas: sexo, edad, educación, socialización en la violencia, consumo de alcohol y drogas;
- b) Los sociales, económicos y culturales: desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia; y
- c) Los contextuales e institucionales: guerra, tráfico de drogas, corrupción, disponibilidad de armas de fuego, festividades, entre otros (Arriagada, 2001).

La corriente más extendida dentro de los estudios de seguridad ciudadana considera que la causa fundamental de la violencia es la desigualdad. La tasa de desempleo, los bajos niveles de desarrollo económico y las desigualdades en la educación serían otros factores que influyen en la masificación del problema (Arriagada, 2001). Si lo anterior fuera una correlación, se podría explicar de manera muy simple el reclutamiento de los jóvenes, en situación de pobreza, a las filas del crimen organizado, pero sabemos que esta no es la única explicación, en realidad el problema es más complejo.

En una investigación publicada por el Instituto Federal Electoral<sup>4</sup> y el Centro de Investigación y Docencia Económicas en 2014 (Schedler, 2014) se muestra cómo los ciudadanos dan explicaciones sociales de la violencia. La

---

<sup>4</sup> Hoy denominado Instituto Nacional Electoral (INE).

pobreza es referenciada como la primera causa estructural de la violencia —21.4%—; en segundo lugar la corrupción gubernamental —20.6%—, y en tercer lugar la debilidad de valores sociales —17.9%—. Esto muestra que los ciudadanos combinan explicaciones estructurales, institucionales y culturales.

La violencia genera un clima de miedo y una sensación de inseguridad, por ello, la gente tiende a cuidarse en sus actos y expresiones públicas. La “inseguridad” es el término abstracto que tienden a utilizar los ciudadanos para referirse al conjunto confuso de violencias criminales en el país, sean organizadas o delincuencia común.

Pilar Lledó señala que el miedo nos impide sentirnos libres, y sin la libertad la democracia carece de sentido alguno, de esta manera, el sentimiento de inseguridad limita el desarrollo del ser humano al sentirse atemorizado e impedido para la realización de cualquier actividad (Lledó, 2006:136).

Para poder realizar un análisis sobre el impacto de la violencia en el funcionamiento de una sociedad, Lledó Real se remite al estudio de dos formas de medición de la inseguridad y la violencia, a saber: la seguridad subjetiva y la seguridad objetiva.

### 1. *La seguridad o violencia objetivas*

La violencia objetiva hace referencia a la situación real de la delincuencia y la violencia en la que se ve inmersa una sociedad, es decir, datos reales que son evidentes y cuantificados para generar un panorama concreto del contexto. Sin embargo, a pesar de que los datos concretos deben ser considerados fundamentales para dirigir cualquier modelo de seguridad, no se debe dejar de lado el aspecto de la percepción, el cual afecta, de igual manera, el sentimiento de seguridad en la sociedad, afectándola negativamente, incluso al mismo nivel que la seguridad objetiva y concreta.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Para Pilar Lledó existe un grupo especial de delitos que afectan en gran medida el sentimiento de inseguridad, temor y peligro, acompañado del aumento en la situación real de estos aspectos, estos son los delitos relacionados con la droga, con la violencia indiscriminada, la violencia doméstica y, finalmente, el terrorismo; siendo todos grandes exponentes y detonadores de la violencia, así como de la delincuencia, debido al gran impacto que ocasiona en la sensibilidad de los individuos, ya que todos estos están relacionados con altos niveles de daño y crueldad (Lledó, 2006:136).

## 2. *La seguridad o violencia subjetivas*

La violencia subjetiva es la manera en cómo la sociedad percibe la situación delictiva, ya sea maximizándola o minimizándola, sin necesidad de que este sentimiento coincida con las estadísticas reales. La percepción tiene fuertes repercusiones en el funcionamiento de la sociedad, pues genera actitudes que incluso se pueden considerar paranoicas y que afectan de manera real la integridad de quienes los rodean; algo tan simple como el que un individuo se sienta inseguro, a pesar, incluso, de que nunca haya sido víctima de un acto delictivo o violento, puede ocasionar que éste consiga protegerse de distintas formas, adquiriendo armas, perros agresivos para defensa o contratando empresas de seguridad privada, lo cual no sólo violenta a quienes lo rodean, sino que también atenta contra su bienestar poniéndolos en riesgo de ser lastimados por alguna de estas medidas de “seguridad”.<sup>6</sup>

En todo caso, sea por la violencia objetiva o subjetiva y ante la incapacidad institucional para hacerle frente a esta problemática, los ciudadanos buscan responder a la violencia de distintas maneras que, en el fondo y a largo plazo, menoscaban la capacidad de la sociedad para apuntalar la transición hacia la democracia. La violencia y la sensación de inseguridad provocan incertidumbre entre los ciudadanos, quienes terminan por confinarse al espacio privado, auto restringiendo sus libertades civiles e incluso políticas.

### III. SEGURIDAD Y POBREZA

Para analizar el cruce de las dos variables: pobreza y delincuencia organizada, en este trabajo será utilizada una muestra de diez entidades federativas de México, las cuales fueron seleccionadas bajo un criterio meramente económico; las primeras son: Nuevo León, Ciudad de México, Coahuila y Baja

---

<sup>6</sup> Para Lledó la existencia de un clima donde prepondera el miedo y el constante sentimiento de peligro, puede significar un hábitat ideal para que se desarrollen conductas delictivas y violentas a partir de esta percepción. Por ejemplo, a un individuo le será más fácil delinquir en un contexto en el que se considere que esa actitud es inevitablemente resultado de la situación de inseguridad que ahí prevalezca, pues quien agrede a otra persona podrá culpar a la sociedad o al Estado de ser los responsables de haber generado esta conducta ante el ambiente de miedo y peligro (Lledó, 2006:139).

California Sur; entidades federativas con los menores índices de pobreza y pobreza extrema desde 2008, de igual manera, entidades que representan los menores índices de rezago social desde 2005.

Se eligieron también cuatro entidades federativas con los mayores índices de pobreza desde 2008 y los más elevados índices de rezago social desde 2005; estas entidades son: Puebla, Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Dos entidades más fueron seleccionadas, ya que se encuentran en una posición intermedia en pobreza y rezago social, sin embargo, han demostrado tener índices alarmantes de delitos de fuero federal, estos últimos son Chihuahua y Estado de México.

Para entender los conceptos de pobreza, pobreza extrema y rezago social se utilizarán los términos desarrollados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Este organismo señala que la pobreza se presenta cuando una persona tiene al menos una carencia social de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, además, su ingreso deberá de ser insuficiente para adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

La pobreza extrema se presenta cuando una persona tiene tres o más carencias con relación a los indicadores señalados y además debe encontrarse por debajo de la línea de bienestar mínimo considerada por el Coneval.

El índice de rezago social es una medida que resume cuatro indicadores de carencias sociales: educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda.<sup>7</sup> Cada uno de estos conceptos se utilizará por separado en las entidades federativas analizadas, las cifras se reflejan en los siguientes cuadros:

---

<sup>7</sup> Coneval desarrolló el concepto de rezago social considerando que la Ley General de Desarrollo Social establece que la medición de la pobreza debe tomar en cuenta el carácter multidimensional de la misma, por tanto le incorporó indicadores de educación, acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda y activos en el hogar.



CUADRO NÚM. 1  
 NIVEL DE POBREZA EN MÉXICO

| Entidad/ Año     | Pobreza    |      |      |                   |          |          | Pobreza extrema |      |      |                   |          |          |
|------------------|------------|------|------|-------------------|----------|----------|-----------------|------|------|-------------------|----------|----------|
|                  | Porcentaje |      |      | Miles de personas |          |          | Porcentaje      |      |      | Miles de personas |          |          |
|                  | 2008       | 2010 | 2012 | 2008              | 2010     | 2012     | 2008            | 2010 | 2012 | 2008              | 2010     | 2012     |
| Nacional         | 43.6       | 42.9 | 45.2 | 49,458.3          | 52,704.9 | 53,226.6 | 10.6            | 10.4 | 8.9  | 11,859.3          | 11,863.1 | 10,412.6 |
| Nuevo León       | 21.4       | 21.0 | 23.2 | 976.3             | 994.4    | 1,132.9  | 2.6             | 1.8  | 2.4  | 118.7             | 84.6     | 117.0    |
| Coahuila         | 32.7       | 27.8 | 27.9 | 885.8             | 775.7    | 799.3    | 3.1             | 2.9  | 3.2  | 83.7              | 80.6     | 90.8     |
| Ciudad de México | 27.6       | 28.5 | 28.9 | 809.7             | 1,019.8  | 1,010.1  | 2.1             | 2.1  | 2.5  | 189.1             | 190.6    | 217.9    |
| Baja Calif. Sur  | 21.4       | 31.0 | 30.1 | 130.5             | 203.0    | 211.3    | 2.7             | 4.6  | 3.5  | 16.4              | 30.1     | 24.4     |
| Chihuahua        | 32.1       | 38.8 | 33.3 | 1,105.1           | 1,371.6  | 1,272.7  | 6.6             | 6.6  | 3.7  | 228.5             | 231.9    | 133.0    |
| Estado de México | 43.6       | 42.9 | 45.2 | 6,578.2           | 6,708.9  | 7,309.9  | 6.9             | 8.1  | 5.8  | 1,045.5           | 1,275.0  | 929.2    |
| Puebla           | 64.5       | 61.2 | 64.4 | 3,700.0           | 3,599.4  | 3,872.5  | 18.2            | 15.2 | 16.2 | 1,045.7           | 893.2    | 975.8    |
| Oaxaca           | 61.7       | 66.8 | 61.7 | 2,351.0           | 2,587.6  | 2,428.9  | 27.7            | 26.1 | 20.0 | 1,055.4           | 1,011.5  | 786.0    |
| Guerrero         | 68.3       | 67.4 | 69.5 | 2,315.7           | 2,325.0  | 2,435.5  | 31.3            | 29.0 | 28.4 | 1,062.1           | 1,001.5  | 994.0    |
| Chiapas          | 76.9       | 34.7 | 34.3 | 3,678.2           | 3,858.9  | 3,776.7  | 35.5            | 32.8 | 27.9 | 1,699.7           | 1,614.1  | 1,412.3  |

CUADRO NÚM. 2  
 REZAGO SOCIAL.

| <i>Entidad</i>      | <i>Rezago social</i>          |          |   |      |
|---------------------|-------------------------------|----------|---|------|
|                     | <i>Grado de rezago social</i> |          | <i>Lugar que ocupa a nivel nacional</i> |      |
|                     | 2005                          | 2010     | 2005                                    | 2010 |
| Nuevo León          | Muy Bajo                      | Muy Bajo | 32                                      | 32   |
| Coahuila            | Muy Bajo                      | Muy Bajo | 30                                      | 30   |
| Ciudad de México    | Muy Bajo                      | Muy Bajo | 31                                      | 31   |
| Baja California Sur | Bajo                          | Bajo     | 22                                      | 21   |
| Chihuahua           | Bajo                          | Bajo     | 24                                      | 23   |
| Estado de México    | Bajo                          | Bajo     | 19                                      | 19   |
| Puebla              | Muy alto                      | Alto     | 4                                       | 5    |
| Oaxaca              | Muy alto                      | Muy Alto | 3                                       | 2    |
| Guerrero            | Muy alto                      | Muy Alto | 2                                       | 1    |
| Chiapas             | Muy alto                      | Muy Alto | 1                                       | 3    |

FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), resultados de pobreza 2012.

#### IV. DELITOS DEL CRIMEN ORGANIZADO

En este apartado se abordarán los delitos considerados por la ley como propios del crimen organizado, así como los delitos relacionados con este tipo de delincuencia. Se hace referencia a la legislación federal que contempla estos delitos, debido a que la normatividad permitirá reforzar la solidez de los datos.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO) tipifica este tipo de delitos cuando tres o más personas se organizan para llevar a cabo conductas orientadas a la comisión de determinado acto delictivo, éstos pueden ser: terrorismo; acopio y tráfico de armas; tráfico de indocumentados; delitos sexuales contra menores; robo de vehículos; delitos en materia de trata de personas y privación de la libertad.

Si bien es cierto que no todos los delitos que aquí analizaremos se encuentran contemplados dentro de esta Ley, debido a que no cumplen con ciertas características para ser considerados como delitos de tipo organizado, sí es necesario una serie de factores para cometerlos y garantizar su continuación.

De igual manera, se requiere de una red de crimen altamente consolidada y organizada para facilitar la operación de delitos como el secuestro, el robo de autos, la extorsión, entre otros. Por ello, también se eligieron diferentes delitos que consideraremos como “relacionados” con la delincuencia organizada por la similitud del *modus operandi* y alto impacto negativo en la sociedad, estos delitos son: extorsión, homicidio doloso y delitos contra la salud. Por lo anterior, los delitos<sup>8</sup> que serán utilizados en este estudio se agrupan en la figura núm. 1.

---

<sup>8</sup> En el caso del homicidio doloso se consideraron los cometidos con arma blanca, con arma de fuego y los no registrados. Dentro de delitos en materia de salud fueron considerados los relacionados con estupefacientes (producción, transporte, tráfico, comercio, suministro, posesión, etcétera) y los relacionados con el tráfico de órganos. Los delitos en materia de trata de personas son: aprovechamiento sexual, privación de la libertad con fines sexuales, explotación sexual y lenocinio. Finalmente, los delitos sexuales contra menores son considerados como corrupción de menores, explotación sexual, sustracción y tráfico de menores. Es importante aclarar que todos los datos fueron obtenidos de los registros de *Índices de criminalidad* del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del INEGI en el periodo de 2009 a 2013, dichas cifras son de carácter oficial y fueron analizadas por separado en cada una de las entidades federativas elegidas con el fin de establecer una relación directa entre incidencia delictiva y niveles de pobreza.

FIGURA NO. 1



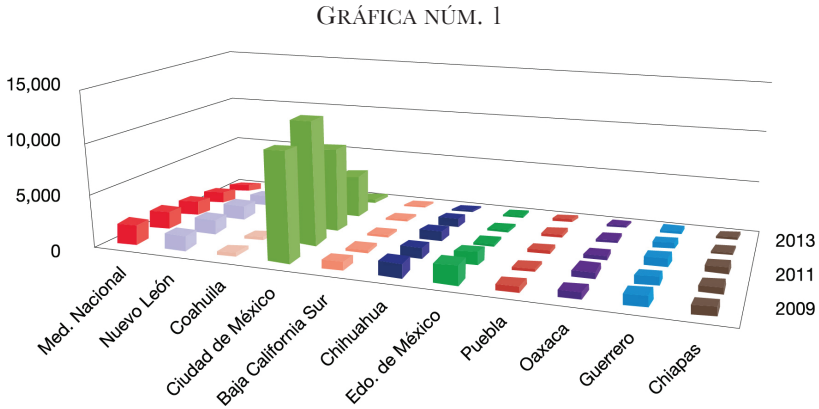
Considerando que el objetivo de esta investigación es analizar los delitos relacionados a la delincuencia organizada en las entidades federativas con mayores y menores índices tanto de pobreza como de rezago social, para fines prácticos y de mejor comprensión, analizaremos los distintos delitos por separado, en cada una de las entidades seleccionadas y en comparación con cada uno de estos delitos, con el fin de apreciar la evolución delictiva y la relación que ésta guarda con los índices de pobreza, para así poder determinar si son los estados con mayor índice de pobreza los que reflejan los incrementos y la incidencia más significativos. Asimismo, nos apoyaremos en las cifras obtenidas a partir de los delitos por cada 100,000 habitantes,<sup>9</sup> ya que de esta manera se puede tener un panorama más certero de la gravedad de la incidencia delictiva y poder determinar si existe alta presencia delictiva en un contexto territorial en comparación a la cantidad de habitantes.

### 1. *Delitos relacionados con el narcotráfico*

Los primeros delitos analizados son los relacionados con la producción, transporte, tráfico, comercio, suministro, posesión y consumo de sustancias ilegales. Estos delitos son contemplados tanto en la Ley General de Salud (LGS) como en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y están

<sup>9</sup> La fórmula para obtener este dato es (núm. de delitos / no total de habitantes)\*100,000, cifra que es utilizada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) para medir las tasas de delitos en determinado territorio.

vinculados directamente con el narcotráfico. La evolución de estos delitos se representa en la gráfica núm. 1.



FUENTE: datos oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre delitos relacionados con el narcotráfico 2009-2013.

El primer punto a considerar en ésta y en todas las tablas posteriores, es la media nacional, la cual es el punto de partida para considerar si el aumento o la disminución de la incidencia de un delito específico ha sido de gran impacto en relación a las entidades federativas.

En este caso, la gráfica núm. 1 indica que la media nacional se encuentra en descenso constante de 2009 a 2013, de igual manera, cada una de las entidades utilizadas refleja una disminución gradual en este tipo de delito, con altibajos poco significativos, tendiendo siempre al declive.

Lo anterior no quiere decir que la existencia de estos delitos sea nula, indiscutiblemente la Ciudad de México es la entidad que cuenta con mayor incidencia año con año, sobrepasando no sólo la media nacional, sino todas las otras entidades de manera impresionante, llegando incluso a reflejar cifras contundentes, sobre todo en 2010, donde de los 55,122 casos reportados a nivel nacional, 12,164 ocurrieron en la Ciudad de México, y en el 2011 no fue diferente, ya que se reportó 8,244 de los 42,742 casos, es decir, representó en estos años el 22.06% y 19.28%, respectivamente, de la incidencia de este delito a nivel nacional.

No obstante, las otras entidades federativas aunque no demostraron cantidades tan impresionantes de incidencia de estos delitos como la Ciudad de México, si es constante su ocurrencia, con una disminución muy poco relevante de 2009 a 2013. A pesar de esto, las entidades con mayor nivel de desarrollo económico superaron en su conjunto a los estados con los índices de po-

breza más altos del país. Con esto se demuestra que las entidades con mayor riqueza han tenido una incidencia mayor respecto a los delitos contra la salud.

Por lo anterior, parecería obvio afirmar que en la Ciudad de México ocurrieron más reportes de delitos porque su población es mucho mayor, no obstante, la tasa de delitos indica que las entidades que reportan mayor incidencia de este delito son: en primer lugar, Baja California Sur con 153.65; seguido de la Ciudad de México con 119.95 casos y en tercer lugar, Nuevo León con 37.6 casos por cada 100,000 habitantes<sup>10</sup> (véase cuadro núm. 3).

CUADRO NÚM. 3  
 DELITOS RELACIONADOS CON EL NARCOTRÁFICO

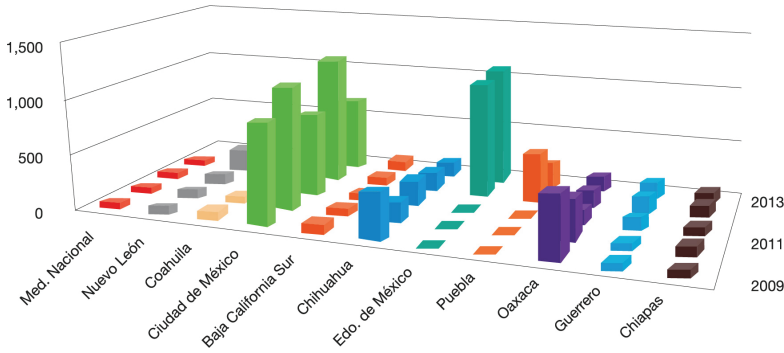
| Estado              | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 | Grupo de estados       | Promedio por cada 100,00 habitantes 2009-2013 |
|---------------------|--|------------------------|---|
| Nuevo León          | 26.59  | <b>Mayor bienestar</b> | <b>40.48</b>                                  |
| Coahuila            | 10.82  | <b>Intermedios</b>     | 14.06   |
| Ciudad de México    | 80.50  | <b>Mayor pobreza</b>   | 11.60   |
| Baja California Sur | 44.03  |                        |   |
| Chihuahua           | 23.34  |                        |   |
| Estado de México    | 4.78   |                        |   |
| Puebla              | 4.66   |                        |   |
| Oaxaca              | 11.37  |                        |   |
| Guerrero            | 20.12  |                        |   |
| Chiapas             | 10.27  |                        |   |

## 2. Extorsión

El segundo delito analizado se presenta en casi todas las entidades analizadas y muestra un drástico aumento en la cantidad de incidencias. Esto ha llevado a la sociedad a estar alerta ante cualquier caso de extorsión en sus diferentes modalidades. Aunque este delito está tipificado como competencia del fuero común, debe ser también considerado como una actividad de la delincuencia organizada, ya que las distintas células delictivas en el país hacen uso de la extorsión para obtener ganancias por parte de negocios y particulares. El desarrollo de este delito se refleja en las gráficas núm. 2 y núm.3.

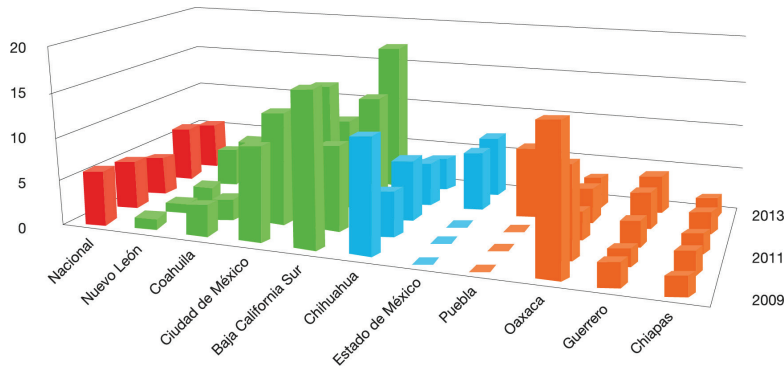
<sup>10</sup> Estas cifras se obtienen sumando el total de casos de los tres grupos de entidades por separado (estados ricos, estados pobres y estados intermedios) a través de los datos obtenidos por cada 100,000 habitantes se puede realizar una comparación para determinar en qué grupo existió mayor número de casos de 2009 a 2013.

GRÁFICA NUM. 2



FUENTE: cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre casos de extorsión 2009-2013.

GRÁFICA NUM. 3



FUENTE; datos oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por cada 100,000 habitantes.

Las entidades con un mayor número de casos fueron la Ciudad de México, el Estado de México, Oaxaca y Chihuahua, los cuales, a excepción del Estado de México, se encuentran por encima de la media nacional desde 2009. La Ciudad de México representa el 18.29% y 16.24% del total de los casos a nivel nacional entre 2010 y 2011, respectivamente.

El Estado de México, en el periodo de 2009 a 2011, no experimentó ningún caso, según las estadísticas. Sin embargo, en 2012 la cifra se disparó a 1,039 casos y a 1,082 en 2013. Lo anterior significa que el Estado de Mé-

xico pasó de tener cero reportes por tres años consecutivos, a representar el 14.28% de los casos a nivel nacional en 2012 y el 17.88% en 2013, esto quiere decir que en 2013 superó en tan sólo seis meses el número de casos de todo el año anterior. Lo cual no es consecuencia, necesariamente, de una maximización de la incidencia, sino puede responder a factores diversos como el aumento en los niveles de denuncia y la pronta respuesta de las autoridades.

Pareciera que en una comparación entre el grupo de los estados con mayor bienestar frente a los de mayor pobreza, no existe una variación significativa, no obstante, al remitirnos a los datos proporcionados en los delitos por cada cien mil habitantes, la cifra es distinta, ya que tanto la Ciudad de México como Baja California Sur muestran una elevada incidencia (ver gráfica núm. 3).

Como se puede ver en el cuadro núm. 4, el grupo de entidades con mayor bienestar presentan una cantidad mucho mayor de casos de extorsión por cada cien mil habitantes, el cual es de 141.53 casos por cada 100,000 habitantes, mientras que los estados con mayor pobreza suman en su conjunto la cantidad de 71.71 casos. Ello coloca de nuevo a las entidades con mayor bienestar por encima de los otros dos grupos de estados.

CUADRO NÚM. 4  
EXTORSIÓN

| Estado              | Promedio por cada 100,000 habitantes. 2009-2013 | Grupo de estados       | Promedio por cada 100,000 habitantes. 2009-2013 |
|---------------------|---|------------------------|---|
| Nuevo León          | 2.32  | <b>Mayor bienestar</b> | <b>7.07</b>                                     |
| Coahuila            | 2.73  | <b>Intermedios</b>     | <b>4.73</b>                                     |
| Ciudad de México    | 10.49   | <b>Mayor pobreza</b>   | <b>3.58</b>                                     |
| Baja California Sur | 12.74   |                        |   |
| Chihuahua           | 6.67  |                        |   |
| Estado de México    | 2.79  |                        |   |
| Puebla              | 2.30  |                        |   |
| Oaxaca              | 7.19  |                        |   |
| Guerrero            | 2.84  |                        |   |
| Chiapas             | 2.00  |                        |   |

### 3. Robo de autos

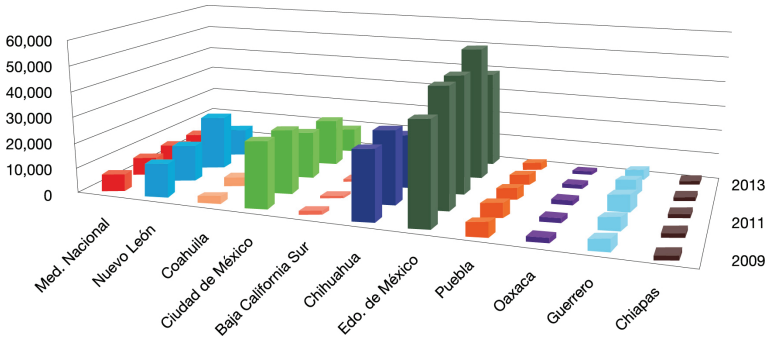
El robo de autos es otro delito de gran impacto por la frecuencia con la que se comete y las repercusiones económicas que implica. Este es otro delito perteneciente al fuero común que debe ser tomado en cuenta al analizar a



la delincuencia organizada, esto gracias a que una entidad que experimenta un elevado índice respecto a este ilícito, necesita de un ambiente propicio en el que exista un mercado organizado para el manejo de vehículos robados.

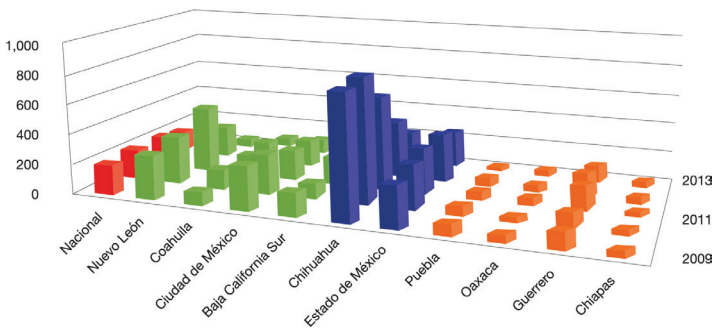
En el periodo de 2009 a 2013 se reportaron 1, 017,594 casos de robo de autos con y sin violencia. Si bien es cierto que a pesar que desde 2012 este delito ha registrado un decremento a nivel nacional, esto no significa que la cifra sea poco significativa, ya que tan sólo en seis meses, en las cifras oficiales del SNSP, en 2013 se reportaron 141,622 incidencias a nivel nacional (véase gráficas núm. 4 y núm. 5).

GRÁFICA NUM. 4



FUENTE: cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre robo de autos 2009-2013.

GRÁFICA NUM. 5



FUENTE: elaboración propia a partir de datos oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por cada 100,000 habitantes.

En este delito el Estado de México se posiciona como la entidad con mayor incidencia desde 2009, ello al reportar más de 39,000 casos por año. Cabe destacar que tan sólo en 2010 esta entidad reportó 47,184 robos de auto, que representan el 20.33% de los casos a nivel nacional. Sin embargo, en 2012 registró 53,393 robos, lo que representó el 25.57% de incidentes a nivel nacional. Debe señalarse que en el periodo analizado esta entidad reportó 1,515.08 casos por cada 100,000 habitantes, cifra que es superada por Chihuahua, que presenta en el mismo periodo 2,913.04 delitos por cada 100,000 habitantes, seguido por Nuevo León y la Ciudad de México con 1,383.84 y 1,113.55, respectivamente (gráfica núm. 5).

A partir de lo anterior, podemos afirmar que el grupo de estados con una economía intermedia son quienes han reportado un mayor número de delitos por habitante, colocándose Chihuahua a la cabeza y superando incluso las increíbles cantidades que representa el Estado de México. Por otra parte, el grupo de entidades con mayor bienestar se encuentran en segunda posición, mientras que el grupo de estados con mayor pobreza reporta una cantidad mucho menor de delitos, por ello se colocan en tercera y última posición (véase cuadro núm. 5).

CUADRO NÚM. 5  
 ROBO DE AUTOS

| Estado              | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 | Grupo de estados | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 |
|---------------------|--|------------------|--|
| Nuevo León          | 276.78   | Mayor bienestar  | 195.96   |
| Coahuila            | 129.23   | Intermedios      | 442.80   |
| Ciudad de México    | 222.71   | Mayor pobreza    | 66.09  |
| Baja California Sur | 155.15   |                  |  |
| Chihuahua           | 582.60   |                  |  |
| Estado de México    | 303.01   |                  |  |
| Puebla              | 60.42  |                  |  |
| Oaxaca              | 44.27  |                  |  |
| Guerrero            | 128.58   |                  |  |
| Chiapas             | 31.12  |                  |  |

#### 4. Secuestro

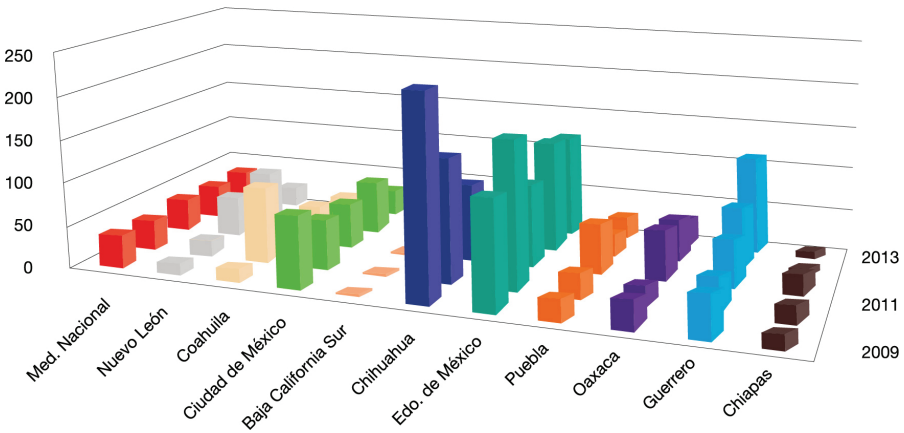
Un delito como el secuestro es especialmente dañino dentro de la sociedad, ya que conlleva elementos económicos —rescate de la víctima— o violentos —agresión al secuestrado—, además de implicar una gran cruel-

dad para todo el círculo social y familiar de las víctimas, sumado a ello la violencia subjetiva que este delito genera en la población.

A pesar de que las cantidades no son tan elevadas como en los delitos anteriormente analizados, desde 2009 hasta 2013 se ha registrado estabilidad en la incidencia reportada en entidades como Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León, Estado de México y la Ciudad de México, no obstante, el estado de Guerrero ha enfrentado un constante aumento en el número de secuestros desde 2009 (véase gráfica núm. 6).

Nuevamente, el grupo de entidades con una economía intermedia pero con una alta presencia delictiva se coloca en la primera posición de incidencia delictiva, siendo el Estado de México la entidad que reporta el mayor número de casos en todos los años, representando incluso en 2010 el 13.83% del total nacional. La siguiente entidad con mayor número de secuestros es Chihuahua y la tercera es Guerrero, entidad que en 2013 reportó 111 secuestros, lo cual representa un impresionante aumento comparado con los años anteriores, los cuales no superaron los 75 casos (ver gráfica núm. 6).

GRÁFICA NÚM. 6



FUENTE: cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre privación de la libertad 2009-2013. Al considerar las cifras por cada 100,000 habitantes, la entidad con mayor número de delitos por habitantes es Chihuahua, seguido de Guerrero, por Coahuila y Oaxaca (véase cuadro núm. 6).

CUADRO NÚM. 6  
 SECUESTRO

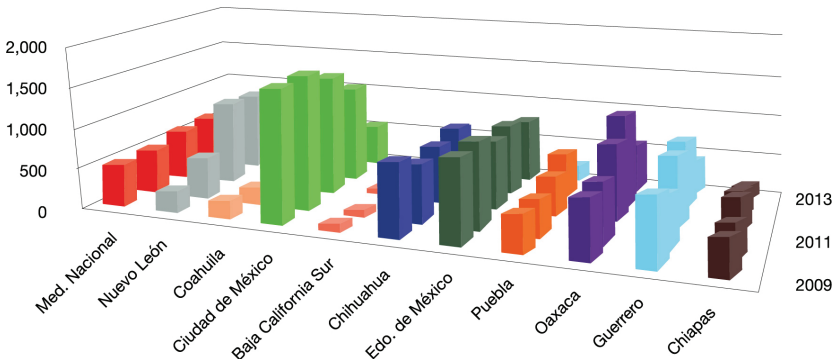
| Estado              | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 | Grupo de estados | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 |
|---------------------|--|------------------|--|
| Nuevo León          | 0.71   | Mayor bienestar  | 0.69   |
| Coahuila            | 1.17   | Intermedios      | 2.07   |
| Ciudad de México    | 0.66   | Mayor pobreza    | 1.04   |
| Baja California Sur | 0.24   |                  |  |
| Chihuahua           | 3.28   |                  |  |
| Estado de México    | 0.86   |                  |  |
| Puebla              | 0.60   |                  |  |
| Oaxaca              | 1.13   |                  |  |
| Guerrero            | 2.03   |                  |  |
| Chiapas             | 0.4  |                  |  |

5. Delitos relacionados con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE)

Estos delitos hacen referencia a la posesión y portación ilegal de armas de fuego y al manejo de armamento de uso exclusivo de las fuerzas armadas por parte de la población civil. En relación a la delincuencia organizada, la obtención y el manejo de armamento y municiones de alto calibre necesitan de un mercado organizado en el que existan proveedores y grupos dispuestos a pagar fuertes sumas por su adquisición.

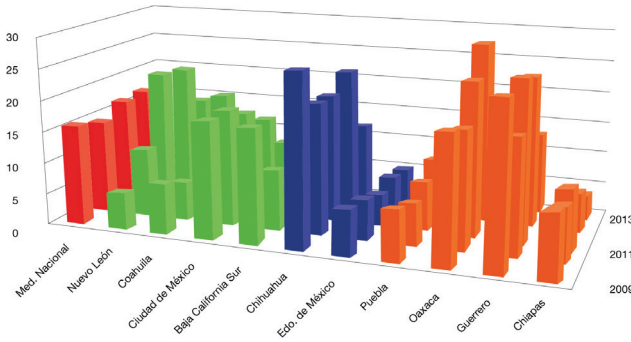
A pesar de que a nivel nacional este tipo de delitos han demostrado un decremento constante el número de delitos reportados relacionados con la LFAFE sigue reflejando un grado elevado de ocurrencia (ver gráfica núm. 7).

GRÁFICA NÚM. 7



FUENTE: cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre LFAFE 2009-2013.

GRÁFICA NÚM. 8



FUENTE: datos oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por cada 100,000 habitantes.

En el periodo de 2009 a 2013 fueron registrados a nivel nacional 72,617 casos de delitos contra la LFAFE, siendo la Ciudad de México la que se encuentra a la cabeza con 1,000 casos por año, la segunda entidad con mayor número de casos es el Estado de México, seguido por Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Puebla, respectivamente. Lo anterior se refleja de manera más clara en la gráfica núm. 8, la cual expone el predominio de las entidades con mayor pobreza en este tipo de delito, asimismo, las entidades con mayor bienestar suman en su conjunto 260.19 casos por cada 100 mil habitantes durante dicho periodo. Sin embargo, a pesar de esta elevada cantidad, se coloca en segundo lugar detrás del grupo de estados con mayores índices de pobreza, los cuales en el mismo periodo suman 291.42 casos (véase cuadro núm. 7).

CUADRO NÚM. 7  
 ARMAS DE FUEGO

| Estado              | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 | Grupo de estados       | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 |
|---------------------|--|------------------------|--|
| Nuevo León          | 13.77  | <b>Mayor bienestar</b> | 13.00  |
| Coahuila            | 11.70  | <b>Intermedios</b>     | 13.43  |
| Ciudad de México    | 14.85  | <b>Mayor pobreza</b>   | <b>14.56</b>                                   |
| Baja California Sur | 11.70  |                        |  |
| Chihuahua           | 20.76  |                        |  |
| Estado de México    | 6.11   |                        |  |
| Puebla              | 7.35   |                        |  |
| Oaxaca              | 21.63  |                        |  |
| Guerrero            | 21.47  |                        |  |
| Chiapas             | 7.82   |                        |  |

La presencia de delitos en materia de portación y uso de armas de fuego de manera ilegal, puede facilitar la ocurrencia de otros delitos como los relacionados al crimen organizado, el homicidio y el robo con armas de fuego, debido a que es más sencillo para la población, en general, hacerse de un arma de manera ilegal.

## 6. *Homicidio*

Este delito será analizado en su modalidad de homicidio doloso,<sup>11</sup> de esta manera será más sencillo relacionarlo con aquellas acciones derivadas de un acto de violencia o a causa de actividades de la delincuencia organizada. De manera concreta, este delito considera los homicidios provocados por arma de fuego, armas blancas o de otro tipo y la intención premeditada de realizar el acto.

Es verdad que no todos los homicidios reportados en las cifras oficiales tienen que ver con la delincuencia organizada. Sin embargo, es de vital importancia tenerlos en cuenta, ya que si bien no todos son obra de la delincuencia, gran parte de éstos lo han sido en los últimos años, ello se refleja en el nivel de violencia con el que se han cometido los homicidios y que, evidentemente, se relacionan con actos de grupos criminales organizados. Por esto, no se puede descartar la consideración de los mismos.

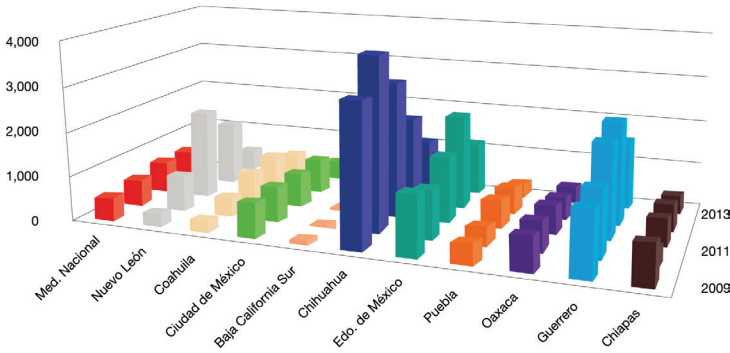
Este delito es complicado de estudiar, debido a la variación de sus modalidades, a factores contextuales que puedan influir y a las acciones gubernamentales para combatirlo e investigarlo.

Prueba de lo anterior son los resultados aquí obtenidos, en los cuales podemos observar que Puebla y la Ciudad de México representan altibajos año con año. Entidades como Coahuila y Estado de México experimentan un aumento desde 2009, mientras que Chihuahua y Oaxaca representan una drástica disminución en el número de homicidios, los cuales se representan en la gráfica núm. 9.

---

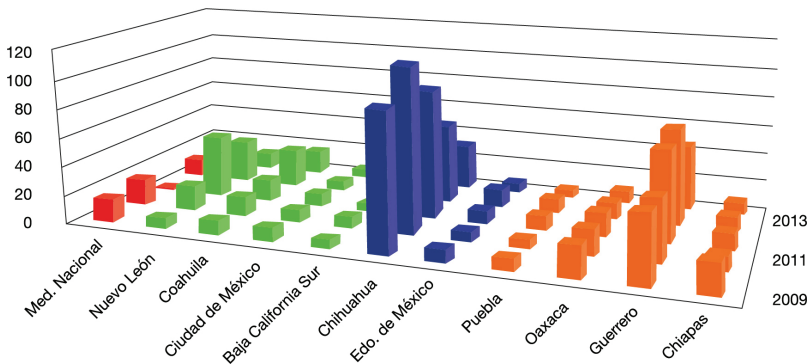
<sup>11</sup> Según el Código Penal se denomina homicidio doloso a aquel tipo de homicidio donde existieron intenciones de realizar la acción, es decir, donde existió dolo al realizarla, a diferencia del homicidio culposo, que tiene un carácter imprudencial.

GRÁFICA NÚM. 9



FUENTE: cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre homicidio doloso 2009-2013.

GRÁFICA NÚM. 10



FUENTE: datos oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por cada 100,000 habitantes.

La gráfica núm. 9 representa el mayor número de homicidios lo que se refleja en las entidades intermedias, siendo la de mayor cantidad de casos Chihuahua, entidad que en 2009 reportó el 19.58% de los homicidios registrados a nivel nacional (3,156 homicidios). En 2010 no se registró una diferencia relevante, ya que de los 20,681 homicidios reportados a nivel nacional, 3,903 ocurrieron en Chihuahua, representando el 18.87% del total de casos, esta tendencia disminuyó hasta 2011, donde se reportó el 13.49% de los homicidios a nivel nacional.

En la gráfica pareciera también que no existe mucha diferencia entre la cantidad de casos ocurridos en los estados con mayor bienestar y los de mayor pobreza. Sin embargo, a pesar de que las cifras no varían mucho, si analizamos los datos por cada 100,000 habitantes, los resultados cambian de manera drástica, pues las entidades con mayores índices de pobreza reflejan una incidencia mayor, lo cual coloca en una posición de mayor número de reportes al grupo de entidades con mayor pobreza, con relación a los estados con mayor bienestar.

CUADRO NÚM. 8  
 HOMICIDIO

| Estado              | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 | Grupo de estados | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 |
|---------------------|--|------------------|--|
| Nuevo León          | 21.80  | Mayor bienestar  | 13.20  |
| Coahuila            | 16.91  | Intermedios      | 44.37  |
| Ciudad de México    | 7.99   | Mayor pobreza    | 22.63  |
| Baja California Sur | 6.13   |                  |  |
| Chihuahua           | 78.87  |                  |  |
| Estado de México    | 9.87   |                  |  |
| Puebla              | 8.28   |                  |  |
| Oaxaca              | 15.65  |                  |  |
| Guerrero            | 53.67  |                  |  |
| Chiapas             | 12.95  |                  |  |

7. *Delitos sexuales contra menores*

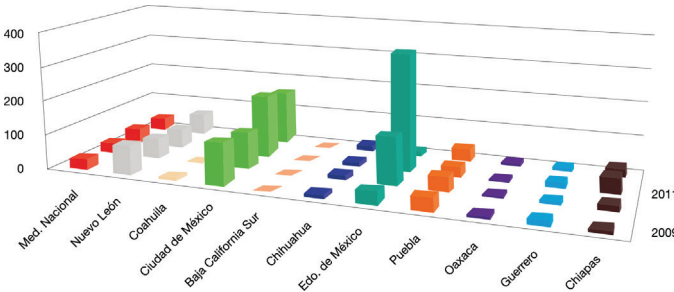
En este tipo de delitos, si bien no existe un número elevado de reportes a nivel nacional en comparación con otros delitos, vale la pena mencionar el impacto social que representa un acto de connotación sexual contra un menor de edad, lo cual afecta en la percepción de violencia que tiene la sociedad, es decir, en la violencia subjetiva.<sup>12</sup>

Este tipo de delitos muestra desde 2009 un decremento constante en la mayoría de las entidades estudiadas, no obstante, algunas entidades como el Estado de México, Guerrero, Chiapas y la Ciudad de México, registran un aumento considerable en 2011, el cual vuelve a disminuir en 2012 (véase gráfica núm. 11).

<sup>12</sup> Los delitos sexuales contra menores incluyen diferentes modalidades como lo son: corrupción de menores, explotación, sustracción y tráfico.



GRÁFICA NÚM. 11



Es evidente en la gráfica núm. 11 que el mayor número de delitos sexuales contra menores tiende al grupo de estados con mayor bienestar, de los cuales la Ciudad de México es la que aporta mayor cantidad de casos, ya que desde 2009 hasta 2013, las cifras reportadas por esta entidad siempre estuvieron por encima de los cien casos por año, lo cual supera por mucho a otras entidades. De igual manera, la Ciudad de México representa en todos los años estudiados un porcentaje por encima del 10% del total de casos, en 2012 representó el 15.36% del total reportado a nivel nacional.

Asimismo, al analizar las cantidades desde la visión de delitos por cada cien mil habitantes, el panorama no es distinto, ya que la Ciudad de México representa el mayor número de casos por habitante, seguido de Nuevo León. Lo anterior coloca en los dos primeros lugares a entidades pertenecientes al grupo de mayor bienestar con 13.72 casos de 2009 a 2013, mientras que las entidades con mayor pobreza tan sólo presentaron 6.79 casos. Lo anterior refleja que este tipo de delitos tiene una presencia mayor en las entidades con un bienestar más elevado (cuadro núm. 9).

CUADRO NÚM. 9  
 DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES

| Estado              | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 | Grupo de estados       | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 |
|---------------------|--|------------------------|--|
| Nuevo León          | 1.34   | <b>Mayor bienestar</b> | <b>1.89</b>                                    |
| Coahuila            | 2.17   | <b>Intermedios</b>     | 1.42   |
| Ciudad de México    | 3.67   | <b>Mayor pobreza</b>   | 1.65   |
| Baja California Sur | 0.41   |                        |  |
| Chihuahua           | 1.70   |                        |  |
| Estado de México    | 1.14   |                        |  |
| Puebla              | 0.37   |                        |  |
| Oaxaca              | 0.79   |                        |  |
| Guerrero            | 5.03   |                        |  |
| Chiapas             | 0.44   |                        |  |

## 8. *Delincuencia organizada*

Finalmente, llegamos al tipo de delitos que son la esencia de esta investigación, los cuales son contemplados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO) y únicamente considera a cierto tipo de delitos realizados por un determinado número de personas. En este caso, de igual manera, se requiere de una sofisticada y sólida red organizada que permita su permanencia, desarrollo y empoderamiento.<sup>13</sup>

Este tipo de delitos, al igual que en el caso de los homicidios, experimenta una evolución muy distinta en las diferentes entidades analizadas, por ejemplo, algunos estados como Puebla, Chihuahua, Baja California Sur, Oaxaca y la Ciudad de México, experimentaron un aumento de 2009 a 2010, pero a partir de ese último año, todas esas entidades reportaron un decremento. Por su parte, Coahuila tiene un aumento en 2012, mientras que Nuevo León y Chiapas van decreciendo a partir de dicho año.

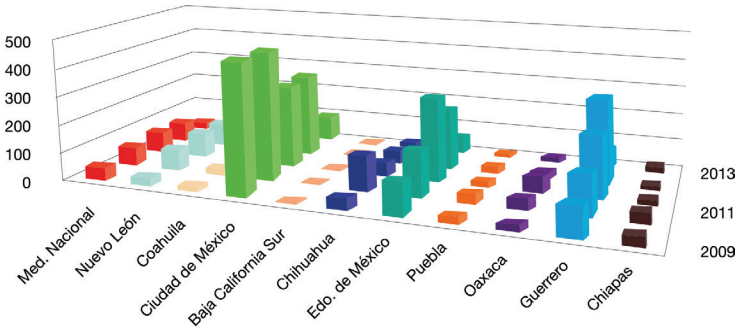
En la gráfica núm. 12 se puede apreciar el constante aumento de este tipo de delitos en Guerrero, el cual incluso llegó a representar en 2010 el 13.56% de los casos reportados a nivel nacional. Coahuila es otra entidad que muestra drásticos aumentos de un año a otro, pues pasó de trece casos en 2010 a setenta en 2011 y a 128 en 2012. Por su parte, la Ciudad de México enfrentó todos los años el mayor número de reportes al reflejar siempre más del 10% de los casos ocurridos a nivel nacional, siendo 2009 el año más impactante, ya que representó el 30.69% de los casos reportados a nivel nacional ese año.

Al analizar la tasa de delitos por habitante de 2009 a 2013, la Ciudad de México es superado de manera significativa por Guerrero. Mientras que la primera entidad experimentó 18.39 delitos por cada cien mil habitantes de 2009 a 2013, la segunda reportó la cantidad de 25.15 casos. Otro estado que a simple vista pareciera no tener presencia significativa de este tipo de delitos es Coahuila, el cual se colocó en el tercer lugar de incidencia por habitantes con 10.86 casos en el mismo periodo (véase gráfica núm. 13).

---

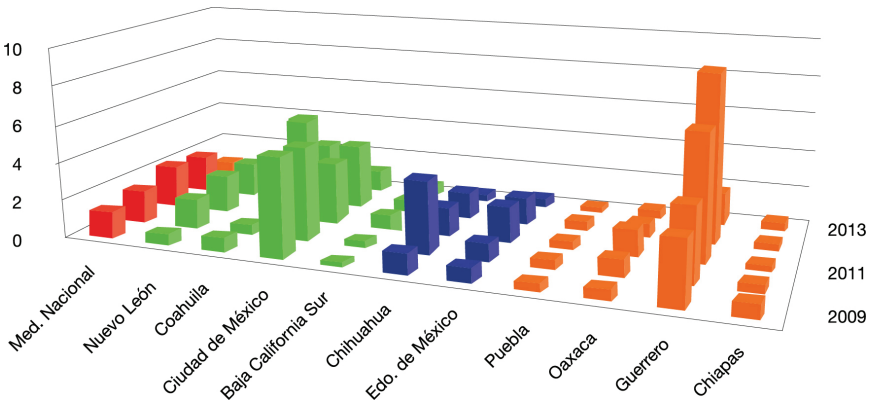
<sup>13</sup> Los delitos mencionados dentro de la LFCDO se consideran de manera global en las estadísticas del SESNSP hasta 2012, donde se separan en dos tipos: contra la salud y otros previstos dentro de la LFCDO.

GRÁFICA NÚM. 12



FUENTE: cifras oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre LFDO 2009-2013.

GRÁFICA NÚM. 13



FUENTE: Datos oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por cada 100,000 habitantes.

En este tipo de delitos, el grupo de entidades con mayor bienestar supera en cifras al grupo de entidades con altos índices de pobreza, acumulando el primer grupo una cantidad sumada de 38.05 casos por cada 100 mil habitantes de 2009 a 2013, mientras que el grupo con mayor pobreza suma 33.26 casos, que si bien no distan mucho una cantidad de la otra, sí refleja una tendencia creciente por parte de las entidades con mayor bienestar a ser víctimas de los delitos contemplados en la LFCDO (cuadro núm. 10).

CUADRO NÚM. 10  
 DELINCUENCIA ORGANIZADA

| Estado              | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 | Grupo de estados       | Promedio por cada 100,000 habitantes 2009-2013 |
|---------------------|--|------------------------|--|
| Nuevo León          | 1.46   | <b>Mayor bienestar</b> | <b>0.85</b>                                    |
| Coahuila            | 0.08   | <b>Intermedios</b>     | 0.63   |
| Ciudad de México    | 1.65   | <b>Mayor pobreza</b>   | 0.42   |
| Baja California Sur | 0.23   |                        |  |
| Chihuahua           | 0.36   |                        |  |
| Estado de México    | 0.90   |                        |  |
| Puebla              | 0.63   |                        |  |
| Oaxaca              | 0.19   |                        |  |
| Guerrero            | 0.38   |                        |  |
| Chiapas             | 0.48   |                        |  |

## V. CONCLUSIONES

El resultado de este trabajo es de gran utilidad para comprender el fenómeno delictivo en general y específicamente para el análisis de los delitos relacionados con la delincuencia organizada, fenómeno que desde hace ya varios años es uno de los problemas con mayor impacto en el país, pues afecta la dinámica social en su conjunto y su relación con los índices de bienestar socioeconómico. El análisis comparativo, aquí presentado, entre la incidencia delictiva y los niveles de pobreza busca romper con el paradigma que atribuye los niveles delictivos únicamente a factores socio-económicos. En este proyecto se ha demostrado que atribuir los índices de delincuencia a factores económicos, representa una visión parcial y limitada para el análisis de este fenómeno.

Un dato interesante que se pudo observar en esta investigación es la relación que tienen los delitos entre sí, por ejemplo, algunos delitos vinculados al uso de armas de fuego, como el robo de autos y el homicidio doloso. En este caso, el grupo de entidades con mayor nivel de pobreza cuenta con un número más elevado de delitos relacionados con la portación de armas de fuego, lo cual si bien no se ve reflejado en el número de robo de autos, que es más propenso en las entidades con mayor bienestar socio-económico, sí se ve reflejado en el número de homicidios por habitante, delito cuyas cifras son más elevadas en las entidades más pobres.

Otro dato que podemos rescatar es que la mayoría de los delitos relacionados con la delincuencia organizada tiene mayor presencia por habitante en el grupo de las entidades más ricas, así como los relacionados con

el narcotráfico, el robo de autos, la extorsión y los delitos vinculados a la delincuencia organizada.

Lo anterior puede servir de evidencia para suponer que las entidades con mayor bienestar cuentan con las condiciones necesarias para permitir el establecimiento y desarrollo de grupos delincuenciales, quienes aprovechan factores como la urbanización, la densidad poblacional y las vías de transporte, para maximizar su empoderamiento y margen de operación.

Todos los delitos analizados no hubieran podido arrojar datos tan valiosos si únicamente hubiéramos considerado el total del número de incidencias reportadas en cada entidad, que si bien es de gran importancia ya que podemos conocer dónde ha ocurrido un mayor número de delitos, esto no determina si una entidad es efectivamente más delictiva que otra. Para lo anterior fue de utilidad el uso de las tasas de delitos con relación a la población.

Dicha fórmula tiene la gran ventaja de colocar a todas las entidades en un mismo nivel, pues si queremos comparar una entidad con una densidad poblacional mucho mayor a otra, en la mayoría de los casos la de menor cantidad de habitantes será menos delictiva en apariencia, a pesar de que la incidencia delictiva en relación a la densidad poblacional pueda arrojar un dato distinto. Un claro ejemplo de lo anterior fue el caso del robo de autos, en el que el Estado de México ocupaba el primer lugar en presentar este delito. Sin embargo, resultó ser menos delictivo en comparación a Chihuahua, quien demostró tener un número más elevado de delitos por habitante.

Finalmente, después de analizar cada uno de los delitos relacionados con la delincuencia organizada en las diferentes entidades seleccionadas, se puede definir qué grupo de entidades es el que presenta una mayor incidencia de 2009 a 2013. Podemos concluir que el grupo de entidades con mayor bienestar supera los índices delictivos de las entidades con mayor pobreza en el país. A pesar de que los estados pertenecientes al grupo intermedio tuvieron mayor incidencia que los otros grupos, debe destacarse que las entidades con los índices de pobreza más elevados del país, presentaron una tendencia menor a la ocurrencia de este tipo de delitos. Ello refuerza que el paradigma que establece la relación entre pobreza y delincuencia es erróneo y limitado. Lo anterior también deja en evidencia que la pobreza y el rezago social pueden influir en los índices delictivos, pero no son factores determinantes, por ello, los factores socio-económicos no deben ser considerados como el único detonador de la violencia y la delincuencia, sino como parte de un complejo grupo de factores que puedan influir en los índices de violencia y delincuencia.

Por lo anterior, deben considerarse también factores de carácter socio-demográficos que ofrezcan un panorama de cómo y en qué medida la densidad poblacional, los diferentes grupos de edad, la deserción escolar, así

como la desintegración familiar en los hogares, pueden generar algún tipo de violencia que pueda dar como resultado una actitud delictiva.

Otros factores que influyen en los niveles de violencia y delincuencia son los relacionados con la infraestructura y equipamiento urbano, pues dan cuenta de la carencia de servicios básicos y el limitado acceso a un entorno estructural propicio para realizar actividades que permitan el desarrollo de los individuos y una vida digna. Analizar los orígenes de la actividad delictiva de una manera integral permite comprender los posibles factores que dan origen a las actividades delictivas, además permite realizar actividades que prevengan su detonación y desarrollo.

La importancia de estudios enfocados en este tipo de temas es vital, ya que pueden ser el punto de partida para determinar qué otros factores, de igual forma, son determinantes para la presencia y el desarrollo de los delitos relacionados con la delincuencia organizada y no limitarse únicamente al uso de uno; así, debe de existir mayor énfasis en la búsqueda y consideración de dichos factores, pues únicamente de esta manera podemos llegar a comprender no sólo el origen del fenómeno delictivo, sino el origen de la violencia en general, y sólo a través de la comprensión de la violencia en su etapa inicial y de los diferentes factores que en ella influyen, podremos emprender estrategias preventivas y contundentes para el combate contra la delincuencia, las cuales tendrán resultados reales a favor de la sociedad.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

- ARRIAGADA, Irma y GODOY, Lorena (2000), “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”, *Revista de la CEPAL*, núm. 70.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2014), Conceptos y tablas sobre situación económica por entidades federativas, consultado el 5 de enero, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2015), *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre la seguridad pública (Envipe)*, consultado el 20 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especialpdf>.
- LLEDÓ, Pilar (2006), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*, México, UNAM.
- PROGRAMA NACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1994), *Informe sobre el desarrollo humano. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Argentina, PNUD.

SCHEDLER, Andreas (2014), “Balas y votos: violencia, política y ciudadanía en México”, en *Ciudadanía y violencia organizada*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas Ciudad de México (CIDE)-Instituto Federal Electoral (IFE).

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

## EL IMPACTO DE LA VIOLENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN URBANÍSTICA MEXICANA

Verónica SÁNCHEZ GARCÍA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La inseguridad en las ciudades mexicanas*. III. *El urbanismo como herramienta para inhibir el delito*. IV. *Conclusiones y propuestas*. V. *Fuentes de consulta*.

### I. INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo XX, la concentración de la población y la conformación de ciudades extendidas se volvieron temas recurrentes en América Latina, que dada la complejidad de los fenómenos que surgen en su interior, son objeto de estudio de diversas disciplinas científicas, como son: la economía, sociología, política, criminología, las cuales abordan el análisis de las ciudades y la violencia desde las reflexiones sobre su esencia, propiedades, causas y efectos. En este sentido, la violencia y la inseguridad presentes en las ciudades se han convertido en temas recurrentes, considerados de importancia vital y de preocupación en la legislación y en el ejercicio de las políticas públicas en México. Al Estado —autoridad— le ha sido difícil mantener el control de la administración y la tranquilidad pública en la última década, por lo que debe considerar la inclusión de materias especializadas que antes no eran necesarias para el análisis de la inseguridad y la violencia, como es el caso del urbanismo.

En este sentido, el presente documento muestra los altos grados de inseguridad y violencia en el que México está inmerso y cómo los ciudadanos han cambiado sus hábitos para proteger su integridad física, la de sus fami-

---

\* Doctora en derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Jalisco, A.C.; investigadora en el Instituto de Investigación y Estudios Legislativos en el Poder Legislativo del Estado de Jalisco.



liares y sus propiedades. Por tanto, se demuestra la necesidad de elaborar y respetar una adecuada planificación urbanística que permita la cohesión social, en los espacios públicos integrales, así como también áreas habitacionales con los servicios públicos adecuados y suficientes, es decir, se trata de construir ciudades que revaloren al ser humano como el ente fundamental que habita y se relaciona en el interior de ellas.

## II. LA INSEGURIDAD EN LAS CIUDADES MEXICANAS

En el caso mexicano, la violencia ha aumentado en tal grado que muchas familias han abandonado sus viviendas para trasladarse a zonas u otras entidades federativas más seguras con los costos sociales y económicos que esto conlleva, como es, por ejemplo, la venta de su vivienda y de sus bienes en general, si no es que hasta el abandono de las mismas. De 2006 a 2011, el número de desplazados ascendió a 1.65 millones de personas (Ramírez de Alba Leal, 2013: 13), afectando la rutina en la vida de las mujeres y los niños (Galdon, 2012: 207), quienes, en algunos casos, perdieron el ciclo escolar; sus padres buscaron nuevos empleos, dejaron atrás a otros familiares, entre otras consecuencias sociales y económicas.

Por tanto, este proceso en sus nuevos asentamientos, en conjunto con el resto de familias también recientes y de las originalmente asentadas, propició la modificación de los modos de interacción de los individuos que, al pertenecer a diversas regiones, no se fundaron ni sobre la proximidad ni sobre la densidad demográfica local (Choay, 2009: 181) que, como se explicó, pertenecían a diversas zonas geográficas del país o del propio Estado, aunado al impacto de adaptarse a una nueva localidad, condiciones que provocaron la dispersión social traducida en la falta de identidad y de escasos lazos en las nuevas comunidades.

Otros grupos sociales, en la búsqueda de este sentido de protección individual y familiar, se refugiaron en el *marketing* exitosamente aprovechado por las inmobiliarias, quienes ofrecieron la venta de bienes y servicios basados en ostentar “valores”, tales como la comodidad y la prosperidad, brindando la seguridad como un *plus* del que un selecto grupo puede gozar y al que para acceder se debe pagar, ya que estas nuevas comunidades urbanas funcionan de manera independiente, en un ambiente controlado, dirigidas desde el interior por sus propias reglas bajo un régimen de propiedad en condominio, creado con el fin de satisfacer el derecho al disfrute de sus ciudadanos (García, 2012: 25; 2012 a). Lo cual únicamente se trata de un derecho dirigido a los que pertenecen a dicho grupo, ya que sus espacios interiores considerados

como “públicos”, como son las calles, parques, jardines, entre otros, se privatizan quedando claro el mensaje de exclusión, en virtud de que los límites están establecidos mediante muros, cercas y accesos controlados.

Si bien “los vecindarios «defensivos» suelen ubicar al delincuente fuera de las murallas, ajeno al conjunto de «honorables» vecinos seleccionados por las inmobiliarias y a las fuentes financieras, ello no termina de expulsar las prácticas prohibidas del imaginario ámbito encapsulado” (Méndez, 2007: 19).

La inseguridad en los espacios urbanos no deja de existir y la manera en cómo se planifica la ciudad contribuye a promover la inseguridad y la violencia que también se extiende a otros sectores. La violencia no puede entenderse a partir de una sola causal, ya que en cada argumento se encontrará una justificación igualmente válida, por ello, debe ser analizada como una “compleja construcción social y política que se cristaliza en un territorio y en un tiempo específico” (Carrión, 2008).

Dicha condición es en gran medida permitida —autorizada— por los ayuntamientos, a través de permisos y licencias de construcción, malas prácticas en las obras públicas, tales como la compra de materiales de baja calidad, la generalizada corrupción en la expedición de certificados de habitabilidad, entre otros actos, que en conjunto impiden el desarrollo social y económico equilibrado de las ciudades, aunado a la constante de violentar los planes parciales de desarrollo urbano y medio ambientales en detrimento del desarrollo integral del ser humano.

Los centros comerciales funcionan bajo la dinámica comentada. Éstos se simbolizan como espacios públicos que en realidad no lo son. Tienen estrictos accesos controlados dados tanto por su ubicación y el tipo de negocios ahí establecidos que inhiben el ingreso de los “otros” (García, 2012 a: 135) haciendo exclusiones sociales de *facto* (Pansters y Castillo, 2007: 580).

En ambos casos —las áreas residenciales-habitacionales y los centros comerciales— se muestran dos elementos: 1) es la propia comunidad la que crea la exclusividad de los espacios “públicos”, reservada para un sector económico particular, impidiendo el acceso de aquellos grupos no deseados, con la finalidad de crear espacios que le ofrezcan una seguridad relativa, y 2) la propiedad privada inmobiliaria también se constituye como la forma de mayor influencia sobre la organización no sólo de la ciudad, sino también de la sociedad, ya que a través de ella se alienta o inhibe la expansión del espacio urbano, se zonifican territorialmente las actividades del hombre e inclusive se establecen relaciones entre lo público y lo privado (Ramírez de Alba Leal, 2013: 13). Estos factores promueven que se pierda el sentido de lugar o de identidad de la comunidad, dado que el espacio urbano se transforma en un mero conector de actividades privadas (Goycoolea, 2006: 15).

De esta manera, el crecimiento de las ciudades, la densidad de la población y la conformación segmentada de la sociedad, han generado estructuras urbanas cerradas, exclusivas y excluyentes, donde se establece a la estrategia de mercado inmobiliario como la forma más eficaz de urbanizar la ciudad con sus respectivas barreras físicas y simbólicas, las que son manifestaciones del miedo y la ostentación, evidenciado por la privatización de los espacios públicos, exponiendo el detrimento de la política y la administración gubernamental, lo que favorece la reducción de espacios públicos y cívicos en desuso y en espacios privados que no toman en cuenta los intereses de la población que habita en torno a ellos (Vadillo, 2008; García, 2012: 27). Se ha evidenciado la relación directa entre violencia y estructura urbana; es decir, entre actos delictivos y el modo en que las distintas partes de la ciudad se organizan y jerarquizan (Goycoolea, 2006: 14).

La posmodernidad ha creado sociedades fragmentadas influidas por la mercantilización, racionalización, diferenciación, abundancia de acontecimientos y espacios (García, 2012: 24) debido a la excesiva explotación de los recursos por la globalización económica, que ha provocado que todas las áreas de la vida sean objeto de intercambio comercial, incluido, el de la seguridad pública cuya responsabilidad corresponde a la autoridad. Sin embargo, debido a la imposibilidad para cubrir la necesidad de manera satisfactoria, los particulares contratan sus propios servicios de seguridad privada.

La seguridad pública es esencial para el bienestar de una sociedad, porque le permite generar las condiciones para disfrutar de su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados con confianza, así como de estar exentos de todo peligro, daño o riesgo. Un Estado que no cumple con esta función obliga a los ciudadanos a centrar gran parte de sus esfuerzos en la defensa de sus bienes y derechos con sus propios recursos (González, 2002: 125) lo que, indudablemente, representa realizar gastos adicionales y en el extremo está “hacer justicia” por sus propios medios, comúnmente conocidos como “linchamientos”.

En México, el derecho a la seguridad se constituye como un derecho objeto de protección internacional que, conforme a la reforma del 10 de junio de 2011, eleva a rango constitucional los derechos humanos previstos en tratados internacionales, priorizando el principio pro persona (SCJN, 2012). Esta condición no solamente implica que el Estado proporcione seguridad a sus ciudadanos, sino que también ofrezca las condiciones para el disfrute de un “derecho a vivir sin miedo, gozar de los espacios públicos y a sentirse en un entorno social seguro” (Moloeznik, 2012: 2). Así, el concepto de seguridad se amplía y “además de garantizar el orden público, debe

garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad” (González, 2002: 127) y el de los individuos.

Cada persona “busca la defensa de los bienes que considera fundamentales para su sobrevivencia y, posteriormente, para su desarrollo como miembro de la comunidad” (González, 2002: 125) Por tanto, la concentración poblacional siempre representará la seguridad que la cohesión social y la protección estatal les pueda proporcionar. Por ello, busca la convivencia que, cuando surge el fenómeno de la inseguridad, se involucran diversos factores: sociales, económicos, culturales, y al estar implicado el ser humano, se incorporan elementos psicológicos (Cuéllar, 2012: 1) por lo que los estudios de seguridad pública deben abarcar todos esos factores para tratar de determinar, lo más cercano a la realidad, lo que origina las infracciones y delitos para estar en condiciones de establecer acciones que los prevean.

Cabe señalar que, representado en términos económicos, para el 2012 el costo total como consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares fue de 215.2 mil millones de pesos, es decir, 1.34% del Producto Interno Bruto (PIB). Esto equivale a 5,953 pesos por persona afectada. Las medidas preventivas en 2012 constituyeron un gasto estimado para los hogares que ascendió a los 55.2 mil millones de pesos; para el año 2013 aumentó a 64 mil millones de pesos, nótese el incremento. El 30% correspondió a gastos en medidas preventivas, como fue cambiar o colocar cerraduras y/o candados (26.9%); colocar rejas o bardas (17.6%); realizar acciones conjuntas con sus vecinos (14.5%) y el resto en comprar un perro guardián (14.8%). Las pérdidas económicas como consecuencia de los delitos fueron de 70.7% (INEGI, 2013, 2014: 12; Hikal, 2011 a: 7).

Para el 2015, el gasto nacional estimado como consecuencia de la inseguridad y el delito fue de 236.8 mil millones de pesos, es decir, el 1.25 del PIB, lo que equivale a 5,905 pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito. Por su parte, el costo de los hogares en medidas para protegerse de la delincuencia fue de 17.7%, respecto de lo estimado en 2014. Entre las principales medidas de seguridad tomadas estuvieron: cambiar o colocar cerraduras y/o candados, cambiar puertas o ventanas y colocar rejas o bardas (INEGI, 2016: 2-4).

Al igual que en 2014, en 2015 se registró que el robo o asalto en la calle o en el transporte público fue el delito más concurrido; seguido de la extorsión; el robo total o parcial del vehículo, el fraude, las amenazas, el robo en casa habitación, el robo en forma distintas a las anteriores, y las lesiones (INEGI, 2016: 6).

Ahora bien, la sensación de seguridad será distinta para unas u otras personas; se trata de lo que cada una percibe individual o colectivamente

sobre el delito y cómo viven la inseguridad urbana, en donde intervienen factores de interés social y geográfico, a saber: el espacio en el que se produce, los impactos con relación a la cohesión social de las ciudades y su morfología, planteamientos básicos para el desarrollo social de las comunidades (Morquecho, 2008: 6,14,18). La percepción subjetiva de inseguridad también responde a pánicos morales mediáticos y a percepciones de inseguridad que tienen poco que ver con la experiencia propia (Galdon, 2012: 201) propiciados por los medios de comunicación. Difícil tarea, ya que, asimismo, es su responsabilidad informar a la sociedad sobre la realidad acontecida.

En cuanto a esta sensación subjetiva de la inseguridad, está documentado que entre 2012 y 2015, a nivel nacional, la población de dieciocho años y más se sentía más insegura en los cajeros automáticos ubicados en la vía pública, segmento que representó el 81.5% aproximadamente, seguida del banco (81.3%), el transporte público (67.4%), la calle (67.6%), la carretera (62.1%), el mercado (56.0%), el parque o centro recreativo (49.6%), el centro comercial (43.0%), el automóvil (39.9%), la escuela (26.2%), su trabajo (30.8%) y, finalmente, el espacio considerado más seguro es su casa (22.6%) (INEGI, 2016: 2-4). Sin duda, el espacio público es considerado el más inseguro.

Esta misma población expresa que las condiciones de seguridad han influido en dejar de realizar algunas actividades por temor a convertirse en víctima de algún delito, modificando sus hábitos sobremanera. La Envipe (INEGI, 2016: 17) muestra el porcentaje de personas que han impedido que sus hijos menores salgan (67.9%); usar joyas (64.8%), salir de noche (51.0%), llevar dinero en efectivo (49.9%), llevar tarjeta de crédito o débito (39.8%), salir a caminar (33.1%), visitar parientes o amigos (32.2%), tomar taxi (30.5%), salir a comer (27.0%), ir al cine o al teatro (27.5%) e ir al estadio (25.8%).

La percepción de inseguridad de la población de dieciocho años y más en 2015, en las entidades federativas, se ubicó en el 72.4%, manteniéndose en niveles similares a los estimados de 2013 a 2015 (INEGI, 2016: 2).

Así, es un hecho que las características físicas, sociales y culturales de un espacio urbano se encuentran no solamente determinadas por los ciudadanos que lo habitan, sino por instancias externas que van refragmentando a la ciudad socio-espacialmente (García, 2012: 26). Los usos de suelo, el lugar que se habita, el espacio en que se desenvuelve una comunidad, por su configuración y gestión, tienen una importancia significativa en la producción de algunas categorías de violencias que posibilitan cierto tipo de actividades e impide otras, definiendo así el marco en que el hombre actúa

y comprende el mundo; es decir, no se refiere únicamente al perfil de las personas asentadas en un espacio determinado, sino también a la vocación del lugar, ya sea comercial, bancario, peatonal, días y horas laborales, entre otros (Carrión, 2008:14).

O. Newman recomendaba estudiar la morfología urbana como elemento de prevención de la violencia, analizando las motivaciones y oportunidades que el crimen encuentra en los diversos espacios y locales. Concluyó que la volumetría, la alineación de fachadas, la ubicación de mobiliario, los elementos vegetales y aparcamientos, el grado de iluminación, así como las facilidades de acceso y escape, y la presencia continua o ausencia de personas, son elementos que fomentan o facilitan la comisión del delito (Goycoolea, 2006:17 y 18). Se trata de la oportunidad que tiene una persona para cometer un delito conforme al entorno en el que sitúa.

Así, en cuanto a la seguridad objetiva, la Envipe estima que 21,603,990 personas fueron víctimas de algún delito durante 2012, lo que equivale a una tasa de 27,337 víctimas por cada 100,000 habitantes. Para 2013, la cifra aumentó a 28,224 víctimas y en 2015 la cifra disminuyó a 28,202 víctimas (INEGI, 2013; 2014: 6; 2016: 1). En realidad, una disminución casi imperceptible.

Los delitos más frecuentes fueron el robo o asalto en la calle o en el transporte público, la extorsión y el robo total o parcial de vehículo. Para el 2013, la lista la encabezó Baja California, Jalisco y la Ciudad de México. En 2015, la lista fue liderada por el Estado de México (56,835); Guerrero (53,875); Ciudad de México (52,718); Jalisco (49,317); Aguascalientes (35,457) y Baja California disminuyó dichos índices (32,758) (INEGI, 2014: 6; 2016: 5).

Es conveniente indicar que la población de dieciocho años y más manifestó la existencia de un problema en su comunidad y su capacidad para ponerse de acuerdo en la solución; en 2013 fueron los robos con 53.4% de población que manifiesta su existencia. Sin embargo, de este porcentaje, sólo el 27.1% de los casos lograron acordar medidas para resolverlo, situación que hace referencia a la frágil cohesión social que sin duda repercute en la posibilidad de establecer vínculos para organizarse y mejorar los espacios públicos. En 2013, los actos vandálicos o asociados a éstos, aumentaron con una tasa promedio de 1.7% por cada hogar victimizado; en 2012 la tasa fue de 1.6 % (INEGI, 2014: 20-22).

Así, la inseguridad influye en la construcción y desarrollo de las ciudades, las que “parecen no responder a las expectativas de vida de sus ciudadanos; las ciudades modernas y posmodernas nos condicionan a un individualismo que va segando la vida colectiva, y con ello, la imposibilidad

de reproducir la ciudad de manera conveniente” (García, 2012 a: 107). La desconfianza entre los ciudadanos para ayudar se torna una acción cotidiana, lo que vuelve a la sociedad frívola y desconsiderada para formar lazos de convivencia y de auxilio, al menos, de manera inmediata.

### III. EL URBANISMO COMO HERRAMIENTA PARA INHIBIR EL DELITO

Los valores fundamentales protegidos por el Estado en su función de seguridad pública son: 1) la vida e integridad de las personas, como el valor supremo de todo ser humano; 2) los derechos y las libertades de las personas, mediante la tutela de los derechos humanos y la preservación de sus libertades, y 3) el orden y la paz públicas, cuya condición es necesaria para la subsistencia del Estado mismo. Sin ellos no puede hablarse del ejercicio de libertades individuales y salvaguarda de derechos.

Desafortunadamente, México sigue enredado en el conflicto de la droga (IEP, 2014: 3) lo que impide que sus ciudadanos gocen de la tranquilidad y seguridad deseada para realizar sus actividades en un clima de paz y certeza. Hasta finales del siglo pasado, la delincuencia organizada era casi indistinguible del narcotráfico, con el tiempo pasaron del tráfico ilícito a la extracción de rentas, de la exportación ilegal al secuestro, extorsión y robo (Hope, 2014).

La delincuencia organizada se ha presentado en casi todos los ámbitos de la vida del mexicano, otorgando al país un estatus internacional grave. El robo de autos, riñas, enfrentamientos, capturas, secuestros, desapariciones, homicidios y demás actividades ocasionaron un sentimiento generalizado de inseguridad en todo el país (Hikal, 2011: 312).

La aparición de pequeñas bandas más limitadas en sus alcances y capacidades, pero más predatorias en sus métodos que, si bien no igualan su capacidad política, militar o financiera para amenazar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano en el mismo grado que los viejos cárteles, sí tienen el alcance y la disposición para amenazar la vida, libertad y patrimonio de los mexicanos, pasando de un problema de seguridad nacional a uno de seguridad pública (Hope, 2014).

Este último aspecto llama la atención, en virtud de que las acciones u objetivos de la seguridad nacional —dirigidas a la protección frente a las amenazas del exterior y evitar las crisis internas que desestabilicen el orden—, descendieron a la escala de la seguridad pública, marchando más allá de las acciones de prevención al interior de las ciudades y comunidades para contrarrestar los efectos de la violencia. Es evidente la “movilización

de recursos y prácticas propias de escenarios bélicos lejanos en escenarios urbanos y cotidianos” (Galdon, 2012: 204) como es la presencia del ejército en las calles o eventos públicos. La investigación de la dimensión política de los conflictos violentos se empató con el análisis de las distintas representaciones del delito y las formas de control social (Gómez, 2011: 11). Ante este escenario de inseguridad, la sociedad debe mostrarse activa e interesada en el proceso de la pérdida de tolerancia ante los comportamientos violentos que atentan contra sus bienes y persona, manifestándose en el interés por el espacio urbano, como es: conocer las características de los lugares temidos o evitados, su significado para el individuo, así como sus reacciones afectivas y comportamentales. Es simple, el ciudadano identifica al lugar peligroso como el “espacio urbano donde el individuo sufre la experiencia del miedo ante la posibilidad del delito” (Morquecho, 2008: 14). Por tanto, todo espacio que provoque miedo se convierte en inseguro y, a su vez, aún más solitario y violento, incluso para las personas que ahí habitan.

En este sentido, el diseño y la construcción de los espacios urbanos deben planificarse desde el enfoque de coadyuvar en la disminución efectiva del delito, más allá del constante patrullaje, pinta de fachadas, limpieza de calles, etcétera. El reconocimiento de las áreas de conflicto permite la creación y ejecución de acciones disuasorias que, además, facilitan establecer acciones predecibles y, por tanto, de anticipación al riesgo del espacio urbano.

De aquí surge el concepto de “urbanismo preventivo” que (Galdon, 2012: 202) conforme al modelo británico de prevención del delito, inicia con los proyectos de una ciudad segura, asociado con la “modificación del espacio físico” para reducir las oportunidades al crimen (Hikal, 2011 a: 6). Dicho concepto, además se relaciona con el de la “prevención situacional”, que no es otra cosa que la necesidad de reducir las oportunidades a la violencia en las víctimas y a los estímulos a los victimarios, a partir de los espacios o sitios proclives a la realización del crimen (Carrión, 2008).

Es importante diseñar políticas públicas dirigidas a la inseguridad y la criminalidad, pero también es importante estudiar otras opciones que puedan implementarse de manera simultánea (García, 2015) que coadyuven a lograr la paz social. La modificación del espacio físico es un trabajo que debe realizarse desde la planeación urbana de las ciudades, en los ámbitos parcial (local, zonificado), municipal, estatal y regional. Por ejemplo, las carencias de accesibilidad conducen a la degradación espacial, porque los servicios tienen que estar bien comunicados para que sean utilizados y rentables (Goycoolea, 2006: 16).

En esta planeación urbanística preventiva se traza la prestación de mejores servicios públicos que influyan en la percepción subjetiva y objetiva



de la seguridad en el ciudadano, tales como: vivienda, agua, alcantarillado, drenaje, recolección de basura, iluminación, entre otros aspectos que deben estar previstos en la planificación urbanística para corregir las deficiencias y en su caso implementar los servicios públicos suficientes y adecuados, aspectos que, definitivamente, aportarán en la mejora de las condiciones de la seguridad pública, ya que es común que “los signos físicos del desorden en entornos urbanos lanzan a la comunidad un mensaje de fracaso en el control del espacio, con lo que transmiten riesgo y peligro” (Galdon, 2012: 202).

#### IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La violencia y la inseguridad han transformado la forma y función de las ciudades, así como las dinámicas de vida de sus habitantes. México debe avanzar hacia la planificación urbanística de integración y desarrollo desde una perspectiva multidisciplinaria que tome en cuenta la complejidad de la realidad social, en virtud de todas las actividades que se suscitan al interior de las ciudades. En este sentido, la seguridad pública se ha convertido en una demanda social prioritaria, dadas las condiciones de violencia que la delincuencia organizada ejerce en las ciudades mexicanas. Las instituciones de seguridad pública son la instancia más cercana al ciudadano para atender las situaciones de emergencia, así como en la ejecución de acciones de prevención del delito que, con el apoyo de una adecuada planificación urbanística, los resultados serían aún más positivos.

En este contexto, la planificación urbanística preventiva se ubica como una herramienta para disminuir el delito, ya que a través de la identificación de los factores endógenos y exógenos de las acciones que inducen a la actividad ilícita, se estará en la posibilidad de proponer las mejores soluciones para mejorar la seguridad en las ciudades, a saber: identificar los sitios más peligrosos y los carentes de servicios públicos eficientes, para que se ejerzan acciones de rehabilitación de los espacios públicos, como son los parques y plazas; dotar de mejores servicios, tales como la iluminación y el adecuado trazado de las calles; mejorar del transporte público; dotar de mercados de abasto, entre otras acciones urbanas a las que están obligados a cumplir los constructores y promotores inmobiliarios, así como de supervisión y cumplimiento de las instancias de gobierno, para dotar a la sociedad de espacios limpios que, a su vez, ofrezcan seguridad a los ciudadanos y fomenten la efectiva cohesión social.

Por ello, el planificador urbanístico y la autoridad estatal y municipal, a través de los programas de seguridad pública deberán, en coadyuvancia,

ubicar espacios, observar tendencias, descubrir y diagnosticar los patrones de riesgo y violencia, incluyendo el elemento psicológico presente en la valoración de los ciudadanos de la inseguridad, lo que permitirá evaluar las características del espacio público para elaborar propuestas arquitectónicas, urbanas y ambientales que contribuyan con un enfoque preventivo a la seguridad y calidad de vida de los habitantes de las ciudades, sobre todo de los espacios localizados como conflictivos.

En este sentido, se requiere promover el diseño y la construcción de edificaciones que permitan tener una mayor integración con el espacio público, mediante la adecuada infraestructura y mobiliario urbano que aporte no sólo a la seguridad ciudadana, sino también a la comunicación, convivencia y al arraigo ciudadano.

La denuncia ciudadana del delito se impone como un recurso indispensable, ya que le proporciona a la autoridad la información más valiosa para iniciar investigaciones y aplicar políticas públicas adecuadas para combatir los actos ilícitos. El ciudadano es quien más que nadie conoce los problemas que aquejan a su comunidad, sabe en dónde se cometen los delitos, qué tipo de delitos, cuáles son las horas más peligrosas en ciertas zonas y demás datos que proveen a la autoridad en su lucha contra la delincuencia, aunado a la adopción de medidas básicas de seguridad, en donde cada uno cuida de sí mismo y de los suyos, para evitar propiciar, por ejemplo, espacios de reunión insanos, mal iluminados o sucios.

En síntesis, se pretende que en la planeación urbanística se tomen en cuenta los criterios de seguridad pública, e incluirlos en el diseño de las ciudades que permitan reducir a corto y largo plazo la cantidad de víctimas y delincuentes, a través de un diseño urbano más seguro incluyente de toda la población; el fomento de la responsabilidad y la creación de conciencia de la comunidad, así como la prestación de servicios de seguridad y protección.

## V. FUENTES DE CONSULTA

- CARRIÓN, M. Fernando (2008), “Violencia urbana: un asunto de ciudad”, *Revista Eure*, Chile, vol. XXXIV, núm. 103, diciembre, disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612008000300006](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300006).
- CHOAY, Françoise (2009), “El reino de lo urbano y la muerte en la ciudad”, *Andamios*, México, núm. 12, diciembre.
- CONGRESO DE LA UNIÓN (2014), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el *DOF* el 7 de julio, México, 1917, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_07jul14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf).

- CUÉLLAR FERNÁNDEZ, Arturo (2012), “Retrato de un ángel sin retoque”, *Archivos de Criminología, Criminalística y Seguridad Privada*, México, núm. 8, enero.
- ENVIPE (2016), *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2016*, boletín de prensa núm. 399/16 del 27 de septiembre, México.
- GALDON CLAVELL, Gemma (2012), “Entre el discurso y la práctica: seguridad, inclusión y tolerancia en el ámbito local”, *Criminogénesis*, México, núm. 9, agosto.
- GARCÍA AYALA, José Antonio (2012), “Un pensamiento complejo para una urbanización sociocultural fragmentada”, *Complejidad y urbanización sociocultural del tiempo libre*, México, Plaza y Valdés Editores.
- (2012a) “Espacios públicos y privados del tiempo libre”, *Complejidad y urbanización sociocultural del tiempo libre*, México, Plaza y Valdés Editores, disponible en: <http://www.joseantoniogarciaayala.mx/sitio/wp-content/uploads/2014/10/COMPLEJIDAD-INDICE.pdf>.
- GARCÍA, Natalia (2015), “De inseguridad y espacio urbano”, *Nexos*, México, 3 de febrero, disponible en: <http://labrujula.nexos.com.mx/?p=212>.
- GÓMEZ BRAVO, Gutmaro (2011), “Violencia y espacio público en la sociedad contemporánea”, *Cuadernos de historia contemporánea*, España, vol. 33.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio (2002), “La seguridad pública en México”, en PEÑALOZA, Pedro José y GARZA SALINAS, Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf>.
- GOYCOOLEA PRADO, Roberto (2006), “Violencia y espacio urbano”, *Quórum, Revista de Pensamiento Iberoamericano*, España, núm. 16, invierno, consultado en: <http://www.redalyc.org/pdf/520/52001602.pdf>
- HIKAL CARREÓN, Wael Sarwat (2011), *Introducción al estudio de la criminología. La necesidad de reorganizar y sistematizar el conocimiento criminológico*, México, Porrúa.
- (2011a), “Nuevas estrategias para la política criminológica”, *Revista Letras Jurídicas*, México, núm. 12, marzo.
- HOPE, Alejandro (2014), *Delincuencia organizada: el rostro de la nueva amenaza*, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., México, consultado en: <http://imco.org.mx/seguridad/delincuencia-organizada-el-rostrodelanuevaamenaza>.
- IEP (2014), “Institute for Economics & Peace, Global Peace Index 2014”, *Institute for Economics & Peace*, Londres, disponible en: <http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/GPI%202014%20Spanish%20Media%20Release.pdf>.

- INEGI (2013), “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2013, Envipe”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, núm. 390/13, 30 de septiembre.
- (2014), “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2013, Envipe”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, núm. 418/13, 30 de septiembre.
- (2016), “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2016, Envipe”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, núm. 399/16, 27 de septiembre.
- MARTÍN CAPITANACHI, Daniel (2008), “Ciudad y propiedad privada”, ensayo producido por el seminario taller Aproximaciones urbanas, Facultad de Arquitectura Xalapa, México, consultado en: <http://ciudadyderecho.blogspot.mx/2008/11/ciudad-y-propiedad-privada.html>.
- MÉNDEZ, Eloy (2007), *Arquitectura sin riesgos. Vivienda y urbanismo de comunidades cercadas*, México, Plaza y Valdés.
- MOLOEZNİK, Pablo (2012), “Seguridad ciudadana. Hacia una radiografía de la seguridad subjetiva en Guadalajara”, *Revista Ciencia Jurídica*, México, núms. 1-2, julio.
- MORQUECHO GUITRÓN, Ana Cecilia (2008), “Inseguridad pública y miedo al delito, un análisis de las principales perspectivas teóricas y metodológicas para su estudio”, *Revista Letras Jurídicas*, México, 6 de abril.
- PANSTERS, Will y CASTILLO BERTHIER, Héctor (2007), “Violencia e inseguridad en la ciudad de México: entre la fragmentación y la politización”, *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 3 (189), julio-septiembre.
- RAMÍREZ DE ALBA LEAL, Leticia (2013), “La violencia en México y su relación con el crimen organizado”, *Bien Común*, México, núm. 215, año 19, febrero.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2012), “Reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011. Relación de tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos”, México, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>.
- VADILLO GONZÁLEZ, Alicia (2008), “Patrones urbanos de la ciudad actual, diez años de cambio en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008”, X Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 26 al 30 de mayo, disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/367.htm>.

## UNA PERSPECTIVA ESTRUCTURAL FUNCIONALISTA DEL ESTADO DE DERECHO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO\*

Felipe Carlos BETANCOURT HIGAREDA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las diversas aportaciones académicas sobre la debilidad del Estado de derecho y de la seguridad pública en México.* III. *Las aportaciones de Edgardo Buscaglia y John Bailey.* IV. *Una aproximación estructural funcionalista sobre la vigencia del estado de derecho en México y América Latina.* V. *Conclusiones.* VI. *Fuentes de consulta.*

### I. INTRODUCCIÓN

Diversos académicos consideran que el problema de la debilidad del Estado de derecho en México y Latinoamérica no solamente es complicado de resolver, sino incluso de comprender; por lo mismo, algunas preguntas, que todavía están en la agenda de investigación de científicos sociales, son parecidas a las siguientes ¿por qué existe todavía en México y en Latinoamérica tanta corrupción, abuso de poder, violencia, criminalidad, rendición de cuentas deficiente e inseguridad humana? ¿Cómo sucedió que esta región del mundo ha llegado a este lamentable estado que afecta profundamente a la inmensa mayoría de su población? ¿Cómo podríamos explicar esta lamentable situación?

---

\* El presente texto es una versión revisada y actualizada del capítulo “Marco teórico sobre la debilidad del Estado de Derecho y la seguridad pública en México y América Latina”, en el libro *La nueva nao: de formosa a América Latina. Reflexiones en torno a la globalización desde la era de la navegación hasta la actualidad* (Lucía Chen y Alberto Saladino García, 2015) publicado por el Instituto de Posgrado de las Américas de la Universidad Tamkang.

\*\* Doctor en filosofía (DPhil) por la Universidad Metropolitana de Manchester, Reino Unido; profesor investigador de tiempo completo adscrito al Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México; profesor con reconocimiento de perfil deseable PRODEP y candidato a investigador nacional del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Correo electrónico: [fcbetancourth@uaemex.mx](mailto:fcbetancourth@uaemex.mx).

Pero quizá la más importante pregunta de investigación que todavía hace falta resolver satisfactoriamente es la siguiente: ¿Cómo podría México y otros países de Latinoamérica solucionar su problema dramático de debilidad del Estado de derecho e inseguridad pública?

No es casual que cada vez más científicos sociales se concentren en estudiar los problemas derivados de la debilidad del Estado de derecho de México y América Latina, sobre otros aspectos de su respectiva vida política, económica y social. Por ejemplo, mientras hace pocos años la tendencia de estudio en la ciencia política, sobre México, eran temas relacionados con la transición hacia la democracia, o con la nueva dinámica de interacción entre los partidos políticos mexicanos, o con el federalismo fiscal, o con los desafíos de la gobernabilidad en el nuevo contexto multipartidista, o con la competitividad electoral de los partidos mexicanos, en la actualidad diversos juristas, politólogos y demás científicos sociales se concentran en estudiar el impacto de la corrupción, la opacidad, la inseguridad y la violencia en la gobernanza democrática de nuestro país, para así estar en posibilidad de explicar satisfactoriamente su actual dinámica política, social e incluso cultural.

Para entender la importancia de la solidez del Estado de derecho en el desarrollo de una nación, comenzaré afirmando que existe consenso académico de que la forma de gobierno democrática no puede desarrollarse en un ambiente de gran corrupción pública y de profunda inseguridad ciudadana, como el que actualmente existe en México y varios países de Latinoamérica, ya que esta situación impide la presencia de las condiciones necesarias que permiten a esta forma de gobierno funcionar eficientemente.

En efecto, diversos teóricos de la democracia, desde Aristóteles hasta Jürgen Habermas, han afirmado que esta particular forma de gobierno se basa en el derecho (la justicia, en la terminología aristotélica), o en la legalidad (desde la perspectiva positivista de Hans Kelsen), o en el Estado de derecho (*Rechtsstaat*, según la escuela jurídica alemana del siglo XIX, iniciada por Robert von Mohl), a través del cual, el comportamiento externo de las personas (físicas y morales) está regulado por normas heterónomas, externas, bilaterales y coercibles que contribuyen al bien común (o desarrollo integral) de los respectivos Estados o comunidades políticas, el cual constituye la finalidad última de las políticas públicas implementadas dentro de un Estado en cualquier orden de gobierno.

Por otra parte, la debilidad del Estado de derecho significa para México, en términos reales, la seria vulnerabilidad de los derechos humanos y la generación de comportamientos, como la opacidad, la amplia discrecionalidad en el manejo de recursos públicos, la cultura clientelar extendida, la violencia extrema, etcétera, las cuales poco a poco destruyen la confianza

social necesaria para la convivencia civilizada y la sinergia debida para el desarrollo de las naciones latinoamericanas.

Por esta razón se vuelve indispensable construir un marco teórico consistente que permita al académico, al analista, al legislador y al Poder Ejecutivo respectivo, inferir racionalmente la estrategia que debe ponerse en marcha para robustecer la vigencia y eficacia del Estado de derecho a lo largo y ancho de México y Latinoamérica.

Por lo anterior, la presente investigación intenta sintetizar las contribuciones académicas sustanciales en materia de seguridad pública y de debilidad del Estado de derecho en México y América Latina, con el objetivo de construir, a partir de ellas, un marco teórico consistente con esta realidad que es objeto de estudio, que sirva para el diseño de políticas públicas acertadas y eficientes en esta materia.

Este marco explicativo estará fundamentado en las observaciones empíricas e investigación científica de varias autoridades en la materia: John Bailey (2014), Edgardo Buscaglia (2013), Viridiana Ríos (2012), Shanon O' Neil (2009), Peter Andreas (1998), Beatriz Magaloni (2003), entre otros varios.

Al comparar y contrastar las aportaciones científicas de cada uno de estos autores, podremos encontrar su base común, sus puntos de contacto, sus similitudes, pero también sus diferencias, todo lo cual nos ayudará a reflexionar y desarrollar la teoría objeto de la presente investigación.

Aunque en una etapa posterior la teoría que se propondrá en el presente capítulo podría ayudarnos a desarrollar diversas investigaciones inéditas, o para comprobar nuevas hipótesis, o para desarrollar nuevos argumentos sobre aspectos de la debilidad del Estado de derecho que todavía no se han estudiado profundamente hasta el presente como, por ejemplo, el surgimiento de las autodefensas ciudadanas en diversas entidades federativas de México, por el momento, en el presente texto nos servirá para desarrollar una respuesta consistente para la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué clase de políticas públicas son las más pertinentes, viables u oportunas para vigorizar la vigencia del Estado de derecho y de la seguridad pública en México?

## II. LAS DIVERSAS APORTACIONES ACADÉMICAS SOBRE LA DEBILIDAD DEL ESTADO DE DERECHO Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Viridiana Ríos Contreras (2012: 7) sostiene que el proceso de *democratización* (o alternancia partidista en el poder, como algunos académicos preferirían denominar mejor) en México provocó en forma no intencional el efecto de

proporcionar incentivos económicos a los grupos del crimen organizado para ganar territorios a sus respectivos rivales, ya que la falta de coordinación política y policiaca entre los distintos órdenes del gobierno mexicano no permitió contener los conflictos e imponer disciplina frente al régimen político a los grupos criminales.

Otro reconocido académico estadounidense en la materia, Peter Andreas (1998: 160), afirma que el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos de América se ha convertido en un negocio tan lucrativo para los cárteles mexicanos que esta actividad económica ha fomentado inevitablemente la *corrupción* desintegradora, no solamente dentro de las organizaciones criminales, sino también al interior de las instituciones policiacas y de procuración de justicia mexicanas.

En otras palabras, la creciente corrupción de las instituciones policiacas y de procuración de justicia, así como la progresiva inseguridad pública en México, mantienen una correlación positiva con la creciente competencia violenta entre grupos del crimen organizado para obtener ganancias exorbitantes del tráfico de drogas hacia los Estados Unidos.

Por su parte, Shanon O'Neil (2009), reconocida académica del *Council on Foreign Relations* de los Estados Unidos, considera que la gran rentabilidad del narcotráfico hacia los Estados Unidos favorece la cada vez más sofisticada estructura operacional y la profesionalización del crimen organizado en México, y al igual que Ríos Contreras, O'Neil (2009: 65 y 66) considera que el proceso de *democratización* (o como algunos académicos mejor preferirían denominar: alternancia partidista en el poder) en México ha causado el efecto no intencional de “alterar los sistemas de *soborno* entre narcotraficantes y oficiales de gobierno”, detonando de esta forma la violencia como mecanismo para mantener las habituales ganancias y actividades del crimen organizado, especialmente en las entidades federativas que se convirtieron estratégicas para el tráfico de drogas, es decir, las entidades federativas de la frontera norte que han experimentado alternancia partidista en el poder a nivel municipal o estatal (Chihuahua, Baja California, Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, Sonora, etcétera).

La explicación que ambas autoras (Ríos Contreras y O'Neil) nos ofrecen sobre el incremento áspero de la *violencia* y la *inseguridad* en México, a partir de la primera alternancia partidista en la Presidencia de la República (2000), se podría resumir en los siguientes términos:

La alternancia partidista en el orden federal, estatal y municipal en nuestro país, a partir de 1997 y 2000, alteró la antigua estructura clientelar creada entre el régimen político mexicano y el crimen organizado, la cual contenía la violencia y la inseguridad derivada del crimen organizado a



niveles tolerables, asimismo, esta alternancia partidista, en los distintos órdenes de gobierno, provocó también: *a)* La falta de coordinación policíaca para perseguir y castigar adecuadamente a las diferentes organizaciones criminales; *b)* la complicidad de miembros del crimen organizado con oficiales de gobierno municipales y estatales en contra del esfuerzo persecutorio de las autoridades federales; *c)* la imposibilidad de cumplimiento de los anteriores acuerdos corruptos entre políticos y criminales que existieron durante el régimen hegemónico *posrevolucionario*, así como, y *d)* la falta de vigencia de las anteriores reglas informales del régimen hegemónico *posrevolucionario*, para resolver disputas entre los distintos grupos del crimen organizado, etcétera.

Otra académica reconocida internacionalmente en la materia, la doctora Beatriz Magaloni (2003: 282), mexicana y actualmente profesora de la Universidad de Stanford en los Estados Unidos, sostiene que a menos que el sistema de procuración de justicia adquiera auténtica autonomía política y profesionalidad, el *Estado de derecho* no podrá ser energéticamente hecho respetar y cumplir en nuestro país.

De hecho, y según Magaloni (2003: 269), este respeto al *Estado de derecho* representaría la conquista de sus dos dimensiones básicas: la dimensión de *libertad civil y política* y la dimensión de *seguridad pública*, las cuales frecuentemente acarrearán un dilema para un régimen político que no posee un óptimo diseño institucional para la procuración de justicia, de cuál sacrificar para lograr la otra, porque según la experiencia histórica de varios países que han probado la transición a la democracia, la *libertad civil y política* a veces se logra al precio de la *seguridad pública* y viceversa (Magaloni, 2003: 278).

Por otra parte, el trabajo de Dube, Arindrajit *et al.* (2013: 397) publicado en la prestigiosa revista académica *American Political Science Review*, contribuye también en la construcción de un marco teórico consistente para explicar el incremento de la violencia e inseguridad en México. Esta investigación posee un carácter político-económico, ya que los autores vinculan la oferta de armas de los Estados Unidos con la demanda de violencia en México (ambos fenómenos podrían considerarse económicos), y su artículo demuestra una correlación positiva entre ambas variables “económicas”. Esta investigación comprueba la hipótesis de que la mayor oferta de armas en y desde los Estados Unidos tiene una correlación positiva directa con una mayor violencia criminal en México, especialmente en la frontera norte del país.

Basados en esta literatura académica, podríamos argumentar inicialmente, que la expansión de la violencia e inseguridad en México desde 2000 a la fecha, se debe a la conjunción de los siguientes factores:

- a) Empobrecimiento severo tanto en las zonas rurales como urbanas.
- b) La escasez de oportunidades de trabajo y de educación para la gente joven.
- c) La gran rentabilidad económica del tráfico de drogas provocada por la gran demanda de drogas en los Estados Unidos y en el mundo desarrollado.
- d) La prevalencia de un diseño institucional deficiente que impide la autonomía política y la profesionalización del Poder Judicial y de las procuradurías de justicia en México.
- e) La perturbación de la estructura clientelar, creada por el *antiguo* régimen autoritario en México, que mantenía controlado y cooptado al crimen organizado.
- f) La pobre coordinación política y policíaca, debido a la diversidad partidista en los órdenes del gobierno mexicano, para hacer cumplir o respetar el Estado de derecho.
- g) La actual carencia de reglas informales y de mediadores políticos para resolver las diferencias entre los diferentes cárteles del narcotráfico.
- h) La facilidad para los criminales mexicanos de conseguir armas relativamente “baratas” en los Estados Unidos.
- i) La deficiente estrategia gubernamental estadounidense para impedir que su juventud se convierta en consumidora de drogas y de otros productos ilegales.
- j) Entre otras varias más razones.

Sin embargo, todas estas causas o variables independientes de la violencia criminal, que obtuvimos de las aportaciones académicas comentadas previamente, podríamos encuadrarlas en el marco teórico clásico de economía y en el de la *utilidad marginal* de William Stanley Jevons (1998), así como en el marco teórico de la elección racional (*rational choice theory*), desarrollado por Gary Becker (2011), los cuales, en forma conjunta, nos podrían proporcionar una explicación consistente, con evidencias empíricas, sobre este aumento de la violencia e inseguridad en México:

Este aumento se podría explicar debido, principalmente, a la búsqueda de grandes rentas económicas por parte de grupos mafiosos, sin importarles la naturaleza criminal de las respectivas actividades, ya que dichas actividades se vuelven (económicamente) *racionales* en un contexto económico y social muy adverso, como el que actualmente vive México en general.

De igual forma, la conjunción de la teoría de la *utilidad marginal* y de la teoría de la *elección racional* nos permitirá explicar inicialmente el incremento de la violencia y de la inseguridad en México, en términos simples:

Existe una gran demanda de drogas y de actividades ilegales en los Estados Unidos y, en general, en el mundo desarrollado, circunstancia que provoca que mucha gente pobre en México piense que es (económicamente) *racional* aprovechar esta coyuntura para obtener grandes beneficios, en un contexto nacional e internacional que les impide obtener la mismas ganancias en actividades lícitas, motivo por el cual ejercen violencia, en caso de ser necesaria, para la obtención de los beneficios económicos esperados de la demanda de actividades y productos ilegales en el mundo desarrollado.

De esta forma, mientras la demanda de drogas ilegales (y de otras actividades y productos ilegales como trata de blancas, tráfico de órganos, etcétera) en los Estados Unidos y en el mundo desarrollado se mantenga alta, los jóvenes mexicanos y latinoamericanos pobres continuarán considerando económicamente “racional” dedicarse a estas actividades ilegales, y seguirán experimentando fuertes incentivos para ejercer violencia criminal y desafiar el Estado de derecho en México.

Por si fuera poco, la violencia criminal se vuelve más (económicamente) “racional” si la coyuntura política y la estructura institucional del Estado mexicano ofrecen más incentivos al efecto, por ejemplo, si la rivalidad entre partidos políticos impide la coordinación policíaca y judicial entre los distintos órdenes de gobierno para hacer respetar el Estado de derecho, o si el Poder Judicial y ministerial en México no es políticamente independiente de los otros poderes, especialmente del Poder Ejecutivo, o si no está suficientemente capacitado, o si el Estado mexicano no diseña instituciones políticas y jurídicas eficientes que puedan establecer orden y disciplina dentro del territorio nacional, etcétera, todas estas circunstancias políticas e institucionales disminuyen los riesgos y aumentan el atractivo para ejercer violencia en las actividades ilícitas del crimen organizado.

Estos argumentos nos permiten afirmar que para reducir la violencia y la inseguridad en México, el régimen político necesita, en primer lugar, desalentar los premios económicos de reclutarse en las organizaciones criminales, mientras que para el mismo fin, el gobierno estadounidense necesita disminuir la atracción económica del narcotráfico y de otras actividades ilícitas hacia los Estados Unidos, lo cual significaría, entre otras cuestiones, el esfuerzo por reducir sustancialmente el consumo de drogas ilegales, así como las ganancias de las empresas norteamericanas derivadas de la venta de armas sofisticadas a los cárteles de la droga, y por último impedir el lavado de dinero de las rentas del narcotráfico en el sistema financiero estadounidense.

En otras palabras, estas contribuciones académicas nos permiten afirmar que los gobiernos de México y de Estados Unidos deben entender el incremento de la violencia y la inseguridad pública en México desde una

perspectiva de *utilidad marginal* y de *elección racional*, la cual les compelería a aumentar los costos económicos del crimen y a reducir las ganancias económicas en actividades ilegales, para así empezar a combatir realistamente este gran problema social.

En suma, este marco teórico provisional nos permite declarar que la situación del mercado transnacional de drogas y de otras actividades ilegales, la coyuntura de división del Estado mexicano en partidos rivales que obstaculiza la necesaria coordinación política y policiaca para abatir al crimen organizado, el deficiente diseño institucional de los poderes Judicial y ministerial en México, el fuerte poder de atracción económica de las actividades criminales, y un contexto económico y social nacional difícil, constituirían las principales variables independientes o factores causales, que explicarían la creciente debilidad del Estado de derecho y el incremento de la inseguridad pública en México desde el 2000 a la fecha.

### III. LAS APORTACIONES DE EDGARDO BUSCAGLIA Y JOHN BAILEY

Sin embargo, desde la personal perspectiva del autor del presente capítulo, son dos los académicos que en la actualidad se han convertido en los más importantes referentes para poder entender el proceso causal social, económico, político y cultural de la creciente violencia y debilidad del Estado de derecho en México y demás países de Latinoamérica: Edgardo Buscaglia (2013) y John Bailey (2014).

En primer lugar, Edgardo Buscaglia (2013: 11-38) afirma que los “vacíos” y las serias deficiencias regulatorias del Estado constituyen la principal explicación del deterioro de la seguridad pública y de otras manifestaciones de la debilidad del Estado de derecho, en México y otros países latinoamericanos, tales como la corrupción pública, la opacidad y las prácticas clientelares de control político.

Buscaglia (2013: 13) afirma que las transiciones democráticas desde regímenes autoritarios usualmente generan “vacíos” del Estado, ya que las mismas se presentan en contextos de carencia de controles judiciales, patrimoniales, institucionales y sociales para lograr un comportamiento de autoridades políticas y de ciudadanos apegado a derecho.

En este tipo de contexto, según Buscaglia, los “vacíos” del Estado son usualmente aprovechados por grupos de interés (*non state actors*), nacionales y transnacionales, que actúan deliberadamente para debilitar todavía más

el funcionamiento estructural del Estado y/o para dirigirlo a la satisfacción exclusiva de sus propios intereses (Buscaglia, 2013: 27-28).

Aunado a lo anterior, los “vacíos” del Estado tienden a perpetuarse debido a la ausencia de un consenso social y político sobre las nuevas instituciones democráticas, que sustituirían a las anteriores autoritarias, y que podrían garantizar la completa transición y funcionamiento estructural democrático de los respectivos Estados (Buscaglia, 2013: 31 y 32).

Según Buscaglia (2013: 27-29), la deficiencia funcional de los controles judiciales, institucionales, patrimoniales y sociales sobre el comportamiento de autoridades políticas y personas privadas, cuya correcta marcha podría solucionar precisamente estos “vacíos” del Estado mexicano (y de otros Estados latinoamericanos que se encuentren en situaciones similares) contribuye, por otra parte, a la expansión de los fenómenos sociales, económicos y políticos negativos para el trabajo apropiado de las instituciones del Estado mexicano, entre otros, Buscaglia (2013: 27-29) menciona los siguientes:

- a) La protección cada vez más violenta de negocios ilícitos.
- b) Las fallas regulatorias de actividades económicas trascendentes.
- c) La carencia de una aceptable rendición de cuentas electoral y de transparencia en la administración de los recursos públicos de las autoridades políticas.
- d) Los conflictos de interés cada vez más cínicos de las élites económicas y políticas.
- e) El incremento en los costos para la protección del derecho de propiedad privada.
- f) El control autoritario en la designación y destitución de jueces, ministerios públicos y policías, sobre todo a nivel estatal y municipal.
- g) La falta de respeto al debido proceso legal en las persecuciones judiciales, lo cual alienta una justicia discrecional y selectiva.
- h) La manipulación política en la persecución de los delitos graves.
- i) La creciente impunidad de la élite política por los delitos más graves y escandalosos.
- j) La subordinación política de la policía, ya sea al servicio del presidente de la república, o del respectivo gobernador o presidente municipal.
- k) Escasa coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno para llevar a cabo investigaciones patrimoniales serias de las organizaciones criminales.
- l) Creciente competencia violenta entre organizaciones criminales para llenar los “vacíos” de poder del Estado.

- m) Expansión de una cultura de ilegalidad y de (a)legalidad de la sociedad civil, la cual se refleja en el crecimiento de comportamientos sociales como la evasión de impuestos y la informalidad mercantil, que afectan directamente el funcionamiento estructural del Estado.
- n) La profundización de las desigualdades sociales, políticas y económicas entre los ciudadanos.
- o) El decrecimiento cada vez más profundo de la confianza social, así como de la depositada en el sistema judicial y/o en las autoridades políticas.
- p) La creciente visión ciudadana de la política como mera competencia entre élites corruptas y no responsables ante los electores.
- q) Carencia de políticas de Estado para enfrentar seriamente las diversas manifestaciones de la debilidad del Estado de derecho, tales como la corrupción, la violencia, la impunidad, la falta de respuesta y de rendición de cuentas de las autoridades políticas, etcétera.
- r) Creciente manipulación política de los medios de comunicación masiva por parte de intereses particulares y partidistas.

Como podemos darnos cuenta, todos estos fenómenos sociales, políticos y económicos, a los que se refiere Buscaglia, son manifestaciones de la falla de los sistemas de un Estado que hacen posible su correcto funcionamiento estructural.

En efecto, la carencia de adecuados controles judiciales, patrimoniales, institucionales y sociales, provoca, a la larga, la falla sistémica constitucional, electoral, política, económica, financiera, fiscal, etcétera, del Estado, así como la subordinación del funcionamiento estructural del mismo a la satisfacción de intereses de grupo y particulares.

En estas circunstancias, los sistemas concurrentes que hacen posible el apropiado funcionamiento estructural del Estado para la consecución del bien común al final trabajan y sirven primordialmente para la satisfacción de los intereses de ciertas élites económicas, sociales y políticas, ya sean nacionales o transnacionales.

John Bailey (2014: 23), por su parte, se concentra en el impacto de la corrupción, la impunidad, la violencia y el crimen en la calidad de la gobernanza democrática en México. El principal argumento de este autor es que México en la actualidad experimenta serias “trampas de seguridad” que coexisten con instituciones regulatorias y judiciales débiles. La combinación de ambas condiciones, según Bailey (2014: 26 y 27), trae como consecuencia una baja calidad de gobernanza democrática, la cual refuerza a su vez la presencia de las “trampas de seguridad” y de la debilidad institucional de México, como si un círculo vicioso se intensificara permanentemente.

En efecto, Bailey (2014: 27) afirma que una vez que la situación social, política y económica empuja hacia una menguada gobernanza democrática, diversos mecanismos, derivados de esta situación, refuerzan la tendencia en este sentido, lo cual hace cada vez más difícil a un país salir de sus circunstancias dramáticas de debilidad del Estado de derecho.

Ejemplos de estas “trampas de seguridad”, de acuerdo a John Bailey (2014: 25), y que desarrolla a lo largo de su obra, son las siguientes:

- a) Una fuerte cultura interna de las fuerzas policiales de abuso y de corrupción.
- b) La baja confianza social en los diversos tipos de policías, a lo largo y ancho del país.
- c) La creciente impunidad de los políticos mexicanos por las conductas más terribles y deleznales.
- d) La creciente evasión de impuestos debido a una percepción de mala calidad en la prestación de los servicios públicos.
- e) El crecimiento incontrolable de la informalidad mercantil.
- f) La ausencia de un sistema de administración de justicia políticamente autónomo, competente y ético.
- e) La aplicación desigual del derecho según el estrato social, económico y político de los respectivos infractores o delincuentes.
- f) La profunda penetración de instituciones informales fuertes (prácticas clientelares) en instituciones formales débiles (elecciones democráticas).
- g) La desconexión del sistema electoral y del sistema de partidos mexicanos de las preocupaciones e intereses ordinarios y sustanciales de la gente.
- h) La insuficiencia de recursos económicos para combatir eficientemente el crimen y la inseguridad pública.
- i) La frágil correspondencia entre los resultados electorales y la formulación de políticas públicas.
- j) El doble institucionalismo dentro de las fuerzas policiales, es decir, la presencia simultánea de una cultura formal e informal que se contradice en la aplicación del derecho.
- k) La creciente comisión de delitos que impactan directa y seriamente al régimen democrático del Estado.

Podemos argumentar que las “trampas de seguridad”, que plantea John Bailey no son otra cosa más que fenómenos derivados de distorsiones del funcionamiento estructural de varios sistemas concurrentes del Estado, las cuales son ampliadas por la persistente acción u omisión de grupos de inte-

rés que encuentran conveniente a sus intereses este funcionamiento estructural distorsionado de los sistemas anteriormente mencionados.

El argumento central de John Bailey nos ayuda a desarrollar esta explicación más profunda y completa sobre la debilidad del Estado de derecho y de la seguridad en México, ya que contempla en forma *holística* (como un todo) el funcionamiento estructural de sistemas, internos y convergentes, del Estado mexicano que hacen posible la vigencia del derecho en su territorio.

#### IV. UNA APROXIMACIÓN ESTRUCTURAL FUNCIONALISTA SOBRE LA VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

En efecto, mientras Buscaglia (2013) trata sobre la falta de controles y los “vacíos” del Estado, al disertar sobre la creciente debilidad del Estado de derecho en México y Latinoamérica, John Bailey (2014) discute sobre las *trampas de seguridad* y la *gobernanza democrática*. Podemos afirmar que, aunque con diferente terminología, ambos autores se refieren a lo mismo, es decir, a una falla estructural de los sistemas concurrentes que hacen posible el desarrollo integral de un Estado, la cual impide a éste obtener los suficientes recursos, oportunidades y capacidades para la vigencia y eficacia del derecho dentro de su respectivo territorio.

Entre los sistemas concurrentes que no permitirían el apropiado funcionamiento estructural del Estado mexicano para hacer vigente y eficaz al derecho, podemos mencionar los siguientes: *a)* el sistema económico; *b)* el sistema financiero; *c)* el sistema electoral; *e)* el sistema de administración de justicia; *f)* el sistema de partidos; *g)* el sistema policíaco; *h)* el sistema de medios de comunicación masiva; *i)* el sistema educativo, y *j)* el sistema constitucional.

La falla estructural de todos estos sistemas convergentes dentro del respectivo Estado, para la consecución del bien común (o el desarrollo integral) del mismo, ocasiona lo que Buscaglia denomina “vacíos” del Estado y lo que Bailey denomina las “trampas de la seguridad”. Esta falla estaría provocada principalmente por las acciones “depredadoras” de grupos de interés, nacionales y transnacionales, que a través de esas acciones minarían progresivamente los recursos, oportunidades y capacidades de México, y demás países latinoamericanos, para alcanzar niveles aceptables de seguridad jurídica y pública en sus respectivos territorios.

De esta forma y desarrollando el anterior argumento, podemos afirmar que actores sociales corporativos, tales como bancos, medios de comunicación masiva, oligopolios, élites partidistas, cárteles de droga, organizaciones



criminales, etcétera, están destruyendo poco a poco el apropiado funcionamiento estructural de los sistemas, internos y convergentes, que permiten a un Estado aplicar el derecho adecuadamente, y su acción continua en contra de este correcto funcionamiento estructural ha logrado que estos sistemas estén más dispuestos a la formación de un gobierno oligárquico que a uno democrático.

Por lo que podemos afirmar que si los diversos sistemas, internos y convergentes, que hacen posible el desarrollo integral de un Estado, se pusieran a trabajar *acertadamente* para el bien común del mismo, el Estado adquiriría las herramientas formales, institucionales, culturales y económicas suficientes para hacer valer el derecho en su territorio.

Sin embargo, en la actualidad, el funcionamiento estructural de los sistemas de gobierno, judicial, legal, electoral, de partidos, económico, financiero, educativo, cultural, fiscal, jurídico, policíaco, etcétera, de México y varios otros Estados latinoamericanos, les impide adquirir los suficientes recursos, oportunidades y capacidades para hacer valer el derecho y evitar eficazmente la expansión de fenómenos sociales, políticos y económicos que debilitan el Estado de derecho, tales como la corrupción, la criminalidad, la impunidad, la violencia, la opacidad, el crecimiento exorbitante de la deuda pública, la falta de respuesta y rendición de cuentas de sus autoridades políticas, las prácticas clientelares que atentan contra principios democráticos básicos, etcétera, y que al final dificultan más el desarrollo del respectivo Estado.

Esta incapacidad contemporánea de México y otros Estados latinoamericanos para hacer respetar el orden jurídico vigente en su territorio provoca que sus sociedades vivan permanentemente en contextos muy hostiles para salvaguardar sus más preciados bienes jurídicos.

En efecto, la deficiente funcionalidad estructural de los diversos sistemas concurrentes para el desarrollo integral de los Estados provoca, al final, que éstos no posean la suficiente infraestructura y el apropiado diseño institucional para combatir eficientemente el inmenso poder sociológico de los grupos de interés que constantemente intentan subordinar el funcionamiento estructural de estos sistemas a la obtención de sus intereses de grupo.

Esta visión estructural funcionalista de un Estado nos permite afirmar que la presencia de suficientes recursos, capacidades, infraestructura y adecuado diseño institucional para garantizar el cumplimiento del derecho, depende del desempeño satisfactorio de sistemas convergentes al interior del Estado, los cuales, al funcionar correctamente, generan las condiciones necesarias, y quizá suficientes también, para que los habitantes de dicho Estado se comporten conforme al orden jurídico vigente en el mismo.

## V. CONCLUSIONES

La perspectiva estructural funcionalista permite ver al Estado como si fuera una máquina compleja, el cual se compondría de varias ruedas que al girar correctamente ayudarían a que las demás lo hicieran de igual forma. Una de esas ruedas es el Estado de derecho, que en este capítulo lo vemos como la última y la más dependiente de todas las ruedas de la máquina del Estado, y como la joya de la corona de la maquinaria del Estado, la cual solamente giraría (o funcionaría) si las demás (sistemas convergentes del Estado) lo hacen correctamente, de otra forma no podría girar (o funcionar) adecuadamente.

Lo que quedaría, por el momento, sin resolver sería establecer con precisión cuáles son los sistemas relevantes (ruedas de la máquina) que son necesarios para que el Estado de derecho funcione correctamente (gire, según la metáfora que utilizo), y, en segundo lugar, establecer el orden de prioridad y dependencia entre estos sistemas (ruedas de la máquina) que hacen posible la vigorosidad del Estado de derecho y de la seguridad pública.

En el presente capítulo se consideran los siguientes sistemas como relevantes para la vigorosidad del Estado de derecho y la seguridad pública: *a)* el sistema económico; *b)* el sistema financiero; *c)* el sistema electoral; *d)* el sistema de gobierno; *e)* el sistema de rendición de cuentas y transparencia en la información pública; *f)* el sistema policíaco; *g)* el sistema de administración de justicia; *h)* el sistema educativo; *i)* el sistema de medios de comunicación masiva, y *j)* el sistema cultural. Esta lista no pretende ser exhaustiva, aunque sí orientadora en este tema.

¿Cuál es el más fundamental de estos sistemas para la vigencia del Estado de derecho? ¿Cómo se relacionan estos sistemas unos con otros? ¿Cuál es el sistema más básico que hace trabajar a los demás y permite que toda la maquinaria del Estado funcione adecuadamente? ¿Cuál sería el orden de importancia y prioridad de funcionamiento entre los sistemas para que al final el Estado de derecho sea una realidad vigente y eficaz?

Las respuestas a estas preguntas se deben proporcionar desde una concreta perspectiva empírica basada en el estudio histórico del proceso causal de la debilidad del Estado de derecho y de la seguridad en México y América Latina, y no desde una perspectiva teórica, general y abstracta sobre la relación entre los sistemas concurrentes (dimensiones independientes) que hacen posible la vigencia del Estado de derecho, ya que esta perspectiva histórica causal es la única que nos puede proporcionar una noción del *proceso real* de interacción entre estos sistemas que al final ocasionó la debilidad del Estado de derecho y de la seguridad pública en México y otros países de América Latina.

Para poder describir este *proceso* histórico de interacción entre los sistemas convergentes que debilitaron el Estado de derecho y la seguridad en México, sería necesario desarrollar un mapa conceptual, basado en acontecimientos reales, de las relaciones de impacto o influencia entre estos sistemas, para así poder proporcionar respuestas fundamentadas a las preguntas antes aludidas.

Este mapa conceptual será el objetivo principal de investigación de un artículo posterior al presente e intentará describir tan detalladamente como sea posible este *proceso* de debilitamiento del Estado de derecho y la seguridad pública en México desde una perspectiva estructural funcionalista.

Por otra parte, la peculiar perspectiva estructural funcionalista utilizada en este capítulo podría también ofrecer una explicación científica coherente y consistente sobre el surgimiento de los grupos de autodefensa en nuestro país: este surgimiento estaría provocado por la sistemática falla financiera, económica, policial, política, electoral, etcétera, de las entidades de la República en donde se presentara este surgimiento, la cual no permitiría que las entidades federativas respectivas gocen de herramientas materiales, culturales, económicas e institucionales suficientes para garantizar que el patrimonio, las propiedades, las vidas, las libertades y los demás bienes jurídicos de sus habitantes, puedan ser protegidos eficientemente por la fuerza del Estado.

En este dramático contexto, muchos ciudadanos mexicanos, sobre todo aquellos que todavía tienen la oportunidad de organizarse y realizar acciones colectivas sin consecuencias radicales inmediatas para su integridad, deciden sustituir la fuerza del Estado para la propia protección de sus bienes jurídicos.

Asimismo, la perspectiva estructural funcionalista del Estado de derecho nos podría permitir proponer políticas más acertadas, basados en el conocimiento teórico sobre la jerarquía y prioridad de los sistemas concurrentes para la vigencia del Estado de derecho y la consecución de la seguridad pública.

Sin embargo, para poder proponer estas políticas públicas será indispensable identificar previamente las variables independientes concretas, de cada *sistema* concurrente, que tienen mayor impacto directo en la vigencia del Estado de derecho. Una vez que estas variables independientes hubieran sido identificadas, la siguiente tarea prioritaria sería diseñar indicadores que nos permitieran medir confiable y válidamente estas variables, para así contar con las herramientas necesarias para desarrollar una investigación comparada cualitativa de estudios de caso que nos permitiera comprobar los argumentos teóricos derivados de una perspectiva estructural funcionalista del Estado de derecho.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

- ANDREAS, Peter (1998), “The political economy of narcocorruption in Mexico”, *Current history-New York then Philadelphia*, núm. 97.
- ASFURA-HEIM, Patricio y RALPH, Espach (2013), “El ascenso de las fuerzas de autodefensa en México”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, núm. 4.
- AYALA Espino, José (2001), “Instituciones para mejorar el Estado de derecho en México”, *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 6, núm. 6.
- BAILEY, John (2014), *Crimen e Impunidad: las trampas de la seguridad en México*, México, Penguin Random House.
- BECKER, Gary (2011), *Economic Theory*, New Brunswick y Londres, Transaction Publishers.
- BROWN, César (2013), “Policía comunitaria y autodefensa: diferencias cruciales”, *Bien común*, núm. 217.
- BUSCAGLIA, Edgardo (2013), *Vicios de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Random House Mondadori.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando y MIJANGOS, María de la Luz (2005), *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CORNELIUS, W. A. y SHIRK, D. A. (2007), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, University of Notre Dame Press.
- DUBE, Arindrajit *et al.* (2013), “Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico”, *American Political Science Review*, vol. 107, núm. 3.
- ESCALANTE, Fernando (2009), “¿Puede México ser Colombia? Violencia, narcotráfico y Estado”, *Nueva Sociedad*, núm. 220.
- FLORES, Simentel R. (2008). “Seguridad pública, seguridad ciudadana y violencia”, *Temáticas problemáticas y diálogos entre disciplinas (XI Ciclo Internacional de Conferencias)*.
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco y GRAHAM TAPIA, Luis Enrique (2007), *El Estado de derecho: un enfoque económico*, México, Porrúa.
- HIERRO LIBORIO, L. (2001), *Estado de derecho: problemas actuales*, México, Fontamara.
- LEÓN PÉREZ, Alfonso (2012), “La seguridad pública y las organizaciones civiles en México”, *Revista Veredas*, núm. 24.
- MAGALONI, B. (2003), “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en MAINWARING, Scott y WELNA, Christopher (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

- MOLOEZNIK, M. y SUÁREZ DE GARAY, M. E (2012), “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”, *Revista Frontera Norte*, núm. 24.
- O’NEIL, Shannon (2009), “The Real War in Mexico: How Democracy Can Defeat the Drug Cartels”, *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 4, julio-agosto de 2009.
- OLSON, Marcus (1968), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- PANTOJA, L. et al., (1995), *Drogas, desarrollo y Estado de derecho*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- PEREYRA, G. (2012), “México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3.
- PUTNAM, Robert (2001), *Bowling Alone: The collapse and revival of American Community*, Nueva York, Simon and Schuster.
- RÍOS, Viridiana (2008), “Evaluating the Economic Impact of Mexico’s Drug Trafficking Industry”, *Department of Government*, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.
- (2012), *How Government Structure Encourages Criminal Violence: The causes of Mexico’s Drug War*, Doctoral Dissertation, Department of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.
- (2013), *Four Rule of Law Policies to make Mexico Grow*, Washington, DC, Wilson Center, Mexico Institute.
- (2016), “The Role of Government Coordination in Crime Deterrence and Citizen Security in Mexico”, *The Journal of Conflict Resolution*, (Forthcoming).
- RÍOS, Viridiana y SHIRK, David A. (2011), *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2010*, San Diego California, Trans Border Institute. Joan B. Kroc School of Peace Studies.
- RIVERA VELÁZQUEZ, Jaime (2014), *Crimen organizado y autodefensas en México: el caso de Michoacán*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- SABET, K. y RÍOS, Viridiana (2009), “Why Violence Has Increased in Mexico and What Can We Do About It?”, *Harvard University*, disponible en: [http://www.gov.harvard.edu/files/SabetRios09\\_VersionPostedOnline.pdf](http://www.gov.harvard.edu/files/SabetRios09_VersionPostedOnline.pdf) (fecha de consulta: 14 de enero de 2014).
- SHIRK, D. A. (2011), “Transnational Crime, US Border Security, and the War on Drugs in Mexico”, *Trans-Border Institute*, marzo.
- STANLEY JEVONS, William (1998), *La teoría de la economía política*, Madrid, Ediciones Pirámide.

## REFLEXIONES FINALES

El desarrollo de una nación comprende la consecución de la justicia integral para los miembros de la misma, es decir, la conquista de un Estado de derecho sólido, el cual les permitirá disfrutar de los bienes necesarios para su entera perfección como seres humanos. Por esta razón, entre mejor promueva un Estado el acceso de sus ciudadanos a una educación de calidad, a la cultura, a una vida saludable, en paz y tranquilidad, al disfrute sustentable de los recursos naturales, a un salario y una vivienda digna, a una justicia eficaz, pronta y expedita, a una participación política libre, informada e igualitaria, más desarrollado y justo lo consideraremos.

Esta afirmación nos permite argumentar que la debilidad del Estado de derecho es un problema grave para cualquier sociedad contemporánea, ya que en el fondo supone la presencia, más o menos seria, de una injusticia estructural entre sus miembros, la cual constituirá un obstáculo grave para su respectivo desarrollo económico, social y político.

Por el contrario, la robustez del Estado de derecho significa un mejor acceso a los bienes que permiten la formación ciudadana para participar con eficacia en la vida social, política, cultural y económica de la comunidad política. Por esa razón, la construcción del Estado de derecho se vincula generalmente con la confección de la calidad de la democracia, de la prosperidad económica, del desarrollo sustentable, de la confianza social, del desarrollo cultural, etcétera. De ahí la importancia central de este eje temático para cualquier orden de gobierno.

En este sentido, de la presente obra podemos desprender sus diversas contribuciones, la convicción de que un Estado de derecho sólido contribuye al desarrollo social, político e incluso económico de México y América Latina, y al mismo tiempo esta solidez genera un círculo virtuoso de confianza social debido a una mejor percepción de la justicia en las relaciones sociales.

Sin duda, la principal aportación de este libro a la literatura académica consiste en la reflexión interdisciplinaria y multimetodológica sobre las diversas manifestaciones del Estado de derecho, así como sus efectos para el desarrollo social y político de México, y de otros países de Latinoamérica.

Modelos de esta reflexión interdisciplinaria y multimetodológica son los estudios de ciencias sociales que, por ejemplo, investigan la correlación entre el nivel de violencia y el nivel de confianza social, o los que analizan la correlación entre la participación política y una democracia de calidad, o los que estudian la relación entre la seguridad jurídica y la prosperidad económica, o la relación entre el diseño institucional y el desarrollo sustentable, etcétera, como de hecho lo realizaron los autores de la presente obra.

Al respecto, un Estado de derecho consolidado, generalmente, va de la mano con una democracia de calidad, y, a su vez, a una democracia de calidad va de la mano con una mayor participación ciudadana. Sin embargo, una mayor participación ciudadana, que impacte realmente en la calidad de la democracia, solamente se alcanza a través del aumento de las capacidades personales de los ciudadanos, es decir, mediante su superior formación ética, cívica y académica.

Por lo que confiere a la debilidad del Estado, varios estudios científicos han demostrado que ésta provoca la expansión de la corrupción política, desanima la participación ciudadana y deteriora la confianza en las instituciones. Esta confianza institucional se desgasta, porque se generaliza la percepción de que las instituciones están dispuestas más a favor del autoritarismo, de la opresión del pueblo, que para asegurar la justicia pronta y expedita dentro del respectivo Estado o comunidad política.

En la misma orientación de esta convicción académica, en la presente obra, Laura Medellín Mendoza vincula un indicador de la calidad de la democracia: *responsiveness*, con el grado de seguridad pública alcanzada en el estado de Nuevo León. De esta forma, Medellín Mendoza demuestra que la *responsiveness* nos proporciona un marco de referencia para conocer el estado de la rendición de cuentas del respectivo gobierno, ya que la situación particular de la *responsiveness* supone la categoría de la rendición de cuentas por parte del respectivo gobierno estatal.

De esta forma, el nivel del *responsiveness* y de la *rendición de cuentas* de un gobierno estatal nos pueden proporcionar una mejor idea de la situación del Estado de derecho que se hace valer por el respectivo gobierno estatal, porque teóricamente existe una correlación entre estos indicadores de la calidad de la democracia y la presencia de un sólido Estado de derecho.

Por su parte, el capítulo “La pobreza como indicador de generación de violencia y la delincuencia en México”, de Martha Nateras y Daniel E. Zaragoza, es relevante para el diseño de políticas eficientes en materia de seguridad pública, ya que su refutación de la hipótesis de que, a mayor pobreza mayor violencia del crimen organizado, permitirá proponer soluciones más acertadas, además de combatir la pobreza, que tomen en cuenta las ver-

daderas condiciones que incrementan la violencia del crimen organizado, para la reducción de la misma en nuestro país.

Este capítulo nos permite observar también cómo una investigación empírica de ciencias sociales puede contribuir al diseño de políticas públicas apropiadas para la vigencia, eficacia y justicia del Estado de derecho, así como al desarrollo social de México. De igual forma, el capítulo “El impacto de la violencia en la construcción urbanística mexicana”, de Verónica Sánchez García, demuestra el enfoque interdisciplinario y multi metodológico de estudio sobre el Estado de derecho en Latinoamérica, y la aportación sustantiva de las ciencias sociales empíricas en este eje temático.

Asimismo, la reflexión oportuna de Mario y Enrique Cruz Martínez en su texto “El Estado de derecho y la seguridad pública en la consolidación del Estado democrático mexicano: perspectiva desde la acción gubernamental y los derechos humanos”, sobre la relación normativa entre la seguridad pública y el respeto de los derechos humanos, nos recuerda que cualquier Estado debe aspirar a garantizar al mismo tiempo, tanto la seguridad pública como el pleno respeto de los derechos humanos en la respectiva comunidad política, y que no podemos concebir la presencia de una verdadera seguridad pública sin este respeto de los derechos humanos.

Y, efectivamente, lo que está sucediendo actualmente en los estados del suroeste de nuestro país, como Michoacán y Guerrero, nos demuestra que cuando el Estado de derecho y la seguridad pública son completamente inexistentes, los ciudadanos no tienen otra herramienta más que la autodefensa para la protección de sus derechos fundamentales. Pasamos de esta forma del Estado de derecho al estado de emergencia, debido a la violación permanente de los derechos humanos como consecuencia de la inseguridad pública.

Mientras tanto, el texto de Aldo Muñoz Armenta y Rosalinda Castro Maravilla, “Democracia y Estado de derecho *vs.* clientelismo electoral: el caso del municipio de Tecámac en el Estado de México”, nos ilustra vivamente las consecuencias de no poder hacer valer o cumplir el derecho, o la justicia propiamente dicha, en materia electoral: la democracia resulta ser falsa, simulada, y la amenaza de que el autoritarismo crece, a pesar de existir una estricta regulación formal de los procesos electorales para la renovación de los poderes públicos.

Muñoz Armenta y Castro Maravilla nos recuerdan que, en términos reales, el clientelismo hace a la competencia electoral injusta y desigual, e impide el desarrollo de la ciudadanía democrática, ya que debido a este fenómeno social y político, el pueblo no puede mejorar su independencia y madurez para escoger por convicción de méritos a sus líderes políticos.



Lo anterior nos permite argumentar que una democracia que padezca clientelismo electoral es de baja calidad, ya que conlleva la presencia de injusticia y desigualdad social en los procesos electorales, suponiendo de esta forma la debilidad del Estado de derecho para evitar abusos contra grupos vulnerables.

Por otra parte, el texto de Claire Wright y Fredman Mendoza, “Cuando dos paradigmas de desarrollo se chocan. Estados de emergencia y protesta indígena en Cajamarca, Perú”, nos recuerda que la declaración del estado de emergencia constituye una extraordinaria herramienta para restaurar el Estado de derecho en circunstancias excepcionales, pero que en la práctica se ha utilizado frecuentemente para abusar con impunidad de los derechos humanos de grupos vulnerables, como es el caso de las protestas indígenas en Cajamarca, Perú.

Este estudio de caso aboga por utilizar sabia y correctamente este instrumento constitucional, ya que de otra forma, su uso solamente fomentaría la violación de derechos humanos y la impunidad por parte del respectivo gobierno constitucional.

Por su parte, José Luis Estrada Rodríguez en su texto, “La vulnerabilidad del Estado mexicano ante el crimen organizado. Apuntes para el debate en torno a la restauración del Estado de derecho”, expone que la violencia del crimen organizado puede llevar a un estado de emergencia al respectivo Estado constitucional, como lo han demostrado varias entidades federativas de nuestro país, entre ellas Michoacán y Guerrero, las cuales han revelado que las instituciones de un Estado pueden colapsar e incluso ordenarse en contra de los intereses de la comunidad política debido al acoso permanente del crimen organizado.

En el mismo sentido, Rocío Yazmín Ávila Sánchez, Ernesto Casas Cárdenas y María Magdalena García Rodríguez, en su texto “Seguridad pública y desarrollo social en Tamaulipas”, nos comparten que a pesar de que la gente común se acostumbre a la violencia del crimen organizado, ésta al final sí afecta la necesaria cohesión social y la educación para el desarrollo sostenido de cualquier comunidad política.

El caso de Tamaulipas es paradigmático, porque es una de las entidades federativas de México que más sufren violencia, y el impacto de la misma en su cohesión social, en la calidad su educación pública es real, sin embargo, la principal aportación de estos autores consiste en intentar medir este impacto a través de indicadores concretos, válidos y confiables, que nos informen coherentemente sobre este impacto.

De forma similar, el autor de estas reflexiones finales, en “Una perspectiva estructural funcionalista del Estado de derecho y la seguridad pública

en México”, plantea encontrar un marco teórico sólido que nos permita diseñar políticas públicas consistentes y eficientes en esta materia y, al efecto, realiza una revisión exhausta de la literatura y nos propone un marco teórico especial para entender cómo los diversos sistemas internos del Estado mexicano contribuyen a la solidez del Estado de derecho y de la seguridad pública en nuestro país.

Este marco teórico intenta explicar en forma holística, es decir, lo más completamente posible, el mal funcionamiento del Estado de derecho y la seguridad pública, marco que nos puede ayudar a comprender las deficiencias de la dimensión normativa del derecho en nuestro país, especialmente con relación al diseño de las normas e instituciones jurídicas.

No tenemos duda de que la presente obra contribuirá al debate científico sobre este eje temático tan trascendente para la vida de nuestro país y Latinoamérica, y alimentará el interés para reflexionar en torno a la realidad que afecta seriamente la vida de los habitantes de México y de varios países latinoamericanos, que padecen, de igual manera, la debilidad del Estado de derecho en su respectivo territorio.

Por último, la reflexión de abogados, politólogos, sociólogos y demás científicos sociales, sobre el Estado de derecho, la seguridad pública y el desarrollo de México y América Latina (que constituyó el principal objetivo de la presente obra colectiva), demuestra la necesidad de la colaboración interdisciplinaria para comprender profundamente la relación teórica y empírica entre estas dimensiones de estudio de las ciencias sociales.

Debido a lo antes mencionado, el presente libro se abrió a este tipo colaboración académica, la cual enriquece nuestra perspectiva sobre el diseño de una estrategia consistente y eficiente para alcanzar la consolidación del Estado de derecho, seguridad pública y desarrollo de México y América Latina.

Felipe Carlos BETANCOURT HIGAREDA

## ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS, CUADROS, FIGURAS Y MAPAS

### CAPÍTULO III

#### Seguridad pública y desarrollo social en Tamaulipas

##### *Gráficas*

|   |    |
|---|----|
| Gráfica 1. Total de denuncias en Tamaulipas . . . . .   | 63 |
| Gráfica 2. Secuestro en Tamaulipas . . . . .  | 64 |
| Gráfica 3. Tasa por cada 100 mil habitantes en Tamaulipas . . . . .                                     | 64 |
| Gráfica 4. Robo de vehículos. . . . .   | 66 |
| Gráfica 5. Distribución porcentual de los principales problemas a nivel nacional. . . . .               | 70 |
| Gráfica 6. Percepción sobre inseguridad pública (porcentaje). . . . .                                   | 70 |
| Gráfica 7. Percepción sobre los principales problemas en Tamaulipas (porcentaje). . . . .               | 71 |
| Gráfica 8. Población tamaulipeca en situación de pobreza (miles de personas). . . . .                   | 72 |
| Gráfica 9. Carencias por acceso a la alimentación (miles de personas)..                                 | 72 |
| Gráfica 10. Carencias por acceso a la seguridad social (miles de personas) . . . . .                    | 73 |
| Gráfica 11. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (miles de personas). . . . .         | 73 |
| Gráfica 12. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (miles de personas) . . . . . | 74 |
| Gráfica 13. ITLP para Tamaulipas . . . . .  | 74 |
| Gráfica 14. ITLP-IS para Tamaulipas . . . . .   | 75 |
| Gráfica 15. Ingreso laboral per cápita Tamaulipas . . . . .   | 75 |
| Gráfica 16. Tasa de desocupación en Tamaulipas . . . . .  | 76 |

*Tablas*

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Tasa por cada cien mil habitantes . . . . .   | 65 |
| Tabla 2. Número de delitos víctimas en 2014 . . . . .  | 65 |
| Tabla 3. Robo de vehículos por municipio . . . . .   | 67 |
| Tabla 4. Robo en carretera . . . . .   | 67 |
| Tabla 5. Robo en negocios . . . . .  | 68 |
| Tabla 6. Extorsión . . . . .   | 68 |
| Tabla 7. Secuestro . . . . .   | 69 |
| Tabla 8. Homicidio doloso y culposo . . . . .  | 69 |
| Tabla 9. Población de quince años y más con educación básica incompleta en Tamaulipas (porcentaje) . . . . . | 76 |
| Tabla 10. Índice de rezago social en Tamaulipas . . . . .  | 77 |

CAPÍTULO V

Civil society, the democratising factor of Mexico?

*Gráficas*

|  |     |
|--|-----|
| Gráfica 1. Number of CSOs per 10,000 inhabitants . . . . .   | 114 |
| Gráfica 2. Number of CSOs per country . . . . .  | 115 |
| Gráfica 3. Internal <i>vs.</i> External perception of CSOs impact on public policy . . . . .               | 115 |
| Gráfica 4. Preferred option to demonstrate public discontent (according to level of income) . . . . .      | 117 |
| Gráfica 5. Participation in civil political activities <i>vs.</i> perceived effectiveness (2001) . . . . . | 118 |
| Gráfica 6. When proposing a law, what do deputies focus more on...? . . . . .                              | 120 |

*Tablas*

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| Tabla 1. Political activity . . . . . | 119 |
| Tabla 2. Anexo. . . . .               | 122 |

## CAPÍTULO VI

El Estado de derecho y la seguridad pública en la consolidación del Estado democrático mexicano: perspectiva desde la acción gubernamental y los derechos humanos

### *Tablas*

Tabla 1. Gasto federal invertido en seguridad pública . . . . . 138

## CAPÍTULO VII

Las políticas de seguridad pública en dos sexenios de Nuevo León. Su medición a través de la *responsiveness*

### *Gráficas*

Gráfica 1. Tasa de robos por cada cien mil habitantes en el sexenio de González Parás . . . . . 164

Gráfica 2. Tasa de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes en el sexenio de González Parás . . . . . 164

Gráfica 3. Número de homicidios relacionados con el narcotráfico . 165

Gráfica 4. Porcentaje de la población de dieciocho años y más años que consideran que su estado es inseguro. Datos para Nuevo León . . . . . 169

Gráfica 5. Tasa de robos por cada cien mil habitantes en el gobierno de Rodrigo Medina . . . . . 172

Gráfica 6. Tasa de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes en el gobierno de Rodrigo Medina . . . . . 173

Gráfica 7. Número de homicidios dolosos relacionados con el narcotráfico . . . . . 174

Gráfica 8. Porcentaje de percepción de la inseguridad en población mayor de dieciocho años. Datos para Nuevo León . . . . . 177

### *Tablas*

Tabla 1. Las principales repuestas de política pública en materia de seguridad en la administración de González Parás. . . . . 168

### *Cuadros*

Cuadro 1. Las principales repuestas de política pública en materia de seguridad en la administración de Rodrigo Medina . . . . . 176

## CAPÍTULO VIII

### La vivencia del *duelo* entre los migrantes internacionales del Estado de México

#### *Cuadros*

|   |     |
|---|-----|
| Cuadro 1. Problemas familiares. . . . .                             | 197 |
| Cuadro 2. Área laboral . . . . .                                    | 197 |
| Cuadro 3. Situación económica complicada. . . . .                   | 198 |
| Cuadro 4. Malestar, tristeza, depresión, miedo, indecisión. . . . . | 199 |

## CAPÍTULO IX

### Participación electoral, exclusión social y violencia en Nuevo León

#### *Tablas*

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 1. Datos básicos educativos en trece secciones electorales seleccionadas de Nuevo León. . . . .   | 209 |
| Tabla 2. Datos ocupacionales para trece secciones electorales seleccionadas en Nuevo León . . . . .   | 210 |
| Tabla 3. Datos básicos de religiosidad para trece secciones seleccionadas de Nuevo León. . . . .  | 211 |
| Tabla 4. Algunos datos sobre las viviendas en trece secciones electorales seleccionadas de Nuevo León. . . . .  | 212 |
| Tabla 5. Porcentaje de viviendas que cuentan con refrigerador en trece secciones electorales seleccionadas de Monterrey, Nuevo León (en porcentajes). . . . . | 213 |
| Tabla 6. Participación electoral en trece secciones electorales en Nuevo León en las elecciones de 2009 y 2012 (elecciones para diputados). . .               | 214 |
| Tabla 7. Votación en trece secciones seleccionadas de Monterrey, Nuevo León. . . . .  | 215 |

## CAPÍTULO X

### La pobreza como indicador de generación de la violencia y la delincuencia en México

#### *Gráficas*

|  |     |
|--|-----|
| Gráfica 1. Delitos relacionados con el narcotráfico. . . . . | 232 |
|--|-----|

ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS, CUADROS, FIGURAS Y MAPAS 293

|   |     |
|---|-----|
| Gráfica 2. Extorsión. . . . .   | 234 |
| Gráfica 3. Extorsión. . . . .   | 234 |
| Gráfica 4. Robo de autos. . . . .   | 236 |
| Gráfica 5. Robo de autos. . . . .   | 236 |
| Gráfica 6. Secuestro. . . . .   | 238 |
| Gráfica 7. Delitos relacionados con la portación y tráfico de armas<br>de fuego . . . . . | 239 |
| Gráfica 8. Delitos relacionados con la portación y tráfico de armas<br>de fuego . . . . . | 240 |
| Gráfica 9. Homicidio. . . . .   | 242 |
| Gráfica 10. Homicidio . . . . .   | 242 |
| Gráfica 11. Delitos sexuales contra menores. . . . .                                      | 244 |
| Gráfica 12. Delincuencia organizada . . . . .   | 246 |
| Gráfica 13. Delincuencia organizada . . . . .   | 246 |

*Cuadros*

|   |     |
|---|-----|
| Cuadro 1. Nivel de pobreza en México. . . . .               | 228 |
| Cuadro 2. Rezago social . . . . .                           | 229 |
| Cuadro 3. Delitos relacionados con el narcotráfico. . . . . | 233 |
| Cuadro 4. Extorsión . . . . .                               | 235 |
| Cuadro 5. Robo de autos. . . . .                            | 237 |
| Cuadro 6. Secuestro. . . . .                                | 239 |
| Cuadro 7. Armas de fuego. . . . .                           | 240 |
| Cuadro 8. Homicidio. . . . .                                | 243 |
| Cuadro 9. Delitos sexuales contra menores. . . . .          | 244 |
| Cuadro 10. Delincuencia organizada . . . . .                | 247 |

*Figuras*

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1. Delitos del crimen organizado . . . . . | 231 |
|---|-----|